



Inspectorías Educativas en Europa Un análisis crítico

ROGER STANDAERT



acco

INSPECTORÍAS EDUCATIVAS
EN EUROPA
UN ANÁLISIS CRÍTICO

ROGER STANDAERT

**INSPECTORÍAS EDUCATIVAS
EN EUROPA**

UN ANÁLISIS CRÍTICO

ACCO LOVAINA / LEUSDEN

Título original:

"Inspectorates of Europe: a critical analysis"; Uitgeverij Acco, Leuven/Leusden.

Edición actual:

© ASOCIACIÓN FLAMENCA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y ASISTENCIA TÉCNICA, VVOB-ECUADOR.

ISBN:

www.vvob.org.ec
Quito, Ecuador-2012

Proyecto Editorial:

Caroline Decombel y María Alejandra Auza, VVOB-Ecuador

Traducción:

Els Thant

Adaptaciones:

Rafael Albuja
Carmen Valverde
Yolanda Rodríguez
Lilián Avalos
Paulina Fabara
Luciano Mogollón
Caroline Decombel

Acompañamiento Institucional VVOB Ecuador:

Wouter Van Damme, Representante legal
María Alejandra Auza, Coordinadora de comunicación

Edición Final:

Mantis Comunicación

Diagramación:

Mantis Comunicación

Agradecimiento:

A Roger Standaert por su apoyo y su generosidad al permitirnos trabajar sobre su obra.

Impresión:

Mantis Comunicación / mantis@mantis.com.ec

Impreso en Quito Ecuador, 2012

La reproducción de este libro queda prohibida sin previa autorización de VVOB-Ecuador.

La venta de este libro queda prohibida.

ISBN 978-9942-9932-0-5

ÍNDICE

Introducción	9
PRIMERA PARTE	
HACIA UN MARCO DE INTERPRETACIÓN	11
CAPÍTULO UNO	
ZONAS DE TENSIÓN EN EL CONCEPTO DE CALIDAD	13
1.1 El concepto de calidad	13
1.2 Distintos enfoques de calidad	17
1.2.1 El enfoque económico-técnico	18
1.2.2 El enfoque pedagógico-didáctico	18
1.3 Efectos del ‘movimiento de estándares’	20
1.3.1 El por qué de la medición	20
1.3.2 Dificultades en la medición de estándares	22
1.4 El contexto social de la medición	29
CAPÍTULO DOS	
LA ZONA DE TENSIÓN ENTRE EL IMPACTO LOCAL Y CENTRAL	31
2.1 El impacto del nivel central	31
2.1.1 Mecanismos que direccionan desde la política central	31
2.1.2 La escuela eficaz	35
2.1.3 Falta de claridad respecto al impacto central	39
2.2 El impacto del nivel local	46
2.2.1 Las escuelas pueden hacer la diferencia	46
2.2.2 Factores que promueven la implementación	49
2.2.3 La escuela como organización que aprende	52
2.3 Superando la tensión entre el nivel local y central	59
2.3.1 Un continuo multidimensional	59
2.3.2 El cambio de enfoque hacia la escuela	60
2.3.3 Condiciones para la autonomía local	63
2.3.4 Directrices para una política central	63

CAPÍTULO TRES

UN MARCO DE INTERPRETACIÓN	71
3.1 Tendencias en gestión	71
3.2 Los tres pilares de la racionalidad técnica	73
3.2.1 El liberalismo económico	73
3.2.2 El progreso tecnológico-científico	75
3.2.3 La organización burocrática y sus variantes	79
3.3 Corrección de la racionalidad técnica a través de la interacción	85
3.3.1 El área pedagógica-didáctica	86
3.3.2 Estructuras del sistema de educación	87
3.3.3 El macro currículo y su evaluación	88
3.3.4 Recursos Humanos	89
3.3.5 Aspectos financieros y materiales	91
3.3.6 Estructuras de apoyo a la calidad	92
Conclusión	93

SEGUNDA PARTE

CAMBIOS CONCEPTUALES Y PUNTOS DE DISCUSIÓN	95
---	----

CAPÍTULO CUATRO

RESUMEN TEMÁTICO	97
4.1. Áreas de responsabilidad de la inspección	97
4.1.1 Inspección integral	98
4.1.2 Inspección de docentes y directivos de escuela	99
4.1.3 Inspección de asignaturas y especialidades	100
4.1.4 Inspecciones temáticas	100
4.1.5 Recomendaciones por la inspección	102
4.1.6 Quejas	105
4.1.7 Participación en evaluaciones nacionales y otras pruebas estandarizadas	106
4.1.8 El desarrollo y mantenimiento de una base de datos	106
4.1.9 Otras áreas de responsabilidad	107
4.2. Instrumentos	108
4.2.1 Instrumentos para una inspección integral	108
4.2.2 Otros métodos para recopilar información	112
4.2.3 Pruebas y evaluaciones	114
4.2.4 Seguimiento	115
4.3. El impacto de la inspección	116
4.3.1 Divulgación de informes	116
4.3.2 Impacto en escuelas	117
4.4. La posición de la inspección	122

4.5.	Reclutamiento y formación	125
4.6.	Evaluación de la inspección	128
CAPÍTULO CINCO		
PUNTOS DE DISCUSIÓN		131
5.1	Principios básicos	131
5.1.1	La escuela como enfoque central	131
5.1.2	Un concepto amplio de calidad	133
5.2	Puntos de discusión	135
5.2.1	Áreas de responsabilidad de la inspección	136
5.2.2	Instrumentos	138
5.2.3	Posicionamiento de la inspección	141
5.2.4	Reclutamiento y formación	144
5.2.5	Evaluación de la inspección	145
CONCLUSIÓN		
EL CAMBIO NO DEBE NECESARIAMENTE CAUSAR CONMOCIÓN		149
CAPÍTULO SEIS		
RESUMEN DEL MARCO DE INTERPRETACIÓN		151
BIBLIOGRAFÍA		157

Notas de los responsables del proyecto de editorial

En Europa no se utiliza la terminología de sistemas de 'supervisión' o de 'auditoría'. Allí la mayoría de los sistemas son llamados de 'inspectoría' y desempeñan una variedad de tareas y funciones. El término 'supervisión' posee en casi todos estos países una connotación que está muy alejada de la que se tiene en el Ecuador por lo que se decidió mantener la nominación original de 'inspección', 'inspectores' y 'sistemas de inspección'.

En lo referente al término 'escuela', el autor lo utiliza para aludir a los establecimientos educativos en general y no solamente a las escuelas de educación básica. Se quiso respetar este uso en la traducción.

INTRODUCCIÓN

No es fácil encontrar características comunes dentro de una gran diversidad de sistemas de inspección. La base histórica y el sustrato cultural de todo sistema educativo hacen que sea dependiente del contexto y muy específico. Estructuras diferentes pueden perseguir los mismos objetivos, del mismo modo que estructuras idénticas pueden tener objetivos diversos. Esto se vuelve incluso más delicado cuando se intenta hacer recomendaciones para determinadas modalidades y procedimientos de inspección. Ahí se emiten juicios y estos juicios, obviamente, se basan en valores y sistemas de valores. Lo mínimo que se puede hacer es exponer tales valores para que la discusión sobre sistemas de inspección aborde desde un inicio las visiones y los valores subyacentes.

Por supuesto que se puede afirmar que el objetivo de todo sistema de inspección es salvaguardar la calidad de la oferta y promover la calidad de las escuelas. Esta función de salvaguarda se refiere a la rendición de cuentas de las escuelas, así como la función de promoción se refiere a apoyar contextos y procesos de mejoramiento de la calidad. En todo caso, 'calidad' es el concepto central y la manera de mirarlo (definirlo) puede también variar. Aún cuando existen miradas divergentes, en primer lugar puede ser posible encontrar tendencias generales en las sociedades democráticas europeas. Además, de la literatura sobre innovación educativa se pueden derivar principios y mecanismos que pueden promover la implementación de estos objetivos.

Este estudio comprende dos partes. En la primera parte se expone un

marco para la interpretación a partir del cual se pueden testear los sistemas de inspección contenidos en la segunda parte. Se busca más claridad sobre la calidad, que es la que, en última instancia, debe ser evaluada y promovida a través de las inspecciones que desempeñan sus tareas desde una posición central inmersa en un campo de tensión, con la autonomía de la escuela local. ¿Cuán profundo es el impacto de las visiones y las medidas centrales y qué se gana en términos de calidad en la escuela? Cuando se coordinan en una visión sintética los campos de tensión, tanto en el concepto de calidad como en la dimensión central-local, se llega a lo que se conoce comúnmente como una transición de la racionalidad técnica en una racionalidad técnico-interactiva. Esta racionalidad técnico-interactiva, aplicada al trabajo de inspección, es el marco de trabajo utilizado en la segunda parte.

La segunda parte recoge las tendencias encontradas en los países y regiones investigados aquí. Trata de los sistemas de inspección en Austria, la República Checa, Inglaterra y el País de Gales, Flandes, Francia, Hessen, Irlanda, los Países Bajos, Irlanda del Norte, Renania del Norte-Westfalia, Portugal, Escocia y la Comunidad Francófona de Bélgica. También se estudió Dinamarca pero resultó extremadamente difícil encontrar parámetros de comparación con los sistemas de inspección, por su enfoque altamente específico de control de calidad. El criterio de selección de los países se basa en su membresía a la Conferencia Internacional Permanente de Servicios de Inspección Educativa (*Standing International Conference of Central and General Inspectorates of Education - SICI*). Las tendencias se analizan en función de los siguientes aspectos: las áreas de responsabilidad de la inspección, los instrumentos, el posicionamiento de la inspección, el reclutamiento, la formación continua y la evaluación de la inspección.¹

Las tendencias encontradas se confrontan con el marco de la racionalidad técnica interactiva desarrollado en la primera parte. Este ejercicio lleva a puntos de vista claros y áreas de discusión.

El capítulo seis contiene un resumen que se puede leer como primer capítulo de esta investigación.

¹ Las referencias al estudio de la Conferencia Internacional Permanente de Inspecciones Centrales y Generales (*Standing International Conference of Central and General Inspectorates*). Este documento se refiere al estudio descriptivo auspiciado por la SICI. MAES, B., VER EECHE, Els & ZAMAN, Martine, *Inspectorates of Education in Europe. A descriptive study*. London, Secretariat OFSTED, 1999.

PRIMERA PARTE

UN MARCO DE INTERPRETACIÓN

Introducción²

El marco de interpretación se construye en base a dos campos de tensión. Un primer campo tiene que ver con el concepto de calidad. Existen varias visiones sobre ello y estas visiones resultan en una variedad de formas diferentes de control de calidad. Hoy distinguimos dos enfoques extremos: el enfoque pedagógico-didáctico y el enfoque económico-técnico. Como el segundo enfoque parece ganar cada vez más importancia, se observa el posible peligro de un excesivo “movimiento de estándares” (enfocado en resultados y productos) a costo de un enfoque integrado de calidad, el cual no sólo toma en cuenta el producto sino también los insumos (el ‘input’), el contexto y el proceso en la educación³.

La segunda zona de tensión existe entre la influencia del nivel de la política central y del nivel de política local, respectivamente, sobre la calidad de la educación. Esta zona de tensión es muy relevante para las actividades de inspección, porque tales sistemas se sitúan a nivel central.

² El capítulo 6 contiene un resumen de este marco de interpretación. Puede servir para una lectura rápida.

³ Nota del traductor: Términos basados en el modelo «contexto-insumo-proceso-producto(CIPP)», diseñado por. *Stufflebeam* (1987),

Primero se trata el impacto del nivel de la política central. Parte de esta visión nace desde el movimiento de 'escuelas eficaces', que ha conducido a que varias características de las escuelas que este movimiento considera buenas, hayan devenido en norma central. Además, se exploran las posibilidades y limitaciones de la política central. A la misma discusión se somete el impacto del nivel local. La investigación relacionada con la implementación de innovaciones educativas forman parte de esto. Uno de los hechos demostrados como resultado de esta investigación, es que la escuela puede influir en la calidad de la educación en una medida mucho mayor de lo que se consideraba posible. Sobre todo si dicha escuela se convierte en una organización que aprende, pero ello está sujeto a una serie de condiciones.

Estos dos campos de tensión son combinados en un marco interpretativo que se basa en la propuesta de que la racionalidad técnica, que domina en la sociedad y en la educación, evolucione hacia una racionalidad técnica interactiva. Esta visión será utilizada como base de verificación de la segunda parte de este estudio.

CAPÍTULO UNO

ZONAS DE TENSION EN EL CONCEPTO DE CALIDAD

El concepto de calidad se subdivide en tres elementos: la calidad de los objetivos propuestos, la calidad de los procesos y la calidad de los resultados. La interpretación intrínseca de lo que es calidad está ligada a valores. Hay varias interpretaciones posibles que se sitúan dentro de una escala en la que existen dos extremos: un enfoque completamente pedagógico-didáctico, frente a un enfoque completamente económico-técnico. El enfoque económico-técnico predomina actualmente a nivel mundial. Cuando este enfoque se vuelve demasiado extremo, no se pueden evitar una serie de efectos adversos como una menor atención a los estudiantes que no rinden tan bien académicamente, una fijación excesiva en los resultados y un interés insuficiente por la forma cómo se persigue la calidad y por el contexto en el que ésta se logra.

1.1 El concepto de calidad

La calidad de la educación depende de la calidad de tres aspectos importantes: objetivos valiosos, estrategias eficientes y resultados suficientes en cuanto al logro de los objetivos (la eficacia o el producto). Por eso, la gestión de calidad se basa en la gestión de estos tres aspectos.

La calidad debe, *primero y principalmente*, estar relacionada con objetivos que se consideran valiosos en un sentido cultural, pero que también son considerados valiosos por los usuarios de la escuela. El término de usuarios incluye aquí todo el espectro de gente y entidades involucradas: en primer lugar los estudiantes, los padres, la comunidad empresarial, la sociedad como conjunto, la comunidad local, todo tipo de segmentos de la sociedad, los docentes. Esto significa que establecer objetivos valiosos no es un mero automatismo. Todos los distintos grupos de interés tienen, por lo menos parcialmente, sus propias opiniones acerca de lo que es considerado valioso enseñar en la escuela. También es normal que en una sociedad que se autodenomina democrática, todos estos grupos se esfuercen para que sus opiniones sobre los objetivos educativos que consideran valiosos se materialicen. Este campo de fuerzas permanente logra, en algún punto, una especie de equilibrio dinámico que se traduce en un macro currículum⁴. Este macro currículum establecido se subdivide posteriormente en niveles y tipos de educación, tomando en cuenta la edad de los estudiantes y el objetivo deseado. Prácticamente en todos los países se trata de un macro currículum elaborado por el Estado. El Estado (el gobierno o la asamblea) elabora el currículum (generalmente luego de largas discusiones y debates), porque tener un sistema de educación transparente y que cumple con las mismas normas en todas las escuelas, es parte de la responsabilidad del nivel central que implica una educación obligatoria, significativa y justa.

Un *segundo aspecto* de la calidad tiene que ver con la forma cómo se enseñan los contenidos, las destrezas y las actitudes establecidas. Esto concierne a los procesos, las estrategias, los métodos y también a las formas de organización. Ello incluye el enfoque didáctico, la metodología, el modo de agrupar a los estudiantes, la organización de la escuela, los reglamentos de la escuela, etc. Es evidente que los docentes competentes con práctica pedagógica-didáctica de aula juegan un papel importante en la calidad de los procesos y estrategias.

El *tercer aspecto* de la calidad tiene que ver con el rendimiento de la educación, la efectividad, la productividad o el producto. El resultado fundamental de la educación debe ser que los comportamientos propuestos en los objetivos sean alcanzados por la mayor cantidad posible de estudiantes del grupo de edad o

4 Nota del traductor: por macro currículum se entiende también una normativa vigente curricular o estándares curriculares.

especialidad en cuestión. Esto debe ser evidente a través de pruebas (orales), exámenes, observaciones y prácticas... La literatura internacional muchas veces se refiere a 'estándares' en este contexto.

Las discusiones sobre la calidad percibida de la educación no siempre son racionales. En muchos casos, el concepto de 'calidad en la educación' se utiliza de manera ambigua. Además, los eslogans como la 'baja de nivel', 'la nivelación' y la 'pérdida de calidad' a veces funcionan como una pantalla que esconde varios motivos. En algunos casos es cuestión de temor al cambio, en otros casos es un lema para convencer a personas no informadas de dejar las cosas tal cual.

Al dar un fundamento conceptual a los tres aspectos de calidad descritos anteriormente, se evidencia constantemente que no es fácil dar una descripción inequívoca de la calidad (el nivel, los 'estándares') de la educación. La interpretación tiene que ver con valores que, a su vez, se derivan de tradiciones, exigencias sociales, visiones sobre el desarrollo de la sociedad, opiniones filosóficas y también, cada vez más, de consideraciones de la psicología educativa. Cuando dos personas hablan de estándares de educación, no es evidente que estén en la misma frecuencia. Al contrario, muchas veces pondrán su propio énfasis y expresarán sus juicios de valores personales, sea de manera explícita o no. Lo mismo sucede cuando grupos en la sociedad expresan sus opiniones sobre cómo se debe interpretar la calidad. La intensidad con que muchas veces se llevan a cabo estas discusiones evidencia que se trata de un tema muy relacionado a valores.

Las discusiones sobre estándares de educación muchas veces se producen bajo la forma de contrastes de distinta naturaleza, tales como:

- cantidad versus calidad
- especialización versus formación amplia
- conocimiento puro versus conocimiento aplicado
- aprendizaje cognitivo versus aprendizaje armonioso
- enseñanza por asignatura versus enseñanza 'integrada' (por totalidades)
- estructura secuencial versus enseñanza por medio de ejemplos
- aprendizaje a corto plazo versus aprendizaje permanente

Cualquier persona que en algún punto estuvo involucrada en innovaciones educativas, sabe que estas visiones se plantean una y otra vez y que los deba-

tientes siempre tienen opiniones que se sitúan en algún espacio entre los dos extremos de estas escalas.

En países modernos podemos notar una tendencia de evolución de la parte izquierda hacia la parte derecha del esquema expuesto a continuación. Los principios subyacentes de la elaboración del macro currículum tienen que ver con estos siete cambios en la educación. Yuxtapuestos en un esquema, se pueden resumir de la siguiente manera:

Esquema: cambios en los principios de educación

Cantidad	↔ Calidad
Especialización	↔ Formación amplia
Conocimiento puro	↔ Conocimiento aplicado
Aprendizaje cognitivo	↔ Aprendizaje armonioso
Planificación en función de las asignaturas	↔ Enseñanza "integrada" (por totalidades)
Estructura secuencial	↔ Enseñanza por medio de ejemplos
Aprendizaje a corto plazo	↔ Aprendizaje permanente

Aquí se ilustra que en caso de enfatizar demasiado en un lado, esto debe ser compensado por un cambio en la otra dirección.

El primer nivel de *cantidad frente a calidad* indica que ya no es posible seguir la evolución de un amplio conocimiento fáctico en esta sociedad de conocimiento cambiante.

El segundo nivel opone la *especialización a la formación amplia* y revela la importancia relativamente menor de la especialización en desmedro de una formación amplia, más general y polivalente.

La tercera yuxtaposición que corresponde a las *asignaturas puras y teóricas frente a asignaturas aplicadas*, indica que el contenido enseñado debe ser aplicado a la práctica misma del mundo técnico o la vida real. Los ejercicios, aplicaciones prácticas, ejemplos prácticos, experiencias, experimentos, prácticas y pasantías se utilizan, entre otras cosas, para todos los contenidos según el caso. El conocimiento puro que no se puede aplicar muchas veces sigue siendo un conocimiento muerto, sin valor de transmisión alguno.

En cuanto al cuarto aspecto que enfrenta a la *educación cognitiva con a la educación armoniosa*, éste plantea que la escuela también se debe responsabilizar del desarrollo de valores, de la educación física y artística.

En la quinta yuxtaposición, referida a la *planificación en función de las asignaturas frente a la educación integrada*, se pretende un cambio hacia una mejor coordinación y coherencia entre las asignaturas.

La sexta escala opone la *estructura sistemática, secuencial* de una asignatura o área de aprendizaje frente a una *enseñanza por medio de ejemplo*. El enorme crecimiento del conocimiento hace imposible aprenderlo todo en la escuela. Para muchas asignaturas se tendrá que recurrir cada vez más a ejemplos representativos en procura de un alto valor de transmisión de conocimientos.

Finalmente, existe un continuo relativo al *aprendizaje orientado a resultados inmediatos* y el *aprendizaje permanente*. Los contenidos de asignaturas que se olvidan fácilmente tienen muy poco efecto sobre el aprendizaje posterior y la vida. Estudiar solamente para aprobar exámenes puede implicar el olvido posterior de lo que se ha aprendido. Cuando invertimos en el aprendizaje con un resultado duradero, es muy importante tener un sólido y potente ambiente de aprendizaje (con muchos ejercicios, práctica y apoyo, en un clima motivador).

Una cosa está clara: el concepto de calidad es un concepto plural en el cual una amplia gama de aspectos sociales, filosóficos, psicológicos y pragmáticos interactúan para llegar a un 'punto de equilibrio' dinámico al encontrar una definición intrínseca de la calidad.

1.2 Distintos enfoques de calidad

A riesgo de simplificar demasiado el asunto, existen básicamente dos movimientos contrastantes en los múltiples y muchas veces contradictorios argumentos. Las dicotomías dividen el tema en una cuestión de blanco y negro, cuando lo mejor sería ubicar los dos polos contrarios en un solo continuo, donde sea posible la existencia de distintas formas intermedias, aunque uno de los polos sea, posiblemente, el dominante.

Un análisis de las ideas en este campo da lugar a dos tipos de pensamiento enfocados a la calidad que –de manera general y demasiado simplificada– pueden ser opuestos. En el primer caso se trata de un enfoque económico-técnico de la calidad; el segundo caso aborda una interpretación pedagógica-didáctica.

1.2.1 El enfoque económico-técnico

El enfoque económico se deduce del pensamiento sobre la calidad del sector empresarial en la economía de libre mercado. Quien tiene un negocio, en este caso una escuela, debe justificar sus resultados. La recompensa también se basa en estos resultados; la remuneración se hace en función del rendimiento. El que rinde mejor recibe más y el que rinde mal recibe menos. La competencia y rivalidad son los estímulos que aumentarán la recompensa. Esto se enmarca en una lucha por captar el mercado. El principio del mercado es la fuerza motriz que dirige y orienta el rendimiento pues el consumidor determinará quién recibe más y quién recibe menos.

Esta premisa aplicada al ámbito educativo, conduce a un fuerte direccionamiento de la educación hacia estrictas normativas curriculares, que se deben considerar como los criterios para la 'remuneración basada en el rendimiento'. El resultado a través de evaluaciones nacionales determina la calidad. Las comparaciones entre escuelas y los 'ranking' de escuelas basados en este resultado, son una prolongación natural de las evaluaciones nacionales. El monitoreo del resultado requerido lleva a un control externo más grande sobre las escuelas, a través de exigencias adicionales al margen del resultado (métodos, organización, modo de agrupar a los estudiantes, sistemas estrictos de inspección). Una consecuencia directa de esta visión es también la pérdida de función de los profesionales, sobre todo los docentes y directivos. Se les reduce cada vez más el espacio para que ellos adecuen y orienten la educación y la enseñanza. En realidad también se reducen –en palabras de Michael Apple– a "obreros semicalificados que solamente se deben dedicar a las tareas prosaicas de mantener la disciplina y preparar a los estudiantes para las pruebas".

1.2.2 El enfoque pedagógico-didáctico

En contraste directo con la tendencia económica extrema, existe el enfoque pedagógico y didáctico en el que la educación se basa en el derecho que tienen los niños y jóvenes a una educación que sea la mejor, más diversa y amplia posible. Aquí la rivalidad no es un factor tan importante porque se trata de que todos los futuros ciudadanos de un país deben recibir una educación que sea valiosa, sensata y significativa. La competencia se sustituye por una alta dosis de solidaridad. Los resultados difieren por definición, tomando en cuenta el am-

plio espectro de estudiantes que van a la escuela. La atención a las necesidades específicas y la ampliación de las mismas, requiere una educación a la medida, que se ajuste lo más posible a necesidades puntuales, en donde las comparaciones entre escuelas no sirven de nada. Sacar provecho de la individualidad de los estudiantes y las escuelas requiere una actitud creativa de los docentes y los directivos, que tome en cuenta las características de los estudiantes que están formando, el contexto y las necesidades locales. En este contexto, la calidad no se determinará desde el nivel central sino desde el nivel de la escuela. Cada una desarrollará una especie de calidad propia, en la que se espera mucho de la interacción creativa entre el comportamiento de los estudiantes, por un lado, y de los docentes por otro. Esta predisposición de los docentes para 'aprovechar de manera creativa' las situaciones relativas a los estudiantes y el comportamiento de éstos es lo distintivo de una relación pedagógica-didáctica. Es una relación bastante impredecible.

Este punto de vista se aplica más fácilmente a la escuela, porque en realidad tiene sus raíces en las características esenciales de la educación y la crianza: una relación pedagógica dinámica, creciente y parcialmente impredecible. En esta visión, la escuela es el eje del control de calidad y los profesionales son los que, en gran parte, determinan el clima y el enfoque pedagógico. Se prioriza la evaluación interna a la evaluación externa. La escuela fortalecerá el control y la evaluación interna porque cada escuela aplicará la calidad a su propia manera. Las capacidades de atención a individualidades de la escuela con una enseñanza a medida (por ejemplo a través del aprendizaje por dominio⁵) son claves.

Pese a la suposición de que predomina el segundo modelo de educación, constatamos claramente que durante los últimos años el primer modelo ha estado ganando terreno. Las posibles causas son, entre otras, una visión económica más bien limitada sobre la educación y una insatisfacción general que contiene una serie de desorientaciones sociales, en la que la educación es muchas veces descrita como el chivo expiatorio (desempleo, delincuencia, rendimiento en la competencia internacional).

El modelo económico-técnico se refleja en un mayor control sobre los resultados de la educación. Al mismo tiempo esto significa mayor énfasis sobre el

5 Nota del traductor: nos referimos aquí a la pedagogía inspirada por Benjamin Bloom.

manejo centralizado de la educación. Por consiguiente, empieza a destacarse otra zona de tensión, además de la diversidad de opiniones sobre calidad: el papel de la escuela frente al papel de la política y gestión centralizada de la educación. Esta zona de tensión no es nueva. Mientras que en el pasado los sistemas de educación centralistas eran la regla y la escuela se dirigía a través de normas fuertes, ahora las evaluaciones nacionales añaden un componente centralizador. Nos podríamos preguntar si, por ende, el impacto de la escuela se subestima. Esta pregunta también se puede formular de otra manera: si pasamos a un control más central de los resultados, ¿no se podrán delegar otros componentes de la organización del aprendizaje y la enseñanza al nivel local? Para estos efectos, debemos averiguar cuáles son los puntos fuertes y débiles del nivel local y central respectivamente. Antes de hacer esto, se deben evaluar los efectos del ‘movimiento de los estándares’⁶, tal como se denomina muchas veces al movimiento hacia un fuerte control sobre los resultados. En otras palabras, ¿en qué medida los estándares determinan de manera confiable qué es la calidad?

1.3 Efectos del ‘movimiento de estándares’

1.3.1 El porqué de la medición

La exigencia de competencia justa en combinación con la confianza en las posibilidades de la medición científica, cambió el énfasis del pensamiento enfocado a la calidad hacia la medición de resultados. Por consiguiente, los contextos, el reclutamiento de estudiantes y docentes, y los procesos de aprendizaje y enseñanza se subordinan a las mediciones obtenidas.

Afín a las tradiciones de la psicología de pruebas, se ha puesto mucha atención a la eficacia de las prácticas de evaluación. Casi no se ha prestado atención al significado social más amplio de las formas de medición y clasificación de estudiantes dentro de la sociedad. Se han publicado muchos estudios sobre las distintas técnicas que compiten en eficiencia. Abundan las discusiones sobre los objetivos y los efectos de medir. Sin embargo, los procedimientos de evaluación existentes han tenido grandes repercusiones sobre las vidas y perspectivas de los estudiantes. Broadfoot (1996,13) se refiere

6 “Standars movement”

a una revisión de Elwein et al., a más de 500 estudios en políticas de evaluación, en la cual demostró que solamente once tenían interés en los efectos de una política de evaluación.

El impacto de las pruebas y evaluación en varios niveles de educación es muy significativo. El sistema de pruebas y evaluación determina de manera implícita y explícita qué es lo que se entiende por educación y qué es lo que se considera importante. Define en una medida significativa la vida dentro de una sociedad. Al trabajar solamente en la mejora de las técnicas de medición y no concentrarse suficientemente en lo que se hace con los resultados, los medios se vuelven más importantes que los fines en la educación. En la medida en que esto sucede, el sistema de pruebas y evaluación es un factor de estancamiento en el desarrollo de la educación.

En este caso, las pruebas se convierten en un obstáculo para la innovación educativa y las respuestas ante nuevas situaciones sociales. Los sistemas de pruebas y evaluación son cada vez más refinados y sofisticados. La innovación se limita al marco de las técnicas de evaluación. Como Wittgenstein lo expresó alguna vez, "la verdad existe solamente dentro de cierta gramática" y los cambios en la educación seguirán limitados por la gramática de sistemas de pruebas y evaluación cada vez más refinados, un tema que nunca será suficiente para los estadísticos. Es por eso que el cambio y desarrollo como tales, solamente son posibles dentro de un sistema. Las mejoras también pueden ser detalles que no afectan al sistema en sí. A la última observación se puede añadir que los detalles añadidos como cambios, en estos casos muchas veces esconden la realidad. Más de una supuesta gran innovación educativa es simplemente una variación sobre el mismo tema de siempre. Para el mundo exterior parece innovadora, pero en realidad no es más que una confirmación de las estructuras básicas y sus filosofías subyacentes.

El 'movimiento de los estándares' tiene actualmente un éxito creciente en varios países europeos. En un estudio comparativo sobre la educación superior, Neave planteó "el auge del Estado evaluador" (1989, 9). Lo consideraba como una forma de "ética competitiva" determinada de manera externa, que es un motor para el desarrollo del sistema educativo. El énfasis reside en una evaluación a posteriori, por lo que la evaluación del producto se vuelve más importante que

la evaluación del proceso. En otras palabras, el Estado utiliza un 'nuevo orden de dominación' que funciona de esta manera: "Implica que el Estado se retira de la llanura oscura del aplastante detalle, para mejor refugiarse en las alturas claras y prominentes del eficiente 'perfilamiento' estratégico" (p.14).

1.3.2 Dificultades en la medición de estándares

Límites de la medición

Al medir el comportamiento humano, rara o ninguna vez existe una escala fuerte. Esta escala implica la existencia de un punto de partida claro, de un punto final claro y también que todos los puntos en la escala están a una distancia igual el uno del otro. Por lo tanto, si le atribuimos una medida de cero a diez puntos, hay un punto de salida absoluto con un valor de cero y un punto con un valor máximo de diez. Es difícil mantener hasta el extremo esta afirmación al medir, por ejemplo, la ortografía. Si una persona comete quince errores en un ejercicio de dictado difícil, igual será considerada como alguien con buena ortografía. Alguien que no comete errores, obtiene el punto máximo absoluto. El ejemplo demuestra una vez más que una prueba define un punto mínimo y máximo en algún lugar.

La manera cómo se define esto siempre estará sujeta a discusión y estará relacionada con una norma que fue determinada 'en algún lugar'. Mientras más se reconozca esta norma a través de consenso, más se aceptará. En ese caso, tal consenso proviene de exigencias bastante precisas, determinadas por una asamblea o una norma estadística, por ejemplo, en donde se parte de un promedio. La subjetividad aumenta si existe menos consenso o menos base comparativa. La distancia entre los puntos también sigue siendo un problema. Si María obtiene 8 sobre 10, ¿esto la hace dos veces mejor que Juan, quien obtuvo 4 sobre 10? No, esto no es verdad. Lo único que está claro es que las notas proporcionan un orden de clasificación. María obtuvo una nota mucho mejor que Juan y una nota un poco mejor que Pedro quien obtuvo 7 sobre 10.

Esto también está lleno de subjetividad, porque a cada pregunta en una prueba se atribuye una cantidad de puntos. Por ejemplo, en una prueba de opción múltiple muchas veces se atribuye un punto a cada pregunta. Pero ¿cada pregunta es igual de importante que la otra? ¿En qué basamos esto? Y si

atribuimos más o menos puntos a una pregunta, ¿en qué se basaría esto?

Además, se podría decir que una nota no dice nada sobre el perfil de conocimiento del estudiante. ¿Qué tipos de preguntas no podría contestar María y qué tipos no podría contestar Pedro?. Aquí tampoco hay base comparativa. La nota solamente expresa el orden de clasificación y no dice mucho sobre la calidad.

Se vuelve incluso más difícil cuando se atribuyen notas a preguntas abiertas. ¿Cómo atribuir notas en este caso sin dejar demasiado margen? Existen varios estudios en donde distintos docentes atribuyen notas a la misma prueba, con una gran diversidad de notas como resultado. Sin embargo, la alternativa de utilizar solamente preguntas cerradas implica un menor alcance de los contenidos a aprender.

La subjetividad, que siempre está presente en cada prueba, incluso seguirá aumentando cuando uno suma los resultados de varias pruebas en una sola nota general. Una vez más, existe el desafío de dar un porcentaje de las notas a geografía y un porcentaje de las notas a matemáticas. ¿En qué se basa la diferencia? ¿Qué es importante y qué es menos importante? Es más, ¿qué es importante dentro de un contexto A y qué es importante dentro de un contexto B?

Se dan pasos aún más grandes cuando comparamos clases o departamentos y, tanto más, promedios de escuelas. ¿Qué diversidad de contextos se encuentran escondidos en un promedio dado? ¿Qué tipo de estudiantes hay? ¿Qué docentes? ¿Qué padres? ¿Qué infraestructura? ¿Qué entorno? ¿Qué cultura escolar? ¿Qué convicciones filosóficas contribuyen a los resultados?, etc.

Investigaciones recientes demuestran que algunas escuelas tienen, además de departamentos muy eficaces, departamentos muy deficientes (Sammons et al., 1996).

Obviamente, es un hecho que los que realmente se dedican a la psicometría están al tanto de estos problemas. Ya se han hecho muchos esfuerzos para reducir el grado de subjetividad. Se ha construido un aparato estadístico impresionante y sofisticado con base en esto. Sin embargo, ello no significa que la atribución directa de puntaje al comportamiento no se sigue basando siempre en un factor de subjetividad. Incluso con los cálculos más refinados, no se puede eliminar este "pecado original básico". Los métodos estadísticos más impresionantes no pueden quitar tal defecto de raíz. Ninguna acrobacia de números hará que la red de seguridad para los factores subjetivos sea por

demás. Por eso, el lema "medir es conocer" claramente requiere ser matizado, siempre tomando en cuenta que la decisión básica es subjetiva e incluye la reducción cualitativa de las notas, especialmente en el comportamiento humano. Por eso, los estándares cubren sólo parcialmente la calidad de la educación recibida.

Una escuela no es un negocio

Muchas veces se señala que la educación puede aprender mucho del control de calidad que se aplica en el sector empresarial. Ello puede ser cierto, pero no debería impedir que tomemos en cuenta las particularidades de los dos sistemas. La educación y los negocios deben conocerse, apreciarse y estimularse mutuamente, pero nunca deberían absorberse el uno al otro. Los negocios dan forma a la tecnología, no a la gente. Claro que no solamente producen máquinas básicas y ciegas, y sí prestan atención a aspectos humanos, pero su mundo todavía choca con el de la educación. Y esto es una buena cosa. No debemos permitir que se cree un todo amorfo a partir de una fusión entre la educación y el mundo de los negocios. Debemos aceptar esta tensión, no como un problema sino como una fuente de creatividad. Ambos mundos deben hacer lo que mejor hacen. Tal diversidad es una fuerza impulsora.

La educación tiene mucho que aprender de los esfuerzos que se hacen en el sector empresarial para efectuar un control de calidad⁷. Estos esfuerzos muchas veces se resumen en el concepto de "control de calidad total" o 'control de calidad integral'. El sector empresarial asume una posición más flexible y es capaz de responder más rápidamente a circunstancias cambiantes en la oferta y la demanda.

Por otra parte, es un hecho que los métodos para aumentar la calidad ya existen en la educación desde hace mucho tiempo, pero que tal vez su adopción sea menos sencilla. Pensemos, por ejemplo, en el aprendizaje por dominio⁸, los sistemas de monitoreo de estudiantes, etc.

Esto también ilustra que una escuela no puede ser equiparable a una empresa. Claro que hay gran cantidad de similitudes, pero también hay diferencias significativas:

7 Nota del traductor: en Flandes se maneja el término que traducido literalmente sería "cuidado de calidad" o "atención a la calidad" que traducimos aquí como "control de calidad" porque este término no existe en la literatura hispana.

8 En inglés "mastery learning".

- La educación no es una iniciativa libre, es obligatoria para todos los estudiantes.
- La educación es ensombrecida por fuertes restricciones estructurales (libertad de elección de escuela, currículos, regulaciones...).
- El objetivo de la escuela no reside en obtener ganancias sino en educar a estudiantes, lo que sea que ello que signifique.
- Los objetivos de una escuela muchas veces son más abiertos. Por eso, la eficiencia y eficacia son difíciles de evaluar.
- Actualmente solo existe una cantidad limitada de parámetros claros para medir la calidad de una escuela. Los parámetros utilizados son a veces unilaterales y se limitan a los resultados de la escuela, sin tomar en cuenta los aportes de los estudiantes. Por consiguiente, las diferencias de calidad consisten en diferencias de reclutamiento.
- El pago de los empleados tampoco se basa en determinados requerimientos de calidad.

Estas diferencias llevan a Fielding a afirmar que “lo que es preocupante aquí es la facilidad con la que se asume que las prácticas en la industria: a) merecen ser introducidas, b) son bien investigadas y c) eficaces. El jurado está seguramente al tanto de la carencia de bases probatorias de estas tres suposiciones” (1999, 176).

Dicho lo anterior, está claro que los procesos de mejora de la calidad en el sector empresarial se deben adaptar a la educación. Por otro lado, no hay razones para reemplazar fórmulas de calidad cuyo valor se ha justificado en la educación, por otros sistemas que se basan menos en la educación. Por eso, la calidad de la educación coincide sólo parcialmente con la calidad que se mide en el sector empresarial.

Comparación de escuelas

La noción cada vez más popular de comparar las escuelas entre sí y luego clasificarlas de acuerdo con la calidad, se ajusta completamente al punto de vista de la ‘gestión eficaz del rendimiento’. Las referencias a ‘información al consumidor’ que lleva a la mejor compra son innumerables. El consumidor debe tener una opción y esto solamente es posible cuando tiene información clara sobre la calidad. Es evidente aquí la comparación con una mercadería. Resulta relativamente simple examinar detergentes y ollas a presión, analizando sus

características físicas y químicas e ilustrar su calidad en términos numéricos. Sin embargo, esto no es tan evidente al examinar el rendimiento de los estudiantes y lo es menos para escuelas como conjunto.

Las notas obtenidas por los estudiantes de una escuela en pruebas externas y centrales llaman la atención. La elaboración de una lista de escuelas basada en los resultados que éstas han obtenido en evaluaciones nacionales es muy tentadora, porque reduce una realidad compleja a números simples. Las tablas comparativas son muy populares en Inglaterra; en Francia, la clasificación de todas las escuelas se publica con base en el examen de bachillerato. La revista que publica esta clasificación (*Le Monde de l'Education*) obtiene el doble del volumen de ventas con esa edición especial. Debido a una demanda presentada por un periódico nacional, hace poco en los Países Bajos se volvió obligatorio publicar, y por lo tanto clasificar, los resultados de las escuelas. A pesar de la oposición de la inspección holandesa, la publicación de los resultados de las pruebas se volvió obligatoria por ley.

Existen amplias evidencias en investigaciones (Mortimore, 1998, 207) que demuestran que la clasificación de escuelas basada en exámenes estandarizados no es justa.

Esas cifras aproximadas no dicen nada sobre la calidad de una escuela si uno no toma en cuenta el reclutamiento de estudiantes; más específicamente su situación socioeconómica y sus capacidades individuales. Está clarísimo para todos que las escuelas con un alto porcentaje de estudiantes vulnerables admitidos no tienen ninguna posibilidad frente a, por ejemplo, escuelas con una admisión selectiva. Es muy probable en ese caso que la escuela con un alto porcentaje de estudiantes vulnerables admitidos enseñe más a sus estudiantes que la escuela que selecciona únicamente a niños inteligentes. Estas comparaciones excesivamente simplificadas se rechazan, con toda la razón, en círculos científicos. Sin embargo, la gran mayoría de la población no ha desarrollado un sentido crítico suficientemente sólido como para no dejarse seducir por la simplicidad de las cifras. El resultado es que se desacredita a las escuelas con un reclutamiento negativo, muchas veces de manera equivocada.

Un estudio interesante realizado por la *London School of Economics* arroja nueva luz sobre las diferencias entre las escuelas (Robinson, 1997). Los factores reales que determinan las diferencias en el rendimiento de las escuelas se originan, en gran parte, en tres variables:

- El nivel de pobreza en el que crece un estudiante. Los resultados escolares están relacionados con los niveles de pobreza, que a su vez llevan a una amplia gama de formas de comportamiento no relacionadas con la escuela. La reducción de la pobreza en la sociedad reducirá los malos resultados escolares.
- Un reclutamiento más alto tiene un efecto positivo sobre los niveles de rendimiento de todos los estudiantes en una escuela, incluyendo el de aquellos de clases sociales más bajas. Este es un argumento a favor de un reclutamiento equilibrado de estudiantes de forma imparcial. Las escuelas gueto causan una espiral descendente. Socialmente, esto significaría que debe haber ciertos límites a la libre elección. En este sentido, la mayoría de gente está a favor de la justicia social y solidaridad, pero no cuando tiene que ver con sus propios hijos.
- El interés y compromiso de los padres con la educación de sus hijos.

Las conclusiones de este estudio son, en realidad, preocupantes. Mucho más que los factores típicos de la educación tales como los métodos, el modo de agrupar a los estudiantes, un buen material didáctico, deberes o no, entre otros, son el entorno social y una admisión no equilibrada los elementos que determinan las diferencias entre escuelas. Entonces, ¿de qué manera estas diferencias reflejan la calidad de una escuela?

También se asume que los típicos factores de calidad en la educación como los métodos, contenidos, docentes, orden en las clases, modo de agrupar a los estudiantes y otros, no determinan más que el 20% de la variación en los rendimientos escolares susceptibles de medición (Creemers 1991, p.9). El veredicto es claro: el entorno y talento determinan el 80% de la variación. En realidad esto significa que solamente se puede manipular el 20% de las diferencias (medibles) para mejorarlo aumentando la típica calidad educativa.

Todo ello no significa que dentro de esta forma de pensar no exista una búsqueda empeñosa de métodos estadísticos para corregir los factores del entorno e inteligencia. Existen intentos en Inglaterra y Países Bajos, por ejemplo, de establecer categorías de escuelas basadas en el entorno socioeconómico.

Pero aquí también existe la tendencia a simplificar. ¿Qué es un entorno socioeconómico bajo? Esto es fácil de definir si los estudiantes provienen de familias con padres de bajo nivel de estudios (padre o madre) o si los niños

reciben subsidios para almuerzos escolares. Aquí también la realidad es un poco más compleja de lo que las cifras muchas veces sugieren. Por eso, la calidad de una escuela no se puede expresar tan simplemente como la información al consumidor define una mejor compra.

Mejoras en función del entorno social

En círculos científicos existe un consenso según el cual los resultados de las escuelas no deben simplemente compararse, sino que se debe introducir un factor de corrección basado en características personales, sobre todo en la inteligencia y el entorno social. La inteligencia se medirá, naturalmente, con las pruebas de inteligencia existentes. Dentro del marco de este análisis, la pregunta de qué es la inteligencia y cómo se relaciona con los resultados escolares queda fuera de discusión.

En otras palabras, la inteligencia muchas veces guarda relación con los resultados escolares, lo que hace que algunos críticos afirmen que, en realidad, se están midiendo en gran parte los mismos factores que los que determinan los resultados escolares. Tal como hemos mencionado anteriormente, éstos están íntimamente ligados al entorno socioeconómico de los estudiantes: los factores de pobreza y estimulación dentro de la familia son muy importantes para determinar las diferencias entre las escuelas.

Entonces, las siguientes preguntas lógicas deben ser cómo se determina el entorno social más bajo y cómo se cuantifica. Los indicadores clásicos son la profesión o educación y estudios de los padres; o, como se hace hoy en día en Inglaterra, los estudiantes de familias que reciben almuerzos escolares subsidiados. Esto es, en realidad, un indicador de exclusión social y pobreza.

Es cada vez más evidente que tal clasificación no es precisa. La pobreza y exclusión social están relacionadas con una amplia gama de factores. Un estudio reciente a gran escala elaborado por el *New Policy Institute* en Londres (Howarth, 1998), distingue nada menos que 50 indicadores clave de pobreza y exclusión social en la población. De estos, 14 están relacionados con niños o jóvenes.

A continuación la lista de estos factores:

- Desempleo de los padres o de al menos de uno de ellos.
- Menos de la mitad de los ingresos promedios.
- Bebés de peso más bajo que el normal (25% más con madres en clases más bajas).
- Accidentes fatales (el doble en la clase social más baja).
- Niños que terminan su educación sin un título.
- Niños que son expulsados de la escuela (tres veces más en niños afrodescendientes).
- Niños de padres divorciados (dos veces más frecuentes en esposos sin educación).
- Madres-niñas menores de 16 años (4,3 de 1.000 nacimientos).
- Niños con trastornos del carácter en institutos.
- Desempleo juvenil.
- Problemas de pago de crédito con empleados jóvenes.
- Mala situación financiera de adolescentes de 16 y 17 años.
- Períodos de tratamiento contra la drogadicción.
- Suicidios (60% más en grupos más bajos).
- Jóvenes de 19 años sin título alguno (30% en Inglaterra).
- Jóvenes de 23 años con antecedentes penales.

Todos estos indicadores, por supuesto, pueden ocurrir simultáneamente y son tan solo un pequeño grupo pues existen 36 indicadores más de pobreza y exclusión social que no se enumeraron aquí.

La pregunta que nos interesa es ¿cómo todas estas posibles combinaciones y diferencias se pueden agrupar en cifras para corregir los resultados escolares en función del entorno social?

Una vez más se deben tomar algunas decisiones subjetivas para compensar la contribución de cada subfactor.

1.4 El contexto social de la medición

El "movimiento de estándares" corre el riesgo de no prestar suficiente atención a los aspectos sociales de las pruebas con base en normas definidas a nivel central. Si son exagerados, los procedimientos de prueba se convierten en una ilustración de un modelo educativo comparativo y competitivo. O como lo

formula Eisner: "Nuestra economía se basa en un modelo competitivo y hay demasiados reformistas que desean comparar la educación con los negocios y considerar los factores que ellos consideran que deben infundir la educación, como similares a los que inspiran al mundo empresarial" (Eisner, 1999, 660). Eisner mismo no es un defensor del modelo competitivo porque la motivación viene en primer lugar y principalmente con la calidad de la experiencia, posible gracias a un trabajo significativo. Deberíamos tener realmente una visión diferente sobre la misión de las escuelas, "pero debemos evolucionar de una concepción de la educación como una carrera de caballos o una especie de olimpiadas, hacia una concepción de escuelas como lugares que fomentan los talentos particulares de los estudiantes. La buena escuela no disminuye las diferencias individuales; las aumenta. Aumenta el promedio e incrementa las discrepancias" (660). Con esta visión, Eisner ilustra una vez más cómo los sistemas de pruebas y evaluación concuerdan con cierta visión sobre la sociedad, la vida social y, por tanto, la calidad.

La evaluación del rendimiento como tendencia, se contrapone en gran parte a lo que muchos organismos de inspección tienden a hacer (o lo complementan). Normalmente, las inspecciones están más interesadas en los procesos y contextos de las escuelas que en sus resultados. Esto es, por lo menos, la conclusión que saca Broadfoot de estudios comparativos. Ella considera que en los clásicos sistemas centralistas el control se basa más en las inspecciones que controlan los procesos en la escuela. Por otro lado, cree que en sistemas en donde se da mucha libertad en cuanto a contenidos educativos y currículos, y en donde los docentes tienen bastante autonomía, se presta más atención a la evaluación del producto llevado a cabo por las instituciones centrales u organizaciones cercanas al gobierno. En ambos casos el tema es el control central. Sin embargo, en un caso está orientado a los procesos y en el otro caso se centra en los productos (Broadfoot, 1996, 120). Ambos casos pretenden reflejar la calidad de las escuelas. Con esta conclusión se crea una nueva zona de tensión importante (además de la zona de tensión entre el monitoreo de procesos y el monitoreo de productos), concretamente en el equilibrio entre el impacto de la escuela y el impacto de la política educativa central de un Estado. La interrogante aquí es si podemos influir en la calidad de una escuela desde el nivel central.

LA ZONA DE TENSION ENTRE EL IMPACTO LOCAL Y CENTRAL

Los sistemas de inspección se organizan a nivel central. Desde esta posición, la inspección debe monitorear y garantizar la calidad de las escuelas. La inspección es un importante mecanismo de dirección desde el nivel central para monitorear las escuelas. Sin embargo, también existen otras medidas de dirección en ese nivel central. El impacto de estas medidas sobre la calidad de la educación se debe comparar con el impacto y poder de las escuelas. Aquí también existen mecanismos importantes para asegurar la calidad. El tema de este campo de tensión es cómo se logra un equilibrio entre el nivel central y local.

2.1 El impacto del nivel central

La política central tiene a su disposición una serie de estructuras y procedimientos para controlar y manejar la calidad de la educación. Esto ocurre a veces de manera indirecta más que directa.

2.1.1 Mecanismos que direccionan desde la política central

De manera indirecta, pero aún reconocible al examinarla más detenidamente, la *estructura* de la educación juega un papel en la definición de la calidad.

Las estructuras definen la carrera escolar de los estudiantes y, por lo tanto, también sus posibilidades de promoción o, de ser el caso, sus posibilidades de transición o cambio de especialidades. Una estructura integral se refiere claramente a una educación básica unificada y más amplia. La extensión del período común llevará a la postergación de la elección de estudios y por lo tanto creará más espacio para una educación amplia y armoniosa. Son evidentes las conexiones entre la cultura, que es cada vez más complicada, y la ampliación del currículo unificado. No cabe duda, por ejemplo, que hay una diferencia en el hecho de que los estudiantes elijan asignaturas o especialidades a los 12 o a los 15 años. Incluso con los mismos objetivos, habrá una diferencia sustancial entre las ofertas de contenido de las dos variantes. En el segundo caso, habrá más espacio para fines de orientación, conocer áreas de contenido más amplias, actividades de experimentación, etc. Habrá menos presión desde el nivel bachiller y por eso se evita la especialización temprana. En cuanto la estructura educativa se diferencia más, también dará pie a una educación básica menos general y común. En tal caso se podría ir tan lejos que la contribución relativa de la educación básica se eliminase sistemáticamente en beneficio de asignaturas aplicadas, que pudiesen ser utilizadas inmediatamente para una especialización, pero que no estarían enfocadas a la vida diaria y al desarrollo personal.

Además de la estructura de la educación, que, entre otras cosas, tiene cierto impacto sobre el contenido de las asignaturas, la distribución de asignaturas o cronogramas de clases afectan la definición de los contenidos de una manera más explícita. En realidad, los cronogramas de clases inciden en el peso relativo asignado a determinada asignatura o área de aprendizaje. Este peso relativo es en sí un sustrato de procesos complejos y sutiles de valores, impacto, poder y estatus en una sociedad. El mover solamente una hora en estos equilibrios creados trabajosamente, puede causar intensos conflictos y luchas territoriales. Por cierto, dichos equilibrios son perpetuados e incluidos en un sólido conjunto de una estructura organizacional en las asignaturas. Las certificaciones de competencias, los esquemas de rendimiento, el currículo, las asociaciones de docentes, los métodos didácticos, la asesoría, la formación continua, la inspección y la formación docente inicial se basan todos, en buena parte, en la división del currículo en asignaturas.

Por eso, está claro que tocar estos equilibrios debe ser una acción motivada y justificada rigurosamente. Estemos de acuerdo o no con el equilibrio existente, casi no hay alternativa. Una vez que estas proporciones se hayan establecido, deben respetarse. Además, estos horarios se deben monitorear desde el nivel central para evitar la discriminación, parcialidad y desigualdad de oportunidades. Desde el punto de vista de las oportunidades óptimas para el estudiante, no estaría bien pasar dichas decisiones al nivel local. Tales decisiones van más allá de la base local. Por eso, es extraño constatar que en algunos países el gobierno central está reduciendo su control sobre los horarios mínimos. Lo menos que se puede decir es que el gobierno define esquemas que indican la cantidad mínima de clases por asignatura.

En un riguroso estudio comparativo en 26 países económicamente importantes, sobre la definición de la diversidad y lo común en la política educativa (Glenn, 1994), se constató que tanto las asignaturas que se enseñan que la cantidad mínima de horas que se las debe dedicar en cada fase intermedia del programa educativo, se han definido en casi todos los países.

El direccionamiento más evidente de los contenidos proviene del macro currículo, que existe en casi todos los países. En algunos países el macro currículo es más detallado que en otros. Los países que quieren dar a los docentes la libertad necesaria, generalmente se refieren a lineamientos curriculares mínimos. En caso de que no existan dichos lineamientos, lo usual es que sean reemplazados por programas de pruebas nacionales⁹. Además de un macro currículo o lineamientos curriculares mínimos, la gran mayoría de países también tiene un sistema nacional de evaluación. Estas evaluaciones nacionales definen considerablemente el contenido de la educación, porque deciden, en última instancia y de forma muy concreta y detallada, qué se debe entender por objetivos, elementos del macro currículo, o metas finales. Cuando tales pruebas sirven como examen final, determinan en gran medida el contenido de, digamos, los dos últimos años de la educación secundaria. Sin embargo, de manera indirecta, también ejercen presión —a través de la posición fundamental de estos exámenes— sobre los años anteriores. Si además de ello se organizan pruebas interinas, como por ejemplo el caso en Inglaterra a la edad de 7, 11, 14 y 16 años, la enseñanza y el currículo en esa medida trabajan exclusivamente en función de las pruebas.

9 Nota del traductor: Un ejemplo de ello son las pruebas de estado realizadas en Colombia, ICFES.

Una forma leve de evaluaciones nacionales es el estudio nacional de la educación¹⁰. Es una manera científica de probar si se han logrado determinados objetivos en las escuelas de un país o una región, y en qué medida. Estos estudios son realizados aleatoriamente y de manera muestral anónima, y pueden servir de retroalimentación para las escuelas sin ser una amenaza.

Los mecanismos que direccionan y que no se deberían subestimar son los libros de texto o, en una forma más refinada, los paquetes educativos. Se ha encontrado que los manuales tienen una fuerte influencia en el comportamiento de los docentes en el aula. Sin embargo, de acuerdo con las investigaciones, las formas en las cuales se sigue un manual varían considerablemente. Por lo tanto, el mismo manual no necesariamente implica la misma educación (Standaert & Troch, 1998, 111). En este sentido, los docentes actúan como salvaguardas o garantes (Vrieze et al., 1995).

Dentro de estos mecanismos que direccionan y que –de manera directa o no– se definen desde el nivel central, los organismos de inspección juegan un papel especial. La inspección debe asegurar que se cumpla con los mecanismos mencionados o que por lo menos se los use de manera legal. Además, la inspección debe monitorear si los procesos que llevan a una mejor calidad y rendimiento dentro de una escuela cumplen con los criterios de calidad. Esto no es una tarea simple, porque –como hemos dicho anteriormente– la calidad es, por lo menos parcialmente, un concepto subjetivo.

Sin embargo, en años pasados hubo un flujo de estudios encaminados a buscar las características generales que definen una buena escuela. Esto formó parte de la investigación sobre la ‘escuela eficaz’ que resultó en una serie de características de buenas escuelas. Es un enfoque fundamentalmente centralizado, porque estas características también se pueden establecer desde el nivel central como criterios de calidad.

10 Nota del traductor: En inglés, este estudio se conoce como national assessment research. Es una investigación de carácter muestral y no censal que evalúa la calidad de la educación

2.1.2 La escuela eficaz

Mortimore define la escuela eficaz como “una escuela en donde los estudiantes progresan más allá de lo que se podría esperar, con base a las características de la población estudiantil matriculada” (Mortimore, 1998, 319). En otra parte describe la escuela eficaz de manera más específica: “Una escuela eficaz a menudo promueve los más elevados logros académicos y de otro tipo para el máximo número de sus estudiantes, independientemente de la situación socioeconómica de sus familias” (Ibid., 319). Otros autores, como Reynolds, se refieren más bien a “organizaciones de alta confiabilidad” (Ibid., 319).

La búsqueda de la escuela eficaz generó muchas investigaciones dedicadas a enumerar las características de las buenas escuelas. Scheerens y Bosker analizaron más de setecientos estudios para llegar a una lista de factores de éxito fundamentales (Macbeath, 1999, 9). La lista más conocida viene de Sammons, Hillmann y Mortimore (1994), quienes llevaron a cabo una investigación de revisión por encargo de la Oficina de Normas Educativas en Inglaterra. Éstos determinaron once factores que son característicos de las ‘escuelas eficaces’. La siguiente tabla contiene un resumen de tales factores (Mortimore, 1995, 11).

Tabla 1: Los once factores de una escuela eficaz

1	Liderazgo profesional de los directivos	Líderes firmes y decididos Un enfoque participativo Profesionales destacados
2	Visión y objetivos comunes	Unidad de propósito Coherencia de la práctica Compañerismo y colaboración
3	Un entorno de aprendizaje	Un ambiente armónico y ordenado Un entorno laboral atractivo
4	Enfocado en la enseñanza y el aprendizaje	Maximización del tiempo de aprendizaje Énfasis académico Concentración en los logros
5	Enseñanza significativa	Organización eficiente Claridad de objetivos Clases estructuradas Práctica adaptativa
6	Altas expectativas	Altas expectativas en todo sentido Comunicación de las expectativas Ofrecer desafíos intelectuales
7	Refuerzo positivo	Disciplina clara y justa Retroalimentación
8	Monitoreo del progreso	Monitoreo del rendimiento estudiantil Evaluación del rendimiento escolar
9	Derechos y responsabilidades estudiantiles	Aumento del autoestima estudiantil Posiciones de responsabilidad Control del trabajo
10	Asociación entre la escuela y el hogar	Compromiso de los padres
11	Una organización que aprende	Desarrollo del personal centrado en la escuela

Estos factores no se deben considerar como el camino seguro a la eficacia. Son el resultado de estudios realizados en varios países que muchas veces utilizan distintos métodos, pero que siempre llevan a los mismos factores.

No obstante, los investigadores son prudentes y siempre afirman que sus conclusiones tienen que ver con conexiones (correlaciones) estadísticas, más que con explicaciones. Lo que también es importante es que los factores están relacionados, de modo que influyen el uno en el otro dentro de un contexto escolar específico. En distintas escuelas también podemos encontrar diferentes correlaciones entre el rendimiento escolar y uno o más de los factores seleccionados, justamente porque son interdependientes. "El conjunto es más grande que la suma de las partes" (Macbeath, 1999, 11). Como combinación y como conjunto, los once factores enumerados pueden conformar una serie de parámetros para la escuela, pero no pueden contar toda la historia.

Por ejemplo, se debe poner en perspectiva el concepto de escuela. Parecen haber muchas escuelas que, de una manera muy distinta, son más eficaces o menos eficaces dentro de sus distintos departamentos. Los investigadores se refieren a esto como "eficacia diferencial" (Mortimore, 1998, 195). Los estudios también demuestran que la eficacia varía si se toma en cuenta la edad de los estudiantes y su progreso en el sistema escolar. Se constató, por ejemplo, que conforme los estudiantes progresan en su educación, la influencia de la clase social aumenta. Igualmente se encuentran diferencias al tomar en cuenta distintos grupos étnicos. Los resultados obtenidos por niñas y niños chinos, indios y paquistaníes son superiores que los logrados por niños blancos, por ejemplo. Otro estudio mostró que las escuelas que eran muy eficaces para niños superdotados, eran menos eficaces para los estudiantes menos dotados (Macbeath, 1999, 11).

Del mismo modo, nos estamos refiriendo aquí a correlaciones con rendimientos exactamente medibles, de manera que, obviamente, debemos ser más cuidadosos al calcular la influencia sobre la eficacia de la formación de actitudes y el desarrollo de capacidades intelectuales más elevadas. De esta manera equilibrada, también debemos considerar las explicaciones de la variación cuando se calcula el impacto de la clase y la escuela. Aquí también varían las cifras. Por ejemplo, Mortimore encontró pruebas estadísticas para explicar el 25% de la variación entre los estudiantes (de una escuela primaria) a través de factores de la escuela eficaz. Por otra parte, solamente pudo explicar la variación del 5%

(en esa escuela específica) a través del contexto social (Mortimore, 1995, 13). En prácticamente todos los estudios recientes sobre el impacto de los factores de aula y escuela juntos, Reynolds encontró porcentajes de variación entre el 8% y 14% (Reynolds et al., 1994, 220). Estudios en algunos países del Tercer Mundo demostraron que los factores de aula y escuela explican el 27% de la variación, frente al 3% para el contexto social (Ibid., 222). Los estudios sobre eficacia escolar igualmente demuestran cada vez más diferencias culturales entre el impacto de los distintos factores. Por ejemplo, se constató que el factor de liderazgo del directivo no es muy importante en los Países Bajos. Esto se aplica aún más, por ejemplo, en Dinamarca, donde el liderazgo escolar es una responsabilidad compartida de algunos docentes.

Todavía se encuentra cierta reserva acerca de los resultados de la investigación sobre 'escuelas eficaces'. Algunos críticos dicen que los factores estudiados aún se basan demasiado en la perspectiva del docente. Tal vez deberíamos tener más en cuenta que también es importante lo que piensan los estudiantes. Aquí Macbeath se refiere a un estudio escocés que demostró que los estudiantes consideran importante las condiciones de los baños; algo bastante sorprendente. En consecuencia, la inspección empezó a controlar el estado de los baños (1999, 15). Otra crítica que se escucha a veces es que los estudios sobre eficacia escolar parten de la suposición de que los estudiantes quieren aprobar los exámenes. Si por cualquier razón ese no es el caso, muchas de las estrategias de mejora escolar seguramente fallarán (Mortimore, 1998, 327).

En general, la investigación sobre la eficacia escolar sigue siendo un fascinante punto de referencia para la evaluación de las escuelas. Como los factores son interdependientes, varían de escuela en escuela y solamente explican una parte de la disparidad. Debemos asegurarnos entonces de no caer en extremos asumiendo que las escuelas pueden hacer toda la diferencia. A veces sucede que los políticos caen en esa trampa y esperan demasiado de la escuela, mientras que los niños están aprendiendo o ya han aprendido muchísimo fuera de ella. Los organismos de inspección también deben tomar en cuenta esto. Los factores que hacen una escuela eficaz no pueden ser una lista de verificación para monitorear escuelas o llamar la atención a los docentes únicamente con base en esto. Como instrumento central, los factores de la escuela eficaz pueden servir de insumo para inspecciones, pero nada más que eso. El propio contexto de

cada escuela y la escuela como organización que aprende, proporcionan más argumentos para utilizar los factores de una buena escuela, en primer lugar, para la evaluación interna.

En el estado actual de la investigación, investigadores importantes como Reynolds, Creemers y otros ven el futuro de su trabajo en el campo de las 'escuelas eficaces' de la siguiente manera: "La posibilidad fascinante de que se necesitan distintos tipos de regímenes escolares dentro de diferentes países para generar los mismos procesos eficaces en aula, es una constatación potencialmente importante" (Reynolds, Creemers et al., 1994, 221). En realidad, debemos tener cuidado de no implementar inmediatamente a nivel central los factores que caracterizan a una escuela eficaz. Esta idea también puede servir de inspiración para los sistemas de inspección.

2.1.3 Falta de claridad respecto al impacto central

Dudas acerca de la importancia de la centralización

Bajo la influencia de, entre otras cosas, la investigación sobre la implementación de innovaciones en educación, muchos países europeos experimentan actualmente una demanda de más espacios para políticas locales. Los organismos de políticas centrales se han dejado convencer, sin prisa pero sin pausa, de las evidencias de estas investigaciones.

Otro punto de partida muy concreto para lograr mayor autonomía local es, probablemente, la existencia de fuertes presiones desde las reglas y restricciones legales. De hecho, muchas veces las mismas autoridades llegan a la conclusión de que ya no es productivo describir tan detalladamente todos los acontecimientos y situaciones posibles.

Otra perspectiva para debatir aun más sobre la autonomía local consiste en enfatizar el denominado principio de subsidiaridad. De acuerdo con este principio, los temas que pueden ser tratados a un nivel más bajo o subordinado del sistema social no deben definirse a un nivel más alto o central. La idea viene de la encíclica papal *Quadragesimo Anno* que data de 1931. Basada en el principio

de subsidiaridad, ésta describe una sociedad entre la lucha de clases y el capitalismo. Hoy en día, el principio está ganando importancia en muchos círculos políticos, entre otros, en la política europea (De Groof, 1994, 115-155).

Los dos puntos de partida mencionados anteriormente surgen frecuentemente en las discusiones respecto a un mayor espacio para las políticas locales. Internacionalmente también se observan evoluciones de este tipo hacia una mayor autonomía local. No obstante, siempre se quedan dentro del contexto de los distintos sistemas educativos, cada uno con su propia relación entre las operaciones locales y centrales. De un estudio de políticas educativas en países europeos registrado en el período de 1992 a 1996, Wielemans deduce que la descentralización y participación son los temas fundamentales en las agendas de las autoridades nacionales (1996/1997, 270).

Esto significa, por ejemplo, que los responsables de formular las políticas, solamente tratan los problemas de igualdad de oportunidades algunas veces – problemas que eran prioritarios de 1960 a 1985-. Sin embargo, estos problemas no se han solucionado para nada; los distintos experimentos orientados a solucionarlos a través de cambios estructurales bajo la forma de estructuras más integrales (“educación integral, *Gesamtschule*, *middenschool*, *collège unique*, *scuola media*, educación secundaria renovada”) se han diluido o incluso suprimido en casi todas partes.

Como sucede generalmente con las reformas educativas, la tendencia a la autonomía local tampoco es ideológicamente neutra. De hecho, la educación está tan íntimamente ligada a valores, que la mayoría de los cambios en educación interfieren con los patrones ideológicos existentes, o tratan de cambiarlos.

Varios autores tratan de ubicar la evidente tendencia a la descentralización en un marco ideológico más amplio por medio de los argumentos descritos anteriormente. Wielemans, por ejemplo, piensa que el cambio hacia la descentralización en el contexto internacional se puede explicar por la supremacía del principio de mercado, que está ganando mayor popularidad sustentado en una nueva mentalidad neoliberal. El principio esencial se vuelve legítimo desde la suposición de que los individuos son libres de hacer elecciones racionales y que existe igualdad de acceso al mercado de oportunidades educativas (1996/1997, 270).

Leune considera que los problemas de autonomía local casi no han sido objeto de investigaciones científicas neutras y –por lo tanto–, según el autor, las publicaciones sobre una mayor autonomía son predominantemente de naturaleza ideológica (Leune, 1993, 11).

Muchas veces nos encontramos con opiniones a favor o en contra de la autonomía local, en un proceso cíclico a lo largo de varias décadas. Cuando se considera que la sociedad se está deteriorando moralmente, se suele abogar por el retorno a los valores tradicionales y esto implica una supervisión central más fuerte. Por otra parte, al atribuir una posición fundamental a las diferencias entre individuos y grupos, la balanza se inclinará más fácilmente hacia la autonomía local. Tales procesos, con un impacto más o menos central sobre la autonomía local, muchas veces están relacionados con la situación económica más o menos favorable de un país.

La relación entre la política educativa central y local no es una cuestión disyuntiva. Esta relación implica una división viable de tareas y poder, que pretende influenciar finalmente los resultados cognitivos y efectivos de la educación de los estudiantes en un sentido positivo. En otras palabras: el trabajo en la relación didáctica y pedagógica entre docentes y estudiantes debe mejorar de tal manera. Ese tendrá que ser el criterio final.

Es evidente que hay dos movimientos. Existe un impacto innegable de la política educativa central sobre el nivel local y, por otro lado, los poderes a nivel de las bases pueden dar forma a los marcos impuestos. El problema es que actualmente es muy difícil, y probablemente imposible, averiguar en qué medida ambos poderes están presentes y en qué medida influyen en la calidad de la escuela.

El poder de la política central

Una política educativa central siempre tiene que convertirse en macro estructuras que den forma a las intenciones de la política. Es por eso que las estructuras nunca son fortuitas y, por lo tanto, nunca neutras. Pero las opiniones e ideas detrás de las estructuras muchas veces no son claras. A menudo solamente vemos la punta del iceberg o el estandarte ondeando.

Definir en el nivel central lo que los niños deben aprender en la escuela llevará a una política central de selección y justificación de los contenidos. Los macro currículos, lineamientos curriculares mínimos, pruebas nacionales, sistemas de inspección y programas están incorporados en un concepto de política central que define quién es responsable y, posiblemente también, en qué medida esta persona es responsable del contenido de la educación. Las estructuras de carrera escolar y las directrices de selección centrales, determinan la manera cómo los estudiantes son reclutados y el modo con que superan su educación obligatoria. El nivel de educación (o por lo menos lo que se considera como calidad) debe ser monitoreado por estructuras centrales de control como la inspección, las pruebas nacionales, auditorías e indicadores. (MatThijssen, 1972, p193)

Los conceptos y poderes dominantes en una sociedad influirán en las intenciones de la política central. A nivel central, esos conceptos y poderes dominantes se convierten en estructuras que realzan estas intenciones de la política. Así, estas estructuras se convierten en una representación y transmisión de las ideas dominantes sobre educación, formación y sociedad. Una vez que las ideas dominantes hayan seguido su curso en las estructuras sociales y educativas, estas estructuras empiezan a generar opiniones que caben dentro de dichas estructuras. Cuando las estructuras educativas se institucionalizan más rigurosamente, su justificación se ve más influenciada por formas de pensar y prácticas adecuadas (Matthijssen, 1972, p. 193).

De tal manera, la estructura educativa en sí y sus macro estructuras sustituyen y definen los deseos y expectativas de los grupos sociales dominantes. Es por eso que la ideología principal también se encontrará en las estructuras educativas.

Algunos autores no son muy optimistas en cuanto a si la escuela es capaz de actuar en contra de estas visiones de la política y estructuras por igual, y, por lo tanto, oponerse a ellas.

Es por esta razón que el cambio y desarrollo en ese sistema solamente son posibles dentro del propio sistema. Pero las mejoras también pueden ser detalles que no afectan al sistema en sí. Una afirmación sorprendente de Sarason se puede ubicar en este contexto, cuando sostiene que las cosas en la educación no cambian fácilmente: "Tal como están las cosas es como deben estar" (Sarason, 1982).

Es muy difícil introducir otro mecanismo de control de calidad en estructuras en donde se organizan exámenes nacionales, por ejemplo. Una vez que las estructuras están establecidas, estas tienden a utilizar toda su influencia para destacar las ventajas de las exámenes nacionales, una y otra vez, y justificar permanentemente las estructuras de selección existentes, con nuevos argumentos si es necesario. Es por ello que los cambios en los mecanismos de selección muchas veces ocurren como variaciones, mejoras o ampliaciones del sistema de exámenes nacionales. La estructura genera opiniones y justificaciones adecuadas.

Además, los detalles añadidos como cambios en tales casos muchas veces esconden la realidad. Más de una supuesta gran innovación educativa es simplemente una variación sobre el mismo tema de siempre. Para el mundo exterior parece innovadora, pero en realidad no es más que una confirmación de las estructuras básicas y filosofías subyacentes.

Dentro de este contexto, durante un simposio internacional reciente sobre currículos se planteó la pregunta de si el movimiento internacional contemporáneo orientado a la renovación de contenidos (macro currículos, objetivos claves, metas finales, lineamientos curriculares mínimos), debe considerarse como una deducción de los intentos –percibidos como muy controvertidos en todas partes– de reconsiderar las estructuras de educación secundaria ("*middenschool*, educación integral, *Gesamtschule*, *scuola media*, *collège unique*", bachillerato unificado). El grupo de trabajo dedicado a este análisis concluyó que al reformar los currículos se movilizaría a todos los docentes, lo que daría la impresión de que la educación se reforma profundamente, mientras que a nadie le importa si los niños aprenden sobre cereales en EE.UU o carbón en Ucrania. Es más, los nuevos currículos pueden reforzar totalmente los conceptos e ideas dominantes existentes.

Los ejemplos de cereales y carbón –mencionados por el grupo de trabajo– pueden parecer exagerados, pero la pregunta sigue siendo un cuestionamiento serio. Frente a ello, autores prominentes dan una respuesta explícita. Bourdieu y Passeron creen que, efectivamente, la educación se puede renovar pero que se deben mantener las funciones y estructuras tradicionales. De esta manera, la educación no llega a ninguna parte y se perpetúa "a través de la obsesión por su autopropagación" (Bourdieu & Passeron, 1970, 235). Fend, el recono-

cido investigador que trabaja en el campo de experimentos a gran escala de "Gesamtschule" en Alemania, sostiene algo parecido: "Una vez establecido un sistema escolar, se pueden fundamentar sus actividades haciendo referencia a la necesidad de mantener su propio funcionamiento. 'El aprendizaje exige...'; esta sería una forma estereotipada de iniciar la explicación sobre la propia producción del sistema educativo o sus propias funciones (Fend, 1977, 199)."

Van den Berg y Vandenberghe creen que las innovaciones de fondo no pueden iniciarse sin la protección y el poder de la política central. "Las innovaciones fundamentales dentro de las estructuras de poder existentes, para las que solamente se justifican la idea y el concepto, requieren poder, protección y recursos materiales que impulsen los planes de innovación" (1981, 383).

Tras varios años de experiencia en consultoría y estudio de la evolución de la "middenschool" (educación media unificada, del primero al tercer grado) en los Países Bajos, Karstanje llega a una conclusión similar: "La influencia de los resultados en la escuela sobre la toma de decisiones políticas es difícil de medir". No hay razón para expectativas optimistas. Solamente en el caso de consenso político sobre innovaciones, los experimentos pueden desarrollarse en la dirección de los objetivos de política formulados (Karstanje, 1987, 356). Karstanje continúa: "las decisiones sobre cambios fundamentales, en los que entran en juego tantos intereses, no deben ser tomadas por la(s) persona(s) involucrada(s), sino más bien por una organización 'externa'; en este caso el gobierno y la asamblea" (p. 358).

Las ideas mencionadas en las líneas anteriores sobre el poder de la política central indican que hay poco espacio para la innovación o contribuciones locales opuestas a estructuras e ideas del nivel central. Éste por supuesto, es un tema de preocupación para muchos pedagogos, quienes adoptan una posición firme al respecto. McLean, por ejemplo, dice: "la educación es demasiado compleja para controlarla desde el nivel central; incluso es demasiado compleja para comprenderla desde ese nivel. Estudios transnacionales lo han documentado de mil maneras, pero es demasiado atractivo dar respuestas simples. La presión siempre es demasiado grande para resistirla y los diferentes resultados se comprimen, de manera procrustea, en algunos cuadros. Todas las advertencias se pasan por alto, las calificaciones se diluyen o se eliminan y se hacen generalizaciones" (McLean, 1990, 75).

En el mismo contexto, Mortimore dice: "Los políticos o burócratas no pueden exigir la excelencia. El gobierno, central o local, haría bien en darse cuenta de esto y asegurar que los marcos legislativos que se crean, tiendan a estimular y suscitar, sobre todo, la apropiación, el compromiso y la dedicación en lugar de una impotencia y un resentimiento enseñados" (Mortimore, 1998, 325).

Después de todo lo que se ha dicho sobre el poder del nivel central, parece lógico dedicar más energía a dar nueva vida a las fuerzas locales. Sin embargo, por otra parte, (aún) no está claro si las escuelas pueden influir en la toma de decisiones y estructuras políticas en un sistema de autonomía local y en qué medida sería: aún no hay suficiente experiencia con los espacios de gestión y política local. Por otro lado, las estructuras existentes también pueden garantizar ciertos márgenes y el propio desarrollo, sobre todo cuando estas estructuras proporcionan tales márgenes desde el principio. Es justamente ahí en donde está la tarea de las instancias centrales desreguladoras¹¹: deben crear estructuras que deliberadamente ofrezcan espacio para diversos aspectos. Para tal fin, deben tener el valor de poner a disposición determinados aspectos de la gestión y limitarse a tareas importantes cuidadosamente consideradas. En la práctica, tendrán que 'desregular' y 'deslegalizar' en mayor medida, por ejemplo en el caso de política de personal, certificados requeridos, estatus y traslado de los docentes, perfiles de funciones, agrupación de estudiantes, instrucciones correspondientes, etc.

En ese caso, la política local definitivamente tiene una tarea. No obstante, aquí también se deben plantear preguntas críticas relativas a las oportunidades en las escuelas.

11 El término desregulador se refiere a una tendencia de reducir a un mínimo normas y reglas

2.2 El impacto del nivel local

Introducción

Después de muchos años de intentos de innovación, los responsables de formular políticas públicas saben, por sentido común, que las escuelas no aplican simplemente lo que ha sido decretado por cualquier autoridad que esté en el poder. También constatan que las escuelas aplican la innovación educativa de distintas maneras. De la misma forma conocen que, después de un período de escepticismo acerca del efecto compensatorio de una escuela sobre el aprendizaje de los estudiantes, ahora existe más optimismo al respecto: "Las escuelas pueden hacer la diferencia".

Mientras tanto, la literatura sobre innovación demuestra que una amplia gama de factores, generalmente dentro de una escuela, pueden estimular o mermar la calidad de la educación. Una avalancha de estudios reveló la existencia de algunos mecanismos que estimulan o impiden procesos de cambio. Este material de investigación se coloca al lado del movimiento de escuelas eficaces. Mientras que la investigación sobre la escuela eficaz se basa en efectos medibles, sobre todo a partir del punto de vista del monitoreo desde el nivel central, la investigación sobre la implementación se orienta más a la dinámica e individualidad de procesos de cambio dentro de la escuela.

Por eso, la escuela tendrá que evolucionar hacia una organización que aprende, si quiere ser más eficaz en cuanto a procesos y productos.

Todos estos elementos se tratarán más detalladamente en este apartado.

2.2.1 Las escuelas pueden hacer la diferencia

Incluso cuando una política central predomina, las escuelas todavía tienen algo que decir en cuanto al impacto sobre sus estudiantes. Aquello ocurrirá tanto más cuando los organismos de política centrales cedan poder a través de una desregulación, por ejemplo. Ya hemos mencionado anteriormente que el flujo creciente de resultados de la investigación indica que cada escuela tiene, en todo caso, un impacto diferente sobre el comportamiento de los estudiantes. Estas diferencias son un hecho comprobado. La literatura sobre innovación indica claramente que las normativas políticas y planificaciones de innovación

desde el nivel central, nunca llevan a un proyecto central que llega a las escuelas exactamente como ha sido planificado. En este contexto, Klemm et al., indican que para la situación en Alemania: "Esto también significa que las reformas pedagógicas siempre se ejecutan de modo diferente a lo planificado" (1985, 74). Los conocidos estudios de Rand han demostrado desde los años 70, que casi siempre existe una "adaptación mutua" entre la implementación local y las normas más centralizadas.

Sin embargo, el hecho de que haya espacio para las contribuciones, no implica que se lo utilice de manera eficiente o que, por definición, lleve a mejores resultados.

Un proyecto de investigación de Buelens y Devos ilustra esto. Respecto de los problemas de desregulación, el estudio distingue tres tipos de escuelas en Flandes (1992): escuelas orientadas a los estudiantes, orientadas a las asignaturas y orientadas a las normativas.

Una escuela orientada a los estudiantes está mejor equipada para la autonomía local. Tiene su propio proyecto pedagógico y un consejo directivo que se caracteriza por un liderazgo tanto pedagógico como gerencial y técnico. El crecimiento y desarrollo del estudiante –independientemente de sus capacidades– se considera muy importante en una escuela de este tipo. Ello lleva a tomar muy en serio los deseos de los padres y estudiantes. El trabajo docente en equipo es natural en una escuela orientada a los estudiantes.

La escuela orientada a las asignaturas no tiene realmente una visión sobre el desarrollo del estudiante como individuo; se concentra más bien en el rendimiento escolar de los estudiantes, en función de su empleo o formación ulterior. El enfoque del consejo directivo es sobre todo gerencial y técnico: dirigir de la mejor manera posible los estudios y horarios disponibles, personal y otras cosas por el estilo. Las escuelas orientadas a las asignaturas también ejercen una gestión escolar, pero en menor medida que las escuelas orientadas a los estudiantes.

Finalmente, una escuela orientada a las normativas tiene muy poca capacidad para llevar a cabo su propia gestión, tal como el mismo término lo indica. El consejo directivo se concentra en implementar las normativas y, por esta razón, no necesita un proyecto pedagógico propio. En estas escuelas, los docentes trabajan de manera individual y no se los involucra en la toma de decisiones.

El flujo creciente de resultados de la investigación ha probado además el impacto diferencial en las escuelas, al demostrar que éstas varían mucho entre sí ya que cada una tiene su propio contexto, lo que pone en duda las soluciones generalizadas.

Son muchos los problemas que se pueden resolver in situ. Principalmente desde los años 80, se evidenció que la influencia de las escuelas sobre el comportamiento y la evolución de los estudiantes, es realmente muy diferente en cada caso. En el pasado, la gente era más bien pesimista sobre esto y asumía que poco importaba a qué escuela un estudiante iba. La desigualdad estaba tan establecida en la sociedad que la escuela apenas podía hacer mejoras. La investigación sociológica de Coleman (La igualdad de oportunidades educativas, 1966) y la de Jencks (La desigualdad: una reexaminación de los efectos de la familia y la educación en América, 1972) confirmaron este pesimismo. Jencks afirmó que las diferencias de calidad entre las escuelas secundarias, podían explicar tan sólo el 2% de la variación en los resultados de los estudiantes (Jencks, 1972, 159). Las demás diferencias se debían al reclutamiento de estudiantes, su entorno social y pura casualidad.

El gran cambio tuvo lugar a través de las conocidas investigaciones de Rutter (1979) para la educación secundaria, y Brookover (1979) para la educación primaria. Al utilizar métodos más refinados, ambos concluyeron que la escuela a la que el estudiante asiste hace una diferencia bastante grande. Las escuelas sí pueden hacer la diferencia. Desde entonces hubo varias investigaciones, entre otras en las 'escuelas eficaces', que confirman las conclusiones de Rutter y Brookover. Es por eso que ahora se acepta que la escuela puede ser responsable de hasta el 20% de la variación en los resultados en lo que se refiere al rendimiento escolar (medible). Aproximadamente el 80% de la variación en los resultados de un estudiante, se explica por las características individuales de éste (inteligencia, motivación, entorno) (Van de Grift, 1990).

Claro que más libertad de gestión no le sirva de mucho al tercer tipo de escuela distinguido por Beulens y De Vos. Al investigar las características de las buenas escuelas secundarias, Sarah Lightfoot confirma que dar más espacio (autonomía) a docentes que no lo pueden manejar, no tiene mucho sentido: "Aumentar las posibilidades de una participación real de un cuerpo docente irresponsable

sería un ritual vacío" (1983, 341). Un proyecto de investigación sueco reveló que tan sólo una tercera parte de todos los docentes adoptó una actitud positiva hacia una mayor descentralización (Vandenhoute, 1996, 44). El proyecto de investigación de Smets es pesimista hasta un nivel en el que constata que las escuelas (holandesas) ni siquiera aprovechan las oportunidades ya disponibles. "Llama mucho la atención que el margen de decisión, previsto a propósito por el gobierno, apenas se utiliza o no se utiliza para nada" (1982, 51). En sistemas considerablemente centralizados es difícil para las escuelas lidiar con medidas descentralizadoras. Incluso si ya no hay normas, las escuelas todavía actúan como si las hubiera, según el director de una "académie" francesa con quien el autor se reunió hace poco.

Claro que los escépticos de la autonomía para la gestión local pueden interpretar esto como una conraindicación a tener mayor espacio de gestión.

Una respuesta a tal escepticismo es la transición de las escuelas hacia una organización que aprende.

2.2.2 Factores que promueven la implementación

La investigación sobre la implementación de las innovaciones pedagógicas encontró muchas evidencias de los factores que promueven e impiden los cambios pedagógicos. Los pioneros aquí fueron los programas federales a gran escala, relativos a la innovación pedagógica en los Estados Unidos en la segunda mitad de los años 70. Los denominados estudios 'Rand', llamados así por la empresa que los auspició, mostraron que muchos proyectos de innovación no fueron implementados y que, además, solo una minoría de los proyectos implementados subsistió después de haber suspendido la subvención adicional (Fullan, 1995a, 88). Desde entonces, se llevó a cabo mucha investigación sobre los factores que promueven y obstaculizan los procesos de innovación. El énfasis de tales proyectos de investigación reside sobre todo en los procesos escolares y menos en los productos, como es el caso del movimiento de 'escuelas eficaces'. Como efecto secundario, esta investigación estableció, entre otras cosas, la individualidad de cada escuela y, por consiguiente, dicho movimiento de implementación se convirtió, en gran parte, en motor del concepto de la escuela como organización que aprende.

Por lo tanto, la literatura relevante indica una serie de factores que tienen una influencia considerable sobre estos procesos de innovación. Tal

como sucedió con los factores de la escuela eficaz, los factores que influyen en los procesos de innovación deben ser considerados interactuando entre ellos. Están enumerados aquí dentro de tres categorías, tal como las distingue Fullan (Fullan, 1995a, 68-85):

Características de cambio

- Necesidad percibida o sentida
- Claridad
- Grado de complejidad
- Calidad/viabilidad

Características locales

- Distrito (papel de la administración de distrito o del personal a nivel central)
- Características del consejo directivo y de la comunidad (desde la apatía hasta el compromiso activo)
- El director (que dirige y gestiona los cambios en la escuela)
- El papel de los docentes (relaciones con otros docentes, compañerismo, comunicación abierta, confianza, apoyo, formación continua, satisfacción laboral)

Factores externos

- El gobierno y otros organismos (relación mutua entre el universo de los responsables encargados de formular la política y el universo de los docentes y directivos del ámbito local).

Además de estos factores, los investigadores y promotores de las innovaciones han reconceptualizado y estudiado los procesos de cambio, identificando los temas claves en innovaciones exitosas (Fullan 1995a, 81-85). Estos temas claves se nutren entre sí. Para que suceda un cambio sustancial se requiere de seis aspectos combinados:

- La construcción de una visión (que impregna a la organización de valores, determinación y coherencia, tanto para el qué como para el cómo ejecutar el cambio).
- Una planificación evolutiva (que adapta los planes sobre la marcha; que conjuga las iniciativas del nivel central y la participación del nivel local).
- La toma de iniciativas y el empoderamiento (iniciativas provenientes de varias fuentes y 'repartición de poderes').

- El desarrollo del personal y apoyo en cuanto a recursos (trabajo 'in situ' durante la implementación; la combinación de actividades concretas, específicas para el docente, apoyo continuo y reuniones regulares con colegas y otros).
- Hacer frente a problemas (priorizando aspectos y monitoreando el proceso de cambio).
- Reestructuración (reorganización de la escuela como un lugar de trabajo).

En resumen, los principales descubrimientos del conocimiento acumulado sobre cambios en la educación, incluyen una combinación de elementos relacionados con cuatro criterios que resultaron ser importantes (Fullan 1995a, 91-92):

- Una iniciación y participación activa. No existe una sola respuesta, pero está cada vez más claro que los cambios requieren de un poco de impulso para empezar.
- Presión y apoyo. La presión no es mala, ni el apoyo es siempre considerado como bueno. La presión juega un papel positivo en los cambios. Muchas veces la presión es necesaria para lograr mantener el 'statu quo'. Los proyectos de cambio exitosos siempre incluyen elementos, tanto de presión como de apoyo. "La presión sin apoyo lleva a la resistencia y al distanciamiento; el apoyo sin presión lleva a la desviación o el desperdicio de recursos" (1995a, 91).
- La relación entre la práctica y las opiniones. En muchos casos, los cambios de comportamiento preceden a los cambios de opinión en lugar de seguirlos. Parece que la mayoría de la gente no adquiere nuevos conocimientos sin aprender desde la práctica. Fullan describe este fenómeno como "la inmersión en la implementación" (p.91).
- El papel de la apropiación (involucramiento). La apropiación es un proceso progresivo de adquisición de destrezas, compromiso y claridad. La apropiación no es algo que sucede al principio, sino algo que se logra al final de un proyecto exitoso.

Lindblom en 1959, se refiere a "la ciencia de arreglárselas". Es decir, cuando se combinan en un proyecto concreto, factores y procesos de cambio. En otras palabras, planificar, ejecutar y hacer frente a los cambios educativos.

No es sorprendente que la investigación sobre la implementación de innovaciones defina parcialmente el concepto de la escuela como organización

que aprende. Ello implica, por defecto, un mayor impacto de la escuela en el mejoramiento de la calidad.

2.2.3 La escuela como organización que aprende

Las organizaciones que aprenden no son un monopolio del sector educativo. La sociedad está cambiando tan rápidamente, que el enfrentar cambios debe considerarse como una parte normal del trabajo e incluso una forma de vida. La razón por la cual necesitamos organizaciones que aprenden está relacionada con el descubrimiento de que los cambios en sistemas complejos no son lineales y están llenos de sorpresas. Como dice Fullan: "Los cambios educativos productivos están llenos de paradojas y componentes que muchas veces no se consideran como compatibles. El cuidado y la competencia, la equidad y la excelencia, el desarrollo social y económico no se excluyen mutuamente. Al contrario, estas tensiones deben conciliarse en nuevas fuerzas poderosas para el crecimiento y desarrollo" (Fullan, 1993, 4).

El cambio educativo productivo no es la capacidad de implementar un proyecto político más reciente, sino más bien la aptitud hacia lograr una mayor capacidad de innovación. Ello significa diagnosticar problemas antes de que se conviertan en crisis, aprovechar oportunidades en los breves momentos que existen, generar mecanismos y recursos temporales para apoyo crítico y, en general, manejar los momentos de cambio de la misma manera rutinaria con la que se manejan los momentos de estabilidad (Huberman, 1997, 7).

Una escuela que aprende impone una serie de exigencias a los participantes en la escuela, especialmente al director, a los docentes y a los estudiantes.

En cuanto al *director*, su trabajo para el futuro es construir una organización que aprende. Fullan y Hargreaves sugieren ocho pautas para un director productivo (1995, 112-129):

- Comprender la cultura de la escuela. Los proyectos bien intencionados propuestos por el director pueden interferir con valores y ritos consagrados, a los que los docentes se han entregado profundamente. Una mejora eficaz también implica conservar lo bueno.
- Valorar a los docentes. Es fundamental desarrollar esta capacidad. Para ello se necesita una conciencia activa, observación y comunicación. Este tipo

de conocimiento se puede adquirir de manera informal, pero también -más formalmente- a través de evaluaciones y tutorías. Lo peor que uno puede hacer es marginar a los docentes con competencias débiles e intermedias. El verdadero desafío consiste en encontrar algo de valor en todos los docentes de la escuela. Incluso los docentes con insuficiencias tienen fortalezas que pueden generar la oportunidad de aumentar su autoestima, valorando algunas de sus acciones.

- Ampliar lo que se valora. Valorar a los docentes que buscan ampliar constantemente sus repertorios y que buscan oportunidades para aprender de sus colegas, es más productivo que promocionar un programa o método específico.
- Expresar lo que se valora. La comunicación y demostración de lo que el director aprecia se hace mejor a través del comportamiento y del ejemplo, a través de lo que se hace y de lo que se es en el día a día. Los directores definitivamente deben evitar imponer sus ideas propias y personales; sin embargo, tampoco deben esconder su visión y opiniones. Lo más importante es la autenticidad.
- Estimular la colaboración, no la cooptación. El hecho de que los docentes se ajusten a la visión del director, minimiza las posibilidades de aprendizaje para los directores. La visión del director debe ser provisional y abierta a cambios. La colaboración significa construir juntos una visión. En una relación de pares, el director es el primero en estimular el involucramiento y el aprendizaje en distintas partes de la escuela. El director es un profesional interactivo que aprende y lidera a través de la colaboración.
- Ofrecer variedad de posibilidades, no mandatos. El compromiso de colaboración debe realizarse de manera flexible. Existen muchas formas diferentes de colaboración. Prescribir técnicas fijas de colaboración es peligroso. El compromiso excesivo o la coacción también pueden ser perjudiciales. La mayoría de los docentes planificarán o enseñarán algunas cosas mejor, estando solos en lugar de juntos.
- Utilizar las medidas legales y oficiales para facilitar, no para obligar. Las normativas no son necesariamente malas. Se pueden usar para facilitar nuestros esfuerzos de innovación. Algunas estructuras organizacionales son favorables al mejoramiento continuo y los directores pueden incluir las normativas y los procedimientos oficiales en una estrategia global. Por ejemplo, en la justificación oficial de una política pública, la programación,

la organización escolar, las estructuras de toma de decisiones, los procedimientos de evaluación para docentes, el procedimiento de reclutamiento para docentes.

- Entrar en contacto con el entorno más amplio. Es bueno para un director involucrarse, especialmente, en actividades de aprendizaje fuera de la escuela. Por ejemplo: participar en la evaluación de colegas, visitar otras escuelas, pasar tiempo en la comunidad, asistir a talleres, crear redes de contacto con otros directores. El director ayuda a los docentes a ampliar los contactos con el mundo profesional fuera de la escuela, incluso con escuelas dedicadas a actividades diferentes u opuestas.

Otra síntesis se inspira en la investigación de Leithwood y Jantzi sobre lo que ellos llaman el "liderazgo transformador" (1990). Los autores proponen seis amplias estrategias utilizadas principalmente para influir en la cultura escolar:

- Fortalecer la cultura escolar.
- Utilizar una variedad de mecanismos de regulación para estimular y reforzar los cambios.
- Promover el desarrollo del personal.
- Fomentar una comunicación directa y frecuente respecto a normas, valores y convicciones culturales.
- Compartir el poder y las responsabilidades.
- Utilizar símbolos para expresar valores culturales.

Es evidente que el papel de los *docentes* es crucial en una escuela como organización que aprende. Al igual que para el director, Fullan y Hargreaves señalan doce pautas para los docentes que trabajan en una organización que aprende (1995, 86-):

- Ubicar su voz interior, escucharla y expresarla. A causa de la sobrecarga y el apuro de los acontecimientos diarios impredecibles, muchas veces los docentes descuidan sus valores. Ubicar y expresar su voz interior les proporciona fuentes de energía y claridad para trascender tal sobrecarga.
- Reflexión durante, frente a y a través de las acciones. La reflexión durante, frente a y a través de las acciones se aproxima al concepto del "profesional reflexivo", como lo denomina Schön. Los docentes deben hacer un uso más efectivo de la retroalimentación de sus estudiantes reuniendo sistemáticamente pruebas del desarrollo de ellos. La reflexión también

requiere el compromiso de los colegas para profundizar los criterios. Finalmente, la reflexión sobre la acción también implica reflexionar en un nivel superior sobre la ética y los objetivos generales del trabajo que se está haciendo. La investigación-acción realizada por docentes ofrece una perspectiva prometedora en cuanto a la reflexión durante, frente a y a través de las acciones.

- Desarrollar una mentalidad de asumir riesgos. La innovación va acompañada muchas veces de temor y estrés, especialmente al principio del proceso porque innovar es asumir riesgos. Probar una nueva práctica es inmediatamente riesgoso. Por eso, es mejor seleccionar una de las nuevas prácticas y probarla en pequeña escala.
- Confiar tanto en los procesos como en las personas. La confianza en la experticia y los procesos ayuda a las organizaciones a manejar de manera continua los cambios y a resolver problemas. Los procesos fiables son los que maximizan la experticia colectiva de una organización, en ámbitos como, por ejemplo, la toma de decisiones compartida, el aprendizaje entre compañeros, la creación de redes con entornos externos, el compromiso con la investigación continua, etcétera. Ya no basta solamente la confianza en la gente. Cuando se van individuos claves se debe garantizar la estabilidad.
- Apreciar la persona integralmente en el trabajo colaborativo. A nivel personal, los docentes pueden ser más sensibles a las circunstancias cambiantes y actuales de otros. Pueden apreciar a los otros de distintas maneras: tomando distancia, valorando a la persona, demostrándole gratitud o cuidado y preocupación.
- Comprometerse a trabajar con los colegas. El objetivo subyacente de este compromiso de trabajar con colegas, es construir profesionalismo interactivo y culturas de colaboración. Distintas formas son posibles: planificar clases con un colega, observación de colegas, probar una nueva práctica junto con un colega, conformar un pequeño grupo de estudio, etc.
- Buscar la variedad y evitar la marginación. Para evitar que los docentes se aislen en pequeños grupos de la cultura global de la escuela, se recomienda la diversidad en la colaboración entre colegas. Esto es posible cambiando de aula, participando en proyectos o en otras redes, haciendo estudios de postgrado, tomando cursos, entre otras prácticas.
- Redefinir el rol para incluir responsabilidades fuera del aula. Las condiciones dentro del aula mejorarán conforme los docentes toman acciones para

mejorar las condiciones fuera de ellas. Cada docente tiene la responsabilidad de tratar de mejorar la cultura de la escuela. Cada docente debe jugar distintos roles de liderazgo: jefe de un grupo de trabajo, docente mentor, organizar actividades extracurriculares, ayudar a colegas a utilizar la computadora, poner a disposición materiales, etc. Otra responsabilidad es saber sobre la política y temas de investigación en el ámbito nacional más amplio. Además, todos los docentes tienen la responsabilidad de contribuir a la calidad de los docentes recién nombrados y la siguiente generación de docentes. Ayudar a los recién llegados y docentes en formación es el deber de cada escuela.

- Equilibrar el trabajo y la vida personal. Cultivar intereses fuera de la escuela y llevarlos al aula es un ejemplo de equilibrio entre el trabajo y la vida personal. A veces se deben definir las prioridades para evitar la sobrecarga y el agotamiento. Este equilibrio les lleva a ser docentes más enriquecidos y a dar una enseñanza más interesante.
- Empujar y apoyar a los directores para que desarrollen un profesionalismo interactivo. Los docentes deben interesarse mucho en que sus directores y subdirectores desarrollen un profesionalismo interactivo, lo que implica estar al tanto de la investigación sobre el desarrollo docente, definir expectativas y facilitar la colaboración entre docentes, ser amable, cortés, cuidar de los colegas, elogiar cuando se debe hacerlo, buscar nuevas ideas fuera de la escuela y estimular que los docentes compartan su práctica con colegas dentro y fuera de la escuela.
- Comprometerse a la mejora continua y el aprendizaje a lo largo de la vida. El docente individual debe mostrar apertura para aprender y contribuir al aprendizaje de otros docentes. Hay múltiples ejemplos: la adquisición de nuevas destrezas, la prueba de prácticas, la colaboración con otros en un proyecto de mejora, seguir cursos y talleres, evaluar y hablar de resultados.
- Monitorear y fortalecer las conexiones entre el desarrollo del docente y el desarrollo de los estudiantes. El desarrollo del estudiante se beneficia del desarrollo del docente. Por otra parte, el desarrollo del estudiante contribuye al desarrollo del docente gracias a la retroalimentación de los estudiantes, a través de discusiones y de la evaluación formativa. El monitoreo de la relación entre el bienestar de los docentes y de los estudiantes demostrará que ambos se benefician.

Estas doce sugerencias son una especie de anteproyecto para los docentes que trabajan en una escuela que aprende.

Sin embargo, a la tercera parte en juego en una escuela, *los estudiantes*, no siempre se la toma suficientemente en serio. A pesar de que hubo muchos estudios sobre las expectativas de los estudiantes en escuelas secundarias, no se espera que los informes de dichas expectativas sirvan de inspiración para el desarrollo de estrategias de mejoramiento de la escuela. Pese a que la literatura existente sobre el mejoramiento escolar se centra en los estudiantes y sus logros, existen pocas evidencias de que los análisis de las situaciones tomaron en cuenta las críticas que los estudiantes pueden ofrecer (Rudduck et al., 1996, 3). Sin embargo, varias investigaciones mostraron que los jóvenes son buenos observadores, muchas veces capaces de hacer comentarios analíticos y constructivos, y que generalmente responden bien a la responsabilidad de identificar los aspectos educativos que impiden su aprendizaje (Ib., 8). Incluso los niños de tan solo seis o siete años son capaces de analizar racionalmente y tienen la capacidad de, "en algunas situaciones, trascender su propia perspectiva inmediata para evaluar cómo se ve el mundo desde otro punto de vista" (Ibid., 9).

Jane Rudduck et al., consideran que hay seis principios importantes para crear un marco de "condiciones de aprendizaje" desde la perspectiva de los estudiantes (1996, 174). Estos principios son:

- El respeto hacia los estudiantes como individuos y como un conjunto que ocupa un lugar importante en la escuela.
- La justicia para todos los estudiantes sin distinción de clase, género, etnicidad o estatus académico.
- La autonomía, no como un estado absoluto sino como un derecho y una responsabilidad con relación a la madurez física y social.
- El desafío intelectual que ayuda a los estudiantes a sentir el aprendizaje como una actividad dinámica, interesante y empoderadora.
- El apoyo social en cuanto a inquietudes, tanto académicas como emocionales.
- La seguridad relativa al entorno físico de la escuela y los encuentros interpersonales.

Estos principios funcionan dentro y a través de estructuras y relaciones organizacionales, y construyen distintos patrones de interacción.

De una manera sintética e inspiradora, David Hargreaves resume la escuela como una organización que aprende en una serie de características (Hargreaves, 1998):

- Una cultura de, un compromiso con, y un entusiasmo por el mejoramiento continuo.
- Una fuerte conciencia del entorno externo, incluyendo las oportunidades (por ejemplo, nuevas iniciativas, nuevos fondos) y presiones (por ejemplo, exigencias de nuevo conocimiento), y una fuerte capacidad para reconocer, asimilar y explotar el conocimiento externo.
- Una alta sensibilidad a las preferencias de los estudiantes, padres y directores.
- La planificación institucional es coherente (produce un estado de ánimo organizacional compartido) pero flexible (permite una respuesta oportuna ante los acontecimientos).
- La descentralización y las jerarquías horizontales, en donde los grupos tienen la responsabilidad de analizar ideas y tomar decisiones dentro de su campo de acción.
- El reconocimiento por parte de los directivos de los conocimientos técnicos que tienen los docentes dentro de sus especialidades.
- La estimulación de la diversidad y las opiniones que se apartan de la norma, en donde la subversión se considera como un potencial espacio para el fomento de la innovación.
- La informalidad de las relaciones del personal, que valoran la experticia relacionada con las tareas más que el estatus organizacional, y que se comprometen a hablar constantemente entre profesionales a través de la creación intensiva de redes internas – “compartir conocimiento es poder”.
- La creación de conocimiento profesional no se considera como una actividad aleatoria, no dirigida, de una minoría de docentes individuales con un talento creativo, sino como un proceso que engloba toda la escuela y que debe ser manejado con la asignación de recursos materiales y temporales, con la coordinación de personas y actividades, con el monitoreo y el apoyo regular.
- La provisión de oportunidades regulares de reflexión, diálogo, investigación y creación de redes relacionadas con el conocimiento y la práctica profesional, y un fuerte compromiso con el desarrollo profesional continuo.
- La hibridización interna; es decir, equipos interdisciplinarios y rotación de puestos.
- La creación de estructuras de desarrollo temporales que esquivan las estructuras de mantenimiento burocráticas y funcionan como experimento

para la reestructuración organizacional, en respuesta a circunstancias cambiantes. Redes o grupos de trabajo de gente que se reúne para solucionar un problema y que se disuelven después de haber finalizado la tarea.

- La disposición para jugar y experimentar de una manera 'ad hoc' con nuevas ideas o variaciones sobre ideas antiguas, de manera que se hagan mejor las cosas, dentro de una cultura que no culpa a los individuos cuando las cosas no resultan bien.
- Una disposición a asociarse, crear alianzas y redes para promover este tipo de trabajo.
- Un clima positivo que mantiene un equilibrio constante y explícito entre la libertad y el control, y la autonomía y la responsabilidad en actividades profesionales.

2.3 Superando la tensión entre el nivel local y central

2.3.1 Un continuo multidimensional

De los sistemas de inspección centralizados se espera que supervisen a las escuelas evaluando su cumplimiento con las directrices centrales y exigencias de calidad. Tomando en cuenta las diferencias con las que trabajan las escuelas respecto a estas exigencias, y reconociendo la individualidad relacionada con el contexto de cada escuela, se debe investigar cómo se puede examinar la relación entre la inspección centralizada y la garantía de calidad a nivel local. La investigación sobre la implementación de las innovaciones plantea interrogantes en cuanto al impacto tanto central, como local.

En primer lugar hay que definir los grados de centralización y autonomía. En distintos países, los diferentes aspectos se llevan de manera central o se delegan al nivel local. Por ejemplo, el reclutamiento de personal se organiza de manera central en algunos países, mientras que en otros es una responsabilidad del nivel local. También constatamos que los sistemas en donde existe un alto grado de libertad en la definición del currículo, restauran el equilibrio introduciendo las evaluaciones nacionales. Resulta que los países que definen los currículos a nivel central tienen menos necesidad de evaluaciones nacionales, de manera que esto lo dejan en manos del profesionalismo de los docentes. Los cronogra-

mas de clase definidos a nivel central refuerzan el currículo nacional y reducen la necesidad de evaluaciones nacionales y, a la inversa, la ausencia de cronogramas de clases es un argumento para reforzar las evaluaciones nacionales.

Incluso en cuanto a las evaluaciones nacionales, todo tipo de variantes son posibles. Las pruebas pueden ser determinadas por el gobierno o por instancias de evaluación semi independientes. Se pueden tomar de manera central en una fecha y se pueden corregir de manera central. La escuela o los tribunales evaluadores interescolares pueden corregirlas. Las pruebas incluso se pueden volver obligatorias, dejando en libertad a las escuelas para fijar la fecha de los exámenes y corregir e interpretar los resultados.

Estos ejemplos demuestran que el eje del nivel central hacia el nivel local es multidimensional. Algunos aspectos se delegan al nivel local y otros son centralizados, resultando una y otra vez en un equilibrio complejo de aspectos que son centralizados y de otros que se definen a nivel local. La cantidad de aspectos, su importancia y la forma cómo están organizados define el grado de centralización o descentralización de un sistema. Ello será tratado más detalladamente en el tercer capítulo porque es esencial para el papel e impacto de la inspección.

En la práctica, también se pueden distinguir los niveles en los que la centralización tiene lugar. La centralización puede establecerse a nivel estatal, provincial, o incluso distrital. Estas distinciones no son importantes al esbozar el papel de los sistemas de inspección frente al papel de la escuela. Cuando las inspectorías se organizan en el nivel de las provincias y distritos, en este estudio se las considera como un impacto del nivel central.

2.3.2 El cambio de enfoque hacia la escuela

Si algo nos enseñó la investigación en el campo de la 'escuela eficaz' y la escuela como organización que aprende, es que muchos objetivos, procedimientos y estructuras centralizadas se ajustan, cambian o incluso se distorsionan a nivel local. Una innovación o un objetivo acontecen en una escuela concreta, con clases y docentes concretos; en resumen, con su propio contexto, contribución y procesos. Se necesita actualizar las investigaciones sobre el poder de

las políticas centralizadas. Algunas de ellas apenas estimulan la calidad; otras, en cambio definen un marco dentro de autonomía local y garantizan un nivel mínimo de calidad o condiciones para la igualdad de oportunidades en todas las escuelas.

Lo que funciona de manera centralizada se puede mantener a nivel central, pero lo que es superfluo o no estimula la calidad local, debe eliminarse. Tomando en cuenta el contexto histórico y sociológico, los distintos países crearán su propio equilibrio entre las tareas y las órdenes locales. Una amplia gama de variantes es posible, pero un aumento a la responsabilidad de la escuela parece favorable, según los resultados de diversas investigaciones.

Sin embargo, ello no significa que ese cambio se deba implementar de un día para otro o a través de medidas extremas. Una descentralización solamente tendrá sentido si se cumplen una serie de condiciones. Una vez que las escuelas cumplan con esas condiciones, serán capaces de obtener más poder sin excluir, no obstante, la supervisión central –que en ese caso será definida de otra manera-.

El traspaso de más competencias hacia el nivel local se debe realizar de una manera justa, mencionando claramente los motivos de este paso. Se deben evitar agendas escondidas, basadas en determinadas ideologías. De lo contrario, el riesgo de resistencia ante una mayor autonomía local persistirá.

Por ejemplo, quienes formulan las políticas centrales pueden, efectivamente, descentralizar de una manera muy 'selectiva'. Al descentralizar solamente los 'aspectos gerenciales', se puede, a cambio de ello, supervisar más los contenidos, el trabajo pedagógico y los resultados. Patricia Broadfoot hizo un buen estudio al comparar la Francia centralista con el sistema descentralizado de Inglaterra y su 'Gestión Local de Escuelas'. La autora concluyó que los conceptos de descentralización y centralización son muy relativos. No existe una diferencia sustancial entre permitir a las escuelas que definan los currículos, compensado esto con un fuerte sistema de pruebas nacionales estandarizadas y currículos totalmente definidos con menos pruebas nacionales estandarizadas (Broadfoot 1985). No obstante, el denominado sistema centralista actual en Francia no era tan centralista en cuanto a evaluación (salvo el *baccalauréat*), pero va en dirección de un mayor control a través de la evaluación. Por otra parte, el denominado sistema descentrali-

zado de Inglaterra se vuelve cada vez más centralista al definir estrictamente el currículo, las pruebas nacionales estandarizadas y el ranqueo de escuelas (Broadfoot, 1996, 117-124).

Ello explica, en parte, el temor que tienen algunas escuelas. Cuando la autonomía local solamente lleva a aspectos 'engorrosos' de la gestión (por ejemplo, financiamiento por subvención global) que se transmiten sin dar autonomía a las escuelas para tareas claves de manejo pedagógico (espacio para formular contenidos, evaluación de estudiantes, modo de agrupar a estudiantes y docentes, enfoque, etc.), incluso los defensores más grandes de la autonomía local vacilan.

Otro efecto no deseado de la descentralización bien podría ser el fomento de la competencia. Cuando esto ocurre, da lugar a un enfoque de economía de mercado demasiado fuerte dentro del contenido pedagógico. En ese caso, la autonomía se convierte en un mecanismo de marketing, cuando se trata del reclutamiento de estudiantes (Wielemans, 1991/92). En cuanto a la igualdad de oportunidades en la educación, Wielemans también menciona que la lógica de libre mercado tiende mucho a reproducir los esquemas sociales existentes y a reforzar la inequidad. Cuando la descentralización es demasiado grande, la igualdad de oportunidades se ve afectada en el sentido de una política educativa que apunta a la 'justicia social'. En consecuencia, esta justicia social debe ser protegida mediante una cierta forma de formulación de políticas (Wielemans, 1996/97, 270).

No hace falta decir que las escuelas no se pueden comparar simplemente con productos que compiten en el mercado. El hecho de que todos los estudiantes tengan derecho a la mejor educación posible, significa que el modelo de mercado -en donde la materia prima la elige uno mismo- no puede aplicarse a la educación.

Finalmente, cabe destacar que una descentralización ilimitada llevará a más desigualdad entre escuelas. "Demasiado orden atrofia; demasiada flexibilidad confunde", así Sizer -el conocido pedagogo estadounidense- expresó su visión al respecto (Sizer, 1984, 205).

En conclusión, una mayor descentralización va de la mano con ciertas condiciones bien definidas.

2.3.3 Condiciones para la autonomía local

Tanto la descripción de las posibilidades de la política central como la descripción del nivel de política local, muestran que existen probabilidades y restricciones que dificultan el esfuerzo para obtener la autonomía local.

Así, el nivel central puede descentralizar, también de forma selectiva, sin ceder considerablemente su autonomía real. La autonomía local definitivamente se convierte en un caballo de Troya cuando el nivel central no está preparado para descentralizar aquello que se refiere a reglas y responsabilidades serias. Más adelante nos referiremos a esto como la condición de desregularización.

Por otra parte, las escuelas muchas veces resultan incapaces de manejar más autonomía. De hecho, esto requiere una mayor capacidad de gestión en la que un enfoque participativo que funciona sin problemas es el criterio más importante. En este caso, la idea de la 'escuela que aprende' entra en juego.

Además, los efectos secundarios negativos de mayor competitividad en perjuicio de estudiantes con bajo rendimiento, solamente se pueden eliminar ampliando el tamaño de las escuelas. Esta ampliación permite disponer de suficiente conocimiento especializado y también facilita la división y repartición de tareas.

La desregularización

La autonomía local ya no es posible cuando existen demasiadas reglas y normas legales que la coartan.

A pesar de que se han hecho bastantes esfuerzos en este campo, debemos estar conscientes de la fuerza de una tradición centenaria de regulación centralista. La delegación de responsabilidades requiere otra manera de pensar, que implica más modestia por parte de los responsables de la formulación de políticas centrales.

La ley siempre ha tenido la función de actuar como una ciencia auxiliar a la teoría pedagógica. No se puede negar que ello juega un papel indispensable en ese contexto, tal como lo revelan publicaciones de escasos especialistas legales familiarizados con la educación. También es innegable que los derechos y responsabilidades de los estudiantes y docentes se deben monitorear legalmente. Sin embargo, al examinar algunos documentos de los últimos años, uno no puede sino tener la impresión de que la educación

empieza a girar cada vez más alrededor de un núcleo tecnocrático, en donde se desarrollan razonamientos abstractos –lamentablemente muy lejanos a la realidad– sobre la escuela. Mientras tanto, los docentes siguen haciendo su trabajo. Están muy alejados de esas discusiones complicadas y abstractas y no están involucrados. Como los razonamientos complicados y teóricos sobre principios abstractos y legales siempre se interpretan en un contexto del ‘aquí y ahora’ –y por consiguiente dependen muchas veces de la composición ‘ad hoc’ del cuerpo jurídico–, tienen un efecto enajenador.

En este punto es exactamente donde se sitúa el problema; el sistema legal muchas veces no está familiarizado con el contexto pedagógico concreto. Este sistema legal no siempre se apoya en conocimientos sobre la vida práctica de la escuela y, por eso, muchas veces impide un enfoque creativo y contextual entre docentes y estudiantes en escuelas reales con un contexto propio. Por consiguiente, se interpreta sin tomar en cuenta el contexto pedagógico social del aquí y ahora. De esta manera, el sistema legal frena los equilibrios lenta y difícilmente logrados entre la práctica pedagógica, las iniciativas locales y la política central. Se constata entonces que el sistema legal se queda atrás respecto de lo que realmente está pasando en las escuelas y de las soluciones logradas gradualmente a través de un modelo de deliberación. En realidad, las soluciones con un valor práctico deben tener un efecto orientador sobre la interpretación de los artículos constitucionales –a fin de cuentas– muy vagos. Muchas veces da la impresión de que el mundo legal todavía está razonando en términos de luchas entre escuelas y autoridades locales, en vez de partir de la complementariedad y gestión basadas en la deliberación y la práctica.

Solamente un diálogo profundo entre los pedagogos y especialistas jurídicos puede remediar este mal, devolviendo a la educación su derecho a ser una ciencia ‘auxiliar’ en vez de darle el papel de un sabelotodo moralista.

Una capacidad de gestión lo suficientemente grande

Hemos afirmado anteriormente que dar más libertad a personas que no pueden manejarla no da mucho resultado. Debemos lograr la garantía de que la libertad no devenga en arbitrariedad o parloteos que no llevan a nada sino al uso ineficiente del tiempo. Para permitir un cambio productivo, los seis temas claves mencionados por Fullan (véase arriba, 2.2.2) pueden considerarse como requisitos para escuelas más autónomas.

Un primer requisito muy importante es el reconocimiento de la autonomía de los estudiantes. El espacio de las políticas debe ser restringido inmediatamente por la necesidad de mostrar respeto por la persona y la autonomía del estudiante. En otras palabras: cuando los responsables de formular la política local (al igual que los responsables a nivel central, en realidad) se limitan a discutir distintas medidas y muchas veces no colocan entre las prioridades la preocupación por los estudiantes, no están haciendo bien las cosas.

Además de concentrarse en el estudiante, los individuos involucrados deben tener el suficiente conocimiento especializado para participar en la política local. Aquí se aplica el dicho “la participación sin criterio lleva a declaraciones sin perspectiva”. Los docentes deben ser muy buenos para reunirse y comprender los problemas relacionados con distintas asignaturas, más allá de la línea de estudios y sobre todo en cuanto a temas de enseñanza, pedagogía y organización escolar. Es difícil imaginarse que los docentes participen en la toma de decisiones sobre la orientación de la innovación educativa y sus consecuencias, sin tener algún conocimiento especializado. Además de la formación inicial sobre esta materia a través de la formación docente inicial, se requiere una capacitación adicional permanente y gradual. Al recibir capacitación adicional sobre varios aspectos sociales y filosóficos –en los cuales se intercalan las innovaciones pedagógicas– los individuos involucrados a nivel local desarrollan una visión. Las capacitaciones permiten a los participantes darse cuenta que forman parte de una organización y que deben asumir una actitud dinámica frente a ella. Los participantes deben considerarse más como actores, aprendiendo a sopesar sus propias necesidades y opiniones para ponerlas en perspectiva en función de la organización. Si es necesario, deben ser capaces de colocar el interés general de la comunidad escolar local por encima de sus propios intereses. En algunas ocasiones, esto llevará a relativizar la autonomía de las juntas de áreas (Departamento de Educación y Ciencias, 1980).

Tal capacidad de formulación de políticas requiere una estructura de participación adaptada a la educación y la situación local. Tenemos que evitar adoptar cómodamente modelos de otras áreas sociales como, por ejemplo, del mundo empresarial; al mismo tiempo tenemos que asegurarnos de que los organismos de participación nacionales no se traspolen a nivel local arbitrariamente. De hecho, se debe prever la posibilidad de crecimiento al determinar una regla.

Una escuela debe ser capaz de crecer como una organización que también tiene sus mecanismos de participación. Es por eso que se debe evitar un exceso de normas, en donde las reglas centrales dictan cómo se debe participar a nivel local. Debe haber un mínimo de reglas de participación y nada más.

Por otra parte, la política de participación local con el compromiso de los padres, socios fuera de la escuela y estudiantes debe caracterizarse por un grado mínimo de respeto hacia el conocimiento profesional de los docentes y consejos directivos. Si la participación local lleva a una supervisión excesiva sobre estos docentes, se logra el efecto contrario de lo que se deseaba inicialmente. Ello implica –por ejemplo– que los puntos de la agenda relacionados con las personas, preferiblemente no sean tratados durante una reunión de participación ciudadana.

Finalmente, se debe tener en mente la necesidad de un organismo de arbitraje. El gobierno escolar defiende los intereses de varios grupos a través de los actores respectivos: consejo directivo, padres, profesores y probablemente estudiantes. Estos intereses no siempre convergen y es lógico tomar en serio la dinámica de una organización y sus grupos de participación. De hecho, es completamente normal que regularmente haya diferencias de opinión. Si no se encuentra una solución para estas opiniones diferentes a través de consenso, puede haber conflictos que a largo plazo causan, incluso, una polarización. Posteriormente, estas opiniones diferentes se deterioran en sentimientos hostiles que tienen una influencia negativa sobre el clima escolar. Por esta razón, un organismo de arbitraje debe desenredar el nudo a tiempo y permitir que la comunidad continúe con su trabajo de forma cotidiana. Si no hay arbitraje, cualquier gobierno escolar está condenado a decidir por consenso. Aunque, de hecho, nada puede cambiar si no existe consenso, este método causaría a largo plazo un estancamiento, que es exactamente lo contrario a la mejora de calidad deseada. Otro peligro del mecanismo de consenso es que puede debilitar los objetivos de innovación hasta tal punto que queda solamente una versión diluida, de modo que todo sigue más o menos igual que antes.

Para las escuelas es evidente que el directivo institucional o su representante se encargará del arbitraje. Claro que la condición es que el consejo directivo tenga un suficiente y amplio conocimiento especializado para asegurar el arbitraje con la sabiduría requerida.

Estas son algunas de las condiciones para desempeñar la función de arbitraje:

- El directivo institucional no debe formar parte del gobierno escolar; es superior a él.
- El gobierno escolar tiene una responsabilidad consultiva (obligatoria) y – por lo tanto– no tiene la responsabilidad de tomar decisiones.
- En el caso de que no se llegue a consenso, se pasa el problema al consejo de administración para que decida.

Cuando la autonomía local se aplica a través de una capacidad de gestión competente, basada en el principio de la escuela como una organización que aprende, ello da lugar a verdaderas posibilidades de mejora de la calidad. De esta forma la descentralización tal vez resulte en más democracia, en más eficiencia y en una mejor contextualización de las necesidades locales de la enseñanza y del aprendizaje.

La ampliación de la escuela

El lugar más natural y mejor para optimizar la autonomía local es una escuela más o menos grande. Al hablar de una escuela grande inmediatamente se piensa en qué tan grande debe ser.

Se deben considerar dos niveles de ampliación. El primero se refiere a garantizar una amplia oferta de especialidades y que se haga un uso óptimo del recurso humano. Este nivel de ampliación puede ser relativamente amplio y práctico porque la colaboración se limita a la oferta educativa y la selección de personal. Se recomienda un consejo directivo pero no es indispensable.

El segundo nivel comprende el aspecto educativo y es más complejo porque éste exige un criterio pedagógico compartido en el cual sí se demanda una colaboración intensa, por ejemplo, a nivel de los textos, del desarrollo profesional, del acompañamiento del recorrido escolar de los estudiantes, entre otros. La experiencia nos permite suponer que una escuela secundaria ampliada, según estos criterios, tendría alrededor de 3.000 estudiantes, dependiendo de la situación demográfica y territorial. Escuelas más grandes harían que una colaboración intensa, incluyendo políticas de participación local, fuera casi imposible (Standaert, 1992/93, 1971). Para la educación primaria, el máximo debe fijarse en un escala mucho más baja, de 1000 estudiantes, por ejemplo.

El valor agregado de una escuela o campus escolar ampliado a nivel educativo, reside en su concepto pedagógico. Esta ampliación aumenta las oportunidades del estudiante ya que la oferta educativa es más variada y mejora su orientación vocacional. Ello, obviamente, requiere una ampliación heterogénea ya que de lo contrario este valor agregado no aplicará. El valor agregado de una escuela ampliada a nivel educativo reside también en la posibilidad de crear una división de tareas y colaboración entre docentes. Las posibilidades de aprovechar las capacidades de los docentes de manera flexible aumentan y esto puede beneficiar a los estudiantes. Al utilizar una variedad de especializaciones del personal y unas políticas generales de desarrollo profesional, aumentarán las capacidades de gestión de la escuela.

De todas maneras, el valor agregado financiero de las escuelas más o menos grandes todavía no se ha probado. Se sospecha que la ampliación no lleva a ahorros, así que esto no sería motivo para su introducción (Boef-Vandermeulen, 1995, 120).

Una escuela ampliada a nivel educativo sí requiere un solo consejo directivo y, por lo tanto, también un solo presupuesto tomando en cuenta el carácter obligatorio de la intensa colaboración.

2.3.4 Directrices para una política central

Tomando en cuenta la exploración de la zona de tensión entre el papel del nivel central y el del nivel local, hay suficientes bases para definir algunos lineamientos para la formulación de las políticas desde el nivel central. Las tomas de posición al respecto ya han sido discutidas previamente en capítulos anteriores. Esto permite una discusión sustancial.

El marco que se presenta aquí se inspira especialmente en el trabajo realizado por Bryk et al. (1998) en la educación del distrito de Chicago. Aquí recogemos el resumen de Fullan (1999, 56-58). Éste contiene cuatro componentes:

- Se requiere una política central para asegurar que se promueva y se apoye la autonomía de la escuela.
Esto significa limitar los obstáculos legales, aclarar los límites de la autonomía relacionados con el macro currículo, así como los estructurales.
- La política central debe invertir en el desarrollo de capacidades a nivel local.

Esto significa crear oportunidades para que las escuelas crezcan en su capacidad de autoevaluación y autoinnovación.

El sistema de políticas estimula la formación continua, los programas de mejora escolar e invierte en el desarrollo de instrumentos de autoevaluación como, por ejemplo, sistemas de monitoreo estudiantil, indicadores de buenas escuelas, estándares para la autoevaluación, etcétera.

- La política central organiza un sistema transparente de rendición de cuentas para escuelas.

Esto significa que se necesita un marco para un macro currículum central con referencias al rendimiento estudiantil. Un marco de indicadores que define los términos de la discusión entre profesionales y padres, también es una condición para la rendición de cuentas externa. Se pueden poner estándares de rendimiento a disposición de la escuela. Es evidente que las inspecciones deben jugar un papel fundamental en el control y evaluación de los esfuerzos de las escuelas respecto de sus responsabilidades de rendición de cuentas.

- La política central estimula la innovación ya que el sistema educativo tradicionalmente no acepta ni difunde tan fácilmente nuevos conocimientos y prácticas. Una infraestructura innovadora es fundamental porque las nuevas ideas y conocimientos van creciendo a un ritmo increíble en todo el mundo.

En algunos casos, esto significa exponer objetivos claros para la mejora de la calidad. Sin embargo, no basta con mencionar los objetivos. Una infraestructura innovadora también contiene el desarrollo de instrumentos, orientación y apoyo, y un sistema de incentivos que recompensa las mejoras que se puedan demostrar. El trabajo innovador desde el nivel central requiere de un plan estratégico equilibrado que incluye formación docente inicial, formación continua, planificaciones locales, evaluación y retroalimentación, programas familiares y una política de comunicación nacional.

Proyectos pioneros de este tipo son la Estrategia Nacional de Lectoescritura y la Estrategia Nacional de Cálculo en Gran Bretaña. Esta estrategia contiene muchos elementos de la infraestructura innovadora propuesta aquí.

El cambio de la política central bajo estas cuatro condiciones se puede resumir en las palabras de Bryk et al., quien reemplaza la prioridad del control por la prioridad de la educación: “Primero educar, luego controlar”. Al invertir en las

características de los complejos sistemas adaptativos que son las escuelas, paradójicamente los gobiernos provocan más cambios en la práctica.

Con esta posición, la dicotomía entre el gobierno centralista y las escuelas se ve sobrepasada por un nuevo equilibrio entre la posición del nivel local y el nivel central. Sin embargo, todavía tenemos que construir una visión más global de lo que pasa en las escuelas. El equilibrio entre las tareas del nivel central y el nivel local no es suficiente para guiar y monitorear el sistema. Se deben tomar en cuenta el contenido y las estructuras de la educación como un problema más orientado a los valores. Las ideas y conceptos sobre calidad (y la evaluación de calidad) se deben reconciliar con la toma de decisiones a nivel central y local. Por eso, necesitamos un marco teórico con una visión clara sobre la calidad, que alivie la tensión entre el nivel central y local, así como la tensión entre proceso y producto.

UN MARCO DE INTERPRETACIÓN

3.1 Tendencias en gestión

Si comparamos las dos zonas de tensión relativas a la calidad y la política local con la política centralizada, resulta inmediatamente evidente que éstas son eclipsadas por un continuo de estructuración en donde la tendencia a organizar parece ser dominante. En el enfoque global de calidad, existen dos direcciones: una que se concentra en objetivos abiertos, orientadores y relacionados con procesos, y otra donde existe una fuerte orientación hacia los resultados, que se puede caracterizar sobre todo como perteneciente al 'movimiento de los estándares'. Este último movimiento representa, en primer lugar, una máxima capacidad de medición de los resultados a la luz de una fuerte perspectiva de rendición de cuentas.

En los casos en que esta ideología de la evaluación y medición ocupa un espacio demasiado grande, el resultado es una falsa claridad, en donde el enfoque pragmático lleva a querer siempre mejores resultados en evaluaciones nacionales. Sin embargo, solo se cuestiona sobre: a) cómo se llega a mejores resultados, por ejemplo, a través de la imposición de una enseñanza en función de las pruebas, una mayor competencia y una presión fuerte sobre individuos y grupos; b) quiénes obtienen mejores resultados; y, c) en qué áreas aumentaron los resultados de los estudiantes (Fulding, 1999 a, 279). Los críticos son

mordaces cuando sugieren que la eficacia se impone sobre la ética, o como observó Stephen Ball: "Se reemplaza una ética de servicio, presente en el profesional comprometido, por una lógica de gestión" (Fielding, 1999 a, 280). En estos casos extremos se habla muchas veces de la idolatría del rendimiento. El lenguaje de este movimiento de los estándares muchas veces se satura con metáforas del mercado: 'tráfico de ideas', 'ambición', docentes como 'gente en servicios de primera línea', 'gestión eficaz del rendimiento' (Fielding, 1999 b, 176).

En la zona de tensión entre la toma de decisión a nivel central o a nivel local, se percibe una fuerte tendencia centralista que es particularmente visible en las normas detalladas para política del personal, contenido del macro currículum, estructuras del recorrido escolar y condiciones periféricas. En la mayoría de los casos, la política central también apunta a ejercer un fuerte control sobre la educación; de esta manera espera obtener un rendimiento máximo. Las fuerzas opuestas que abogan por menos dirección desde arriba, también están presentes pero difícilmente penetran las estructuras y mecanismos de la política central.

Lo anterior ya demuestra que la política central está lista para una orientación alternativa. La literatura sobre innovación contiene abundantes argumentos que sostienen esta posición. Una vez más, Fullan resumió correctamente los hechos (Fullan, 1995 a).

Lidiar con los cambios educativos de forma autodestructiva ha sido una constante durante los últimos 30 años. Sabemos que la gente muchas veces no aprende de sus propias experiencias, ni de la experiencia de otros. La respuesta de muchos ha sido redoblar sus esfuerzos. Para el gobierno, esto implicó más incidencia, más legislación, más rendición de cuentas, etc. Para los que se encuentran en el nivel local, la respuesta ha sido predominantemente de puertas cerradas, refugiarse en el aislamiento y en algunos casos la resistencia colectiva. Hemos visto que estas soluciones políticas —a primera vista— racionales, simplemente no funcionan. En realidad, causan más daño que bien ya que se acumulan la frustración, la tensión y la desesperación (p. 346). La política central se basa muchas veces en una especie de filosofía condicional. Si tiene lugar A, B seguirá lógicamente (p. 351). Esta forma de pensar se podría tipificar como una filosofía 'de rocola'. En el apogeo de la rocola cualquiera que insertaba una moneda en la máquina, automáticamente escuchaba el disco seleccionado.

Otro factor de inhibición es la gran diversidad de cambios que se imponen a la educación y a los docentes de una manera no planificada. Es imposible implementar todas estas innovaciones simultáneamente. La solución debe encontrarse en la reducción de esta multiplicidad a través de la priorización, afinación y sintetización a proporciones manejables (p. 349). El mensaje de la investigación sobre innovación es que la reforma no se puede lograr sin trabajar con las mismas escuelas (p. 353). No podemos desarrollar a las escuelas sin desarrollar a la gente dentro de ellas.

A pesar de que muchos cambios se promuevan frecuentemente desde la política central, vemos cambios en todas partes pero muy poco progreso real. "Mientras más cambian las cosas, más siguen igual" (p. 345). La lección que el gobierno debe aprender es que se requiere otra forma de pensamiento y otra forma de acción.

Es evidente que la fuerte tendencia hacia la dirección, el control, la rendición de cuentas, la medición y evaluación, y el rendimiento no son una coincidencia. Forman parte de una ideología que tiene muchos seguidores en este momento y las tendencias dentro de la sociedad lo explican. Nuestra propia investigación examinó las premisas básicas de ese pensamiento estructural al que llamaremos 'racionalidad técnica'. La base de nuestra investigación fue un estudio comparativo de la política central en Gran Bretaña, Alemania, Francia, los Países Bajos y Bélgica (Standaert, 1990; 1993).

3.2 Los tres pilares de la racionalidad técnica

La racionalidad técnica se caracteriza por tres pilares: el liberalismo económico, una confianza extrema en el progreso científico y un método de organización burocrático.

3.2.1 El liberalismo económico

Una de las principales causas del desarrollo del liberalismo económico fue la reacción a la sociedad de clases. El mérito personal se convirtió, cada vez más, en el criterio para obtener salarios y sueldos más altos y asumir posiciones

más elevadas en la sociedad. Sin duda, y en gran medida al principio, esto era parte de la lucha de la gente común por emanciparse de la supremacía de la aristocracia y las clases altas. Una muy buena ilustración de ello, en cuanto al manejo de la educación, se encuentra en las políticas del primer ministro liberal británico Gladstone en 1868. Estas políticas introdujeron concursos de méritos y oposición para trabajos en la administración pública e incluso para comisiones militares. Hasta entonces, la práctica habitual era que solamente los miembros de la aristocracia tenían derecho a las posiciones superiores en las fuerzas armadas. La medida tuvo una enorme acogida y promovió llamados a la mayoría de la población a exámenes externos en la educación secundaria. Las universidades de Oxford y Cambridge crearon estos exámenes pocos años después. Esto marcó el punto de partida oficial del sistema inglés de exámenes, totalmente regulado por pruebas administradas a nivel central.

El florecimiento del liberalismo económico también tenía una dimensión ética. Esto es conocido a partir del análisis que hizo Weber del protestantismo y su ética del trabajo duro y la vida austera, que se remuneraban con ganancias y bienestar. Más recientemente, Yankelovich (1982) lo ilustró de manera muy atrayente. El autor afirma que la "psicocultura" que surgió en la sociedad estadounidense, se basa en la típica ética protestante y calvinista que enseñó a los estadounidenses que el trabajo duro es una gran virtud. Con el tiempo resultó que este trabajo duro también se premiaba con ganancias. La propia virtud y el uso que se podía hacer de la virtud forman el punto de partida de la teoría central de Yankelovich: el pacto de dar y recibir.

Este pacto de dar y recibir se basa en el valor de la abnegación asimilado por la sociedad. El que demuestra abnegación tendrá éxito familiar que se refleja a su vez en bienestar material, ser un 'buen padre' y ganarse el respeto dentro de la sociedad: el triángulo de éxito familiar. El crecimiento económico refuerza continuamente este triángulo. Este refuerzo continuo de la virtud, estimulado económicamente, y el uso de la abnegación también llevaron al desarrollo de la psicología del bienestar.

La descripción dada de esta psicología del bienestar ilustra claramente el fundamento de la racionalidad técnica con su cumplimiento de necesidades vitales, que resulta en la creación de esquemas de interpretación cognitiva y normativa. La psicología del bienestar implica:

- Obtener más y más: el 'mecanismo del y ... y', en lugar de elegir el 'mecanismo del o ... o'.
- El derecho de todos los individuos a más bienestar.
- La naturaleza automática de estos aumentos de bienestar.
- Un anhelo creciente de cumplir con deseos personales.

El liberalismo económico, apoyado en una base de mérito personal, también evidenció que se requería competir a la hora de conseguir trabajos o aumentos de salario y de bienestar, de manera que se pudo crear la 'recompensa de acuerdo con el mérito'. Por eso la división del trabajo tendría lugar basada en la meritocracia; es decir, pruebas de mérito demostradas. Competir formaba una parte considerable de cada esfuerzo por progresar. Sin embargo, competir verdaderamente sólo se logra de forma adecuada en una situación de mercado. La regulación del mercado libre solamente llevaría a una situación en la que gente de poco mérito es capaz de conseguir trabajos u obtener ingresos que no coinciden con las calificaciones y destrezas necesarias.

3.2.2 El progreso tecnológico-científico

El segundo pilar de la racionalidad técnica es la evolución de la ciencia y las aplicaciones tecnológicas resultantes.

En su conferencia "Kees Boeke", en 1985 en la Universidad de Utrecht, Wielemans hizo un análisis agudo del auge del pensamiento relacionado con las ciencias naturales y su influencia sobre la sociedad y la educación (Wielemans, 1985).

Ya desde Galileo se ha asociado la metodología de la ciencia experimental, con la descripción matemática de la naturaleza y una atención prioritaria por la cuantificación de la materia. Después de Galileo se reforzó aún más la propuesta de que este método era la vía exclusiva al conocimiento científico. En consecuencia, este método se convirtió en la norma para disciplinas fuera de las ciencias naturales: las ciencias sociales y humanas (p. 14).

Una ciencia como esta es libre de juicios de valor y objetiva por definición. Muchas veces se afirma –también en la educación– que la ciencia ha sido muy exitosa gracias a su cruzada en contra de los dogmas y la irracionalidad (p. 13).

Uno de los aspectos característicos del auge de las ciencias es la relación entre éstas y los conceptos de 'poder' y 'dominación'. Desde la declaración de Bacon hacia 1600 acerca de que 'saber es poder' y el principio central de Descartes por el cual la humanidad se caracteriza como "maître et possesseur de la nature"¹², se contempla la idea de que el conocimiento moderno se enfoca en la adquisición de poder. El conocimiento científico obtenido de acuerdo con los requisitos de la objetividad y posteriormente aplicado, lleva al poder; no solamente al poder sobre la naturaleza sino también al poder sobre el género humano (Wielemans, 1985, p. 14). El dominio de la naturaleza afecta solamente a los que están sujetos a las ordenanzas prescritas por la ciencia.

El modelo científico emergente también se caracterizaba por un enfoque considerablemente analítico de la realidad. Este modelo se basaba a su vez en la filosofía de Descartes. La división entre el espíritu y la materia resultaba al considerar el universo como un sistema mecánico que consistía en objetos mutuamente separados, contruidos a su vez de cubos físicos. Incluso los organismos vivos estaban constituidos así; se los debía comparar con máquinas compuestas por elementos separados. En consecuencia, el mundo material es una gran diversidad de objetos separados, reunidos en una máquina gigante. Por eso, los fenómenos complejos se podían reducir a cubos básicos. Este 'reduccionismo' y su visión básica mecanicista ocupó desde ese entonces la posición central en la mayoría de las ciencias. El método de razonamiento analítico llevó a una fragmentación creciente de la realidad, no solamente en las ciencias sino también en las sociedades humanas.

El paradigma científico, analítico y objetivo descrito anteriormente ha tenido un éxito arrollador desde Descartes, sobre todo por los múltiples nuevos descubrimientos que permitió como 'realizador' de necesidades vitales, que explican su éxito como modelo de interpretación cognitiva y ética. En la conferencia arriba mencionada, Wielemans describe la influencia de esto sobre el contenido de la educación. Este paradigma científico lleva ineludiblemente a las siguientes tendencias (p. 11):

- La promoción del método de pensamiento analítico.
- El refuerzo de la visión reduccionista y fragmentaria de la realidad.
- La difusión de la idea de que la naturaleza se puede controlar y dominar por medio de las ciencias.

¹² "ama y dueña de la naturaleza"

- La opinión de que el mundo y el universo constituyen un sistema mecánico.
- Que el espíritu y la materia son elementos separados.
- Que la materia se determina y termina causalmente.
- Que la verdadera ciencia es objetiva y libre de juicios de valor.
- Que las ciencias naturales sirven de modelo para todas las otras ciencias.
- Que las personas son individuos y que el comportamiento político, económico y social del ser humano se deriva de la naturaleza individual de la humanidad.
- Que el crecimiento económico y tecnológico es ilimitado y absolutamente esencial.
- Que por su integración en la visión económica liberal, este crecimiento debe tener lugar en un contexto competitivo.
- Que no se pueden tratar cuestiones globales del sistema, ya que las ciencias existentes no pueden aceptarlas.

El régimen epistemológico descrito anteriormente, permite concluir con facilidad que necesariamente lleva al descuido del conjunto y la totalidad, y a la subestimación de la dependencia mutua y de la orientación sistémica de los componentes. Este enfoque conduce a 'barreras a la integridad', métodos todavía dominantes para tratar el conocimiento, como lo demuestra Kerr en su libro con el mismo título (Kerr, 1984).

Kerr muestra que el resultado favorable de esta visión sobre las ciencias, en cuanto a la satisfacción de necesidades vitales de éxito, niveles más altos de bienestar y prosperidad material, la convierten en un pilar de la racionalidad técnica. Esto se vuelve aún más evidente cuando se hace una combinación de evolución científica e ideología económica. Broadfoot lo expresa de la siguiente manera: "Así se cree que (...) los meros imperativos del progreso técnico-científico pueden garantizar el crecimiento y la estabilidad económica. La sociedad debe ser manejada con argumentos racionales por expertos técnicos. Los únicos problemas son problemas técnicos y el desarrollo del sistema social debe responder a la lógica del progreso científico" (1985, 283).

La construcción de la racionalidad en este contexto es clara: la ciencia y tecnología llevan al progreso económico. Se necesitan expertos técnicos para esto. Estos técnicos tratan los problemas como problemas técnicos, y al hacerlo se sigue reforzando el pensamiento científico y tecnológico descrito anteriormen-

te. Una variación sobre esta visión se encuentra en Popkewitz et al., quien afirma que las ciencias se deben considerar a la luz de su contribución a la 'eficiencia social'. El problema de la paz mundial ilustra esto en el sentido político: se mantiene la paz por una producción masiva de armas tecnológicamente sofisticadas.

De la misma manera, la propiedad familiar se considera como el resultado de innovaciones tecnológicas de alta calidad. La cantidad creciente de equipos que usan las familias es un ejemplo de esto. De tal modo, la adquisición de conocimientos tecnológicos y científicos tiene un valor económico enorme; se ha convertido en el producto de exportación más importante de los Estados Unidos (1986, 271). Se desarrolló cierta relación entre las ciencias y la tecnología, por un lado, y la economía por otro. "Esta relación ahora se concentra en la idea de que la ciencia es un producto económico, cuyo valor en el comercio privado debería determinar las prioridades para el conocimiento público".

Una vez más, aquí se confirma que la ciencia reside mejor en un contexto privatizado en donde la competencia puede proceder sin obstáculos. Esta relación se refleja particularmente bien en los montos enormes y constantemente crecientes que la industria y el aparato militar han estado gastando en 'investigación y desarrollo' desde 1987 (p. 271).

Esta conexión entre la ciencia y la economía, también incrementa las posibilidades de que la demanda de investigadores y desarrolladores calificados en el campo de las ciencias naturales y sus aplicaciones tecnológicas, sea cada vez mayor. De tal manera, el ideal de la 'excelencia' en el rendimiento cognitivo será enfatizado más que nunca. Se debe animar a los que rinden mucho y, por ello, éstos asegurarán el mejor rendimiento en un ambiente competitivo. La 'excelencia' demanda competencia y pruebas comparativas. También podemos preguntarnos si se renunciará a la tensión clásica en la educación entre la igualdad y la excelencia, en los ideales de la eficiencia social a favor de la excelencia y a expensas de oportunidades óptimas para todos.

3.2.3 La organización burocrática y sus variantes

Conforme avanzaba el siglo XX, la reciprocidad entre el progreso económico y el científico-tecnológico se complementó con lo que Galbraith llama la "tecnestructura". El aumento en escala, la centralización y las técnicas de gestión racional eran congruentes con la ya desarrollada racionalidad técnica. En su "Tercera Ola", Toffler expuso una variante de esta tecnestructura con los mismos resultados. Al describir la segunda ola, que ya se había relegado a segundo plano y que es comparable en gran medida con la racionalidad técnica, enumera los seis principios de esta forma de organización: estandarización, especialización, sincronización, concentración, economías de escala (maximización) y centralización (Toffler 1981, 52-66).

La forma de organización burocrática que se crea es, en consecuencia, altamente compatible con los pilares de la racionalidad técnica enunciados anteriormente. La aplicación de la metodología de ciencias naturales a las nuevas técnicas gerenciales de administración, objetividad y control, así como el estudio analítico de una organización desde la separación de sus partes integrantes, responden a esto.

Las relaciones jerárquicas y competitivas en las estructuras burocráticas confirman la lógica interna de la racionalidad técnica. En el período capitalista tardío, la organización burocrática añade una nueva dimensión a la racionalidad técnica. "Ahora, en la era capitalista tardía, es posible vislumbrar el comienzo de una fase posterior en este desarrollo, una fase -como lo afirma Bates (1980)- superior en la cual la racionalidad de las organizaciones burocráticas se combina con la racionalidad de la lógica científica en una sola ideología de legitimación de la racionalidad técnica" (Broadfoot, 1985, 283).

La tendencia creciente a organizar las escuelas de una manera burocrática se evidenció en una serie de estudios a partir de los años 60. Patricia Broadfoot llega a esta conclusión sobre la base en los estudios de Likert (1961), Barker y Gump (1964) y Ashley (1974). Estos autores identificaron "una tendencia de las escuelas a preocuparse cada vez más por la búsqueda de eficiencia burocrática y técnicas de gestión racional" (1985, 283).

La organización burocrática y sus consecuencias

El concepto de burocracia se refiere a la interpretación de Crozier en su conocida obra de 1963 "El fenómeno burocrático" (Crozier, 1963). En realidad, Crozier consideraba el sistema de educación francés como un ejemplo clásico de una organización burocrática. De acuerdo con este autor, el sistema burocrático tiene las siguientes características:

- Reglas y controles formalistas. Una organización burocrática tiene una serie impresionante de reglas y normas impersonales. Se caracteriza por "el tamaño del desarrollo de reglas impersonales" (p. 230).
- Centralismo en la toma de decisiones ("la centralización de las decisiones", p. 232).

La organización se divide en categorías separadas que se disponen como una jerarquía. Cada categoría y cada nivel es completamente independiente y existe poco contacto entre los distintos niveles y categorías. "El aislamiento de cada estrato le permite a éste controlar completamente su campo e ignorar los objetivos de la organización" (p. 235). Muy frecuentemente surgen "pequeñas guerras" entre las distintas células o divisiones.

- Presión del grupo sobre el individuo. "El individuo miembro de un estrato será ante todo definido por sus intereses de grupo y le será imposible escapar al control de sus pares" (p. 234). Se espera del individuo que responda a los intereses de la célula a la cual pertenece. Una vez más el interés general de la organización se deja de lado.
- En este tipo de organizaciones, de alguna manera se desarrollan grupos de intereses que muchas veces trabajan juntos (asociaciones de docentes, asociaciones de padres, expertos, etc.) (p. 235).

En cuanto a la educación, hoy en día su carácter burocrático se describe frecuentemente. Es típico que las escuelas reciban facilidades cuyo uso está sujeto a tantas condiciones, que la situación se vuelve caótica y amenazante. Es un centralismo burocrático que sigue existiendo con la ayuda de un número creciente de nuevas circulares. En una política de este tipo es obligatorio expresar todo claramente y en términos que no puedan ser malentendidos

En las palabras de Van den Berg y Vandenberghe: "Sin embargo, el problema es que debido al gran aumento de normas, cada circular vieja se debe reemplazar por cuatro circulares nuevas que, después de cierto período

de tiempo, deben actualizarse nuevamente y reemplazarse por múltiplos de los que ya existen. Los directores de escuela y miembros de los consejos escolares se frustran y ya no son capaces de entender la situación. Se está volviendo cada vez más complicado y más específico. Se están ahogando en el dominio del gobierno y esto lleva a la impotencia" (1988, 80).

Los mismos autores asocian este tipo de política con lo que Wise llamó la 'hipótesis de hiperracionalización'. Esta hipótesis sostiene que los responsables de formular la política tienen una visión demasiado racional de las realidades de la educación. Se presume que las escuelas son burocracias racionales caracterizadas por objetivos claros, recursos, retroalimentación inherente, evaluación, etcétera. Esos funcionarios esperan que, a través de sus especificaciones claras y normas explícitas, las escuelas lleguen a ser cada vez más racionales (p. 89-90).

Sin embargo, este cuadro no coincide con la realidad. Según Weick (1976), las conexiones sueltas entre los distintos componentes de la educación se formulan muchas veces en términos de una organización 'conectada de forma flexible' (Knip, 1981, 106). Por ejemplo, hay conexiones sueltas entre las intenciones y acciones, procesos y resultados, directores y docentes, docentes y estudiantes. Cohen y March hablan de 'anarquías organizadas' cuando tratan las organizaciones educativas (Id. p. 120).

Con la formalización y los subsiguientes niveles más altos de control, lo que se genera son más reglas. La atención que se da a estas reglas aumenta proporcionalmente y, al mismo tiempo, la atención se desvía del objetivo que se persigue realmente, creando un proceso degenerativo.

Debido a la naturaleza creciente del formalismo de las reglas y controles típicos de la organización burocrática, existe una tendencia a buscar soluciones a los problemas en un refinamiento de la estructura burocrática, aún a pesar de que la misma estructura pudiere haber causado los problemas en cuestión. Elaborar nuevas reglas y procedimientos, redescibir las tareas y responsabilidades, y agudizar los controles son todas medidas inherentes al modelo de 'más de lo mismo'.

Bajo la presión de la crítica a los aumentos continuos de normas y medidas de control central, no obstante, se empieza a notar una evolución durante los últimos años en la cual los sistemas de educación empiezan a adoptar mecanismos

de regulación y control descentralizadas. La medida en que estos sistemas de educación merecen todavía la etiqueta de burocracias centralizadas será examinada más detalladamente.

La organización educativa burocrática con un disfraz descentralizado

Los esfuerzos que se hacen ahora en casi todos los países para, en mayor o menor medida, descentralizar la política o evolucionar hacia la desregulación, dan la impresión de que los gobiernos están renunciando a parte del control y la formalización centralizada. Sin embargo, esto no es tan obvio como podría parecer a primera vista.

Patricia Broadfoot investigó el impacto del control centralizado, en dos países que dan la impresión de ser completamente diferentes el uno del otro en cuanto a estas disposiciones: Francia e Inglaterra. La autora llegó a la conclusión de que la intensidad del control no está directamente relacionada con el grado de centralización. La educación inglesa, que se considera como sumamente descentralizada, en realidad ejerce un control más fuerte sobre la enseñanza por medio de pruebas centrales estandarizadas y lo hará más aún a través del nuevo macro currículo que se está definiendo. Por otra parte, Francia, considerada como centralizadora, da más libertad al profesionalismo de los docentes en cuanto a la interpretación de los currículos y la evaluación de los estudiantes. Las visitas esporádicas de inspectores pueden considerarse sólo como una forma de control muy moderada (Broadfoot, 1985). La centralización y la descentralización no corresponden simplemente con un control centralizado más fuerte o más débil. Primero se debe investigar cuáles aspectos el gobierno desregula y cuáles mantiene centralizados.

En un análisis profundo de un importante memorando de política de los Países Bajos, "Las escuelas rumbo al año 2000", Klifman llega a la conclusión de que la política central en realidad se descentraliza a nivel de los directores de escuela, pero, contrariamente, es más controladora que nunca a nivel del contenido educativo y de la denominada calidad de la educación. El reubica la discusión sobre la centralización y descentralización en términos del cambio de un sistema de control jurídico-normativo a un sistema empresarial.

La capacidad de dirección del gobierno se conserva. Solamente la confianza en los instrumentos administrativos de formalización y control existentes empieza a decaer y, por eso, estos instrumentos se reemplazan por otros nuevos que responden a una filosofía de dirección manejada científicamente (Klifman, 1989, p.3).

El razonamiento del autor es el siguiente: las medidas de descentralización se deben ubicar dentro de los parámetros de una ciencia de gestión técnica, que se centra en desregular los aspectos menos relevantes de la educación, sin dejar de dirigir simultánea y efectivamente los aspectos esenciales. Por eso, esta dirección más remota no se puede llamar ausencia de dirección; pretende ser una dirección más efectiva. En ese caso, el gobierno renuncia a su función legal y normativa y asume un control científico basado en la ciencia de la gestión. Este control será más compatible con la racionalidad económica-científica y tecnológica. La política central ha definido objetivos muy claros para este propósito:

- El control de gastos, incluso recortes en caso de ser necesario.
- El refuerzo del sector privado dándole sus propias responsabilidades.
- La estimulación del crecimiento económico (p.7).
- La intención del gobierno no es tanto retirarse, sino lograr mejor sus objetivos creando espacio para la llegada de conexiones sociales, de instituciones y de los propios ciudadanos. El gobierno desea cumplir con sus objetivos, sometiéndolos a un control a través del sentido de responsabilidad que sienten los ciudadanos y sus conexiones con la comunidad. De acuerdo con los pilares económicos y científicos de la racionalidad técnica, el gobierno optó por una experticia gerencial basada en un enfoque empresarial.

Esto se interpreta de la siguiente manera (p. 11):

- Distribución del riesgo a través de un presupuesto flexible.
- Reducción de precio de costo.
- Mejoras en el rendimiento.
- Aumento de la calidad del producto.
- Limitación de la variación de producto en la educación secundaria básica.
- Aumento de la variación de producto en la educación media y superior.
- Respuestas flexibles a desarrollos en el mercado de la educación media y superior.
- Dar un estímulo al mercado.

El gobierno está cambiando a una opción de dirección más flexible. Sin embargo, las consecuencias para las escuelas son diferentes a lo que se podría esperar a primera vista. Se afectará la seguridad legal de las escuelas y docentes, y su igualdad ante la ley. Ya no se garantiza la estabilidad de las instituciones educativas. Por eso, la nueva autonomía para las escuelas es algo muy relativo y en realidad puede convertirse en lo mismo que un cáliz envenenado. Esta autonomía está relacionada solamente con aspectos gerenciales (incluyendo la política de personal y otros asuntos) de la escuela, pero no con el aspecto esencial de la educación; es decir, su contenido. Es en esta área en particular que se aumentará el control del gobierno y su impacto sobre las escuelas: macro currículo, evaluaciones nacionales, estudios de evaluación periódica, presentación de un plan de trabajo escolar, nuevas formas de inspecciones escolares. El mayor control del gobierno sobre las escuelas surge de su objetivo de lograr mejoras de calidad (p. 14). Por eso, en realidad, se reduce la autonomía de las escuelas. En ese caso, la desregulación administrativa no es una bendición pura para los directores de escuela. Dados los recursos disminuidos, ya no será el gobierno el que tome las decisiones impopulares sino la dirección de la escuela y los nuevos directores.

Klifman plantea algunas preguntas importantes en cuanto a esta evolución. Según su opinión, el punto de partida debe estar en los objetivos de la escuela, antes de aplicar cualquier modelo de organización. El trabajo ahora se realiza en orden inverso, partiendo de una filosofía gerencial y empresarial que, se asume, es aplicada no solamente al comercio y la industria sino también a otros campos dentro de la sociedad. Si el carácter único de la escuela consiste en poner en marcha un proceso pedagógico, la filosofía de gestión racional que se concentra sobre todo en medir los resultados no es compatible con esto. Después de todo, ello solamente se puede lograr si existe un alto grado de libertad pedagógica, relacionada con una visión particular de la vida y con las actitudes y valores de la comunidad escolar local (p. 15).

El 'concepto de calidad resultante' implica un mayor riesgo de que el contenido educativo sea reducido con el propósito de preparar a los estudiantes para las evaluaciones nacionales del macro currículo. Se enfatizarán demasiado los componentes del programa que se deben someter a prueba y se convertirá en norma un concepto reducido de calidad que será contraproducente frente a la

interacción creativa que forma parte integral de la educación. Este concepto reducido de calidad tendrá consecuencias directas sobre la atención prestada al grupo grande de estudiantes menos capaces, que restan las posibilidades de que la escuela obtenga puntajes altos en las pruebas. Una política de admisión selectiva en las escuelas y la división de éstas en escuelas de élite y escuelas para las masas será inminente (p.16).

La educación se identifica, y seguirá siendo identificada, como un 'bien colectivo' y no simplemente, o incluso en una medida insignificante, como un producto de libre mercado. La política educativa debe proteger una serie de tareas sociales desde el nivel central. Por eso la autonomía local solamente se puede justificar dentro de una visión de política centralizada y continua sobre la educación.

Esto explica los tres pilares de la tendencia estructural rígida o racionalidad técnica.

3.3 Corrección de la racionalidad técnica a través de la interacción

Lo anterior demostró claramente que se debe reconsiderar tanto el centralismo de la política, como la fuerte tendencia estructural hacia la medición y evaluación, con el fin de crear un nuevo equilibrio. No será una sorpresa que se deba buscar este nuevo equilibrio a través de las interacciones con los usuarios a quienes las medidas, procedimientos y estructuras deben aplicarse.

Las tendencias de dirección a nivel centralizado y nivel macro se deben reajustar, tomando en cuenta la contribución de las escuelas que funcionan como los usuarios de estas medidas. La contribución individual de las escuelas, sus capacidades y limitaciones, deben llevar a una nueva división de responsabilidades de manera recíproca con el nivel central de administración. Así, habrá una interacción entre el nivel meso y el nivel macro, y viceversa.

Esto significa que el nivel meso, el nivel de la escuela, debe a su vez interactuar con el nivel micro, el nivel de la aula o grupo de enseñanza. Por eso, también se debe tomar en cuenta la estructuración de la escuela en conjunto con la contribución de los docentes en la situación de aula. Adicionalmente, se debe

aconsejar a los docentes no crear una estructura demasiado rígida y también deben interactuar con sus usuarios, los estudiantes y los padres, y tomar en cuenta las capacidades de su grupo objetivo. Estructurar no es malo en sí, sin embargo su impacto puede suavizarse en la interacción con los usuarios abriendo posibilidades de participación. Se suaviza la racionalidad técnica para que se convierta en racionalidad técnica interactiva.

Dado que se trata de un impacto altamente centralizado que debe venir de la inspección, esta interactividad se debe detallar más, especialmente entre el nivel de la política central (nivel macro) y el nivel de las escuelas (nivel meso).

Intentemos desarrollar un ejercicio en donde se cambien algunos aspectos o modalidades de la aplicación de una manera muy estructurada y centralista, para poder lograr un mayor empoderamiento de las escuelas. Para el efecto, preferimos una distinción en seis áreas de control:

- El área pedagógica-didáctica: métodos, formación continua, modo de agrupar a los estudiantes, bienestar estudiantil.
- Las estructuras del sistema de educación: estructuras de carrera, horarios, asignaturas, planificación de las especialidades (disciplinas de estudio).
- El macro currículo y su evaluación: macro currículo, currículo, sistemas de evaluación, sistemas de monitoreo para el rendimiento, perfiles profesionales.
- Los recursos humanos: el reclutamiento y despido de docentes, condiciones de empleo, certificados de competencia, duración de la semana laboral, política de personal, mecanismos de participación.
- Aspectos financieros y materiales: presupuesto, salarios, honorarios, patrocinio, gastos de funcionamiento, prima por méritos, bonos, edificios escolares, transporte estudiantil.
- Institutos e iniciativas de apoyo a la calidad.

3.3.1 El área pedagógica-didáctica

El uso de métodos depende tanto de los contextos didácticos concretos, que la política central debe abstenerse de adoptar un comportamiento normativo en este nivel.

No es conveniente invertir en el 'fetichismo por los métodos', como describe Bartolome al fenómeno de una preocupación exagerada por los métodos de enseñanza (Bartolome, 1994). La literatura sobre innovación demuestra que la formación continua es un asunto de la escuela, así como el modo de agrupar a los estudiantes que es también un tema que le compete y del que se encarga mejor. Un sistema de orientación para estudiantes también se debe anclar en la política local. En realidad, la escuela decide cómo juntar a los estudiantes en la misma aula, el tamaño de las aulas, las divisiones de las aulas, los períodos de remediación pedagógica, las tareas especiales de instrucción y otras cosas por el estilo. Si, por ejemplo, suprimimos las reglas, muchas veces estrictas, para agrupar a los estudiantes debemos –a cambio– ser capaces de exigir justificaciones por las decisiones tomadas. Al interactuar con la inspección, la escuela debe ser capaz de corroborar la decisión tomada. Tal actitud meta-evaluadora se adapta mejor a los sistemas de inspección que consideran la escuela como una institución que aprende. Las discusiones estériles de sobre qué puede o no puede hacer una inspección se terminan cuando se suprimen este tipo de reglas.

3.3.2. Estructuras del sistema de educación

Parece lógico que las estructuras de carrera escolar por las que pasan los estudiantes se planifiquen a nivel central. Se supone que estas estructuras son las mismas para toda la educación. Esto implica, por ejemplo, que una línea de estudios tenga el mismo nombre, estructura y contenido en todas partes (por lo menos en cuanto a lo mínimo obligatorio).

Una función típica del nivel central es también definir horarios. De esta manera, las estructuras educativas se vuelven suficientemente transparentes para los usuarios y se pueden controlar las transiciones a otras escuelas y otras líneas de estudio. Se puede dejar algo de espacio libre para las escuelas, bajo la condición de que equilibren cuidadosamente las implicaciones de la pérdida de transparencia y las conexiones con otras especialidades. La investigación de Glenn, mencionada anteriormente, revela que la mayoría de los países (económicamente poderosos) está definiendo el número de períodos por asignatura. Si se decide convertir el programa de estudios en un sistema modular,

la determinación y definición de las unidades de certificación también serían responsabilidad de una instancia estructuradora común. En el contexto de lo anterior, la planificación de especialidades es un asunto que le compete a una instancia estructuradora.

3.3.3 El macro currículo y su evaluación

Se necesita una estructura en la que el macro currículo permita la igualdad de oportunidades para todos los estudiantes en el país entero. Sin embargo, las escuelas necesitan suficiente espacio para sus propias iniciativas, objetivos y proyectos. Los términos de 'objetivos mínimos' o 'metas finales' serían más apropiados. La restricción de los objetivos mínimos implica que las escuelas tienen derecho a desarrollar una parte significativa del macro currículo, más allá del mínimo.

La evaluación externa de esta mínima parte debe ser más estricta que la de la propia contribución de las escuelas al macro currículo. Se podría desarrollar una especie de sistema de estándares para los objetivos mínimos. Para la parte adicional o añadida, podría ser suficiente una discusión con la inspección sobre las formas empleadas para desarrollar la parte extracurricular. Los estándares se podrían establecer a través de formas de evaluación periódica en una muestra representativa de escuelas. Los resultados se pueden comunicar a las escuelas, para que ellas puedan interpretarlos en función de los puntajes promedios. Tal vez se podría obligar a las escuelas a comparar sus propios resultados con los estándares. En la medición de normas, el papel de la propia escuela es esencial para sacar conclusiones, interpretar los resultados y compararlos con los estándares u objetivos. Por las circunstancias individuales típicas de cada escuela y las limitaciones en las técnicas de medición a la hora de tomar en cuenta la diversidad de factores, no es conveniente clasificar a las escuelas. Además, las consecuencias negativas de clasificar son mayores que las ventajas de la denominada rendición de cuentas pública. En muchos casos, los efectos reprobatorios –y vergonzosos– tienen consecuencias destructivas para las escuelas y los mecanismos de reclutamiento.

Para garantizar un nivel satisfactorio de valor agregado, la política central puede invertir en el desarrollo de sistemas de monitoreo estudiantil. En este caso,

un papel importante de la inspección es juzgar el valor del sistema de evaluación de la escuela mediante alguna clase de criterio o a través de mecanismos de meta evaluación. La supervisión de los evaluaciones finales internos que avalan la entrega de certificados y diplomas también es parte de la tarea de la inspección, sino existe un sistema de exámenes externos. En ese caso, el papel de la inspección debería ser más limitado.

Otro punto que vale la pena mencionar es la necesidad de proporcionar perfiles profesionales generalmente aceptados y bien estructurados, como base para los objetivos mínimos en la formación técnica y profesional. Estas descripciones se sitúan en las estructuras de calificación para los campos o áreas profesionales. Las autoridades estructuradoras también son responsables de esto, aunque primero deben consultar en el ámbito profesional.

3.3.4 Recursos Humanos

Una escuela ampliada debe ser capaz de perseguir una política de personal constructiva y creativa por sí misma. En la práctica, los distintos países europeos vacilan mucho en delegar la administración de personal a las escuelas. Un primer intento es la contratación y el despido del director, los docentes y otros miembros de personal en funciones no docentes. En la mitad de los países europeos, el reclutamiento de docentes es una cuestión de política central. Sin embargo, los cambios en la autoinnovación de las escuelas parecen desplazar a este centralismo.

Incluso surgen más diferencias de opinión en cuanto a las responsabilidades y condiciones laborales del personal docente. Aquí también sería conveniente cierta descentralización de los certificados de competencia. Si es necesario, los docentes deben ser capaces de enseñar asignaturas o parte de éstas pese a no haber recibido en el pasado la formación específica para encargarse de ellas. En algunos círculos esto será sin duda un aspecto muy delicado. Sin embargo, ello no significa que, de repente, cualquiera tenga que enseñar cualquier cosa.

El argumento más importante para remitir el tema de la certificación de competencias al nivel local, es el hecho de que el nivel central tenga un control

de calidad más eficaz. Pocos consejos directivos asignarán arbitrariamente asignaturas a cualquier docente, ya que el macro currículum y el currículum están definidos, y se controla verdaderamente que cada escuela los alcance. No obstante, es evidente que las escuelas mantienen el principio según el cual es mejor para un docente enseñar las asignaturas en las cuales se formó. Esto no impide que la educación también tenga que actualizarse. Los docentes no deben enseñar la misma asignatura por siempre, si ya no lo desean. Deben ser capaces de formarse en otras áreas también. Los docentes evolucionan en su carrera y –después de un tiempo– pueden tener ganas de hacer otra cosa o enseñar otra asignatura. En estos casos, la propia escuela ampliada debe decidir si determinado docente puede dar las garantías requeridas para lograr el macro currículum y si debe para ello seguir un programa de capacitación específico adicional. La alternativa –en donde las autoridades prescriben estrictamente qué cursos debe seguir el docente para cambiar de la asignatura X a la asignatura Y– no es compatible con la confianza requerida que, se supone, debe depositarse en los organismos de administración local. Lo que se podría definir es la condición mínima de que cada docente debe haber seguido determinado curso de formación para el nivel en cuestión (por ejemplo, docente de escuela primaria, de educación media o bachillerato).

Otro tema controvertido es la definición de las tareas semanales de los docentes. El problema surge más claramente en la educación media. Aquí también se necesita menos estructuración. Sin embargo, este punto es muy sensible para los sindicatos. En muchos casos, las tareas docentes se dividen en un número de períodos de curso por semana. Esto no constituye una buena base para utilizar de manera flexible los recursos humanos disponibles. Se debe profundizar la discusión sobre una división de tareas alternativa para los distintos trabajos que se deben ejecutar en una escuela. Una posibilidad para la escuela es asignar un número de puntos a cada tarea escolar –tanto la docencia como las otras tareas-. En ese caso se otorgan remuneraciones o primas adicionales a la ejecución de tareas que sobrepasan el número promedio de puntos (por ejemplo, 100 puntos). Sería aún más fácil decir simplemente que el trabajo docente implica 38 o 40 períodos por semana en la escuela. Sin embargo, las tradiciones en algunos países europeos complicarán bastante esta solución.

La remuneración básica de los miembros de personal también es un asunto polémico. En este momento existe un consenso en la mayoría de los países, de mantener la estructura salarial a nivel central. Hay una falta de confianza en los sistemas de remuneración en función del rendimiento docente. Hasta ahora, los experimentos de 'prima por méritos' no llevaron a resultados satisfactorios ya que la decisión de considerar a alguien como un docente bueno o malo, muchas veces deja poco para discutir y la objetividad aparentemente no es posible. Sin embargo, no se debe descartar cierta forma de estímulo y complementos salariales a nivel local.

Las responsabilidades de participación deben ser posibles en un marco apropiado y adaptado al tipo y nivel de crecimiento de una escuela. En ese sentido, las reglas rígidas para la participación local son una contradicción en sí. La mayoría de estructuras de participación a nivel central no son aptas para uso local. Hace mucho tiempo, el conocido pedagogo sueco Husen dijo: "Absolutamente ningún organismo público puede imponer la colaboración" (1977, 109). A pesar de que sea posible fijar un mínimo de responsabilidades de participación, sería una paradoja para los responsables de la formulación de la política (incluyendo las organizaciones docentes centrales, padres o consejos directivos) definir detalladamente cómo se debe estructurar la autonomía local.

3.3.5 Aspectos financieros y materiales

La subvención/financiamiento y determinación del monto otorgado a las escuelas también son temas que se deciden de manera central. Esto es lógico ya que los subsidios educativos tienen un gran impacto sobre el financiamiento de la comunidad. Los criterios de diferenciación de subsidios basados en prioridades y programas de acción para gente marginada, también deben desarrollarse y controlarse a nivel central. En cuanto a la gestión financiera, en principio las escuelas deben tener libertad; esto significa incluir también las adquisiciones, desde luego, bajo la condición de que se controlen las facturas y el dinero se utilice para fines educativos.

3.3.6 Estructuras de apoyo a la calidad

También es muy razonable que el nivel general de educación se supervise a nivel central, tomando en cuenta un cambio hacia más autonomía local. Si el objetivo es apoyar la calidad de las escuelas, será necesario apoyar la capacidad de autoinnovación. Se pueden establecer estructuras de apoyo a un nivel más macro; en algunos casos este tipo de estructuras serán dependientes, semidependientes o independientes del gobierno central. Distintos modelos son posibles conforme a la situación histórica o cultural específica de los países. En los países europeos, por ejemplo, se pueden distinguir las siguientes estructuras de apoyo:

- Un apoyo central para investigación educativa.
- Facilidades de bienestar estudiantil.
- Facilidades de formación continua para directores y docentes.
- Servicios de desarrollo macrocurricular.
- Institutos de evaluación, desarrollo de exámenes externos, sistemas de monitoreo estudiantil, evaluaciones nacionales periódicas, ejemplos de buenas pruebas.
- Una organización para la descripción de los textos y guías para la docencia/ aprendizaje; software.
- Una organización para el control de la calidad en el sistema educativo.

Es muy importante un papel especial de coordinación en cuanto a la calidad global y la estructura de apoyo. En algunos países la inspección es responsable de esta coordinación y, en algunos casos, también de la valoración y evaluación de todos los esfuerzos.

CONCLUSIÓN

Será evidente que los problemas de más libertad y autonomía local son demasiado complicados para describirlos en opiniones tipo eslogan. Una posición eufórica en cuanto al valor agregado de la autonomía local también parece poco apropiada.

En realidad, se trata de una nueva relación -que se debe considerar cuidadosamente- entre las tareas del nivel central y las tareas del nivel local. Para algunas tareas sería preferible no transferirlas al nivel local; para otras sería mejor removerlas del nivel central. Estas transferencias no se logran de la noche a la mañana. Tienen que ver con cambios culturales, tanto a nivel central como local. Se requieren una buena preparación, información, orientación, planificación a largo plazo y probablemente formas diversas de abordaje.

Aún así, está claro que en algunos países se duda mucho en delegar más responsabilidades a las escuelas. El argumento de las claras dificultades que todavía tienen éstas para innovarse o evaluarse, se utiliza con frecuencia para conservar las conocidas costumbres estructuradoras y centralizadoras. Este no es el camino correcto hacia adelante. De hecho, lo anterior evidencia que se necesita un cambio hacia la interacción y más apertura. La innovación y el cumplimiento de los estándares siempre tiene lugar en entornos escolares concretos y específicos. La calidad también es, en parte, un tema para la escuela.

Lo adecuado es brindar progresivamente más responsabilidades y autonomía para las escuelas, tanto en la autoorganización como en la autoevaluación. Simultáneamente a este movimiento, la tarea de la inspección también cambiará más y más, conforme a lo que se llama comúnmente 'el amigo crítico'.

Aquí, es responsabilidad de los que formulan la política central tomar la iniciativa. Los aspectos particulares de la responsabilidad se deben transferir por partes en conjunto con apoyo a las escuelas, para que aprendan a trabajar con las nuevas disposiciones. Si las escuelas obtienen más conocimiento especializado, también tomarán sus propias iniciativas y utilizarán su propio contexto e inspiración de manera creativa. Además, se fortalecerá el lazo directo entre las escuelas y la administración central, lo que va de la mano con una reducción de los aspectos legales y un mejor servicio de la administración. La comunicación y las tecnologías de la información también se concentrarán en esto.

Por lo tanto, la lista de tareas implica en primer lugar pasar por alto una serie de normativas legales en cuanto a, por ejemplo, el modo de agrupar a los estudiantes, el reclutamiento de docentes, las tareas semanales, ampliar los certificados de competencia, un número limitado de períodos que se deben llenar a nivel local, la formación continua, el apoyo a demandas de las escuelas, etcétera.

Igualmente, es conveniente la tendencia a ampliar las escuelas. La capacidad de autoinnovación y autoevaluación requiere una escala mínima de estructura, estudiantes y docentes. La reserva de conocimiento debe ser suficientemente grande. Distintas formas de colaboración o tal vez fusión de escuelas son posibles tomando en cuenta el contexto del país.

Finalmente debemos aceptar que, además del macro currículo, es tarea de la escuela definir en parte qué es calidad. Las escuelas tienen la capacidad y deben tener la posibilidad de diferenciarse y definir parcialmente su propio currículo.

En cuanto a la inspección, ahora tenemos un marco de interpretación y discusión para su trabajo. La segunda parte de este estudio tratará esto.

SEGUNDA PARTE

CAMBIOS CONCEPTUALES Y PUNTOS DE DISCUSIÓN

Introducción

Para empezar una discusión útil, es importante hacer más explícita la visión sobre control de calidad y promoción de calidad. De hecho, los métodos de trabajo, instrumentos y organigramas no son neutros. Con este fin, la primera parte proporcionó la exposición necesaria de una visión que sea útil en países occidentales, económicamente bien desarrollados y que tienen una fuerte orientación democrática.

La segunda parte pone a prueba los países estudiados a la luz de esta visión, llamada aquí el punto de vista técnico-interactivo.

Una idea clave de la primera parte supone un cambio de la inspección de docentes individuales, a la inspección integral de escuelas, siendo ésta el enfoque central de la promoción de la calidad. Las escuelas, como conjunto, deben rendir cuentas de su capacidad de promover la calidad y de autoinnovación. Ya que al parecer en la práctica resulta que las escuelas actúan como guardias y no aceptan inmediatamente las innovaciones o cambios, y mucho menos

los implementan. Se necesita presión desde el nivel central pero las escuelas seguirán participando traduciendo, ajustando y matizando las prioridades propuestas desde las políticas educativas. Una cultura escolar es relativamente resistente a las influencias centrales. Interactúan con impulsos centrales. La inspección debe invertir en la capacidad de autoevaluación de las escuelas y debe, sobre todo, supervisar esos esfuerzos. Para lograr esto, es obvio que se necesita una política central que apoye y oriente a las escuelas para que se conviertan en verdaderas organizaciones que aprenden. Tan sólo ahí se pueden abandonar las reglas centralizadas. Por eso, la transición a una inspección que se orienta más a la escuela, debe progresar gradualmente y paso a paso.

Una segunda idea clave de la primera parte, se desprende de una interpretación amplia de la calidad de escuelas en donde el insumo, el contexto, los procesos/la organización y los estándares se integran en un enfoque global, en el que existe una interacción continua entre los cuatro elementos básicos. El papel de los estándares y datos de evaluaciones nacionales se debe considerar en este sentido. La uniformidad de la política central prescriptiva interactúa con la diferenciación en la escuela, a través de un tipo de 'adaptación mutua'.

De estas dos ideas claves se pueden deducir consecuencias para los campos de responsabilidad de la inspección, los instrumentos utilizados, la posición, reclutamiento y formación continua de la inspección y la evaluación del trabajo de la inspección.

Todo ello llevará, sin duda, a discusiones largas y de fondo, y a una difícil toma de decisiones. Estas discusiones se sitúan dentro de un contexto coherente.

RESUMEN TEMÁTICO

4.1 Áreas de responsabilidad de la inspección

Tradicionalmente, la inspección ha servido como un instrumento a través del cual los Estados asumen la responsabilidad de la calidad de la educación y su organización. Históricamente, se han desarrollado dos tendencias principales. La primera puede verse en Gran Bretaña, donde desde el inicio se enfocó principalmente en la escuela como un todo, en su calidad institucional. La segunda tendencia, cuyo mejor ejemplo es Francia, se ha enfocado en la búsqueda de calidad en los docentes. El origen de ambas tendencias es importante porque, aún hoy, las diferencias entre los sistemas de inspección, en gran medida, provienen de estos enfoques. Además de estas dos tendencias, gradualmente se han otorgado otras tareas a la inspección tales como inspecciones temáticas, inspecciones de áreas de estudio, supervisión de exámenes, reorientación a educación especial, monitoreo de formación continua, inspección de servicios dentro del Ministerio, etcétera.

4.1.1 Inspección integral

El método de trabajo para la inspección integral de escuelas proviene de Gran Bretaña, a inicios del siglo XX, donde fue implementada para la educación secundaria. Ya en 1912, todos los colegios secundarios se inspeccionaban de esta manera. Más tarde se creó una versión abreviada en la que sólo usaban una revisión de indicadores al azar. Sin embargo, el crecimiento de las escuelas secundarias fue tal, que para 1922 se podía inspeccionar a cada escuela sólo una vez cada diez años. El número de inspecciones se redujo por este motivo y favoreció al apareamiento de verificaciones limitadas y dirigidas hacia áreas específicas. Gradualmente, después de algunos períodos de estancamiento, la inspección integral recibió influencias más enfocadas en las normas, en ideas de mercado y en una inspección constante de las escuelas (Broadfoot, 1996, 116). En los países europeos estudiados, vemos que en la actualidad existe una inspección sistemática total en Inglaterra, Escocia, Flandes (Maes, Ver Eecke & Zaman, 1999b), los Países Bajos, la República Checa e Irlanda del Norte. Irlanda también tenía las llamadas Inspecciones Escolares, pero se realizaban únicamente en escuelas primarias. El cuerpo de inspectores irlandés ahora ha adoptado un nuevo sistema, la 'Evaluación Escolar Total' creada para inspeccionar escuelas primarias y secundarias. Este nuevo sistema de inspección integral, que se basa principalmente en las inspecciones escolares de educación primaria, fue probado como proyecto piloto. El informe final sobre este proyecto se emitió a todas las partes interesadas en 1999. También se hizo una ronda de consultas con autoridades escolares, administrativas, sindicatos de docentes, organizaciones representantes de padres etcétera. La integración del nuevo sistema estuvo ligada a estas negociaciones.

En Portugal también iniciaron las inspecciones escolares totales en 1999. En todos estos sistemas de inspección integral se usa un instrumento basado en un sistema de indicadores determinados de manera centralizada. En Dinamarca, hasta 1998, se inspeccionaban 1 o 2 escuelas al año. Sin embargo, esta inspección no era igual a la de los países indicados anteriormente. Las mismas escuelas se presentaban como candidatas a ser inspeccionadas y las inspecciones estaban orientadas a asesorar a las escuelas interesadas y a difundir ejemplos de buenas prácticas.

Algunos países ponen especial énfasis en la calidad de los docentes, las aulas o una asignatura en particular. Ello, sin embargo, no impide que estos inspectores ocasionalmente operen de asesores para los directivos. No obstante, esto no sucede de manera sistemática, sino esporádicamente y tomando en consideración la situación y características específicas de la escuela visitada.

También existe una serie de fórmulas híbridas en las que la inspección se enfoca, tanto al monitoreo de docentes y asignaturas individuales, como a la inspección integral. Ejemplos de ello podemos encontrar en Irlanda e Irlanda del Norte. En estos países, un inspector local es responsable de un número de escuelas en las que él apoya, asesora y monitorea a los docentes y directivos con miras, por ejemplo, a un nombramiento o una sanción. En el caso de inspección integral, este inspector local siempre es, además, miembro del equipo de inspectores que evalúa la escuela que le ha sido asignada. Se considera una ventaja que el inspector local brinde al equipo de inspectores información específica recolectada de sus visitas regulares a las escuelas, mientras que, durante la inspección integral, también podrá observar una serie de aspectos que provean nuevos elementos de atención para su trabajo individual con la escuela y los docentes.

Además de esto, también se monitorea a las escuelas para asegurar su cumplimiento con una serie de normas legales sobre el modo de agrupar a los estudiantes, elegibilidad de los estudiantes para subsidios, certificados de calificación de docentes, manejo financiero, seguridad, higiene, etcétera. Francia tiene una variante especial que es una inspección de 'Etablissements et vie scolaire' (institución y vida escolar), que consiste en un tipo de inspección escolar total pero sin las actividades de aula.

4.1.2 Inspección de docentes y directivos de escuela

Numerosos países dan mucha importancia a la calidad de los docentes. Gran parte de las actividades de inspección, por lo tanto, también tienen que ver con el monitoreo de calidad. Con frecuencia se realizan evaluaciones durante el período de prueba de docentes principiantes con miras a ser nombrados como docentes, o como una revisión final para el nombramiento permanente. También puede realizarse una evaluación a los docentes que creen necesitar asesoría y apoyo del inspector, o docentes cuyo trabajo esté por debajo de la

norma (de acuerdo con una inspección integral solicitada por el directivo o como resultado de una queja de los padres o estudiantes). De igual forma, se relaciona con la evaluación de las capacidades de los docentes por asignatura. Con frecuencia se requieren además informes positivos de la inspección para las oficinas de promoción en formación docente, para la formación continua o para promoción de un director o inspector. Este sistema de evaluación de docentes puede encontrarse en la inspección de educación (*Fachaufsicht*) en Hessen y en Renania del Norte-Westfalia, en Francia, en la comunidad francófona de Bélgica, en Austria e Irlanda. Los docentes individuales no se evalúan en la República Checa, Dinamarca, Inglaterra, Flandes, Países Bajos, Portugal y Escocia. En estos países, las evaluaciones a docentes pueden realizarse en el contexto de las inspecciones totales o inspecciones por asignatura. En estos casos, sólo se las usa para hacer una evaluación de la calidad de la escuela o calidad de la instrucción de la asignatura en su totalidad. La evaluación del docente individual, entonces, generalmente se la deja a la escuela o a su consejo directivo. En dos países existe una forma intermedia.

En Irlanda del Norte, los inspectores presentan un informe al directivo y a las autoridades educativas locales cuando durante una inspección, establecen que el desempeño de un docente o directivo está por debajo de la norma. Este informe no está a disposición del público y no es parte del informe de la inspección sobre la escuela. En estos informes de inspección no se hace ninguna referencia a individuos.

Dinamarca no tiene un sistema de inspección como en los demás países anotados. Existe un cuerpo de asesores nacionales de asignaturas que apoya a los docentes dentro de un modelo colegial. Sin embargo, si existe cierto control al docente individual. Cada docente que dicta una asignatura a los estudiantes de grados donde se aplican evaluaciones finales, debe presentar su currículo de aula anualmente al asesor de asignatura para su revisión. Toda deficiencia deberá eliminarse antes de las evaluaciones finales. Si un docente incumpliera la norma en varias ocasiones, seguramente será visitado por el asesor. Otra forma de monitoreo contempla la visita de un asesor al docente como resultado de quejas de estudiantes o padres, o a pedido del directivo. El asesor inicialmente tratará de ayudar al docente, pero si no se observara un mejoramiento adecuado, el asesor respaldará la recomendación del directivo al consejo para despedir al docente. El Ministerio también podrá recomendar al consejo que despida al docente.

En aquellos países donde las carreras de los docentes son evaluadas por el cuerpo de inspectores, existe una tendencia claramente discernible hacia una combinación con asesoría sobre la práctica de la enseñanza.

4.1.3 Inspección de asignaturas y especialidades

En varios países, de manera sistemática y periódica (e independiente de la inspección integral), se recopilan datos sobre la calidad de una asignatura o la calidad de una especialidad. Este es el caso de Flandes, Renania del Norte-Westfalia, Irlanda del Norte (por medio de las inspecciones enfocadas), Irlanda (en escuelas de segundo nivel), la República Checa (en algunas inspecciones de orientación), Escocia (en las inspecciones departamentales), Francia y Portugal. En Dinamarca, los asesores de asignatura administran dicha asignatura como si fuera suya. Cada año publican un reporte de asignaturas, pero su trabajo está más centrado en el desarrollo y apoyo que en el control.

4.1.4 Inspecciones temáticas

En un gran número de países se acostumbra, de manera regular o no, a profundizar un aspecto en particular durante una visita a las escuelas. Éste puede relacionarse con temas escogidos por el cuerpo de inspectores o con temas que han sido priorizados por la política central, a fin de someterlos a un estudio más exhaustivo. El cuerpo de inspectores puede usar una gran variedad de métodos para conocer acerca de un asunto determinado. Esto puede hacerse con información adquirida durante una inspección escolar y/o por una breve revisión de todas las escuelas o una muestra de escuela mediante una corta visita a ellas. En Inglaterra, Flandes, Países Bajos e Irlanda, por ejemplo, las inspecciones temáticas se realizan durante las inspecciones escolares basadas en una exploración (rápida) de una muestra de escuelas. Cada año, en Escocia y la República Checa se realiza un número de visitas a escuelas específicas, las cuales se usarán como base para informar acerca de una temática en particular. Las inspecciones temáticas generalmente se determinan y se conducen por sector de educación. En los Países Bajos algunos tópicos se evalúan en todos los sectores educativos en el o los mismos años; por ejemplo, formación continua o

discriminación en escuelas. Los inspectores checos pasan 15 días al año en estas inspecciones temáticas. Por cada tema, cada inspector debe examinar un asunto en dos escuelas. En muchos países/regiones, las inspecciones temáticas son parte de las obligaciones laborales del cuerpo de inspectores. Éstas se realizan con bastante frecuencia en los Países Bajos (por ejemplo, matemáticas, consultoría en educación secundaria, TICs y control de calidad en educación vocacional y de adultos), en Irlanda del Norte (por ejemplo, orientación vocacional), en Inglaterra (niveles "A" en el Certificado General de Educación; evaluación de las Calificaciones Generales Vocacionales Nacionales), en Escocia (aprendizaje efectivo y enseñanza de lenguas modernas), en la República Checa (racismo en escuelas). Periódicamente, también se llevan a cabo inspecciones temáticas en Irlanda (por ejemplo, programas de remediación pedagógica, programa del año de transición), en Renania del Norte-Westfalia, Francia, Portugal (apertura del año escolar) y en Flandes (la retención en la educación primaria y secundaria, deportes escolares).

Estos ejemplos también muestran que no siempre se puede hacer una clara distinción entre la inspección de asignaturas /especialidades (ver párrafo 4.1.3), y las inspecciones temáticas de un aspecto en particular de la educación. Después de todo, un tema puede ser parte de la estructura de la educación (por ejemplo, una asignatura o especialidad) o de un programa específico (Programa del Año de Transición), pero también un problema en particular (racismo /discriminación en escuelas, el problema de la retención).

En Dinamarca, ciertos temas se reportan de manera más generalizada. Aquí la información no se adquiere en inspecciones, sino a través de los contactos de los asesores con los docentes y escuelas.

4.1.5 Recomendaciones por la inspección

La mayoría de cuerpos de inspección tiene diferentes formas de hacer sus recomendaciones. En los países en donde se evalúa a los docentes de manera individual, es usual que el cuerpo de inspectores haga recomendaciones a lo largo de la evaluación. Este es el caso en Austria, Francia, Hessen, Renania del Norte-Westfalia, Irlanda y la comunidad francófona de Bélgica. En Dinamarca,

en donde no se evalúa a los docentes individualmente, la tarea central de los asesores nacionales es la asesoría de docentes, directivos y personal escolar. En otros países como Inglaterra, Flandes, Países Bajos, Irlanda del Norte y Escocia, los inspectores no tienen esta función de asesoría a los docentes. En los Países Bajos, se realizan visitas después de clase y se brinda retroalimentación y asesoría a los docentes, según se requiera, y, en caso de problemas graves, se informa al directivo de manera confidencial. En Austria, Portugal, Hessen, Renania del Norte-Westfalia, Irlanda y la comunidad francófona de Bélgica, la evaluación y monitoreo de docentes/escuelas es una de las tareas principales del cuerpo de inspectores, junto con la asesoría a docentes /escuelas (por ejemplo, asesoría en cuanto a la planificación del desarrollo escolar, implementación de la política escolar, asistencia en el uso de métodos mejorados de enseñanza y textos escolares). En ocasiones, los integrantes del cuerpo de inspectores actúan llevando procesos de formación continua con los docentes (por ejemplo, la preparación del contenido de clase y horarios).

A veces las funciones de asesoría se desempeñan formando parte de iniciativas del nivel central (por ejemplo, con respecto a la elaboración del macro currículo o las pruebas nacionales estandarizadas) o participando como miembro de instituciones y organizaciones centrales. El cuerpo de inspectores irlandés, por lo tanto, asesora, entre otros, al Consejo Nacional de Currículo y Evaluación (NCCA), al Consejo Nacional de Condecoraciones Vocacionales (NCVA) y al Consejo Nacional de Condecoraciones Educativas (NCEA). En Inglaterra, la Oficina para los Estándares en Educación (OFSTED) asesora, entre otros, a la Agencia de Capacitación de Docentes, a la Autoridad de Calificación y Macro Currículo, al Consejo de Financiamiento de Educación Superior y continua, a la Agencia de Educación para Niños, a las juntas de examen e incluso al Comité de Vicecancilleres y Rectores en lo que tiene que ver con capacitación de docentes. El cuerpo de inspectores flamenco brinda asesoría a todo tipos de Consejos como el Consejo Flamenco de la Educación (VLOR). En Renania del Norte-Westfalia existen conexiones con el Instituto Estatal para la Escuela (*Landesinstitut für Schule*) y la formación continua (*Weiterbildung*). En Hessen tiene relación con el Instituto Estatal de Pedagogía (*Hessisches Landesinstitut für Pädagogik*). También en Austria, el cuerpo de inspectores mantiene contactos con el Centro de Desarrollo Educativo (*Zentrum für Schulentwicklung* - ZSE). El cuerpo de inspectores escocés aseso-

ra al Consejo Consultivo Escocés sobre el macro currículum (SCCC) y a la Autoridad Escocesa de Calificación (SQA). El cuerpo de inspectores escolares checo trabaja estrechamente, entre otros, con el Instituto de Investigación de Educación Técnica/Vocacional y el Instituto de Investigaciones Educativas. Francia también tiene un papel asesor en la elaboración de los currículos. En la comunidad francófona de Bélgica, el mismo cuerpo de inspectores de la comunidad participa en las comisiones que formulan el contenido de los currículos. En Portugal, el cuerpo de inspectores ocasionalmente participa en grupos de trabajo interdepartamentales relacionados con asuntos de los currículos.

Desde el punto de vista del gobierno central, el cuerpo de inspectores escocés presta una atención considerable a la asesoría de las 32 autoridades educativas, así como a una gama de iniciativas centrales de supervisión. En Portugal, el cuerpo de inspectores asesora a las autoridades educativas regionales y centrales. En la República Checa, el cuerpo de inspectores también mantiene una relación cercana con las juntas regionales. En Austria, es natural una relación cercana entre el Ministerio de Educación y el cuerpo de inspectores, ya que éstos forman parte de la administración pública. El cuerpo de inspectores austriacos, sin embargo, no tiene contacto con el ministro ni su gabinete. Aquí, la asesoría al ministro es dada indirectamente a través de altos funcionarios autorizados.

La asesoría directa al ministro y/o al secretario de Estado se brinda principalmente en países en donde el cuerpo de inspectores está fuertemente interrelacionado con la administración central. Ello se da en la República Checa, Flandes, Hessen, Irlanda del Norte, Escocia, Irlanda, Inglaterra, Portugal y la comunidad francófona de Bélgica. En los Países Bajos, la asesoría al ministro o secretario de Estado es una parte importante del perfil de funciones del cuerpo de inspectores, al margen del hecho de que el cuerpo de inspectores no está fuertemente relacionado con la administración central del ministro. En algunos países, los altos funcionarios o funcionarios autorizados del Ministerio asesoran indirectamente al ministro. En los demás países, el cuerpo de inspectores asesora de manera más discreta al gobierno u otras instituciones en el campo de la educación. Ese caso se produce en Francia y Renania del Norte-Westfalia.

4.1.6 Quejas

Cuando existen quejas sobre directivos, docentes y escuelas, en algunos países es usual que el cuerpo de inspectores las investiga. En general, esto sólo constituye una pequeña parte del trabajo de inspección. Así ocurre en Dinamarca, Austria, Países Bajos, Renania del Norte-Westfalia y la comunidad francófona de Bélgica. Hessen parece ser la excepción a esta regla, con aproximadamente 180 quejas al año en una entidad distrital de educación (*Schulamt*) al azar. Al margen del hecho de que en los Países Bajos las quejas deben dirigirse a un comité especial de quejas establecido para tal propósito, los padres y estudiantes frecuentemente siguen presentando sus quejas al cuerpo de inspectores (por ejemplo, en 1997: 3.432 quejas). En Francia, los 'mediadores' oficiales de educación se establecieron por decreto en 1998. Estos mediadores, que operan en forma independiente de las funciones del cuerpo de inspectores, manejan las quejas como una especie de defensores del pueblo.

Menos esfuerzo aún se destina al manejo de quejas en aquellos países donde se asume que las escuelas y directivos deben resolverlas por su cuenta, como Inglaterra, Irlanda, Irlanda del Norte, Flandes y Escocia. En Irlanda, el cuerpo de inspectores sí se involucra en la evaluación de docentes (sólo en la educación primaria) en casos de descontento. Para dar una idea, en 1995 y 1996 se evaluaron casi 400 docentes.

Portugal da notable relevancia a la investigación y manejo de quejas. Como parte de las responsabilidades del cuerpo de inspectores, existe un servicio de "defensoría del pueblo". También en la República Checa, la investigación sobre las quejas contra docentes, directivos, consejos directivos y escuelas es parte de las responsabilidades contractuales de cada inspector. Se estableció un procedimiento de investigación por decreto, e incluso existe una Unidad Especial de Quejas dentro del cuerpo de inspectores checo, cuya obligación es investigar si una queja ha sido resuelta o no.

En los Países Bajos también se ha establecido un procedimiento sistemático para casos de acoso sexual, en los que se designan 'inspectores confidenciales'.

4.1.7 Participación en evaluaciones nacionales y otras pruebas estandarizadas

El cuerpo de inspectores de la educación secundaria en Irlanda ocupa gran parte de su tiempo en la elaboración y organización de evaluaciones nacionales a nivel central. Establecer normas, seleccionar a los examinadores, elaborar esquemas de calificación, el procedimiento de apelaciones e informes sobre los sobre las evaluaciones estatales ocupan alrededor de 40% del tiempo de los inspectores de educación media. En Dinamarca los asesores nacionales también tienen gran responsabilidad en el monitoreo de las pruebas. En los Países Bajos, el papel del cuerpo de inspectores se limita a la supervisión y evaluación del procedimiento y organización de las pruebas en la educación secundaria y adulta. En la comunidad francófona de Bélgica, el cuerpo de inspectores sólo es responsable de recopilar y organizar la administración de las pruebas con respecto a matemáticas y lenguaje al final de la educación primaria. En otros países, en donde existen evaluaciones nacionales, los institutos o servicios ajenos al cuerpo de inspectores son los encargados de recopilarlas y organizarlas; en este caso, el cuerpo de inspectores generalmente cumple un rol asesor (por ejemplo, en la República Checa, Inglaterra, Escocia).

Varios países como Austria, Flandes, Países Bajos, Hessen, Irlanda del Norte, Renania del Norte-Westfalia, Portugal y la comunidad francófona de Bélgica mencionan la importancia de que el cuerpo de inspectores monitoree las evaluaciones internas en las escuelas.

4.1.8 Desarrollo y mantenimiento de una base de datos

Varios países prestan mucha atención a la organización de una base de datos que pueda operar como una especie de sistema de monitoreo para la educación. Inglaterra es el país más avanzado en este campo. A través del equipo de Investigación y Análisis del cuerpo de inspectores, por ejemplo, se filtran los informes PICSÍ (Informes de pre-inspección sobre indicadores de contexto y escuelas) de la base de datos, que se construyen con información tomada de las inspecciones escolares y del Departamento de Educación y Empleo. Este informe se pone a disposición de los equipos de inspección antes de que se realice una inspección integral. El mismo cuerpo de inspectores elabora borradores de informes estadísticos PANDA (Informes de Desempeño y Evaluación). En

éstos se visualizan los resultados de varias escuelas, clasificados en cuatro categorías con resultados promedio por tipo. De esta manera, las escuelas pueden comparar e interpretar su propia posición frente a tales puntos de referencia. Igualmente, en Escocia, los Países Bajos y la República Checa, las operaciones han progresado mucho con esas bases de datos. En Escocia, elaborar y monitorear una base de datos es un aspecto importante de las responsabilidades del cuerpo de inspectores. Por esta razón, ese cuerpo tiene una Unidad de Auditoría responsable de recopilar y analizar una amplia gama de información sobre el sistema educativo. Los resultados de cada escuela, por ejemplo, se almacenan para cada indicador de rendimiento, de manera que sea posible hacer una declaración sobre la calidad del sistema educativo escocés, basada en la información de la base de datos. En los Países Bajos, por ejemplo, se extraen de la base de datos tarjetas de calidad sobre cada escuela y región, ya que son referencias para escuelas similares. Los resultados de las inspecciones escolares en la República Checa se registran por medio de la base de datos del cuerpo de inspectores. De esta forma, la base de datos puede proveer información estadística para inspecciones temáticas, así como autoevaluaciones del cuerpo de inspectores.

La mayoría de los demás países están considerando crear esta base de datos.

4.1.9 Otras áreas de responsabilidad

En varios países el cuerpo de inspectores participa en temas relacionados con niños que tienen necesidades especiales. En Hessen y Renania del Norte-Westfalia, el cuerpo de inspectores decide sobre la reorientación de niños con necesidades especiales a educación especial. En Irlanda, el cuerpo de inspectores investiga las necesidades educativas específicas de estos niños y jóvenes y evalúa la calidad y efectividad de las instalaciones para estos estudiantes.

En Inglaterra, el cuerpo de inspectores tiene a su cargo la difusión de buenas prácticas por medio de estudios de caso y publicaciones. Esto también se aplica al asesor nacional en Dinamarca.

En Inglaterra, ese cuerpo verifica además los institutos de formación docente inicial, así a como las autoridades educativas locales y maneja el registro de escuelas independientes (escuelas privadas).

En Portugal, el cuerpo de inspectores es responsable de la supervisión de cursos y profesores de lengua y cultura portuguesa en el exterior. Cada año realiza visitas de inspección a los países en donde se imparten estos cursos. Además de ello, está a cargo también del control de calidad de todos los servicios y establecimientos dentro del sistema de educación (incluyendo los Servicios Centrales y Regionales del Ministerio de Educación).

Mientras que en la mayoría de países el cuerpo de inspectores tiene facultades de asesoría a otras instituciones centrales, el cuerpo de inspectores de Irlanda del Norte monitorea la calidad de los procedimientos de evaluación dentro del Consejo del Currículo, Pruebas y Evaluación (NICCEA). En los Países Bajos, el cuerpo de inspectores para educación vocacional y de adultos también está centrado en supervisar y monitorear únicamente el procedimiento de los exámenes. El cuerpo de inspectores en Irlanda del Norte monitorea, entre otras cosas, los servicios de asesoría y apoyo de las Juntas de Educación y Bibliotecas (ELBs), la provisión de capacitación docente, el Servicio para Jóvenes y las Calificaciones Vocacionales Nacionales Generales.

El cuerpo de inspectores de la comunidad francófona de Bélgica contribuye a la preparación y desarrollo del contenido de los macro currículos y material didáctico, como métodos de enseñanza.

4.2. Instrumentos

4.2.1 Instrumentos para una inspección integral

Todos los instrumentos para la inspección integral se establecen de manera jerárquica. Comienzan con amplias categorías que se dividen en un número de indicadores que las engloban. A su vez, éstos se dividen en subindicadores que también están subdivididos en posibles situaciones o métodos de trabajo concretos. La variedad de la terminología está contenida en cuatro niveles que son el resultado de un seminario (Standing International Conference of Inspectorates SICI) que sobre el tema se realizó en 1999. Los cuatro niveles se denominan:

- Áreas clave.
- Indicadores.
- Variables.
- Descripciones de buenas prácticas.

En los países que tienen un sistema de inspección integral, se han desarrollado diferentes sistemas de indicadores para ésta.

En *Inglaterra*, el sistema de indicadores se basa en cuatro áreas claves:

- Calidad de la educación.
- Estándares educativos.
- Manejo de recursos financieros.
- Desarrollo espiritual, moral, social y cultural de los estudiantes.

El marco de referencia contiene tres partes:

- Aspectos de la escuela

Esta parte describe el contexto (características) de la escuela, sus resultados (normas, actitudes, logros y progreso, asistencia), así como una serie de factores auxiliares. El primer factor se refiere a disposiciones educativas (macro currículo y evaluación, desarrollo espiritual, moral, social y cultural de los estudiantes, enseñanza, apoyo –guía– y bienestar de los estudiantes y su relación con los padres y la comunidad). Un segundo factor auxiliar es la gestión (recursos humanos, instalaciones y recursos de aprendizaje, liderazgo y gestión, eficiencia de la escuela).

- Áreas y temas del macro currículo

En esta sección se evalúan los logros y progresos de los estudiantes y las disposiciones de la escuela para las asignaturas y áreas del macro currículo.

- Datos de la inspección

Esta parte incluye algunos datos cuantitativos de los estudiantes, docentes y clases, datos financieros y resultado de una encuesta a los padres.

Los diferentes factores están ilustrados con descripciones de buenas prácticas. También se proveen normas y criterios para permitir que el cuerpo de inspectores examine si se ha cumplido o no el estándar de calidad. El resultado es una suma de puntos fuertes y puntos débiles que conducen a asuntos clave para tomar decisiones y acciones.

El marco del *instrumento escocés* contiene 7 áreas claves:

- Plan de estudios.
- Logros.
- Aprendizaje y enseñanza.
- Apoyo a los estudiantes.
- Ética.

- Recursos.
- Administración.

Cada área clave contiene un número de indicadores de rendimiento (33 en total) y cada uno de esos indicadores describe referentes de calidad, y contiene una o más variables. El rendimiento de cada escuela dentro de cada variable se evalúa sobre la base de cuatro niveles de desempeño:

- Mayoría de puntos fuertes (muy bueno).
- Los puntos fuertes superan a los puntos débiles (bueno).
- Algunos puntos débiles importantes (regular).
- Mayoría de puntos débiles (insatisfactorio).

Los inspectores determinan uno de los cuatro niveles por cada tema. Para hacer más sencillas las evaluaciones, cada variable se ilustra con descripciones en dos niveles (muy bueno y regular).

El *instrumento flamenco* usa el modelo CIPO (CIPP), que consiste de cuatro áreas claves: contexto, insumos, proceso y productos. Este modelo sugiere un claro enfoque sistémico. Después de todo, con base en este modelo se investiga qué resultados ha logrado la escuela con respecto a sus estudiantes (producto) y la forma cómo se logran estos resultados (proceso). Aquí también se considera el contexto en el que a la escuela le toca operar y los datos de insumo (esto es, los recursos que tienen a su disposición).

El contexto incluye datos sobre factores en el ambiente de la escuela o sistema educativo (como datos demográficos, jurídicos, administrativos). Los insumos se refieren a los recursos de la escuela (por ejemplo, información sobre los estudiantes, personal de la escuela, medios materiales). El proceso contiene indicadores para la política escolar de enseñanza (educación básica, desarrollo global de la personalidad, cuidados especiales, evaluación) e indicadores para asuntos escolares de organización (como por ejemplo, metas comunes, liderazgo interno, comunicación, desarrollo profesional). Los principales indicadores de producto son los desempeños de aprendizaje, los datos de la carrera escolar, los resultados a largo plazo y su efectividad. Todos los indicadores operan dentro de una serie de variables. A fin de simplificar su uso en la práctica diaria, estas variables se detallan más en ejemplos de buenas prácticas.

El marco del instrumento de educación primaria es bastante parecido al de la educación secundaria.

En los *Países Bajos*, el cuerpo de inspectores ha creado un instrumento para cada sector educativo a fin de determinar las características de calidad de una escuela. El marco de referencia del contenido describe las características de calidad que el cuerpo de inspectores considera importantes. Por lo tanto, los instrumentos consisten en áreas claves, indicadores y, para cada indicador, variables y apreciaciones de las normas. El establecimiento de indicadores incluye reglas que permiten la toma de decisión para juzgar el alcance de cumplimiento de cada indicador y, por lo tanto, cada indicador se concreta en un número restringido de variables generales. El grado en que se aplican estas variables determina el nivel de apreciación del indicador. Se crea una norma específica para cada indicador. Por ejemplo, el instrumento de la Supervisión Escolar Integral (ISS) para la educación primaria comprende tres áreas: el proceso de enseñanza-aprendizaje, los resultados y las condiciones de las escuelas. Se formulan 13 indicadores para todas las áreas claves. El área clave del proceso enseñanza-aprendizaje, por ejemplo, contiene cinco indicadores: macro currículo, tiempo de aprendizaje, ambiente escolar, estrategia de enseñanza y sistema de monitoreo de estudiantes. Varios indicadores se subdividen en una serie de subindicadores. En total, por lo tanto, se han creado 80 variables. Las cuatro categorías de apreciación son similares a los cuatro niveles escoceses de desempeño mencionados anteriormente.

En *Irlanda del Norte*, las inspecciones generales y de control de calidad se concentran en una serie de indicadores agrupados en tres áreas claves: la ética de la escuela, la calidad de enseñanza y aprendizaje, y la calidad de gestión escolar. Para las inspecciones de control de calidad, se ha elaborado un documento denominado 'Evaluación de las Escuelas' cuyo principal propósito es estimular y brindar asistencia a las escuelas para asumir un proceso efectivo de autoevaluación. Al momento, las inspecciones de control de calidad son un proyecto piloto.

En *Irlanda* se ha creado un nuevo instrumento para la inspección integral (Evaluación Escolar Total). El marco de este instrumento contiene tres áreas claves: calidad de aprendizaje y enseñanza; calidad de planificación escolar; y calidad de administración escolar. Cada área clave está integrada por una serie de indicadores (10 en total). Por cada indicador se ha creado un grupo de variables (criterios de evaluación). La calificación, al igual que en Escocia y los

Países Bajos, ocurre en cuatro niveles. Por lo tanto, cada variable se perfila en dos puntos de la escala de evaluación de 4 puntos (el nivel óptimo y el nivel satisfactorio) mediante una serie de descriptores.

En *Portugal* también está elaborándose un instrumento sistemático para la inspección integral.

En la *República Checa* se ha elaborado un instrumento estándar para inspecciones complejas y de orientación. Este instrumento consiste en una serie de áreas claves (por ejemplo, gestión escolar) e indicadores. A fin de lograr una evaluación válida de cada indicador, se ha provisto al instrumento de criterios de rendimiento que son las descripciones que señalan si un indicador debería ser evaluado como positivo (criterio para rendimiento favorable) o negativo (criterio para mal rendimiento).

En *Austria* se ensayó un diseño experimental de autoevaluación escolar en 1998 y 1999. El papel del cuerpo de inspectores en él aún sigue siendo incierto y es menester aclararlo. En el futuro, probablemente se tendrá que monitorear y evaluar sistemáticamente la forma cómo las escuelas manejan el sistema desarrollado. El cuerpo de inspectores austríaco pone su principal énfasis en las tareas de gestión.

4.2.2 Otros métodos para recopilar información

La observación de aulas es algo usual en todos los sistemas de inspección. El énfasis difiere en tanto sirven como inspección escolar completa o como una evaluación individual. En las inspecciones completas, el cuerpo de inspectores siempre busca una muestra suficientemente grande de docentes y usa una lista de observación más o menos estandarizada. En Inglaterra, un equipo de inspección debe ocupar el 60% de su tiempo en observación de aulas. En Irlanda, todas las visitas a las aulas se hacen en la educación primaria. En la educación secundaria, éstas se realizan bajo la autoridad de los consejos directivos. Cuando se introduzca el nuevo Sistema de Evaluación Escolar Total, las visitas formales a aulas también serán instituidas en la educación secundaria a fin de

inspeccionar la calidad de la enseñanza. En los sistemas de inspección que evalúan a docentes individuales, el método de observación generalmente está en manos del profesionalismo de cada inspector. El método de observación no está formalizado.

Las entrevistas también son comunes en todos los cuerpos de inspección. Generalmente son entrevistas a los directivos y a docentes individuales o grupos de docentes. Las entrevistas a padres sólo tienen lugar en Inglaterra, Flandes, Países Bajos, Escocia y, la República Checa. En Irlanda del Norte, la entrevista a padres ocurre, únicamente antes de la inspección. En Irlanda se consulta a los padres solamente como representantes de las juntas de Administración. En Inglaterra, Escocia, la República Checa, los Países Bajos y Flandes, también se realiza una entrevista a los estudiantes o a los representantes estudiantiles.

En la mayoría de países que tienen inspección integral se usan cuestionarios sistematizados. En Inglaterra, Flandes, los Países Bajos, Portugal y Escocia, los directivos llenan un cuestionario durante la fase de preparación. En la República Checa, Inglaterra, Portugal y Escocia, se entrega un cuestionario a los padres en el que se les solicita su opinión sobre la escuela. En Escocia, esto cubre una muestra de 10% de los padres, hasta un máximo de 100. En la República Checa se están preparando cuestionarios para los estudiantes y los docentes. En Irlanda del Norte solicitan amplia información sistematizada antes de la inspección por medio del manual 'Monitoreo, evaluación e inspección de escuelas secundarias' (1997/98). En Escocia, los directivos y docentes también llenan un cuestionario luego de la inspección, en el que pueden opinar acerca del proceso.

En muchas partes también se solicitan documentos. En Inglaterra surgió el problema de que el cuerpo de inspectores -según los directivos- había solicitado demasiados. El cuerpo de inspectores respondió a la solicitud limitando sus requerimientos y ahora trabaja con un número reducido de documentos relevantes, uno de los cuales es el informe anual obligatorio de la escuela a los padres.

4.2.3 Pruebas y evaluaciones

Hasta hace poco, el trabajo del cuerpo de inspectores con datos de productos y pruebas formales era relativamente inusual (Broadfoot, 1996, 38). Parece que, en el pasado, los países con una autoridad central fuerte trabajaban con cierto tipo de inspección de procesos. Por otro lado, los países con menor control central ponían énfasis en exámenes formales con evaluaciones nacionales y externas. En la actualidad, se está operando un cambio hacia el uso de datos obtenidos en pruebas para la inspección. La situación en los 14 países es la que se indica a continuación.

En algunos países sin evaluaciones nacionales, existe una creciente atención por la evaluación de la calidad de las pruebas y pruebas finales en las escuelas. Esto se estipula claramente entre las tareas del cuerpo de inspectores en Austria, la República Checa, Flandes, Hessen, Renania del Norte-Westfalia, Portugal y la comunidad francófona de Bélgica. El cuerpo de inspectores checo usa sus propias pruebas para siete asignaturas del último grado de educación básica (de 6 a 15 años) durante las inspecciones complejas y de orientación. En los Países Bajos e Irlanda del Norte, cuyos sistemas tienen evaluaciones nacionales, el cuerpo de inspectores supervisa y monitorea los procedimientos de examen. En Francia, la Inspección General (IGEN) controla las pruebas establecidas por los inspectores regionales. Dentro de la '*Académie*' los inspectores (IPR-IA) tienen una gran responsabilidad sobre el '*Baccalauréat*' (prueba estandarizada obligatoria final para la secundaria). En otros países donde existe algún tipo de pruebas estandarizadas externas, el cuerpo de inspectores usa estos resultados para comparar las escuelas con los promedios, estándares, metas finales, etcétera. Las evaluaciones externas se usan como un medio de autoevaluación. Esto sucede, por ejemplo, en el caso de los Países Bajos respecto a los datos de pruebas del banco de datos y tarjetas de calidad del cuerpo de inspectores. En Irlanda, el cuerpo de inspectores de segundo nivel (secundaria) es el principal responsable de los aspectos primordiales del sistema de pruebas. Sin embargo, no utiliza los resultados de las evaluaciones nacionales, como se evidencia en las inspecciones completas, ni para fines de clasificación de las escuelas. Estos resultados se usan sólo para investigaciones nacionales. Durante las actividades de inspección, los inspectores irlandeses pueden aplicar sus propias pruebas y; también revisan el rendimiento estudiantil, basados en las evaluaciones de las escuelas. En Escocia, el cuerpo de inspectores tiene sus propias pruebas

para la educación primaria y la educación hasta los 14 años. En la educación secundaria se usan los resultados de las evaluaciones nacionales para comparar los resultados de las escuelas e incluso como medio de autoevaluación. Inglaterra tiene un conjunto sofisticado de evaluaciones nacionales y externas para diferentes etapas claves del sistema educativo (7, 11, 14, 16 y 18 años de edad). El cuerpo de inspectores en Inglaterra utiliza estos datos para clasificar a las escuelas a través de los informes de rendimiento y evaluación, según las autoridades educativas locales y diferentes tipos de escuelas.

4.2.4 Seguimiento

En los países que ponen énfasis en la inspección a docentes no hay un seguimiento sistemático. Por supuesto, se acostumbra realizar una nueva inspección en caso de una evaluación insuficiente. En los países que tienen inspección integral, el objetivo de la visita de seguimiento es recomendar la mejora de la calidad y, además, hacer recomendaciones con contenidos de carácter más urgente.

En la República Checa, luego de una inspección compleja, el inspector suele hacer una visita de seguimiento. No se establece un período de tiempo fijo. Este seguimiento es necesario para escuelas con resultados negativos o recomendaciones graves (en 1997, 10% negativos). En Flandes, la fase de seguimiento es parte de cada procedimiento de inspección integral. El procedimiento de seguimiento depende de la recomendación del equipo de inspección. En el caso de recomendaciones negativas, otro equipo de inspección lleva a cabo una inspección integral. Cuando las recomendaciones son positivas o positivas condicionadas, uno o más miembros del equipo de inspección original realiza supervisiones de seguimiento para revisar en qué medida se han remediado las deficiencias o para revisar si la escuela ha respondido con suficiencia a las recomendaciones del informe de inspección. En los Países Bajos, las supervisiones de seguimiento no se planifican de manera sistemática porque la supervisión escolar integral no tiene repercusiones oficiales o legales. La escuela no está obligada a tomar medidas para reformar la debilidad puntualizada en el informe; el cuerpo de inspectores invita a las escuelas a diseñar un plan de acción en ese sentido y debatir el plan con éstas. En Inglaterra, después de una inspección, los inspectores hacen recomendaciones

(‘asuntos claves para la acción’). Se pide a las escuelas que, dentro de 40 días, diseñen un Plan de Acción para implementar tales recomendaciones. Para las escuelas con graves puntos débiles (10%) y las escuelas que requieren medidas especiales (= ± 2% de escuelas que fracasan), el plan de acción es muy importante. OFSTED podrá realizar una o más visitas de seguimiento a estas escuelas. En Escocia generalmente se planifica una inspección de seguimiento después de uno o dos años, utilizando las recomendaciones del informe de inspección como la agenda de seguimiento. Aproximadamente 150 escuelas reciben visitas de seguimiento al año y alrededor del 80% de las recomendaciones se manejan de manera satisfactoria. En Irlanda del Norte, el inspector responsable de un distrito está encargado del seguimiento después de una inspección general o enfocada. En Irlanda no separan las inspecciones de seguimiento, de las listas normales de inspecciones escolares. Las escuelas pueden ser nuevamente inspeccionadas dentro de un período de 6 o 7 años. Portugal aún no tiene un procedimiento de seguimiento sistemático, pero una intervención de seguimiento podría realizarse para evaluar los resultados de la inspección previa.

4.3 El impacto de la inspección

4.3.1. Publicación de informes

Está por demás decir que el cuerpo de inspectores tiene influencia, ya sea directa o indirecta, sobre la política educativa dependiendo de su posición a nivel de la política central. En los países en donde la atención se centra en la evaluación y promoción de los docentes, la calidad de estos, obviamente, se fortalece, pese a que solo se puede visitar, evaluar o asesorar a una parte de la población docente. Más recientemente, la influencia del cuerpo de inspectores ha crecido con la publicación de sus informes sobre la situación global del sistema educativo.

Aunque los informes de inspección tienen un gran impacto en las políticas educativas, su mayor efecto puede verse individualmente en las escuelas, ya que llevan a cambios reales en las prácticas escolares. Los efectos de estos informes escolares individuales son mucho mayores cuando se los publica y, por consiguiente, son fácilmente accesibles a la prensa, bibliotecas, etcétera. Cuando los informes escolares no se publican pero están a disposición de cualquier persona interesada, la presión sobre las escuelas es mayor.

Los informes anuales sobre el estado del sistema educativo se publican en la República Checa, Inglaterra, Flandes, los Países Bajos y Francia. En Escocia se publica un informe cada tres años. Los resultados de inspecciones temáticas se publican en Dinamarca, Irlanda, Escocia, la República Checa, Inglaterra, ocasionalmente en Hesse, los Países Bajos, Irlanda del Norte, Renania del Norte-Westfalia y la comunidad francófona de Bélgica. En Portugal no se publican ni los informes sobre las inspecciones temáticas, ni los informes de las inspecciones escolares. Están pensados para uso exclusivo de la escuela y las autoridades educativas regionales o centrales. De hecho, los informes en Portugal, en principio, no se publican ni divulgan. En algunos casos, sin embargo, están disponibles a solicitud del interesado. Los informes de las inspecciones escolares están disponibles para el público en la República Checa, Flandes, los Países Bajos e Irlanda del Norte. En Inglaterra y Escocia se publican.

4.3.2 Impacto en escuelas

Hay muchos indicios para demostrar la influencia de los informes escolares en los cambios de las escuelas. Además de las experiencias de los inspectores, se está haciendo cada vez más investigación para averiguar el impacto que tienen la inspección integral y la publicación o no de los informes sobre la materia.

Sin duda alguna, las actividades pioneras del cuerpo de inspectores británico han llevado a interesantes investigaciones sobre las consecuencias e impacto de la inspección integral.

El estudio de caso sobre una escuela que fracasó, según lo describe Mortimore (1998, 289-298), es muy inspirador. Éste caso señala cómo después de la publicación de los resultados negativos en la prensa local, el personal de la escuela se sintió afectado y, como resultado de ello, el rector renunció. Las autoridades tardaron en tomar acciones y medidas. Tras varias consultas y en colaboración con los padres, formularon una nueva misión para la escuela. La reacción de los padres ante la investigación fue notable; no dieron muestras de pánico ni desencanto.

La escuela elaboró un plan de acción y durante 29 meses permaneció bajo un régimen de medidas especiales que fue retirado después de seis nuevas inspecciones. Al describir el proceso, los investigadores descubrieron que la rectora recién nombrada jugó un papel decisivo. Era una persona muy capaz y

logró trabajar con el desanimado personal. Sus altas expectativas y confianza en los docentes, al igual que su paciencia y elogios transformaron un clima de culpa y vergüenza en nueva energía. Al comentar el caso, Mortimore evaluó el impacto de la inspección como algo positivo. En este caso, la terapia del shock funcionó. Sin embargo, también advierte la existencia de un efecto colateral negativo al aplicar esta política de medidas especiales. El período de 29 meses reforzó la confianza en la retroalimentación de los inspectores y la imposición de las medidas especiales causó una total dependencia de los jueces externos. En este sentido, la inspección adquirió un poder absoluto sobre la escuela, lo que conllevó a una pérdida de confianza y destrezas entre el personal.

Esta conclusión sugiere el importante poder de las inspecciones. Acerca del marco de la inspección en Inglaterra, Wilcox y Gray aducen que el marco no solamente funciona como un modelo de inspección, sino como un modelo para el desarrollo escolar (Wilcox y Gray, 1996, 129).

Las influencias de las inspecciones deberán ser consideradas como un proceso que dura dos o más años, más que un evento repentino. El impacto de una inspección puede esperarse en seis etapas:

- Antes de que se anuncie la inspección.
- Después de que se conozca la fecha pero antes de la inspección.
- La inspección y la elaboración del plan de acción.
- La implementación del plan de acción.
- Después de que se ha desvanecido el impacto de la primera inspección.
- La nueva inspección.

Obviamente, la primera etapa rara vez se ve influenciada por una inspección. Para la segunda etapa, casi todas las escuelas emprenden un extenso preparativo. Sin embargo, difieren en su enfoque global acerca de la inspección. Algunas lo ven como una 'consulta gratis'; otras trabajan mucho para conseguir la 'semana perfecta'. Casi todas las escuelas inspeccionadas en 1996 se describieron a sí mismas como 'totalmente preparadas'. Cerca de un tercio consideró la preparación como una buena contribución a su desarrollo. La misma proporción, sin embargo, dijo lo contrario: la preparación desaceleró los procesos no directamente relacionados con las inspecciones (Ouston y Davies, 1998, 15).

En un proyecto de investigación en el que participaron 55 escuelas inspeccionadas en 1993, 1994 y 1996, se recopiló información por medio de en-

trévistas con el personal y los dirigentes. Además, se enviaron cuestionarios a todas las escuelas inspeccionadas en el otoño de 1993, 1994 y 1996 y se obtuvo una tasa de respuesta de entre 60% y 80% (Ouston y Davies, 1998). Las conclusiones revelaron que el mayor impacto ocurrió durante la etapa de preparación y la semana de la inspección. El impacto continuó durante la implementación del plan de acción (etapa 4), pero se desvaneció tras un período de entre un año a 18 meses (etapa 5). Los asuntos clave que tuvieron una implementación exitosa fueron aquellos congruentes con la dirección tomada por la escuela antes de la inspección. Las recomendaciones menos exitosas fueron aquellas que no calzaron con la práctica y cultura de la escuela. Este resultado relativiza el impacto de la inspección: se activaron los cambios que los directivos tenían en mente antes de la inspección. En los casos de recomendaciones inconsistentes con la cultura escolar, surgieron argumentos evasivos como aquel de 'el asunto será revisado', o los docentes cuestionaron la credibilidad de la inspección.

Más aún, el impacto de la inspección depende de un gran número de factores como la cultura de la escuela, la tradición de innovación, la actitud frente a la inspección, la calidad percibida en la inspección, la forma en que la inspección brinda retroalimentación, asesoría o apoyo si se considera el informe como relevante y correcto, la congruencia de las recomendaciones sobre la cultura escolar, etcétera. En cada caso, es evidente que el impacto de la inspección varía ampliamente dependiendo de la escuela.

Basados en esos resultados relativos de la investigación, algunos expertos infieren que una inspección es muy eficiente al cumplir con su función de rendición de cuentas, pero para implementar innovaciones tal vez otras formas de apoyo generarían resultados más eficaces.

En una revisión de varios estudios sobre este tema, Early (1998, 25-36) aclara la influencia de la inspección en los cuerpos directivos. Parece que las inspecciones estimulan a los cuerpos directivos a realizar fervorosas investigaciones sobre sus tareas. Aunque no debemos exagerar el impacto de la inspección, ésta funciona como un poderoso estímulo o como un catalizador para el cambio. El autor llegó a la siguiente conclusión: "Lo que está claro, sin embargo, es que el efecto de las inspecciones sobre los cuerpos directivos rara vez es

neutro y que es improbable que la vida después de OFSTED siga siendo la misma" (p. 36).

En un estudio más restringido realizado en siete escuelas inspeccionadas, se preguntó a los docentes su percepción acerca de la implementación de los asuntos claves para la acción de OFSTED, un año después del hecho. En las siete escuelas los directivos claramente respaldaron el modelo de OFSTED sobre calidad escolar así como las mediciones de desempeño y el progreso de los estudiantes (Lowe, 1998, 108). Como resultado de la contribución de los directivos, se creó una mezcla de vigilancia administrativa, tradición de asignaturas, cultura escolar, jerarquías, grado de voluntad para actuar -según la asesoría de la inspección- y adherencia al propio valor de la escuela. (p. 108). A pesar de ello, los docentes consideraron que las recomendaciones del cuerpo de inspectores respecto a la política, administración y documentación escolar habían sido fáciles de implementar. No ocurrió lo mismo con los cambios en la enseñanza y aprendizaje solicitados por OFSTED. Los docentes fueron indiferentes al pedido de alinear su método de enseñanza con los temas claves de OFSTED. Los dejaron de lado por ser imprácticos, inapropiados e inspirados en una posición demasiado condescendiente de OFSTED; también se consideró que las propuestas conducían a mucho papeleo. El investigador puntualizó que los directivos, bajo la influencia de las reacciones de los docentes, comenzaron a alejarse del modelo de calidad escolar de OFSTED que antes habían defendido (p. 109).

En otro estudio, se hizo seguimiento a 21 escuelas, en tres fases después de la inspección: 1993-1994 (línea de base), 1994-1997 (etapa uno) y 1997-2000 (etapa dos). Además, se están conduciendo cuatro casos de estudio intensivo (Cromey-Hawke, 1998, 126-139). A pesar de que este estudio aún no ha terminado, un informe provisional muestra que la actitud de las escuelas frente a OFSTED y a las inspecciones como tales, está mejorando de manera gradual. Parecería que el rechazo inicial, la marginación y el resentimiento a la intrusión estatal, a la que perciben como mal dirigida, está moderándose (p. 138). El potencial de 'mejoramiento por medio de la inspección' se está reconociendo de manera creciente. Tiene relación con el hecho de que ven el proceso de inspección como algo útil, pero no así las decisiones del cuerpo de inspectores como tal. En esta área, el investigador sugiere que el cuerpo de inspectores debe

aprender a aceptar que los asuntos claves para la acción tienen que adaptarse o incluso cambiarse en la cultura escolar, que quieren tener una oportunidad de éxito (p. 139). De hecho, esto es un ejemplo de lo que en los nuevos textos se conoce como la adaptación mutua a la 'planificación colaborativa' de una renovación.

Otra investigación muestra que la mayoría de escuelas ya inspeccionadas consideraron que el proceso es útil. También parece importante el proceso anterior a la realización de la inspección, que logra mayor colaboración y unión del personal (Mortimore, 1998, 216). Las propias investigaciones de OFSTED confirman la satisfacción de las escuelas. 65% de ellas consideran que la inspección tiene beneficios inmediatos. Los cuestionarios de evaluación después de cada inspección también generan una respuesta positiva. De aproximadamente 6.000 inspecciones escolares cada año, sólo 6% de las escuelas no estuvieron satisfechas. Además, 94% de las escuelas consideraron que el marco es un buen método de autoevaluación.

En otros países, hay poca investigación acerca de los efectos de las inspecciones. Dos proyectos de investigación en Flandes, uno sobre inspección en escuelas primarias y otro en escuelas secundarias, obtuvieron en conclusión una opinión favorable del nuevo sistema de inspección integral. Los datos de los Países Bajos mostraron una mejora insignificante de la calidad de las escuelas vocacionales y para adultos. En 1997 la evaluación del 60% de esas escuelas fue de débil a insuficiente. En 1999 no se detectó ninguna mejora de importancia.

Es posible concluir –también con referencia a observaciones más intuitivas y menos sistemáticas de las inspecciones– que las inspecciones e informes escolares están influenciando la vida y prácticas escolares de una manera significativa.

Debería calificarse el grado en que surge la influencia, tomando en consideración las características singulares de la escuela. Además de ello, se deben observar los efectos de la inspección a más largo plazo; por allí es donde se evidencia nuevamente el fuerte impacto de la cultura escolar. Es, por lo tanto, un asunto de búsqueda de un nuevo equilibrio entre el rol primordial de rendición de cuentas del cuerpo de inspectores y el rol principal de auto-mejora de la escuela. La inspección externa puede monitorear y ser un catalizador para la innovación, pero a la larga será la escuela el factor decisivo de lo que

realmente se logre. También es importante prestar atención a los problemas más éticos de una posible dependencia exagerada de las escuelas hacia los instrumentos e indicadores del cuerpo de inspectores.

La reacción de una escuela, por supuesto, depende de las 'consecuencias' relacionadas con una apreciación del cuerpo de inspectores. El efecto de una inspección probablemente sería diferente, si la escuela estuviese en riesgo de perder su reconocimiento, subsidios o financiamiento (como sucede en Flandes y la República Checa), si recibiera la etiqueta de 'escuela fracasada' (como en Inglaterra) o si se hicieran recomendaciones informales (como, por ejemplo, en Irlanda).

4.4 La posición de la inspección

Generalmente, los sistemas de la inspección se colocan cerca de la política central pero existen varios matices que tienen un impacto más o menos directo en la política educativa. A ello se vincula un cierto nivel de independencia que también está presente de manera variable. La impresión general es que los cuerpos de inspección tienen una relación doble con la gestión. Por un lado, se espera que los miembros del personal de inspección cooperen con la política y su correcta implementación. Y por otro se acepta también que los miembros del personal de inspección sean lo suficientemente independientes como para expresar opiniones de manera objetiva y sin temor a las consecuencias. Éste es un campo de tensión que no siempre resulta fácil. Hay fuertes vínculos con la administración central que se evidencian en Austria, la República Checa, Dinamarca, Hesse, Irlanda, Irlanda del Norte, Renania del Norte-Westfalia, Portugal y Escocia. El inspector general principal en la República Checa es miembro del gabinete del Primer ministro. En Austria, todos los inspectores son funcionarios públicos. En Irlanda, Portugal y Escocia, el inspector general principal ocupa uno de los cargos más altos de la función pública. En estos sistemas, el impacto de la política central domina la dimensión de independencia. En Flandes, Francia y la comunidad francófona de Bélgica existe más bien un balance entre el apoyo a la formulación de la política pública educativa y el desarrollo de las políticas propias de la inspección. En Inglaterra hay mayor independencia en el desarrollo de la política del cuerpo de inspectores. En los Países Bajos también se tiende a seguir el mismo curso, después de una reciente

iniciativa gubernamental de 1999, que dio mayor independencia al cuerpo de inspectores. En los Países Bajos, especialmente, se ha conducido un minucioso estudio sobre la posición más fructífera del cuerpo de inspectores con respecto al gobierno. Los informes y la investigación acerca del problema parecen ser muy inspiradores. En las últimas décadas hay la tendencia a crear otros institutos de control de calidad a nivel central. Los cambios en la elaboración del macro currículo, de las pruebas y la orientación de calidad han conducido a una mayor especialización a nivel central, de manera que, de hecho, se puede decir que el cuerpo de inspectores comparte cada vez más obligaciones con otros institutos. Es por eso que se observa un proceso de reflexión en casi todos los cuerpos de inspección, sobre sus tareas medulares en relación a las tareas de otras instituciones del nivel central, pero también con miras a tener un mayor impacto a nivel local. Las responsabilidades de control y promoción de calidad se comparten con las entidades encargadas de elaborar el macro currículo y las pruebas, y con grupos de investigación. Esos institutos se encuentran prácticamente en todos los países. Una lista provisional de estas entidades lo demuestra:

Austria:	Zentrum für Schulentwicklung (ZSE)
República Checa:	Institute for Information on Education Research Institute of Technical and Vocational Education Research Pedagogical Institute
Dinamarca:	Royal Danish School of Educational Studies (RDSES) Danish Institute for Educational Research (DPI)
Inglaterra:	Qualification and Curriculum Authority (QCA) Teacher Training Agency (TTA) Examination Boards Further and Higher Education Funding Council Service Children's Education Agency National Foundation for Educational Research (NFER)
Francia:	Conseil de Programmes Direction de la Programmation et du Développement
Flandes:	Department for Educational Development (DVO) Educational Policy and Practice Oriented Research Body (OBPWO)
Comunidad francoparlante de Bélgica:	Developmental groups for 'socles de compétence'

Hessen:	Hessisches Landesinstitut für Pädagogik
Irlanda:	National Council for Curriculum and Assessment (NCCA)
	National Council for Vocational Awards (NCVA)
	National Council for Educational Awards (NCEA)
	State Tourist Industry Training Authority (CERT)
Países Bajos:	Training and Employment Authority (FAS)
	Institute for Curriculum Development (SLO)
	National Institute for Educational Measurement (CITO)
Irlanda del Norte:	Centrum for Innovation of Occupational Training (CINOP)
	Council for the Curriculum, Examinations and Assessment (NICCEA)
Renania del Norte-Westfalia:	Landesinstitut für Schule und Weiterbildung (LSW)
Portugal:	Instituto de Inovação Educational (IIE)
	Departamento de Evaluación, Planificación y Prospectiva
	Departamento de Administración Financiera
Escocia:	Scottish Consultative Council on the Curriculum (SCCC)
	Scottish Qualifications Authority (SQA)

Tal vez la lista no esté completa, pero deja en claro que los sistemas de la inspección central deben integrar en su enfoque las contribuciones de estos institutos. En los distintos países la posición del cuerpo de inspectores en la opinión pública se caracteriza, particularmente, por lo que en los textos franceses se denomina 'un devoir de réserve'¹³. Los sistemas de la inspección central generalmente no tienen un alto perfil público. La actitud de la mayoría de sistemas de inspección tiende a ser reservada o renuente hacia los medios de comunicación. Pese a su evolución hacia una mayor apertura respecto a los informes del cuerpo de inspectores, parece haber una cierta resistencia inherente a convertir asuntos complejos en versiones algo impopulares para el público. Los miembros

¹³ La expresión proviene del ámbito jurídico y tiene como objetivo garantizar la neutralidad e imparcialidad de la administración y de no perjudicar su nombre. Los que están sometido a ello deben abstenerse de emitir opiniones personales respecto a su actividad o tener conductas que son incompatibles con la dignidad, la imparcialidad o la serenidad de sus funciones. Disponible en: http://www.toupie.org/Dictionnaire/Devoir_reserve.htm. Consultado en mayo 24 de 2012 para la traducción y adaptación al español.

del personal de inspección están muy conscientes de los desastrosos efectos que con frecuencia causa un informe negativo para una escuela y, por lo tanto, dudan de hacerlos públicos. En algunos países, la presión de ciertos movimientos basados en información del consumidor y en comparaciones con el mundo de negocios, es fuerte. Esto es aún más difícil cuando se obliga un cierto nivel de apertura basada en procedimientos legales, como sucedió recientemente en un caso en los Países Bajos. Será difícil para los equipos de inspección resistir esta presión y ya se están planteando serios cuestionamientos en las diferentes entidades de esta área. En Inglaterra, la gente también ha optado por un cuerpo de inspectores con un alto perfil público. La clara e independiente función de advertencia del cuerpo de inspectores en Inglaterra se la está trasladando, en gran medida, a la atención de los grandes medios de comunicación. Esto lleva a controversias con los docentes y directivos que llegan tan lejos como a la Asamblea. En un Comité Especial de la Cámara de los Comunes se propuso "frenar el estilo intemperante" del inspector general principal. La propuesta fue presentada para restringir la independencia del cuerpo de inspectores con la asignación de una 'junta de comisionados' como la autoridad comisionada del cuerpo de inspectores. El secretario de Estado rechazó la propuesta desde el punto de vista de que es "parte de la labor del Inspector Principal decir las cosas tal cual son" (Times Suplemento Educativo, 30 de julio de 1999, pp. 1 y 3). Sería interesante estudiar y evaluar una vez más el papel pionero del cuerpo de inspectores inglés con respecto a este problema. Varios países están dando pasos certeros hacia el público (y el Parlamento) al difundir de forma regular un informe sintético de la situación de la educación. Tal informe anual se publica en la República Checa, Inglaterra, Flandes, Francia y los Países Bajos. También se lo hace en Escocia, pero no todos los años. En la actualidad, Portugal está analizando cómo mejorar en el futuro los informes del cuerpo de inspectores acerca de la calidad del sistema educativo, basado en sus inspecciones escolares integrales. Además, cada vez es más común la publicación de los resultados de las inspecciones temáticas.

4.5 Reclutamiento y formación

En la mayoría de países, los candidatos a una función de inspector deben tener comprobada experiencia en educación. Es mejor aún si el candidato puede

agregar algo más a través de su currículo. En países donde el cuerpo de inspectores monitorea especialmente la calidad de los docentes individuales, por supuesto, se requiere una buena asignación de cuotas del cuerpo de inspectores o de los directivos. Tal es el caso de Austria, Francia, Hesse, Renania del Norte-Westfalia y la comunidad francófona de Bélgica.

Un procedimiento estándar en la contratación, son las entrevistas y discusión con un comité examinador. En varios países, el ingreso a la administración pública está ampliándose al permitir la presentación de solicitudes a no docentes o directivos. Este es el caso en la República Checa, Inglaterra, Portugal y los Países Bajos. En un cierto número de países se ha introducido una prueba de enseñanza para la contratación. En Austria, los candidatos, en ocasiones, deben impartir una clase; en Escocia deben hacer una presentación; y en la comunidad francófona de Bélgica deben evaluar una clase. Los inspectores, por lo tanto, se contratan de una manera bastante clásica. En varios países se está extendiendo el procedimiento. En Inglaterra están introduciendo cinco días de capacitación para los inspectores contratados, inmediatamente después de las entrevistas, a los que sigue una sesión de práctica de enseñanza con uno de los inspectores de Su Majestad. El equipo responsable de la inspección de Su Majestad asegura que los inspectores contratados cumplan con las regulaciones. Tales normas están dispuestas en una Norma de Control de Calidad para Contratistas. Los miembros del equipo reciben 90 horas de capacitación en institutos de educación superior acreditados. A esta capacitación sigue una evaluación diaria en uno de los centros regionales, en donde los candidatos son evaluados sobre cinco competencias clave. Los inspectores principiantes también deberán seguir cinco días de capacitación. Los nuevos miembros del Cuerpo de Inspectores de Su Majestad reciben capacitación general durante dos días, luego de los cuales reciben entrenamiento adicional en el departamento para el cual fueron asignados.

En Flandes se organiza una prueba escrita para una primera selección. Luego, los candidatos deberán rendir un examen oral con cuatro asignaciones relativas a inspección y pedagogía. El comité de exámenes, bajo la responsabilidad del inspector principal, además de varios funcionarios públicos, también está compuesto por tres profesores universitarios. La comunidad francófona de Bélgica también incluye una prueba escrita y oral, posiblemente con un comité interno de miembros del personal de inspección.

En los Países Bajos, las ofertas de empleo se anuncian en la prensa. Basado en el currículo, un comité de selección compuesto por el inspector principal, dos inspectores y otros dos miembros del personal, realiza la primera selección. Este comité selecciona de ocho a veinte candidatos y realiza entrevistas. Luego se conforma un segundo comité con el inspector general principal, el inspector principal, tres inspectores y otros miembros del personal. Ellos entrevistan de tres a cinco candidatos restantes y toman una decisión luego de, entre otras cosas, consultar con los anteriores empleadores y colegas de los candidatos.

En Portugal han anunciado planes para diseñar pruebas escritas sobre varios temas: tópicos de enseñanza, estructura de la educación, gestión escolar, administración de presupuesto y legislación. La mayoría de países dan mucha importancia al conocimiento de la legislación. Aunque esto no es tanto el caso de la República Checa, Inglaterra, Flandes, Países Bajos y Escocia. La formación continua solo se ha desarrollado en pocos países. En algunos países hay algo más de planificación para los primeros años de servicio de los inspectores.

Austria pone considerable atención a un tipo de capacitación básica durante los dos primeros años de servicio de los nuevos inspectores. Los inspectores distritales reciben 360 clases distribuidas en bloques de 2 a 5 días, durante los dos años. Esto también se planifica para los inspectores a nivel provincial. En Inglaterra, los inspectores contratados deben recibir formación continua por cinco días al año. Para los inspectores del cuerpo de inspectores de Su Majestad (ISM), la formación continua se determina según la evaluación de los inspectores. Más aún, también hay un sistema de gran alcance para la formación inicial que se provee a los inspectores contratados y a los inspectores de Su Majestad. Este también es el caso en Escocia. En Irlanda del Norte hay un programa permanente para nuevos inspectores. En Flandes, el inspector principal del nivel de educación pertinente determina el contenido y la forma de la capacitación inicial. Todo nuevo inspector pasa por un período de prueba de un año bajo la supervisión de un tutor. Al final del período de prueba deberá entregar un informe de capacitación evaluado por el tutor y el inspector principal. En Irlanda, los nuevos inspectores tienen un período de prueba de un año que incluye un período de capacitación de 9 meses. Un subinspector principal es responsable del programa de inducción. Además, hay un asistente del inspector principal que es responsable de planificar un tipo de capacitación interna de refuerzo. También en los Países Bajos se observa de cerca a los inspectores nuevos. Durante los primeros meses de servicio, se

organiza un programa de 20 días bajo el liderazgo de un director de proyecto que hace un llamado a inspectores, funcionarios públicos y expertos. Después de esto, cada inspector recibe un tutor. La posterior formación continua se determina con base en la evaluación y supervisión. En los Países Bajos se da gran importancia a la formación continua en países vecinos: Flandes, Renania del Norte-Westfalia, Baja Sajonia, Inglaterra y Escocia. Portugal también invierte una energía considerable en los inspectores nuevos. Durante su año de prueba son supervisados por un inspector con experiencia y también reciben capacitación en un componente general (150 horas) y un componente específico de las actividades de inspección, que concluyen con un informe individual sobre trabajo práctico. En la actualidad también se está trabajando en una nueva modalidad de formación continua en la que se escogen módulos, que toma de 2 a 3 años.

En términos generales, un número limitado de países tiene un enfoque definido para la inducción del personal de inspección principiante, pero se da poca atención a la formación continua 'in situ'.

4.6 Evaluación del cuerpo de inspectores

Está claro que todos los países cuentan con evaluaciones internas del trabajo de la inspección. Las diferencias, sin embargo, son muy grandes y tienen relación, entre otras cosas, con la presencia o ausencia de una instancia o departamento separado dentro del cuerpo de inspectores, exclusivamente enfocado en la calidad del trabajo de la inspección. Esto, a su vez, está relacionado con los recursos materiales y humanos.

Todos los cuerpos de inspectores colaboran con la evaluación interna dentro de la entidad. Esto incluye conversaciones y discusiones dentro del cuerpo de inspectores, con frecuencia bajo la supervisión de un inspector coordinador o un inspector principal. Además, varias instancias recopilan datos sistemáticos sobre las experiencias de los directivos y, posiblemente, de los padres con la inspección y los inspectores. Esto sucede en Inglaterra, los Países Bajos, Irlanda del Norte y Escocia.

En los países que tienen instancias de calidad dentro del cuerpo de inspectores, se estudia información adicional para investigar la efectividad de la inspección. En la República Checa hay una unidad metodológica del

inspector general principal, que actualmente trabaja en una base de datos para el cuerpo de inspectores. En este campo, Inglaterra es el país más avanzado. Los miembros del Departamento de Calidad, Monitoreo y Desarrollo, compuesto por 23 inspectores de Su Majestad, monitorean la calidad de los inspectores contratados, los acompañan durante las inspecciones, hablan con los directivos y docentes, organizan reuniones de equipo y leen cuidadosamente los informes. El departamento también procesa las encuestas que se envían después de cada inspección. Además investigan la validez y la confiabilidad de las evaluaciones que hace cada miembro del cuerpo de inspectores. En los Países Bajos hay una instancia que realiza sus propias evaluaciones y organiza discusiones acerca del enfoque y los instrumentos. En este proceso también participa gente externa. Estas discusiones han generado un importante documento para la política, en el que el gobierno piensa aclarar la posición del cuerpo de inspectores como un ente más independiente. Escocia tiene una unidad de auditoría que evalúa el trabajo del cuerpo de inspectores, incluyendo los resultados del seguimiento a las inspecciones. Además, un grupo de trabajo de inspectores está permanentemente a cargo de la efectividad de los lineamientos.

En Inglaterra, Flandes, Irlanda, los Países Bajos, Portugal y Escocia, un superior realiza una evaluación sistemática de cada inspector. En Renania del Norte-Westfalia esto se realiza cada tres años.

En 1996, la Universidad de Innsbruck (Schratz, 1996) condujo una evaluación externa en Austria, por medio de un estudio de evaluación. La República Checa tiene una evaluación anual que realiza el gabinete del ministro. En Portugal, el cuerpo de inspectores debe emitir un informe anual para el ministro indicando cuáles elementos de las actividades programadas se han concretado y cuáles no, y la razón de ello. En Inglaterra existe una cantidad considerable de material disponible en los institutos de investigación. El Parlamento es también un ente activo a través de un Comité Especial para el cuerpo de inspectores. El secretario permanente, a su vez, regularmente mantiene conversaciones de evaluación con el cuerpo de inspectores. En Flandes están disponibles dos informes de investigación científica sobre la percepción del trabajo de inspección, tanto para la educación primaria como para la secundaria. En Hessen se realiza una auditoría de evaluación por medio de la cual se escogen los 15 inspectores. Estos también deben realizar su programa de inspectoría en colaboración con el Instituto Estatal de Educación de Hessen. En Irlanda del Norte, la Oficina Nacional de Auditoría realizó una

auditoría y también están disponibles los datos de investigación de la *Queens University* de Belfast.

La evaluación del cuerpo de inspectores además tiene relación con procedimientos formalizados de quejas sobre el trabajo de inspección. Esto ocurre en Inglaterra, Flandes e Irlanda del Norte.

CAPÍTULO CINCO

PUNTOS DE DISCUSIÓN

Si en base a los capítulos anteriores sacamos conclusiones para la inspección central, hay dos principios básicos que resaltan.

El primero es que la escuela es el punto focal del control de la calidad. El otro se refiere al principio fundamental de que el concepto de educación y calidad al que adhiere la inspección, debe ser suficientemente amplio para permitir diferencias, además de similitudes.

5.1 Principios básicos

5.1.1 La escuela como enfoque central

El impacto que tiene la escuela sobre el cumplimiento o no de los objetivos planteados, es más grande de lo que la gente generalmente asume. Una escuela es una red sutil de fuerzas dinámicas provenientes de varias partes (docentes, directores de escuela, estudiantes, padres, entorno) que interactúan a su manera y conducen a su propia cultura escolar. Trabajar hacia la consecución de esa cultura o valores y actitudes escolares es una cuestión de largo alcance. La escuela filtra a su manera la innovación o las exigencias impuestas. Las recomen-

daciones, reglas y normativas nunca se implementan completamente, como fue la intención a nivel central. La escuela corrige, mejora, debilita o reprime las exigencias del mundo exterior cuando las acepta o no.

La literatura sobre la escuela como una 'organización que aprende' u 'organización inteligente' evidencia que una innovación sin la contribución activa de una escuela dará, a lo sumo, resultados a corto plazo, pero no se mantendrá a largo plazo. Es por eso que es mejor que la escuela, lo más que se pueda y dentro de los límites definidos por la política, tome las acciones de promoción de calidad en sus manos y las desarrolle. Las inspecciones pueden aprovecharse de lo que Mortimore llama 'un fenómeno natural de las ciencias sociales': "que los que están más cercanos a la recopilación de datos, aprenden más de su análisis posterior y por lo tanto están en la mejor posición para implementar cambios" (1998, 339).

Las evidencias disponibles al respecto hacen aceptable concluir que las inspecciones deben concentrarse mejor en inspecciones integrales o completas de las escuelas, en combinación con inspecciones por temáticas, cuando se requiera. Esto significa que la inspección individual de docentes y directores de escuela se incorpora mejor en la inspección integral de la escuela. El objetivo de esto también cambia; ya no se trata de evaluación individual de docentes para nombramientos o ascensos, pues esto se vuelve tarea de la organización local. Observar el comportamiento docente sigue siendo fundamental, pero ahora tiene como objetivo evaluar la calidad de enseñanza y aprendizaje de una escuela o de un área. Claro que esto significa que el nombramiento y despido de docentes se delega legalmente a las escuelas.

No debemos ser ingenuos en cuanto a esto. Las escuelas no se convierten en 'organizaciones que aprenden' de la noche a la mañana. Esto necesita tiempo, además de la introducción gradual de mayor autonomía para la escuela por parte de la inspección. Optar por más control de calidad interno, también requiere una política orientadora por parte del gobierno que estimule paulatinamente a las escuelas para llegar a ello. En relación con esto, el gobierno central debe tener el valor de delegar algunos aspectos de la gestión escolar a las escue-

las. Es obvio que resulta fundamental para esto renunciar al reclutamiento y al nombramiento central de docentes. Este es tal vez el punto crítico para poder acercarse a la escuela como organización que aprende. También son posibles otras medidas, siempre a la luz de la inserción histórica y cultural única de un sistema educativo: la formación continua orientada a la demanda, la privatización de los servicios de apoyo, flexibilización de los certificados de competencia, la toma de decisiones propias en el modo de agrupar a los estudiantes, una distribución flexible de las tareas y deberes de los docentes, sistemas limitados de incentivos, etcétera. Tal vez sea necesaria cierta forma de expansión en escala, para lograr una mayor capacidad de independencia local y de esta manera tener mayor variedad de recursos humanos. Un presupuesto común debe ser el criterio preeminente para hacer posible esta ampliación.

Sin embargo, la evolución gradual esbozada aquí no se puede usar como pretexto para posponer la transición hacia una mayor autoinnovación y autoevaluación. Es evidente que tal postergación tendría consecuencias para las tareas y métodos de trabajo de la inspección.

5.1.2 Un concepto amplio de calidad

El segundo principio básico que se puede derivar del marco de interpretación es la expansión del concepto de calidad. Una consecuencia de la racionalidad técnica interactiva que se propuso, es el dejar espacio para que una escuela consiga calidad a su manera, tomando en cuenta, de alguna forma, sus características. Esto implica un pensamiento sistémico. La calidad siempre es el resultado de los factores de insumo, contexto, procesos y productos. Un tipo de calidad individual que se debe considerar separadamente para cada escuela y que se basa en una actitud según la cual las diferencias no solamente se toleran, sino que son en realidad convenientes.

Una primera consecuencia es que se impone un currículo; éste deberá ser un macrocurrículo. Es evidente que este macrocurrículo se debe definir clara y concretamente desde el nivel central (el polo técnico), pero también debe dejar espacio y tiempo para interpretaciones y contribuciones de la escuela (el polo interactivo).

En relación con esto, los estándares de las pruebas nacionales o periódicas de evaluación solamente deben referirse a este macrocurrículo. Los extras, que incluyen el contenido de clases, las destrezas y actitudes que las escuelas añaden por sí mismas, no están sujetos al control de la inspección o el gobierno. Sin embargo, una inspección puede pedir que la escuela explique la forma en la cual, como organización que aprende, plantea estos extras.

Un paso adelante es que el gobierno todavía fija los períodos y horarios mínimos requeridos, pero, aquí también, deja cierto espacio para que la propia escuela pueda llenar cinco horas de un horario, por ejemplo. Esto permitirá, en un caso supuesto, que una escuela con una población escolar débil, incremente el número de horas dedicadas a asignaturas básicas con 1 ó 2 unidades, de manera que aumente las posibilidades de cumplir con los objetivos. Otras escuelas pueden añadir sus propias asignaturas, que se ajustan a su proyecto educativo y que no se planifican a nivel central.

En resumen, un concepto amplio de calidad tiene consecuencias para la clasificación de escuelas basado justamente en su calidad. Aquí también la racionalidad técnica interactiva es una pauta. Las pruebas nacionales o periódicas de evaluación son necesarias para la redefinición del macrocurrículo. También deben servir de espejo y autoreflexión para las escuelas. Ellas mismas deben analizar e interpretar su posición frente a estos estándares de aprendizaje y sacar conclusiones al respecto. La inspección asegurará que ello se haga de manera honesta y profesional. En esta visión, la clasificación de escuelas se vuelve innecesaria. Esta clasificación tiene más desventajas que ventajas. Al pedir que las escuelas saquen sus propias conclusiones de los estándares de aprendizaje a seguir, se cumple con una exigencia justificada de la política central (el polo técnico) y se evitan las clasificaciones generales y siempre cuestionables, que tienen efectos muy negativos sobre el reclutamiento, valores, actitudes y motivación en las escuelas (el polo interactivo).

Fullan lo expresa de la siguiente manera: "Los datos de evaluación son útiles en la medida en que proporcionan información relevante, válida, oportuna y útil sobre cuánto está aprendiendo cada uno de los estudiantes y qué tan bien les sirven las escuelas. Pero este tipo de datos son solamente una parte minúscula del proceso total de rendición de cuentas" (1994, 102).

Si consideramos la rendición de cuentas en un contexto más amplio, aparecen las siguientes interrogantes:

- Cómo una escuela contrata, evalúa y apoya a su personal.
- Cómo se relaciona con los estudiantes y padres.
- Cómo gestiona sus asuntos cotidianos.
- Cómo toma decisiones.
- Cómo asegura que se adquiera y use el mejor conocimiento disponible.
- Cómo evalúa su propio funcionamiento y el progreso de los estudiantes.
- Cómo soluciona problemas.
- Cómo proporciona incentivos para el mejoramiento continuo (Ibid., 102).

Un grupo de trabajo de la Asociación Británica de Investigación Educativa (*British Education Research Association* - BERA), concluye que es adecuada "una combinación de pruebas nacionales, las encuestas tipo de monitoreo de estándares de lo que antiguamente se llamaba Unidad de Evaluación de Rendimiento (*Assessment Performance Unit*), y motivar a los docentes a utilizar el tercer elemento que es el uso riguroso de la evaluación continua de los estudiantes, que incluye el uso de los perfiles formativos de los estudiantes. La combinación de estos tres elementos tiene un potencial mayor en el logro de los objetivos deseados, que es elevar los estándares" (BERA, 1993, 27). Se puede ayudar a los docentes en esto, insistiendo en el uso de material de prueba desarrollado externamente (sistemas de monitoreo estudiantil, por ejemplo) en su práctica pedagógica y evaluaciones. El grupo de trabajo BERA cree que esta línea de actuación "evitaría los efectos perjudiciales de las pruebas externas del macro currículo" (p. 27).

El concepto ampliado de calidad lleva a la política central a flexibilizar una serie de funciones típicas de monitoreo, tomando en cuenta la fortaleza de la escuela.

5.2 Puntos de discusión

Este apartado trata sucesivamente las consecuencias del modo de pensar técnico interactivo sobre las áreas de inspección, los instrumentos, la posición de la inspección, su reclutamiento y formación continua, y, finalmente, la evaluación de la inspección.

5.2.1 Áreas de responsabilidad de la inspección

A la luz de los principios anteriores, las áreas de inspección podrían también ser entendidas.

Está claro que la inspección integral de las escuelas se convertirá en la tarea más importante de una inspección. Así, los inspectores llegarán a ser expertos pedagógicos en organización escolar; tanto, que deben ser capaces de definir un cuadro equilibrado de la calidad de una escuela, incluyendo las fortalezas y debilidades. Las inspecciones de docentes formarán parte de una inspección integral y seguirán siendo el componente más importante de la calidad de una escuela. No obstante, dicho enfoque está orientado a revelar la capacidad de enseñanza y aprendizaje de una escuela, en este caso con respecto a un área de estudio como conjunto. Ya no se opina sobre los docentes individuales. La tarea de la emisión de recomendaciones también se reestructurará. Una inspección llevará a una serie de recomendaciones que todavía dejan suficiente espacio para la antes mencionada 'adaptación mutua'. Dar apoyo y asesoramiento sobre la manera en que estas recomendaciones deben implementarse, no es tarea de la inspección sino de otras organizaciones o modalidades de apoyo, muchas veces ya presentes en algunas escuelas. Claro que ello no significa que los inspectores deban permanecer impasibles al establecer sus contactos con docentes y escuelas. Esto no es realista. Sin embargo, darán sus consejos (rápidos) informalmente.

Por supuesto que las inspecciones temáticas (a veces también llamadas inspecciones enfocadas o inspecciones por tópico) siguen siendo útiles cuando se las necesita, por diversas razones educativas o políticas; algo similar ocurre con las inspecciones de asignaturas específicas (como la física, la química, por ejemplo). Sin embargo, cuando la inspección pretende cubrir toda la educación, es útil apelar a institutos de investigación o posiblemente a otras organizaciones científicas dedicadas a estas disciplinas.

Como hay una tendencia a establecer otras organizaciones de calidad también a nivel central, la inspección puede delegar fácilmente algunas de las siguientes tareas a estos institutos: el desarrollo del macrocurrículo, las pruebas nacionales, la orientación psicológica para estudiantes y la investigación. Es

decir, que sería mejor dejar la definición del macrocurrículo y los estándares de aprendizaje a servicios más apropiados creados para este propósito. El mismo procedimiento es válido para las pruebas de los resultados de la educación. Esto también se ha convertido en un asunto especializado que se confía mejor a esos institutos, e igualmente se aplica para una serie de datos estadísticos sobre carreras escolares. Claro que la inspección utiliza los datos de los institutos para poner un gran espejo delante de las escuelas y tener algo a qué referirse en inspecciones integrales. Además, la inspección investigará, a su manera, el sistema de evaluación de las escuelas.

La integración de los datos de institutos especializados para el desarrollo de planes de estudios y pruebas, investigación educativa o estadísticas educativas puede ser una razón para crear bases de datos funcionales, que estimulen el uso eficaz del tiempo en inspecciones completas y monitoreo y evaluación comparativa.

En varios sistemas de educación, la inspección también es responsable de remitir estudiantes con necesidades especiales a escuelas para educación especial. Aquí también nos podemos preguntar si esto debe ser una tarea de la inspección o si sería mejor dejar este trabajo a servicios especializados de asistencia psicológica.

La asesoría de la política central sobre el estado de la educación también sigue siendo una tarea clave de la inspección. Ninguna otra organización está en posición de dar una opinión equilibrada y objetiva de qué pasa efectivamente en las escuelas y en el aula. Esto, evidentemente, tiene consecuencias para los informes, que, por eso, se deben hacer públicos.

La mayoría de los sistemas de inspección también están más o menos involucrados en examinar o resolver quejas sobre docentes o escuelas. En este punto, nos podemos preguntar si no será conveniente que la mayoría de las quejas sobre docentes y directivos se deban resolver mejor a nivel local. Esto concordaría con la asignación de los asuntos de personal a la escuela ampliada. Se puede requerir que cada escuela trabaje de acuerdo con un procedimiento de quejas (el polo técnico), pero la manera concreta como se hace esto debe ser,

por lo menos parcialmente, responsabilidad de la escuela (polo interactivo). El procedimiento detallado luego puede ser objeto de una metaevaluación por parte de la inspección en la interacción con la escuela.

5.2.2 Instrumentos

Desde luego, los instrumentos deben adaptarse a las prioridades que se definen como áreas de inspección.

Se necesita un marco de análisis organizado y extenso para considerar a las escuelas, en cuanto a la inspección integral de éstas. Una inspección justa que trabaja lo más objetivamente posible, asegurará que se desarrolle un marco permanente que todo el personal de inspección utilizará de la manera más análoga posible. Se puede encontrar mucha inspiración para esto en la investigación sobre las 'escuelas eficaces', pero, como ya se ha dicho, los factores retenidos en el instrumento interactúan y dan a la escuela su propia configuración. La dificultad es, por un lado, tener un marco permanente y estandarizado que, por otro lado, no se perciba ni se use como camisa de fuerza burocrática. Ello no concordaría con el carácter interactivo que se añade, a nuestro modo de ver, a la racionalidad técnica. Tal como se mencionó anteriormente, esto llevaría a una dependencia del instrumento y a la pérdida de las capacidades de los docentes en un concepto de organización que aprende. En realidad, esto generaría un fenómeno análogo a la enseñanza en función de las pruebas; es decir, una enseñanza en función del instrumento.

Los países que se dedican a la inspección integral reconocieron este problema hace algún tiempo. A través de la Conferencia Internacional Permanente de Inspecciones Centrales y Generales (*Standing International Conference of Central and General Inspectorates* - SICI) ya se organizaron algunos seminarios sobre el tema en Europa. Por encargo de la SICI, y con el apoyo de la Comisión Europea, se desarrolló un proyecto de investigación que compara distintos marcos a fin de lograr un tipo de cuadro sinóptico que se puede utilizar en los distintos países (De Ketelaere, 1999). Como consecuencia de los talleres sobre este estudio, Johan van Bruggen, el entonces Secretario General de la SICI, presentó una propuesta interesante (Van Bruggen, 1999).

Un marco de inspección integral se construye mejor de manera jerárquica, con cuatro niveles de abstracción:

- Áreas claves de calidad.
- Indicadores: más bien factores generales en un área clave.
- Variables: características más específicas de un indicador.
- Descripciones: describir la forma que puede tomar una variable en determinada situación.

Las cuatro áreas claves se refieren al modelo de aportación-contexto-procesos y resultado, y responden a un concepto de calidad amplio:

- Resultado: que cubre el nivel académico mínimo, logros, resultados, consecuencias.
- Procesos de enseñanza-aprendizaje: que cubren macrocurrículo, orientación de estudiantes, calidad de enseñanza, evaluación, valores y actitudes, ambiente escolar.
- Gestión: que cubre gestión escolar, liderazgo, organización, control de calidad, comunicación, gestión de personal.
- Aporte del contexto: que cubre infraestructura, contexto financiero, características de estudiantes entrantes, exigencias legales, estructuras de apoyo fuera de la escuela).

Para cada área clave se propone una serie de indicadores que suman aproximadamente 25. De conformidad con un instrumento suficientemente abierto que no implica una fijación sobre el instrumento mismo, podríamos afirmar que debe haber suficiente apertura en la especificación en variables y, también, en las descripciones. Debe ser posible crear muchas opciones válidas, por lo menos con respecto a las descripciones, que evitarían que la escuela se convierta en esclava de un instrumento. Las propias variaciones de cada escuela deben, a través de estas variables y descripciones, garantizar su carácter individual.

Muchas veces, el problema es que una inspección integral requiere un tiempo considerable, de manera que las escuelas solamente son consideradas para una inspección integral cada cuatro a seis años. Se busca una solución a esto introduciendo visitas de seguimiento. Actualmente, surgen voces a favor del

incremento de recursos humanos para inspecciones completas y su resultado para la política central, organizando una denominada inspección superficial, además de la inspección integral. En ese caso, las escuelas que no parecen tener problemas considerables luego de una inspección superficial simplificada (1 a 2 inspectores por 1 a 2 días), no serán sometidas a una inspección integral. Esta línea de política fue presentada claramente como una posibilidad en Inglaterra. En los Países Bajos también están pensando en esta dirección –hay una discusión sobre una ‘supervisión de primer orden’ que se debe ejecutar con un alto grado de validez, para el estado de la educación en la institución–. Esta amplia investigación indica posteriormente si cabe investigar más o no. Si resulta necesaria una ‘supervisión de segundo orden’, en la que el cuerpo de inspectores inspeccionará la escuela a una escala más amplia y profunda, y evaluará los aspectos de calidad pertinentes en una interconexión más cercana.

La observación del rendimiento docente, a la luz de una inspección integral, también requiere un instrumento de observación estandarizado. Esto puede tener dos niveles. Un primer instrumento de observación evalúa las características de una buena práctica docente, no relacionadas con la asignatura. Una segunda lista, más extensa, contiene criterios del método de enseñanza de la asignatura. Está claro que en el segundo caso se requiere más tiempo de observación y personal que en el primero. Tal vez sea posible, durante una inspección integral, además de la llamada revisión rápida para la observación de aula, examinar también una o dos asignaturas seleccionadas al azar. Desde luego que la segunda lista de observación extensa puede servir, además, para obtener una visión general del rendimiento docente para una asignatura en toda la educación.

Con relación al uso de *documentos*, también existe el peligro que la escuela que se deba inspeccionar requiera proporcionar abundantes documentos, lo que llevará fácilmente a perderse en una montaña de papeleo. En Inglaterra ya se respondió a esta queja pidiendo una muestra reducida de documentos. En función de la claridad hacia las escuelas, se recomienda que llenen de antemano un cuestionario de información bien elaborado y que se den los resultados del cuestionario al equipo de inspección.

Las *entrevistas* también pertenecen a las tareas estándar de una visita de inspección. Para usar este recurso se pueden elaborar planes de entrevista, tomando en cuenta el grupo objetivo de estudiantes, profesores, directivos, padres y consejo directivo. Una vez más, se espera flexibilidad para tomar en cuenta las reacciones de los entrevistados de manera que se proteja también el polo interactivo (la escuela).

Finalmente, los *cuestionarios* se pueden desarrollar en colaboración con instituciones especializadas. En la medida de lo posible, deben formularse de tal manera que puedan llenarse y procesarse fácil y rápidamente.

5.2.3 Posicionamiento de la inspección

Se ha señalado anteriormente que las tareas de la inspección deben reducirse. En primer lugar, porque organizaciones nuevas y más especializadas estaban entrando a nivel central, y, en segundo lugar, porque algunas reglas y normas se quitaron y se delegaron a las escuelas. Esto significa que las tareas claves y la propia contribución específica de la inspección será más explícita. Se pueden separar mejor el desarrollo de currículos, la organización de pruebas nacionales, el nombramiento de docentes y directivos, la asesoría sobre procesos de implementación, la remisión de niños con necesidades especiales y la tramitación de quejas. El trabajo de los otros actores en el proceso de control de calidad, también se utilizaba como información para definir normas y evaluar escuelas. En vez de esto, los miembros del personal de la inspección se convertirán, cada vez más, en profesionales especialistas de auditoría educativa.

Una zona de tensión continuamente presente es la posición de la inspección dentro de la administración educativa y la política del ministro. Los inspectores se pueden considerar como una especie de 'misioneros' del ministro, que aseguran que se cumpla con todas las normas y reglas del gobierno central. Por otra parte, podríamos afirmar que la inspección debe, desde la perspectiva de una actitud imparcial hacia la educación en su conjunto, ser suficientemente independiente de las directrices centrales y de la política de un ministro o de

un gobierno. En la mayoría de países, esta zona de tensión es muy sensible y nació de la propia historia y cultura del país. Tal vez esta zona de tensión no debe verse como una situación de polarización.

Sin embargo, se podría pensar que una interacción suficientemente fluida con las escuelas (aparte de las legítimas exigencias centrales) debe dejar espacio para evaluar de manera crítica y creativa, tanto las directrices centrales como las realizaciones locales. Concretamente, esto significa una mayor independencia con respecto a la política central, al gobierno y a los sistemas de administración y reglamentación. En este sentido tal inspección debe ser capaz de permanecer independiente de las medidas políticas e iniciativas escolares locales.

Ampliando esta suposición, la inspección tendría una especie de función de defensor del pueblo y sería responsable solamente ante la asamblea. Esto significa que una inspección independiente también podría criticar la política gubernamental.

Esto tal vez sea mucho pedir, aunque los planes actuales en los Países Bajos dan un paso en esa dirección. También se puede afirmar que esa hipótesis ya es una realidad en el OFSTED, en donde el ministro inglés da expresamente carta blanca al inspector principal. Sin embargo, al examinar más detenidamente el tema, éste no resulta tan claro. OFSTED debe invertir mucho en una visible y clara política de intervención del gobierno y la inspección recibe instrucciones muy claras desde el gobierno para hacer esto. Mientras la inspección se quede dentro del marco gubernamental, recibirá todo el crédito, incluso cuando ello conduce a controversias con docentes, directivos e institutos de investigación. Estas controversias llevaron a su vez a la Asamblea, a impulsar una iniciativa que planteaba que la inspección dependiera de una comisión muy diversificada, similar a lo que Ranson propuso en 1994: "No es necesario que un Consejo de Calidad complemente y amplíe su trabajo. Tal Consejo, representativo de los actores, permitiría un debate nacional y público sobre los logros y el rendimiento en la educación. Estos debates se basarían tanto en la investigación como en los informes de inspección" (1994, 153). Es difícil decir si esto es una situación conveniente o no. No obstante, el concepto de 'independencia' para la inspección debe diferenciarse. Un estatuto de privatización no significa que un organismo de inspección se volverá independiente de forma automática. Al contrario, es posible que la privatización de la inspección llevase a una dependencia incluso mayor del gobierno, dificultando la interacción y adaptación mutua entre la inspección y las escuelas.

Por otra parte, una posición dentro de un Ministerio no implica necesariamente que una inspección dependa de la administración y del gobierno. Sin embargo, también en este caso, es posible que un organismo de inspección apruebe las normas y medidas gubernamentales con demasiado servilismo. Además, es sorprendente que en la mayoría de los países ambas partes experimenten esta tensión con una actitud bastante madura. Por un lado, es lógico que se observen y monitoreen las opciones centrales. Por otro lado, los ministros y la administración muchas veces opinan que un organismo de inspección debe ser capaz de juzgar con una independencia razonable. Esta tensión existe en casi todos los países. La naturaleza e intensidad de dicha tensión depende mucho de las tradiciones y características culturales de un país. En países más orientados al nivel central, las acciones para el gobierno predominan, lo que se refleja en un mayor énfasis sobre la supervisión de reglas y normas legales. En países con estructuras más descentralizadas, un sistema de inspección tendría más libertad para definir su propio marco de calidad y se aceptaría la crítica de la política, dentro de ciertos límites.

Esta tensión tal vez sea realista. Así lo describió Bolton, el último Inspector Principal del antiguo HMI (organismo nacional de inspección) en Inglaterra y ahora profesor en la *London School of Education*. Bolton habla de la complejidad, sutileza y pasividad de la larga y difícil relación entre los funcionarios, el gobierno y el HMI. "Sin embargo, fue esa relación, sus dificultades y complejidad, junto con el profesionalismo del HMI, que contribuyeron a la influencia, eficacia y utilidad de la inspección nacional" (1994, 127).

Dentro de esta tensión dinámica, de todas maneras es lógico que, a la luz de la visión propuesta, deba haber un cambio hacia mayor libertad para la inspección en cuanto a las normas centrales, de modo que la inspección pueda tener una actitud más abierta al tratar la zona de influencia de adaptación mutua, entre las directrices centrales y el espacio de política local.

Aun cuando es usual esta tensión constructiva entre los funcionarios y el gobierno, también es normal que las inspecciones se cuiden en sus presentaciones públicas y no se sientan mal por una especie de 'deber de reserva' y cierta renuencia a asumir un alto perfil público. Tal actitud es fundamentalmente constructiva y crítica, tanto en la administración central como en presencia de las escuelas.

5.2.4 Reclutamiento y formación

La redefinición de las tareas de la inspección dirigidas a la auditoría de la escuela como sistema, tiene -desde luego- consecuencias para el reclutamiento de inspectores. Claro que no hay nada malo en requerir experiencia en educación, pero una experiencia exclusiva como docente de una asignatura limita al inspector en su trabajo como experto del sistema pedagógico. Tener experiencia como directivo o como capacitador podrían convertirse en requisitos adicionales. Tal vez al reclutar inspectores se deba buscar expertos en organización y administradores de bases de datos. Las pruebas de reclutamiento deberían prestar menos atención al conocimiento de la legislación; después de todo, esto existe suficientemente en la gestión. Además, se debería poner énfasis en el conocimiento y las destrezas relacionadas con componentes del sistema de indicadores propuesto. Concretamente, ello significa un sólido conocimiento de la educación. Claro que en ese caso, el dominio de una asignatura es una ventaja adicional.

Si la inspección sigue reclutando docentes de asignatura, el personal de inspección necesitará una sólida formación. Esta también fue la conclusión de Schratz, quien en 1996 llevó a cabo un estudio sobre el papel de la inspección en la evolución hacia escuelas más autónomas. En este estudio propone un programa intensivo de formación continua para el personal de inspección, que contiene los siguientes módulos (Schratz, 1996, 229):

- Liderazgo y apoyo al sistema.
- Manejo de situaciones problemáticas y manejo de conflictos.
- Administración de proyectos e implementación de innovaciones.
- Control de calidad y autoevaluación de escuelas.
- Selección y desarrollo profesional de los directivos.

Mientras que muchos sistemas de inspección hacen grandes progresos en la capacitación inicial del personal al inicio de su servicio, se presta poca atención a la formación continua durante la carrera de inspección. Es posible que, debido a una sobrecarga (y por lo tanto una asignación de tareas demasiado amplia), quede muy poco tiempo para una formación continua. A través de

una reestructuración y cierta limitación de las tareas a aquellas consideradas típicamente claves de la inspección, se puede liberar el tiempo necesario e integrarlo de manera permanente en el plan de trabajo del personal de inspección. No está por demás, que un miembro del personal de la inspección se hiciera responsable de la investigación sistemática de la necesidad de la formación continua en la inspección, y de organizar de manera experta y eficaz una amplia gama de programas de formación continua. Para potenciar las similitudes entre inspectores y la fiabilidad entre evaluadores, se debe compartir gran parte de la formación continua. Los contactos con colegas extranjeros y visitas de estudio (capacitación docente) con estos colegas, muchas veces son maneras muy eficientes para ampliar los horizontes y lograr mayor eficacia. Claro que aquí la red SICI puede jugar un papel importante.

Tal formación continua de los miembros del personal de inspección contratados no se aprecia suficientemente en casi todos los sistemas de inspección. Si se espera cada vez más que las escuelas se desarrollen hacia organizaciones 'inteligentes' o 'que aprenden', es difícil para las inspecciones quedarse atrás. La tendencia creciente hacia la publicación de datos de inspección será una motivación adicional para seguir mejorando la calidad del trabajo de inspección. La evaluación de la inspección es parte de esto.

5.2.5 Evaluación de la inspección

Se aprecian tres pistas importantes en la evaluación interna de las inspecciones.

Primero está la evaluación individual de cada miembro del personal de la inspección por parte de un inspector jerárquicamente superior (inspector coordinador, inspector principal adjunto, inspector principal, inspector principal sénior). Dicho sistema es aceptado en los diferentes países. Sin embargo, el problema con esto es que interrogar a escuelas y docentes sobre la calidad de inspectores individuales, es un asunto muy delicado. Sin estos datos, un colega evaluador debe proceder con las declaraciones del propio inspector. Por eso, el valor de las entrevistas de evaluación depende mucho de conversaciones que son difíciles de controlar y de la capacidad de cada inspector de hacerse preguntas sobre él mismo y hablar de éstas con un colega. Por tal razón, es preferible considerar estas entrevistas como autoevaluación y,

en realidad, como ayuda a la autoevaluación. En este contexto, es mejor que las entrevistas no induzcan a consecuencias sancionadoras. Estas entrevistas se pueden comparar con lo que en la profesión docente se llama evaluación formativa. De ahí que solamente se redactan informes escritos de estas conversaciones para el inspector y el evaluador. En otras palabras, el resultado de esta conversación es confidencial, lo que concuerda con el objetivo de la autoevaluación.

Entonces, una evaluación real solamente se puede hacer observando al inspector en su trabajo. Tal evaluación debe estar ligada a una observación en el campo. Como este sistema requiere una inversión de tiempo considerable por parte de los evaluadores, se puede optar por controles aleatorios o rotaciones a lo largo de los años. Igualmente, la evaluación se podría limitar a inspecciones sobre las cuales se presentaron quejas -justificadas o no-. Desde luego que también es posible una combinación de estas modalidades.

Una investigación de calidad sistemática también se basa, parcialmente, en datos de escuelas inspeccionadas. Por eso es lógico entrevistar a docentes, directivos, padres y consejos directivos. Esto también se podría limitar a controles aleatorios que aumentarían la viabilidad. Hacer averiguaciones en todas las escuelas requiere una gran inversión de tiempo, salvo si uno desea utilizar estos datos para evaluar realmente a los miembros del personal de inspección. Como ya se ha dicho, éste tal vez es un tema muy delicado.

La evaluación del trabajo de inspección se puede estimular fuertemente, creando una unidad dentro de la inspección que se dedique de manera activa a la evaluación y el monitoreo de la inspección. Esto ya se está haciendo en algunos países. Las ventajas de crear esta unidad son que ella puede coordinar todas las iniciativas de evaluación y establecer entrevistas sistemáticas sobre las dificultades que se encuentran. Dicha unidad puede además tomar la delantera al adaptar y revisar los instrumentos.

Todas estas evaluaciones se pueden hacer internamente. Sin embargo, también debe haber espacio para las evaluaciones que realizan organismos externos con más distancia, organismos que enfoquen el trabajo de inspección desde un con-

texto social más amplio. Se trata de investigación sistemática, por orden de la inspección o no, y es necesaria por las destrezas especiales y la considerable inversión de tiempo requerida, que son características de la misma. Una investigación externa de ese tipo, también es importante para iniciar discusiones más extensas sobre la calidad y el control de calidad de las escuelas. La investigación sobre el impacto de la inspección y las recomendaciones de la inspección es una prioridad en este campo.

CONCLUSIÓN

EL CAMBIO NO DEBE CAUSAR CONMOCIÓN

Está claro que este análisis crítico es un llamado a un cambio de la responsabilidad hacia la calidad, a una mayor autoevaluación por parte de las escuelas. Claro que esto debe tener lugar dentro de los límites que sirven al interés público y que su monitoreo debe continuar desde el nivel central. Las decisiones sobre una serie de medidas se transfieren adecuadamente a nivel de la escuela (modo de agrupar a los estudiantes, evaluación de los docentes, flexibilización de los certificados de competencia, reclutamiento de docentes, sistemas de prueba). Para poder transferir estos elementos, el control por parte de la inspección se transforma en una metaevaluación o un control del sistema. Rendir cuentas seguirá siendo necesario, pero tenderá a realizarse dentro de un diálogo que toma la forma de una 'amistad crítica'. Claro que para esto también se deben definir criterios mínimos y, por lo tanto, la inspección necesitará nuevos tipos de instrumentos y evaluaciones de criterios. Esto se podría llamar una 'inspección de criterios'.

Otros elementos y decisiones sobre educación deben quedarse a nivel central porque son necesarios para el interés público o porque requieren demasiado

de la experticia presente en el nivel local (estructura de la educación, tablas mínimas que indican la cantidad de clases por asignatura, macrocurrículo, definición de especialidades, educación obligatoria, etcétera). Para estos fines, el control de verificación común continuará existiendo para la inspección.

El otro cambio tratado se refiere a la evaluación de la calidad en un contexto general de insumo–contexto–procesos–resultado, en donde los datos tienen que relacionarse. Los cuatro aspectos deben englobar un conjunto que se conecte con la evaluación de una escuela. El cambio a inspecciones escolares integrales está relacionado con esto, al igual que la integración de datos obtenidos de otras fuentes, además del trabajo de inspección (currículo, pruebas externas, resultados de investigación). Esta amplia visión de la calidad evita un énfasis excesivo, por ejemplo, sobre los datos de resultado, un peligro que, generalmente, debería ser advertido.

Estos cambios son necesarios, pero no son cambios que causan conmoción. Empezamos este estudio partiendo de la premisa que la educación está profundamente arraigada a las tradiciones y cultura de un país. Y al igual que una cultura escolar no cambia rápidamente, los sistemas educativos tampoco lo hacen. Por eso, es preferible aplicar una política gradual en un plan de largo plazo, resguardando, eso sí, que la lentitud esperada de la evolución no se utilice como pretexto para justificar la demora y cancelación.

RESUMEN DEL MARCO DE INTERPRETACIÓN

La descripción detallada se encuentra en la primera parte de este estudio.

La interpretación siempre es cuestión de criterios, y los criterios se relacionan a su vez con valores y opiniones. El emitir juicios es una acción basada en valores y sistemas de valores. Es por eso que resulta esencial exponer los valores del marco de interpretación aplicado aquí. Efectivamente, la discusión de los sistemas de inspección se centra en opiniones y valores subyacentes.

Mirando hacia adelante, podemos afirmar que este marco de interpretación llevará a tres principios básicos importantes para el trabajo de la inspección:

- Un cambio en el enfoque de la inspección, hacia una atención a la escuela como entidad autoevaluada.
- Un paquete clave que se monitorea, considerablemente, a nivel central, con una amplia posibilidad de complementación por parte de la autonomía local.
- La implementación de innovaciones a través del seguimiento y la presión de la inspección, por un lado, y por medio de la información, asistencia y apoyo bajo la forma de formación continua y acompañamiento, por otro.

Las tensiones existentes se analizan e interpretan a través de una visión denominada 'racionalidad técnica interactiva', como un determinado punto de vista ideológico sobre la realidad. En el contexto de esta visión técnica interactiva, el término 'técnico' significa un núcleo estructurador impuesto, que tiene que ser aceptado. El término 'interactivo', por otro lado, implica contribuciones personales, la parte libre y la parte que se debe negociar fuera del núcleo impuesto. En el panorama del análisis de los sistemas de inspección, dos aspectos de tensión surgen como particularmente importantes.

Un primer aspecto de tensión tiene que ver con el concepto de calidad que se aprecia desde dos enfoques. Por una parte, este concepto implica dar mucha importancia a los resultados educativos; es decir, los resultados, el rendimiento y los estándares. Por otro lado, se destacan los procesos requeridos para lograr estos resultados, a saber: un enfoque metodológico, el modo de agrupar a los estudiantes, formas organizacionales en la escuela, etcétera.

Un segundo aspecto de tensión se refiere a la contribución respectiva de la toma de decisiones, procedimientos y estructuras implementadas desde el nivel central; y, por otra parte, la formulación de políticas, actividades y toma de decisiones en el nivel local.

Por eso, ambos niveles de tensión se interpretan, desde el nivel central como 'polo técnico', y desde el nivel de la escuela como 'polo de racionalidad técnica interactiva'. En cuanto a la calidad, los aspectos del polo técnico entrañan más mediciones, claridad, comparabilidad, asignaturas obligatorias, etcétera. En cuanto a la escala de centralismo-autonomía local, los aspectos técnicos significan más estructura, más normas y legislación desde arriba. En ambos casos, el énfasis se encuentra en un pensamiento económico más riguroso, aplicado a la educación.

En el caso del concepto de calidad, los aspectos interactivos implican responder mejor al contexto, tomar en cuenta las contribuciones personales de los docentes, padres y estudiantes y poner énfasis en la particularidad y especificidades. Dentro del continuo central y local, los aspectos interactivos significan menos reglas, decisiones independientes y estructuras organizacionales independientes. Los aspectos interactivos también están más relacionados con la particularidad del pensamiento pedagógico; es decir, tomar en cuenta el nivel inicial de los estudiantes y responder de manera flexible a esto.

La tarea es lograr que las dos zonas de tensión lleguen a un equilibrio dinámico en el que ambos polos adquieran una posición en la escala de técnico a interactivo. En términos más específicos, un polo de la escala de calidad es la calidad resultante, mientras el otro polo corresponde a la calidad como proceso. La escala de política central en contraposición a la política local, sitúa el centralismo estricto en un polo y la autonomía muy liberal en el otro.

El análisis de las dos zonas de tensión lleva a la conclusión de que el polo técnico debe sacrificarse a favor del polo interactivo. Después de todo, parece que los efectos de la racionalidad técnica tienen demasiado peso en ambos casos y esto resulta en efectos contraproducentes para la educación en el aula. Por eso, las zonas de tensión están evolucionando en la dirección de los aspectos interactivos. Esto se aclarará un poco más.

Un cambio en el concepto de calidad

El enfoque técnico de la calidad lleva, en algunos casos, a situaciones extremas en las que los fines de la educación se limitan a objetivos medibles, con el riesgo de que las metas más amplias se pasen por alto. Un patrón demasiado fuerte de una enseñanza en función de las pruebas, reemplazará la respuesta flexible al contexto personal, los valores, situaciones y acontecimientos inesperados.

Sin embargo, es una tendencia típica de nuestro tiempo que exista una demanda creciente de una educación más amplia en la escuela sobre valores, actitudes y destrezas. Si esto lleva a una medición menos extrema, la inspección también debería recurrir, cada vez más, a supervisar las situaciones específicas relativas al logro de la calidad, tales como las contribuciones personales, circunstancias, enfoques, reclutamiento y la interacción de valores personales relacionados con el concepto de calidad. De esta manera, el trabajo de la inspección también tendrá que tomar como base de su evaluación esas contribuciones personales, los procesos de interacción en el aula, en la escuela y los aportes personales al macrocurrículo, por ejemplo. El resultado será un grado considerable de metaevaluación y evaluación de criterios. En cuanto a la contribución personal de contenidos y procesos, la inspección tiende más bien a utilizar un método de evaluación que valora las contribuciones personales de docentes, estudiantes y escuelas. Esto debería estar basado en criterios que dan más espacio a las interpretaciones personales de docentes, estudiantes, padres y escuelas. Una eva-

luación de criterios que termina siendo un análisis de fortalezas y debilidades, con espacio para interpretaciones personales y el contexto social, sopesado con criterios más formales y establecidos. La inspección actúa, como si dijésemos, en interacción con los docentes, estudiantes y escuelas y, en esa interacción, mide la calidad de la educación dada en función de criterios fijos. Para evaluar la particularidad personal de la calidad en un aula o una escuela, es una buena idea llevar a cabo una evaluación de criterios utilizando el modelo de contexto-insumo-proceso-resultado (– CIPO –).

Un cambio a nivel de la toma de decisiones

La mayoría de los sistemas de educación occidentales tienen una fuerte tradición y una confianza inquebrantable en el impacto de la reglamentación central sobre la calidad de lo que aprenden los estudiantes en la escuela. La mayoría de las instancias utilizan mecanismos de control como estructuras educativas, horarios de clases obligatorios, currículos nacionales de estudio y también, muchas veces, evaluaciones nacionales. Gran parte de la investigación sobre innovación educativa ha demostrado que el control demasiado invasivo no lleva a mejoras reales de la calidad, sino más bien a un equivalente de ‘enseñanza en función de las pruebas’, a saber la ‘enseñanza en función de las normas’. El polo técnico (nivel central) tiene demasiada influencia sobre el polo interactivo (escuela).

Un número creciente de estudios sobre lo que se denomina la ‘escuela eficaz’ intentó establecer las características que definen a las buenas escuelas. Por ejemplo, una reseña de investigación por Sammons et al, distinguió once exigencias que las buenas escuelas deben cumplir. Estas son:

- Liderazgo profesional.
- Visión y objetivos comunes.
- Un entorno de aprendizaje potente.
- Concentración en la enseñanza y el aprendizaje.
- Enseñanza por objetivos.
- Altas expectativas.
- Refuerzo positivo.
- Monitoreo del progreso.
- Derechos y responsabilidades de los estudiantes.
- Asociación entre la escuela y el hogar.
- Una organización que aprende.

En resumen, pareció como si se hubiera encontrado una razón legítima para imponer y monitorear estas características desde el nivel central. Sin embargo, después de un poco más de análisis, los investigadores determinaron que las exigencias son interdependientes, difieren de escuela en escuela y solamente pueden explicar parcialmente las variaciones. Una vez más, se ha demostrado que el propio contexto de la escuela, su propia cultura y su capacidad de autoorganización y autoevaluación son más importantes. El polo técnico de estructuración y normas centrales se debe atenuar (no eliminar) en beneficio de las decisiones individuales de la escuela. La escuela interactúa con las reglas centrales y contribuye más a expensas del sistema central.

Durante la última década, mucha investigación sobre las condiciones para la innovación educativa ha demostrado que el hecho de que una innovación sea exitosa o no, depende en gran medida de la contribución de la escuela. Criterios importantes proporcionados por la literatura de investigación apuntan al cambio requerido hacia la contribución de las escuelas. El polo interactivo en el continuo de decisiones más centrales que locales se debe fortalecer. Esto implica cuatro criterios reveladores:

- Las innovaciones educativas se deben iniciar de una manera activa y adecuadamente preparada.
- Debe haber tanto presión como apoyo. La simple obligación no funciona, pero tampoco funciona la orientación sin presión alguna.
- Los docentes y las escuelas solamente ponen en práctica todo lo que concuerda con sus convicciones y valores.
- Los docentes tienen que acostumbrarse gradualmente a una innovación y esto requiere tiempo. De esta manera, se crea un ‘sentido de apropiación’.

Por eso, el polo interactivo en la zona de tensión de la política central-local debe adquirir más forma dentro del polo central y técnico que conlleva presión adicional. Esto significa que se debe invertir en la escuela como organización que aprende, que está innovando y autoevaluándose.

Por eso, el trabajo de la inspección tiene que desarrollarse en la dirección de los tres principios básicos descritos anteriormente (la escuela como centro de atención, un núcleo monitoreado y seguimiento en combinación con orientación). Esta evolución debe continuar de manera lenta pero segura.

Esto es posible bajo la condición de que se tomen en cuenta tres condiciones importantes:

- Mayor desregularización (disminuir las normas).
- Suficiente capacidad de gestión en las escuelas.
- Ampliación de las escuelas.

Dentro de la racionalidad técnica interactiva, la inspección está desarrollando una especie de 'amistad crítica' con las escuelas. Está tomando muy en serio a la escuela como una organización y está estimulándola a aumentar su capacidad de autoinnovación. Acepta que la escuela y los docentes definen por sí mismos la calidad fuera del macrocurrículo impuesto. Asimismo, siempre relacionan la calidad con el contexto, insumos, procesos y productos percibidos 'in situ'. De esta manera, se puede crear un análisis de fortalezas y debilidades de la escuela en relación con la realidad que la envuelve. La inspección funcionará como espejo para la calidad de la escuela.

BIBLIOGRAFÍA

- APPLE, M., Work, gender and teaching. *Teachers College Record*, 1983(84) n°3, 611-628.
- BARTOLOME, L., Beyond the methods fetish: toward a humanizing pedagogy *Haward Educational Review*, 1994(64), n°2, 173-194.
- BERA ASSESSMENT POLICY TASK GROUP, *Policy issues in national assessment*. Clevedon (UK), Multilingual Matters, 1993, 58 pp.
- BERG VAN DEN, R. & VANDENBERGHE, R., *Onderwijsinnovatie in verschuivend perspectief*. (Educationa innovation in a shifting perspective). Tilburg, Zwijzen, 1981, 483 pp.
- BERG VAN DEN, R. & VANDENBERGHE, R., *Onderwijsvernieuwing op een keerpunt*. (Educational innovation at a turning point) Tilburg, Zwijzen, 1988, 522 pp.
- BOLTON, E., Alternative education policies: school inspection: - In: TOMLINSON, Sally, *Educational reform*. Londen, Rivers Oram Press, 1994, 115-128.
- BOURDIEU, P. & PASSERON, J.C., *La réproduction. Eléments pour une théorie du système d'enseignement*. Paris, Editions Minuit, 1970, 281 pp.
- BRADLEY, H., CONNER, C. & SOUTHWORTH, G., *Developing teachers developing schools*. London, Fulton, 1994, 252 pp.
- BROADFOOT, Patricia, Changing patterns of educational accountability in England and Wales. *Comparative Education*, 1985(21), n°3, 273-286.
- BROADFOOT, Patricia, *Education, assessment and society. A sociological analysis*. Buckingham, Open University Press, 1996, 290 pp.

- BROADFOOT, Patricia et al., *Promoting quality in learning. Does England have the answer?* Londen, Cassell, 2000.
- BROOKOVER, W.C. et al., *School social systems and student achievement. Schools can make a difference.* New York, Praeges, 179, 237pp.
- BUELENS, M. & DEVOS, G., *Deregulering: noden en mogelijkheden in het beheer van onderwijsinstellingen. (Deregulation: needs and possibilities in the management of education establishments).*RUG, Vlerickschool voor Management, 1992, 103+29 pp.
- CROMEY-HAWKE, N., *School improvement or school control? Teachers' views on the long-term value of inspection.* –In: EARLY, P. (Ed.), *O.c.*, 1998, 126-140.
- DE GROOF, J. (Ed.), *Subsidiarity and education. Aspects of comparative educational law.* Leuven-Amersfoort, Acco, 1994, 460 pp.
- DE KETELAERE, Ann, *Indicators for good schools: analysis and a proposal.* Utrecht, SICI-Secretariat, 1999, 125 pp.
- DEPARTMENT FOR EDUCATION AND EMPLOYMENT, *Excellence in schools.* White Paper. London, H.M.S.O., 1997, 84 pp.
- DE RYNCK, S., *The politics of policy change. Education and environmental policy in the Belgian communities and regions.* Florence, European University Institute, 2000 (diss.).
- EARLY, P. (Ed.), *School improvement after inspection?* London, Chapman, 1998, 184 pp.
- EISNER, E.W., *The uses and limits of performance assessment.* *Pbi Delta Kappan*, 1999(80), May, 658-661.
- FEND, H., *Gesellschaftliche Bedingungen schulischer Sozialisation.* Weinheim – Basel, Beltz, 1977, 253 pp.
- FIELDING, M., *Communities of learners. Myth: schools are communities.* –In: B. O' HAGAN (Ed.), *Modern educational myths.* London, Kogan Page, 1999c, 67-87.
- FIELDING, M., *Taking education really seriously: two years hard labour.* *Cambridge Journal of Educ.*, 1999b(29), n°2, 173-181.
- FIELDING, M., *Taking education really seriously: two years hard labour.* *Cambridge Journal of Educ.*, 1999(29), n°2, 173-181.
- FIELDING, M., *Target setting, policy pathology and student perspectives: learning to labour in new times.* *Cambridge Jf of Educ.*, 1999a(29), n°2, 277-288.
- FROST, D., *Reflective action planning for teachers. A guide to teacher – led school and professional development.* London, David Fulton, 1997, 101 pp.

- FULLAN, M. & HARGREAVES, A., *What's worth fighting for in your school?* Buckingham, Open University Press, 1995⁽²⁾, 1992⁽¹⁾, 145 pp.
- FULLAN, M., *Change forces. Probing the depths of educational reform.* London, Falmer, 1994⁽²⁾, 1993⁽¹⁾, 162 pp.
- FULLAN, M., *Change forces. The sequel.* London, Falmer, 1999, 90 pp.
- FULLAN, M., Improving the implementation of educational change. *School Organisation*, 1985(6), n°3.
- FULLAN, M., The limits and the potential of professional development. –In: T.R. GOSKEY & M. HUBERMAN (Eds.), *Process and development in education.* New York, Teachers College Press, 1995c, 253-267.
- FULLAN, M., *The new meaning of educational change.* London, Cassell, 1995a⁽⁴⁾, 1991⁽¹⁾, 400 pp.
- FULLAN, M., The school as a learning organization: distant dreams. *Theory into Practice*, 1995b(34), n°4, 230-235.
- GLENN, C., Common standards and educational diversity. –In: J. DE GROOF (Ed.), *Subsidiarity and education.* Leuven, Acco, 1994, 335-413.
- GRAY, J. & WILCOX, B., *Good school, bad school.* Buckingham, Open University Press, 1996, 280 pp.
- GRIFT VAN DEN, W., Het onderzoek naar effectieve scholen (School effectiveness research). *Pedag.Stud.*, 1990(67), 462-463.
- HAERTEL, E.H., Performance assessment and education reform. *Pbi Delta Kappan*, 1999(80), May 662-666.
- HARGREAVES, A., *Changing teachers, changing times.* London, Cassell, 1994, 272 pp.
- HARGREAVES, D., Inspection and school improvement. *Cambridge Journal of Educ.*, 1995(25), n°1, 117-125.
- HARGREAVES, D.H. & HOPKINS, D. (Eds.), *Development planning for school improvement.* London, Cassell, 1994, 179 pp.
- HARGREAVES, D.H., *The knowledge creating school.* Paper for the British Education Research Association. Belfast, 1998, August.
- HOPKINS, D., AINSCOW, M. & WEST, M., *School improvement in an era of change.* London, Cassell, 1994, 230 pp.
- HOWARTH, Catherine et al., *Key indicators of poverty and social exclusion.* London, New Policy Institute, 1998.
- HUBERMAN, M., Critical introduction. –In: M. FULLAN, *Successful school improvement.* Buckingham, Open University Press, 1997⁽³⁾, 1992⁽¹⁾, 1-20.

- JENCKS, C. et al., *Inequality: a reassessment of the effects of family and schooling in America*. New York, Basic Books, 1972, XII – 399 pp.
- KARSTANJE, P.N., *Beleidsvaluatie bij controversiële onderwijsvernieuwing* (Policy evaluation in controversial educational reform). Amsterdam, Kohnstamm Fonds voor Onderwijsresearch, 1988, 300 blz. + 10 bijl. (diss.).
- KERR, Donna, H., *Barriers to integrity. Modern modes of knowledge utilizations*. Boulder, (Colorado), Westview Press, 1984, 111 pp.
- KLEMM, K., ROLFF, H.G. & TILLMAN, K.J., *Bildung für das Jahr 2000. Bilanz des Reform, Zukunft der Schule*. Rembel, Rowohlt, 1985, 188 pp.
- KLIFMAN, H., *De school op weg naar 2000. Nadere analyse en kritische kanttekeningen*. (Schools on their way to the year 2000 – Further analysis and critical comments). S.I., 1989, 18 pp. (non published paper, Ministry of Education and Sciences).
- KNIP, H., *Organisatiestudies in het onderwijs*. (Organisation studies in education). Utrecht, Elmkwijk, 1981, 168 pp.
- LEITHWOOD, K. & JANTZI, D., Transformational leadership: how principals can help reform school cultures. *School Effectiveness and School Improvement*, 1990⁽¹⁾, n°4, 249-280.
- LEUNE, J.M.G., *Onderwijskwaliteit en de autonomie van scholen* (The quality of education and the autonomy of schools). Rotterdam, Erasmus Universiteit, Vakgroep Sociologie, 1993, 44 pp.
- LIGHTFOOT, Sarah, *The good high school*. New York, Basic Books, 1983, 399 pp.
- LORTIE, D., *Schoolteacher: a sociological study*. Chicago, University of Chicago Press, 1975.
- LOWE, G., Inspection and change in the classroom: rhetoric and reality? –In: EARLY, P. (Ed.), *O.c.*, 1998, 97-109.
- MAC GILCHRIST, Barbara et al., *Planning matters*. London, Chapman, 1995, 234 pp.
- MACBEATH, J., Schools must speak for themselves. The case for school self-evaluation. London. New York, Routledge, 1999, 165 pp.
- MAES, B., VER EECKE, Els & ZAMAN, Martine, *Inspectorates of in Europe. A Descriptive Study*. Utrecht–Brussels, SICI - DED, 1999, 431 pp.
- Mc LEAN, C., Possibilities and limitations in cross-national comparisons of educational achievement. –In: P. BROADFOOT et al. (Eds.), *Changing educational assessment: international perspectives and trends*. London, Routledge, 1990, 65-83.

- Mc NEIL, Linda, *Contradictions of school reform. Educational costs of standardized testing*. New York – London, Routledge, 2000.
- MORTIMORE, P., *Effective schools: current impact and future potential*. London, University of London, Institute of Education, 1995, 40 pp.
- MORTIMORE, P., *The road to improvement. Reflections on school effectiveness*. Lisse (the Netherlands), Swets & Zeitlinger, 1998, 377 pp.
- NEAVE, G., On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-88. *European Journal of Education*, 1989(23), n°1/2, 7-24.
- OUSTON, Janet & DAVIES, Jacqueline, OFSTED and afterwards? Schools' responses to inspection. –In: EARLY, P. (Ed.), *O.c.*, 1998, 13-25.
- POPKEWITZ, T.S. et al., Educational reform and its millennial quality: the 1980s; *Jl. Curric. Studies*, 1986(18), n°3, 267-283.
- RANSON, S., Towards education for democracy: the learning society. –In: TOMLINSON, Sally, *Educational reform*. London Rivers Oram Press, 1994, 139-162.
- REYNOLDS, D. et al., *Advances in school effectiveness research and practice*. Oxford, Pergamon, 1994, 253 pp.
- REYNOLDS, D., CREEMERS, B.P.M. et al., School effectiveness. The need for an international perspective. –In: D. REYNOLDS et al., *O.c.*, 217-238.
- ROBINSON, P., *Literacy, numeracy and economic performance*. London, School of Economics, 1998.
- ROBINSON, Viviane, The centrality of the autonomy – accountability dilemma in school and professional development. –In: HARGREAVES, D.H. & HOPKINS, D. (Eds.), *O.c.*, 1994, 69-79.
- RUDDUCK, Jean, CHAPLAIN, R. & WALLACE, Gwen, *School improvement. What can pupils tell us?* London, Fulton, 1996, 184 pp.
- RUTTER, M. et al., *Fifteen Thousand hours. Secondary schools and their effects on children*. Somerset (Engl.), Open Books, 1979, 279 pp.
- SAMMONS, P., HILLMAN, J. & MORTIMORE, P., *Key characteristics of an effective school: a review of school effectiveness research*. London, Office for Standards in Education (OFSTED), 1994.
- SAMMONS, P., THOMAS, S. & MORTIMORE, P., Differential school effectiveness: departmental variations in GCSE attainment. *The School Field*, 1996(8), n°1, 97-125.
- SARASON, S., *The culture of the school and the problem of change*. Boston, Allyn & Bacon, 1982.

- SCHRATZ, M., *Die Rolle der Schulaufsicht in der autonomen Schulentwicklung*. Bildungsforschung n°10). Innsbruck-Wien, Studien Verlag, 1996, 234 pp.
- SERGIOVANNI, T., Changing our theory of schooling. *Management in Education*, 1994(8), n°1, 9-12.
- SIZER, Th., *Horace's compromise. The dilemma of the American High School*. Boston, Houghton Mifflin, 1984, 241 pp.
- SMETS, P., Het verdeelde lerarenwerk (Teachers' work divided). –In: J.H.G.I. GIESBERS & J.M.G. LEUNE (Eds.), *Ontwikkelingen in de organisatie van scholen* (Developments in the organisation of schools). Lisse, Swets & Zeitlinger, 1982, 39-64.
- STANDAERT, R. & TROCH, F., *Leren en onderwijzen*. (Learning and teaching). Leuven, Acco, 1998, 342 pp.
- STANDAERT, R., *De vlag in de top. Over de rationaliteit van het secundair-onderwijsbeleid* (The flag at full-mast. On the rationality of the secondary education policy). Leuven, Acco, 1990, 405 pp. (diss.).
- STANDAERT, R., Objectivation in education. –In: *International forum on the school's role in a pluralistic society*. Seminar report. Enschede, (Netherlands), Foundation of Curriculum Development, 1995, 37-50.
- STANDAERT, R., *Onderwijsinnovatie en –beleid in England en Wales*. (Educational Innovation and policy in England and Wales). Leuven, University, Research Centre for Comparative Education, 1989, 440 pp.
- STANDAERT, R., Technical rationality in education management: a survey covering England, France and Germany. *European Journal of Education*, 1993 (28), n°2, 159-176.
- VAN BRUGGEN, J., Final remarks on the study 'Indicators for good schools'. –In: DE KETELAERE, Ann, *O.c.*, 1999, 126-130.
- VAN BRUGGEN, J., *Inspectorates of education: their tasks and practice*. Utrecht, SICI, 1998, 24 pp.
- VAN HOYWEGHEN, Dorothea, *Inspectie nieuwe stijl in Engeland en Wales* (New style of inspection in England and Wales). *Impuls*, 1997(28), n°1, 9-19.
- VANDENHAUTE, D., *Het onderwijs in Zweden* (Education in Sweden). Heerlen-Leuven, Open Universiteit – Garant, 1996, 80 pp.
- VRIEZE, G. et al., *De leraar als poortwachter*. (The teacher as a gatekeeper). Nijmegen (Netherlands), Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, 1995, 198 pp.
- WEST, Anne, EDGE, Ann & STOKES, Eleanor, *Secondary education across Europe*:

- curricula and school examination systems*. London, School of Economics, Centre for Educational Research, 1999, 123 pp.
- WIELEMANS, W. & ROTH, G.J.M., *Onderwijsbeleid in de landen van de Europese Unie*. (Educational policy in European Union countries) Heerlen – Leuven, Open Universiteit – Garant, 1997, 84 pp.
- WIELEMANS, W., *Heeft de school nog toekomst?* (Is there a future for the school?) Kees Boeke lecture. Utrecht, University of Utrecht, 1985, 24 pp.
- WIELEMANS, W., *Hoger onderwijs in Europees perspectief*. (Higher education in European perspective). Leuven – Apeldoorn, Garant, 1996, 68 pp.
- WIELEMANS, W., *Onderwijsbeleid en lokale autonomie. Een interpretatiekader* (Educational policy and local autonomy. A framework for interpretation) *TORB*, 1991/92, n°1, 37-49.
- WIELEMANS, W., *Onderwijsbeleid in Europese perspectief. Verschuivende structuren, stijlen en rolopvattingen* (Educational policy in a European perspective. Shifting structures, styles and role interpretations). *TORB*, 1996/97, n°4, 259-270.
- YANKELOVICH, D., *New rules: searching for self-fulfillment in a world turned upside down*. New York, Random House, 1981 (Quotations refer to the Dutch version version: 1982, 255 pp.)

No es fácil encontrar características comunes dentro de la gran diversidad de sistemas de inspectoría educativa. El marco histórico y cultural de cada sistema educativo incide para que tengan características muy contextualizadas y específicas.

Este importante estudio construye, en la primera parte, un marco interpretativo que permite verificar los diferentes sistemas de inspectoría de Europa (segunda parte). Se busca encontrar más claridad sobre la calidad, la que en última instancia debe ser comprobada y promovida a través de la inspectoría. ¿Cuán profundo es el impacto de las visiones y las medidas centrales y qué se gana en términos de calidad en la escuela? La obra muestra que es posible alcanzar una visión sintética mediante la coordinación de áreas de tensión del concepto de calidad con los nivel central y local, lo que comúnmente se ha denominado la transición de una racionalidad técnica a una racionalidad técnica-interactiva.

La segunda parte estudia los sistemas de inspección de Austria, República Checa, Inglaterra y Gales, Flandes, Francia, Hessen, Irlanda, los Países Bajos, Irlanda del Norte, Renania del Norte-Westfalia, Portugal, Escocia y la comunidad francófona de Bélgica. Se estudia también a Dinamarca, aunque su sistema de inspección resultó muy difícil de comparar con los sistemas mencionados debido a su enfoque de control de calidad altamente específico. La selección de estos sistemas para su análisis se ha basado en la membresía de estos países a la Conferencia Internacional Permanente de Inspectorías Educativas Centrales y Generales (SICI). Se analizan las tendencias en las áreas de inspección, los instrumentos, la ubicación de la inspectoría, la selección y reclutamiento, la formación en servicio y la evaluación de la inspectoría. Finalmente, se contrastan dichas tendencias con el marco de la racionalidad técnica-interactiva desarrollada en la primera parte. Esta obra constituye un aporte significativo para clarificar diversos puntos de vista que se encuentran en discusión en el escenario de las políticas educativas contemporáneas.

ROGER STANDAERT, doctor en ciencias de la pedagogía, fue director del Departamento Flamenco de Desarrollo Educativo. Enseña Educación Comparada e Internacional en la Universidad de Gante. También es el Presidente del Consorcio de Institutos de Desarrollo e Investigación en Educación en Europa (CIDREE).

