

Supervisión educativa

MÓDULO III-A

Tema 5: Ámbitos y niveles de supervisión en educación



Índice

Introducción	3
Objetivos	4
Contenidos	
1. La supervisión en el nivel macro	5
1.1. La evaluación de los sistemas educativos	5
1.2. Los indicadores de evaluación	8
1.3. La conducción de los sistemas educativos	11
2. El ámbito micro: la supervisión externa de los centros escolares	12
2.1. La evaluación externa de los centros, programas y servicios educativos, ..	13
2.2. Evaluación externa e interna	16
3. La supervisión externa de los centros y la cultura profesional de los supervisores	18
Conclusiones	22
Bibliografía	
Referencias bibliográficas	23



Introducción

Este tema se dedica a los ámbitos y niveles de la supervisión, es decir, desde la evaluación «macro» de los sistemas educativos a la evaluación de las instituciones escolares. Para quienes no sean supervisores profesionales, este tema tiene un carácter introductorio que les dará una visión de conjunto con la que comprenderán mejor el alcance de los ámbitos de la supervisión y cuál puede ser el papel del supervisor en el ámbito «micro». El ámbito «meso», relativo a la distribución de las competencias en educación y la supervisión de las configuraciones territoriales, se abordará en los temas siguientes.



Objetivos

- > Examinar el nivel macro de supervisión y comprobar la necesidad de evaluar los sistemas educativos para mejorar su calidad.
- > Conocer y distinguir los planes institucionales de evaluación y los indicadores de evaluación elaborados por los organismos internacionales.
- > Analizar las peculiaridades del nivel micro de supervisión externa de los centros y de programas educativos, además del papel que puede desempeñar el supervisor de educación.
- > Reflexionar sobre la importancia de las dimensiones estructural, relacional y cultural de la organización escolar para comprender mejor los límites y las posibilidades de la supervisión externa de las escuelas.



Contenidos

1. La supervisión en el nivel macro

1.1. La evaluación de los sistemas educativos

¿Considera que la mejora de la calidad es uno de los ejes centrales de las políticas educativas de los gobiernos y una de las preocupaciones de las sociedades desarrolladas?

Ciertamente, esta preocupación se debe a factores externos al sistema educativo como la competencia económica creciente en un contexto cada vez más globalizado, los nuevos desafíos científicos y tecnológicos, la necesidad de contener el gasto público, el debate sobre los límites del Estado del bienestar y la demanda de una mayor eficacia y eficiencia en los servicios públicos. Sin embargo, los expertos nos dicen que también se debe a factores propiamente educativos, de tal manera que el propio desarrollo de los sistemas educativos ha contribuido a engendrar el malestar presente y a crear la demanda de calidad, es decir, los sistemas educativos nacionales se enfrentan a problemas derivados de su propio éxito (por ejemplo, los problemas de todo tipo que ha generado la extensión obligatoria de la enseñanza hasta los 16 años en todo el mundo desarrollado con continuas reformas y contrarreformas).

En cuanto a la demanda de calidad, dada la polisemia del término y el uso y abuso que de él se hace, conviene que planteemos dos grandes dilemas en torno a la calidad, siguiendo a Alejandro Tiana (1996):

- > Un primer dilema consistiría en conciliar la tensión que plantean los objetivos de expansión educativa (los recursos dedicados a la educación siempre serán limitados e insuficientes) y los de mejora de la calidad.
- > Otro se refiere a conciliar la excelencia (potenciar al máximo las capacidades individuales y colectivas, consiguiendo resultados sobresalientes de cada alumno y de cada institución, incluso alentando la competencia entre centros y convirtiendo la educación en un cuasi-mercado) y la equidad. Las respuestas a este dilema se aprecian claramente en el desarrollo de políticas educativas neoliberales frente a las de corte socialdemócrata, aunque a todos les preocupe la calidad.



Pues bien, la evaluación para la mejora cualitativa de la educación cumple un papel importante en todo ello, si bien la evaluación no resuelve por sí misma los dilemas anteriormente expuestos, ya que poner el énfasis en la equidad o en la excelencia es una opción de política educativa. La evaluación es un valioso instrumento, pero ha de discutirse al servicio de qué fines actúa (Angulo 1993 y 1995).

Tiana expone, en otro interesante artículo publicado en la *Revista Iberoamericana de Educación* (1996a), la evolución y la expansión que ha tenido la evaluación de los sistemas educativos. Considera que se han introducido cambios en la conceptualización (pluralismo, evaluación no exenta de valores), en la metodología (integración de métodos cuantitativos y cualitativos) y en el uso de la evaluación (énfasis en la concepción iluminativa e insistencia en el carácter político de la evaluación).

En las últimas décadas, los Estados han tomado decisiones importantes para evaluar sus sistemas educativos. Desde los años 80, en diversos países se han puesto en marcha organismos o mecanismos de evaluación de los sistemas educativos de carácter nacional. En aquella época, en España se creó el ahora denominado Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo (INECSE), cuya web puede ser consultada en:

<http://www.ince.mec.es>

En el ámbito internacional, la OCDE, la UNESCO, la UE y la OEI han puesto en marcha proyectos y propuestas vinculadas al desarrollo de las políticas de evaluación educativa, como luego veremos.

¿A qué se debe este interés de los Estados por la evaluación de sus sistemas educativos? Por un lado, hay que aludir a los cambios en los modos de administración y control de los sistemas educativos, cada vez más descentralizados y con unas escuelas con mayor autonomía y nivel de participación de la comunidad escolar. Esta autonomía lleva consigo la rendición de cuentas de los resultados obtenidos a través de diversos mecanismos de evaluación, entre los que destaca la supervisión externa de las instituciones escolares, como verá en los Temas 7 y 8 de este Módulo III-A, establecida en la práctica totalidad de los países.

Por otro lado, hay también una creciente demanda social de información sobre la educación, es decir, se exige una rendición de cuentas como corresponde a cualquier Estado democrático que desee comprobar cómo funcionan y cómo pueden mejorar los servicios públicos. Con la crisis del Estado del bienestar ha aumentado el debate sobre los recursos necesarios para la educación. Consecuencia de todo ello es la aparición de un nuevo modelo de gestión de los sistemas educativos (pilotaje, *steering*, conducción), al que



luego nos referiremos. Finalmente, se plantean las posibles aportaciones de la evaluación para la mejora de los sistemas educativos, porque ya hemos dicho que los Estados están preocupados por aumentar la calidad y por llevar a cabo reformas totales o parciales de los mismos.

Plantearemos en último lugar para qué sirve la evaluación de los sistemas educativos. Expertos como Tiana (1996a) consideran que serían cuatro las principales finalidades:

- > **Conocer y diagnosticar el sistema educativo proporcionando datos, análisis e interpretaciones válidas y fiables:** uno de los mecanismos puestos en práctica es la elaboración y cálculo sistemático de los indicadores de la educación, concebidos como datos o informaciones relativos al sistema educativo, los cuales son capaces de revelar algo sobre su funcionamiento o su salud relevante y significativo. Por ello abordaremos después qué son los indicadores.
- > **Conducir los procesos de cambio:** las Administraciones educativas recurren a la evaluación como estrategia para efectuar tanto la conducción de los procesos de cambio o de las reformas como para la propia gestión del sistema educativo. Los trabajos de evaluación de las reformas educativas son frecuentes y permiten obtener información, objetivar el debate público sobre dichos procesos de cambio y apoyar la toma de decisiones.
- > **Valorar los resultados de la educación:** los resultados logrados por los estudiantes, los centros y el conjunto del sistema educativo. Esta valoración no es fácil, dados los distintos niveles de análisis señalados y la definición de resultados y objetivos de la educación en un país.
- > **Mejorar la organización y funcionamiento de los centros educativos:** la evaluación interna y externa de los centros proporciona un conocimiento detallado de los procesos de enseñanza y aprendizaje y es una base sólida para programas de mejora. Además, permite «iluminar» la situación general del sistema educativo. A la evaluación externa nos referiremos en el siguiente apartado de este tema.

Posiblemente les interese a ustedes, como alumnos del Módulo III de Supervisión, cómo podrían desarrollarse políticas de evaluación de los sistemas educativos. De nuevo el profesor Tiana, en el citado artículo (que pueden consultar en:

<http://www.campus-oei.org/oeivirt/rie10.htm>



Propone cinco criterios para el desarrollo de políticas de evaluación:

- > Credibilidad e independencia institucional para desarrollar dicha política educativa.
- > Participación de la comunidad educativa, lo cual garantiza que el proceso sea más democrático y enriquecedor, además de favorecer la independencia institucional antes señalada.
- > Integración de métodos (cuantitativos/cualitativos) y de enfoques (microscópicos/macrocópicos).
- > Coherencia con los objetivos del sistema educativo. Las políticas de evaluación del sistema educativo deben colaborar en el logro de los objetivos de la educación. Este criterio es importante en períodos de reformas.
- > Gradualidad y adaptación a las circunstancias. El desarrollo de las políticas educativas debe ser gradual, paulatino y adaptativo a las circunstancias de su contexto.

La aplicación de estos criterios facilitaría el planteamiento de las actuales políticas de evaluación, cada vez más importantes para el desarrollo de los sistemas educativos.

1.2. Los indicadores de evaluación

Al hablar de la evaluación de sistemas educativos, es imprescindible referirnos a los indicadores de evaluación. Con carácter general, un indicador es una señal que permite captar y representar aspectos de una realidad que no son directamente accesibles al observador, pero en educación son «un artificio que proporciona información relevante acerca de algún aspecto significativo de la realidad educativa.» (Tiana, 1997:51) Habitualmente, consisten en datos de carácter cuantitativo y estadístico que «iluminan» la realidad estudiada y aportan elementos de juicio para interpretarlas.

Los indicadores internacionales de la educación constituyen en la actualidad uno de los instrumentos más utilizados para evaluar y comparar los sistemas educativos. El primer proyecto de este tipo, desarrollado a partir de los años 90 por la OCDE (Proyecto INES), ha seguido otras iniciativas, como la emprendida hace escasos años por la Unión Europea (*Cifras clave de la educación*). La principal utilidad de los indicadores es poder llevar a cabo un diagnóstico de los sistemas educativos o de otros ámbitos educativos de cierta entidad.

La construcción de un indicador no es un proceso puramente científico o técnico, sino también político —según Bottani y Tijnmam, citados por Tiana (1997)—, de tal modo que es el resultado de una compleja interacción entre un proceso cognitivo y otro político, por



lo que suscita diversas polémicas para quienes son muy críticos con los enfoques tecnocráticos de la evaluación del sistema educativo y son defensores de un enfoque «educativo» de evaluación como Angulo (1993 y 1995). Este investigador denuncia que las decisiones políticas se enmascaran bajo la apariencia de lo técnico, sin referencia a valores sociales, pues es propio de la tecnocracia como cultura hegemónica justificar una política pública que surja o se afiance en las constataciones científicas o en los desarrollos tecnológicos de supuestas leyes y tendencias sociales. Por su parte, House (1994) lo corrobora al plantear cómo los Estados buscan nuevas fuentes de legitimación a través de la credibilidad científica que pueda darles la evaluación educativa para justificar decisiones de política educativa.

No obstante, a los responsables políticos y a los administradores de la educación les interesan los indicadores como un instrumento que les permita destacar de un modo sintético lo más relevante de su campo de actuación y orientar así la toma de decisiones. Por eso, la negociación para lograr una definición consensuada de los indicadores desempeña un papel fundamental.

Hay distintos modelos internacionales y nacionales de indicadores educativos. En cuanto a los internacionales, el más prestigioso es el de la OCDE porque tiene mayor tradición e influencia en otros países. La principal virtualidad del Proyecto INES de la OCDE es la de permitir la comparación internacional, mediante una agrupación de un total de 50 indicadores de contexto, recursos, proceso y resultado. Otros modelos destacables, según Muñoz Vitoria (1997), son los de Francia (que contiene 30 indicadores), Dinamarca (40 indicadores), EEUU y el Estado de Quebec de Canadá, porque han influido en otros países europeos que publican sus sistemas de indicadores con características similares. En cuanto a España, además de participar activamente en el Proyecto INES, el actual Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo (INECSE) ha elaborado también un sistema propio de indicadores de la educación, recogiendo la amplia experiencia del Proyecto INES de la OCDE. Ya disponemos de su publicación, titulada *Sistema estatal de indicadores de la educación 2000 y 2002*, y les recomendamos que los consulten en la web:

<http://www.ince.mec.es/pub>

Los sistemas de indicadores más habituales no se apoyan en una teoría integrada de los procesos educativos (hasta la fecha no se ha podido elaborar), sino que se han adoptado modelos teóricos sencillos del tipo «contexto-recurso-procesos-productos» (Tiana, 1997:52). La estructura general de los indicadores elaborados por la OCDE se mantiene



también en torno a esa cuádruple agrupación de indicadores de contexto, recursos, procesos y resultados.

En estos momentos, los gobiernos de los países de la OCDE están tratando de hallar políticas que hagan más efectiva la enseñanza, además de buscar más recursos que satisfagan la creciente demanda de calidad. Gracias a los indicadores de enseñanza de la OCDE, cada país se puede ver reflejado a sí mismo en el rendimiento de otros países. En los últimos 20 años, la OCDE ha desarrollado y publicado una extensa serie de indicadores comparativos que ofrecen una panorámica del funcionamiento de los sistemas educativos. Estos indicadores son producto de continuos esfuerzos para recoger e interpretar datos con el objetivo de relacionar una amplia gama de necesidades políticas con los mejores datos internacionales posibles. Cubren los aspectos más importantes de la educación, desde entradas de gasto hasta los resultados del estudio en términos como el rendimiento escolar, los salarios más elevados y las mejores oportunidades de empleo. «Los indicadores son un instrumento para que los países comparen su rendimiento frente a otros países, teniendo así una amplia base para el análisis y desarrollo de políticas» (OCDE, 2001b).

La edición de 2001 del informe anual *Education at a Glance-OECD Indicators*, publicado por el Centre for Educational Research and Innovation de la OCDE (2001a), incluyó nuevos indicadores como son:

- > La contribución de los cambios de enseñanza en el crecimiento económico.
- > Las tendencias de la aportación pública y privada a la enseñanza y las subvenciones públicas destinadas a la enseñanza y sus beneficiarios.
- > Participación en cursos de formación entre empleados.
- > Estructuras de incentivos que ofrecen los gobiernos para atraer y retener a profesores cualificados.
- > El uso de las nuevas tecnologías de la información en la enseñanza.
- > Tendencias del rendimiento escolar.
- > Inadecuación de la preparación cultural entre la población adulta.

Los datos en los que se basan los indicadores de enseñanza de la OCDE están disponibles en internet en la dirección:

<http://www.oecd.org/els/education/>



Para concluir el ámbito macro de la supervisión de los sistemas educativos, haremos una breve referencia al Informe PISA 2000, publicado en diciembre de 2001. Forma parte de un Proyecto cíclico que complementa otras evaluaciones y proyectos de evaluación internacional, tales como el TIMSS (Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias) y otros proyectos dirigidos a la elaboración de indicadores de funcionamiento de los sistemas educativos como el Proyecto INES de la OCDE. Evidentemente, no es el primer estudio comparativo internacional del rendimiento de los alumnos. Durante los últimos 40 años se han realizado otros estudios, principalmente dirigidos por la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) y la Asociación internacional IAEP del Education Testing Service, pero estos estudios se han centrado en resultados directamente vinculados con el currículo y, consecuentemente, sólo en aquellas partes del currículo comunes a todos los países participantes.

1.3. La conducción de los sistemas educativos

Antes hemos dicho que con la crisis del Estado del bienestar ha aumentado el debate sobre los recursos necesarios para la educación. Consecuencia de todo ello es la aparición de un nuevo modelo de gestión de los sistemas educativos, denominado de diversas formas: pilotaje, *steering*, conducción...

Para Landsheer (1996), la conducción consiste en la toma de decisiones al nivel macroscópico (es decir, de un sistema o subsistema educativo) o microscópico (de un centro escolar o incluso de un aula) sobre la base de constataciones tan objetivas como sea posible, relativas al estado, al funcionamiento o a los productos del sistema. Enfatiza que la «conducción» es un proceso de recogida sistemática de información con carácter previo a la toma de decisiones.

Para Michel (1996), la función de «conducción» en sentido amplio designa, a la vez, la dirección (elección de las orientaciones o del rumbo a seguir), el impulso, la animación, la coordinación, la movilización, el seguimiento y el acompañamiento en el cambio, la evaluación, la previsión... La conducción estaría relacionada con el cambio: es seguimiento y acompañamiento del cambio, de manera que es tan importante su contenido como el modo de conducción, lo cual, llevado al ámbito de la gestión pública y de la educación, ha resultado una novedad. Michel se centra en el sistema educativo, en la idea clave de la función de regulación a escala central, dado el contexto de la evolución hacia una mayor autonomía de los centros, considerando en particular qué modalidades y medios permiten conciliar la autonomía con el respeto a una coherencia del conjunto (sistema educativo nacional, etc.).



En definitiva, la conducción es fundamentalmente información con funciones de: estadística, prospectiva, evaluación y comunicación. Estas funciones se convierten en instrumentos de «conducción». Por un lado, la conducción precisa detectar los hechos que nos revelarán el futuro; por otro, determinará orientaciones, finalidades y objetivos con conocimiento de causa, con información fiable sobre el presente y el pasado. Por eso está relacionada con las orientaciones fijadas por el estado de derecho (coherencia finalista). Dirigir el sistema educativo exige disponer de informaciones básicas sobre el funcionamiento del sistema. Son necesarios varios tipos de evaluación: de los alumnos (conocimientos no cognitivos que han adquirido), de centros docentes, del propio sistema y de las innovaciones y de las políticas específicas. La evaluación global del sistema es un instrumento fundamental de conducción desde una perspectiva política.

2. El ámbito micro: la supervisión externa de los centros escolares

Visto el ámbito macro, a lo largo de los siguientes temas se abordarán el ámbito meso, relativo a la distribución de las competencias en educación, y la supervisión de las configuraciones territoriales, por lo que ahora pasaremos a exponer el ámbito micro de supervisión: las instituciones escolares, en las que tienen un papel destacado los supervisores de la educación como profesionales. En el Tema 7 y 8 usted comprobará la importancia que tiene la supervisión externa como servicio público y como órgano con dependencia estatal/regional/local, tanto en la Unión Europea como en Iberoamérica, para la mejora de la calidad de la educación en los sistemas educativos, como ya se subrayó en el I Encuentro Iberoamericano de supervisores de Educación Primaria, que tuvo lugar en España en 1984. La elaboración teórica sobre el alcance de la evaluación en educación, así como las legislaciones avanzadas sobre la evaluación del sistema educativo, han ampliado los niveles de evaluación y los ámbitos. En muchos países, los Estados se plantean no sólo la necesidad de evaluar a los alumnos, sino también a los profesores, a los centros y al propio sistema educativo, como ya hemos visto.

Una de las aplicaciones de los indicadores que más interés y controversia suscitan es la evaluación de los centros docentes, es decir, su funcionamiento y sus resultados, dado que el centro, como institución, realiza una contribución capital al proceso formativo de sus alumnos. El interés por la calidad de la educación que se imparte en los centros ha motivado que muchos se pregunten acerca de los logros conseguidos, en particular por



los resultados de los alumnos. Pero la preocupación por los resultados más que por los procesos son propios de las políticas educativas neoliberales. A veces se han utilizado indicadores de resultados brutos para estimular la competencia entre centros, pero desde posiciones críticas se ha subrayado la injusticia y sesgo ideológico de esta utilización, cuando se prescinde del contexto y de los procesos. Por eso, otro tipo de respuesta ha consistido en construir indicadores capaces de reflejar el «valor añadido» aportado por el centro. Habría que incluir los indicadores de resultados (brutos y relativos) en un conjunto más amplio, que abarcase también indicadores relativos al contexto, la organización y el funcionamiento de los centros y a los procesos educativos, de modo que reflejasen más fielmente la realidad del centro.

En el ámbito anglosajón hay una notable producción bibliográfica sobre evaluación de centros. Simons (1999) afronta el carácter político de la evaluación y las tres cuestiones más políticas referidas a la evaluación de las escuelas: quién evalúa, quién valora y juzga y quién tiene derecho a conocer los resultados. La otra cuestión es la finalidad de la evaluación. En los años 70, con la crisis económica y los recortes presupuestarios, se vio necesario controlar los procesos educativos, surgiendo entonces el movimiento de la *accountability* en Inglaterra y USA y se obligó a las escuelas a rendir cuentas de sus logros y deficiencias. De este modo se debilitó la autonomía y aumentó el control de los profesores. En el tema 9 del Módulo, usted comprobará cómo a finales de los años 70 y a lo largo de los años 80, como alternativa a estas tendencias tecnocráticas de la teoría y la práctica administrativas y como reacción al control público del currículo de la *accountability*, surgió en Inglaterra y en Australia el movimiento de la autoevaluación institucional.

No obstante, no corresponde a este tema abordar todos esos interesantes aspectos, sino que nos vamos a referir exclusivamente a la supervisión externa de los centros, servicios y programas educativos, llevada a cabo por los supervisores profesionales.

2.1. La evaluación externa de los centros, programas y servicios educativos

Antes de exponer cómo se produce esa supervisión externa, clarificaremos el contenido de los conceptos de centro docente, programa educativo y servicio educativo. Los supervisores o inspectores de educación suelen intervenir en todos ellos, dependiendo de la naturaleza de los sistemas educativos, de las funciones que confieren a los supervisores, de los servicios de apoyo externo a las escuelas y de las políticas educativas de cada país. Las escuelas de todos los niveles educativos (educación infantil, primaria,



secundaria, formación técnico-profesional) son el contexto habitual en el que los supervisores desarrollan su trabajo profesional.

Para la definición de la escuela como organización para el desarrollo del currículo y la enseñanza acudiremos a González (2003:25) «el centro escolar considerado como organización constituye un contexto clave para el desarrollo del currículum, el aprendizaje de los alumnos y la actividad docente que realizan profesores y profesoras. Tal contexto está configurado por múltiples dimensiones...», como son: la dimensión estructural, la relacional, los procesos de enseñanza-aprendizaje y los organizativos, la cultura (valores, supuestos, creencias) y el entorno.

En muchos países, los supervisores intervienen también en la supervisión de los programas y de los servicios educativos, porque están regulados y funcionan de forma permanente o puntual. En el campo educativo, se ha definido el programa educativo de diferentes modos, según se centren en el nivel macro o micro de la enseñanza. Para algunos autores puede referirse a un método particular de interacción, al diseño instructivo específico para el aprendizaje de un tema concreto, al diseño instructivo específico o a un plan de estudios. En el ámbito anglosajón, en cambio, aparecen ligados a proyectos institucionales y no se centran en el nivel micro de la enseñanza. Se suele considerar que un programa se refiere a un conjunto de actuaciones, más o menos amplias, pero coherentes entre sí, orientadas a una misma finalidad y claramente diferenciadas de otras. Para Bordas (1995), los programas son la actividad dirigida a solucionar un determinado problema, considerando como tal la carencia de algún aspecto, la necesidad de introducción de alguna modificación para la mejora o la realización de alguna innovación. Por consiguiente, un programa educativo puede incidir en uno o varios ámbitos de la educación (organización, didáctica, orientación educativa...), en distintos niveles educativos (primaria, secundaria) y en distintos ámbitos territoriales: un centro, un distrito, una provincia, etc.

Los supervisores no son los únicos profesionales que pueden intervenir en el control y evaluación de un programa educativo, pero en algunos países sí que lo hacen, sobre todo si son programas relacionados con las reformas educativas, es decir, con el cambio y la innovación o bien con medidas específicas de política educativa (educación compensatoria, inmersión lingüística para extranjeros, introducción de nuevas tecnologías de la información y la comunicación, programas de formación para el profesorado, etc.). Así, la vigente legislación española contempla como una de las funciones de los supervisores informar sobre los programas y actividades de carácter educativo promovidos o autorizados por las Administraciones educativas (Ley Orgánica de Calidad de la Educación, 2002, artículo 105.1, f).



En cuanto a los servicios educativos, éstos funcionan de manera institucional en muchos sistemas educativos como servicios externos de apoyo a las escuelas y a los profesores. Pensemos por ejemplo, en las instituciones educativas dedicadas:

- > a la formación del profesorado (España, Gran Bretaña, Francia...),
- > al apoyo a las escuelas (centros de recursos),
- > o en los centros de orientación educativa (los CIO en Francia, los Equipos psicopedagógicos en España...).

En estos casos es frecuente que se produzca una colaboración entre los profesionales de esos organismos y los supervisores, si los consideramos a todos ellos y, en cierto sentido, a los supervisores, como servicios de apoyo externo a la institución escolar. En algunos sistemas educativos como el español, los supervisores pueden llegar a ejercer también funciones de control, evaluación, informe o asesoramiento en esos servicios educativos, habitualmente con otros profesionales (como los asesores o consejeros) para garantizar que funcionan adecuadamente.

Sin embargo, dada la amplitud de este ámbito «micro» de supervisión, sólo nos vamos a referir a la supervisión externa de las escuelas por ser el contexto de trabajo habitual de los supervisores en todos los sistemas educativos del mundo. Con la evaluación externa de los centros docentes, las Administraciones educativas pretenden mejorar la organización y funcionamiento de las escuelas, así como sus resultados académicos, lo cual requiere, en todo momento, un conocimiento profundo de los mismos, pero alcanza una importancia mayor en períodos de reformas educativas.

Aunque están plenamente legitimados por las leyes, los supervisores de educación no son los únicos agentes de la evaluación externa de los centros docentes. Con frecuencia, los Ministerios de Educación nacionales o las autoridades educativas de ámbito regional o local organizan de forma sistemática planes de evaluación de los centros docentes (véase el caso español en Luján y Puente, 1996) y encomiendan esa función a sus inspectores/supervisores, pero también existen organismos nacionales especializados en la evaluación del sistema educativo, como hemos indicado en el primer apartado de este tema, con sus correspondientes técnicos y asesores en evaluación u otras instituciones de carácter universitario que pueden aportar expertos en evaluación educativa.

En cualquier caso, los supervisores suelen ser requeridos para la evaluación externa de los centros, porque tienen un exhaustivo conocimiento de la realidad escolar y por su competencia técnica. En general, son uno de los elementos imprescindibles de los sistemas educativos para llevar a cabo la evaluación externa de los centros a varios niveles:



- > La aplicación de los planes nacionales, regionales o locales de evaluación externa de centros que determine la autoridad educativa correspondiente, como el Plan EVA en España (Luján y Puente, 1996).
- > La elaboración de un plan de evaluación específico para cada centro docente.
- > El seguimiento de los centros que ya han sido evaluados con el correspondiente asesoramiento y control para comprobar las medidas de mejora adoptadas.

2.2. Evaluación externa e interna

La evaluación externa no es incompatible con la evaluación interna generada por las propias escuelas. También los supervisores pueden asesorar y animar a los centros a que impulsen procesos de autoevaluación democrática en el marco de la autonomía pedagógica que conceda cada sistema educativo nacional a sus instituciones escolares, como ya se indica en otros temas de este Módulo. Hay mucha literatura publicada sobre la complementariedad de ambos tipos de evaluación, interna y externa (Tiana, 1996; Nevo, 1997), aunque tienen finalidades distintas; pero en ambas modalidades, el supervisor, como agente semi-externo a la escuela, puede desempeñar de forma diversa y flexible las funciones de evaluación y asesoramiento. Ambos enfoques de evaluación de centros tienen ventajas, limitaciones y riesgos, por lo que es cada vez más frecuente que los responsables de las políticas educativas intenten combinarlos, especialmente en tiempos de reformas educativas. Conceptualmente, cada uno de los dos enfoques tiene su ámbito propio y sus objetivos específicos, si bien ambos tipos de evaluación pueden contribuir a la mejora de la calidad de la educación. En la siguiente tabla mostramos las ventajas e inconvenientes:

EVALUACIÓN INTERNA	
Ventajas	Limitaciones
<ol style="list-style-type: none"> 1. Generada y autogestionada por el propio centro. 2. Los agentes evaluadores son los propios docentes que aprenden haciendo la evaluación. 3. Democrática y participativa. 4. Conoce mejor el contexto, las necesidades y los problemas más importantes del centro. 5. Negocia el proceso y los resultados. 6. Se desarrolla en el contexto natural del centro, bien conocido por los docentes. 7. Resulta menos amenazante y suele ser mejor aceptada por el profesorado. 8. Se asocia más a mejora que a control. 9. Es formativa: genera el cambio y el desarrollo profesional. Es más fácil relacionar los resultados que se obtengan con los proyectos de cambio. 10. Puede crear actitudes favorables a la evaluación externa. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. No siempre se dispone de un asesor que ayude a realizar técnicamente el proceso. 2. Menor objetividad e independencia que la externa. No siempre se puede contrastar con agentes evaluadores externos, con lo que puede haber peligro de subjetivismo y corporativismo que condicionen el proceso y los resultados. 3. La objetividad y la credibilidad del evaluador interno pueden ser más bajas que las del externo. 4. Se producen resistencias a la evaluación. 5. Hay poca experiencia y formación sobre la autoevaluación. 6. Lleva mucho tiempo utilizarla con recursos propios.



EVALUACIÓN EXTERNA	
Ventajas	Limitaciones
<ol style="list-style-type: none"> 1. Se justifica por el principio de transparencia y de control democrático del sistema educativo. 2. Útil para la rendición de cuentas. 3. Los agentes externos suelen tener una buena preparación técnica y experiencia evaluadora. 4. Puede contribuir a crear cultura de evaluación interna en los centros. 5. Permite contrastar los resultados de las autoevaluaciones de los centros, proporcionando referentes externos y la reflexión institucional. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Generada y gestionada por agentes externos al centro, suele ser promovida por la Administración. 2. Éstos no siempre conocen a fondo el contexto del centro, sus problemas y necesidades. 3. Los centros la perciben como amenaza y provoca recelo y desconfianza entre el profesorado. 4. Utiliza con frecuencia pruebas externas para medir los rendimientos de los alumnos. 5. Se asocia más al control, es sumativa y menos formativa que la interna. 6. Puede ser utilizada para abrir los centros a las reglas del mercado: ránking de centros... Los resultados pueden ser utilizados o desvirtuados por los poderes públicos. 7. Puede llegar a ser burocrática y simplista.

La defensa del desarrollo de una cultura de la evaluación como motor de cambio y de desarrollo de actitudes reflexivas en los centros se puede plantear desde ambos enfoques. La rendición de cuentas y la mejora de los centros pueden ser entendidas como dos motores de cambio que se potencian mutuamente, entre otras cosas porque también podemos hablar de una rendición de cuentas profesional (House, 1994). Desde los centros docentes se ha percibido con desconfianza la rendición de cuentas, sobre todo cuando se ha insistido en estimular la comparación y la competencia entre centros o se ha percibido como consecuencia de la evaluación externa mayor control o valoraciones injustas (Simons, 1999).

Las diversas funciones de la evaluación educativa deben satisfacerse mediante evaluaciones internas y externas. La evaluación de un centro persigue tanto la función formativa de la evaluación como la sumativa, proporcionando información para la planificación y la mejora, pero también para la certificación y la responsabilidad (Nevo, 1997). Puede haber un uso positivo de la evaluación externa que posibilite procesos de cambio en los centros.

Por último, señalaremos que en estos procesos de evaluación interna y externa, aunque los supervisores son profesionales externos que deben garantizar el control y cumplimiento de las disposiciones legales, ello no les impide que puedan ejercer también un asesoramiento como consecuencia de la evaluación del profesorado o del propio centro escolar. No todos los teóricos del asesoramiento ven compatible esta función de asesoramiento con la de control; sin embargo, las funciones de control, evaluación y asesoramiento están interrelacionadas, como se verá en el tema 6. Son los directores de los centros, y con frecuencia los equipos docentes o los profesores, los que demandan asesoramiento a los supervisores sobre diversos aspectos organizativos y didácticos. El supervisor puede



desempeñar de facto un liderazgo «situacional». Aplicando este concepto a la supervisión profesional de educación, el supervisor puede ejercerlo de forma dinámica o adaptable a la situación de cada centro escolar y su entorno, pues cada institución escolar es única e irrepetible. Así, el supervisor se relacionará de forma distinta con los directivos o profesores y con los propios centros en virtud de los distintos niveles de competencia personal, profesional y organizativa de cada escuela.

3. La supervisión externa de los centros y cultura profesional de los supervisores

Para una correcta supervisión del nivel «micro», frecuentemente los propios supervisores reclaman un desarrollo integral de todas sus funciones en los centros, ya que a menudo están agobiados por la carga burocrática de su trabajo o por el empeño de las autoridades en que controlen el cumplimiento de determinadas disposiciones legales o solucionen problemas puntuales en los centros. Esta problemática es común al contexto europeo e iberoamericano y tiene claros antecedentes históricos (Viñao Frago, 1999), como ha ocurrido en España.

La práctica profesional supervisora, centrada en aspectos a veces periféricos en detrimento de las funciones supervisoras más sustantivas, como la evaluación externa de las escuelas, crea también una cultura profesional en los propios supervisores de marcado carácter burocrático-legalista. ¿En qué consistiría esa cultura? A modo de tentativa, se trataría de una concepción y unos modos de hacer propios del control legalista, de tal manera que el supervisor estaría convencido de que el mero cumplimiento de la normativa, produce de forma mecánica un buen funcionamiento de los centros. Esta concepción forma parte de los paradigmas técnico-burocráticos de la organización escolar (criticada por Bates, 1989, González, 1994) y de la supervisión.

Para Teixidó (1997:77) existen tipos de supervisión de hecho, resultado siempre híbrido de tradición y evolución en el entrecruce de funciones/tareas de inspección, supervisión y evaluación de cada sistema educativo. A partir de las tradiciones y de las prácticas supervisoras en diversos países del entorno europeo, este investigador español distingue tres modelos prácticos: el administrativo-gerencial, el administrativo-pedagógico y el evaluador-auditor, que emergió con fuerza en España a finales de los años 80. Si deseamos desarrollar una supervisión que contribuya a mejorar la calidad de la enseñanza y la innovación en los centros, es necesario que seamos críticos con el modelo administrativo-



gerencial, que sigue siendo predominante en mayor o menor grado en algunos países y determina toda una práctica profesional convertida en rutina que transmite una imagen social de los supervisores un tanto desfasada de acuerdo con las necesidades que tienen hoy los sistemas educativos, como veremos en el Tema 7. ¿Cree usted que este modelo «práctico» ha sido habitual en los países iberoamericanos hasta la década de los años 80 o persiste de forma residual?

Para combatir esta cultura profesional, el supervisor necesita adoptar enfoques interpretativos y críticos de la supervisión y de la organización escolar. En este sentido, para lograr una verdadera supervisión externa de las instituciones escolares debe conocer otros aspectos menos visibles y más ocultos que condicionan la organización y el funcionamiento de la escuela como institución escolar, lo cual nos llevaría a plantear la necesidad de actualización y de formación permanente, algo, por desgracia, deficitario en Europa e Iberoamérica como más tarde se expondrá en el Tema 7.

Dicho de otra manera, la reflexión sobre la supervisión externa de los centros no puede ignorar la diversidad de teorías que se han elaborado en las dos últimas décadas sobre las organizaciones escolares, porque condicionan a su vez los modelos y las prácticas de la supervisión externa. Hemos señalado que la unidad educativa sobre la que recae más frecuentemente la actuación de los supervisores externos es el centro escolar como elemento clave del sistema educativo, pero el supervisor debe tener en cuenta todos los aspectos clave de la organización escolar, es decir, tanto los visibles y formales como los más ocultos e informales. A este respecto, es importante señalar las aportaciones de las teorías culturales y micropolíticas sobre la organización escolar, como se pone de manifiesto en algunos temas del Módulo III-B sobre Dirección Escolar de este Curso de Experto universitario en Administración de la Educación. Muchos modelos de supervisión están anclados en la racionalidad burocrática y desprecian estos aspectos clave de la organización escolar que la condicionan.

Los supervisores no pueden ignorar la peculiar naturaleza de los centros docentes como organizaciones escolares, ya que la literatura pedagógica nos dice que la organización escolar está muy poco cohesionada y estructurada, ni pueden ignorar tampoco los desarrollos teóricos que han puesto de manifiesto su complejidad e inestabilidad (González, 2003).

También hay que tener presente que en Organización escolar han tenido fuerza las concepciones de la organización escolar que separan los aspectos curriculares y organizativos de los centros escolares, pero ambos no pueden ser pensados independientemente unos de otros, pues lo organizativo afecta a lo curricular y lo curricular a lo organizativo. Sin embargo, la tendencia ha sido separar el centro docente del currículo, debido a una



concepción dominante de la organización escolar que lo considera como una estructura de amplia definición formal, que puede funcionar con la racionalidad propia de las empresas mediante la definición de funciones y competencias, establecimiento de órganos, etc. Nos encontramos, por consiguiente, con un enfoque técnico-burocrático de la organización escolar y en última instancia de la supervisión, en contraposición a otros de tipo interpretativo o crítico. Esa concepción ha influido —e influye— mucho en la práctica supervisora cotidiana y en la dirección de las escuelas porque lleva a prácticas burocráticas y gerencialistas.

Por todo ello, los supervisores para una correcta supervisión externa de la escuela deberían tener en cuenta lo siguiente:

La supervisión externa de la organización y funcionamiento de los centros no puede reducirse al control del cumplimiento de las funciones que establecen las disposiciones legales o los reglamentos de las escuelas primarias o secundarias, sino que el supervisor debe conocer que las organizaciones escolares son, sobre todo, culturas. Desde esta perspectiva cultural podemos afirmar que el centro escolar lo «construyen», día a día, las personas que trabajan y estudian en él, pero, de modo especial, el profesorado, a través de complejos procesos de interacción y negociación internos y externos, con el entorno. Estos procesos interactivos van construyendo la realidad organizativa y generan valores, creencias, códigos profesionales, roles, patrones de acción, es decir, cultura escolar y profesional. Por consiguiente, las escuelas son realidades sociales, esto es, «construcciones sociales» que no pueden ser pensadas ni entendidas al margen de los profesores, padres y alumnos, es decir, al margen de los actores que constituyen la organización, así como de sus relaciones y actuaciones.

La vida micropolítica de las escuelas es algo invisible, pero condiciona la vida organizativa. La micropolítica abarca aquellas estrategias por las cuales individuos y grupos en contextos organizativos tratan de utilizar sus recursos de poder e influencia para promover sus intereses (Hoyle, 1998:256, citado por González, 1998). En general, las escuelas son más proclives a la micropolítica que otras organizaciones porque son construcciones sociales, por su ambigüedad e incertidumbre, y porque, en su seno, no siempre se toman decisiones desde la racionalidad.

En el caso de las escuelas secundarias que imparten el Bachillerato o la enseñanza postobligatoria tienen una estructura departamental de coordinación entre profesores que propicia la balcanización como forma de colaboración. Son organizaciones complejas y conflictivas, proclives a la micropolítica y muy balcanizadas.

Además, se ha tendido a ignorar las diferencias notables entre la escuela primaria y la escuela secundaria, olvidando sus diferencias y la mayor complejidad de éstas. Esta dife-



renciación también es importante para la planificación y el desarrollo de la supervisión. La literatura más reciente ha revisado y ha reconceptualizado el trabajo en colaboración del profesorado en ambos tipos de establecimientos escolares. Las escuelas de educación primaria y secundaria son diferentes entre sí: unas y otras presentan características estructurales y culturales diferentes, y en ello cumplen un papel importante los equipos de profesores por materias (denominados en el área anglosajona y también en España departamentos didácticos) y las culturas generadas en su seno.

De este modo, desde estas perspectivas cultural y micropolítica, no siempre presentes en los manuales de Organización escolar, los supervisores profundizarían más en la complejidad interna de los centros que visitan y evalúan y en los microcontextos de relación profesional en los que trabajan y se relacionan los profesores para mediar y resolver la variada tipología de conflictos que afloran en los centros, asesorar, impulsar el trabajo colaborativo, el liderazgo pedagógico y comprender las dificultades que tienen los profesores ante el cambio educativo.



Conclusiones

Finalizaremos este tema sintetizando algunas de las ideas clave que se han expuesto, con el fin de que usted haga una lectura crítica y elabore sus propias conclusiones:

- > En el ámbito macro de supervisión es creciente la importancia de la evaluación de los sistemas educativos en los contextos democráticos, así como la elaboración de los indicadores de evaluación a nivel internacional y el desarrollo de planes institucionales con el fin de mejorar la educación en los ámbitos nacional e internacional.
- > Los supervisores pueden contribuir a la evaluación de los sistemas educativos, en virtud de las funciones que le atribuyan las leyes educativas de cada país, mediante planes nacionales, regionales o locales de evaluación de centros. En todo caso, deben conocer las aportaciones de los organismos internacionales de evaluación, como las de la OCDE.
- > Los supervisores pueden llevar a cabo una importante tarea de evaluación y asesoramiento en los procesos de evaluación externa e interna que se desarrollen en los centros escolares.
- > Los supervisores deben tener una completa actualización en conocimientos de Organización, Didáctica y Supervisión Escolar para lograr una mayor eficacia de su trabajo como evaluadores externos de las escuelas. La supervisión burocrática y legalista resulta hoy totalmente insuficiente porque no da respuesta a los procesos de mejora y cambio que necesitan las escuelas y los sistemas educativos.



Bibliografía

Referencias bibliográficas

Se recomiendan con asterisco los títulos básicos para comprender mejor los aspectos fundamentales de este tema.

- ANGULO RASCO, J. F. (1995), «La evaluación del sistema educativo: algunas respuestas críticas al porqué y al cómo» en *Volver a pensar la educación. Prácticas y discursos educativos*, La Coruña/Madrid, Paideia-Morata, vol II.
- ANGULO RASCO, J. F., (1993), «El caballo de Troya», *Cuadernos de Pedagogía*, nº 219, noviembre.
- BATES, R. et al. (1989), *Práctica crítica de la administración educativa*, Valencia, Universitat de València.
- BORDÁS ALSINA, I. (1995), «Evaluación de programas para el cambio», Medina Rivilla, A. y Villar Angulo, L. M. (coord.) (1995), *Evaluación de Programas educativos, centros y profesores*, Madrid, Editorial Universitas S.A.
- DE LANDSHEERE, G. (1996), *El pilotaje de los sistemas educativos*, Madrid, La Muralla.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, M. T. (1994), «Perspectivas recientes en organización escolar: una panorámica general», En Escudero, J. M. y González, González, M. T. (1994), *Profesores y escuela, Hacia una reconversión de los centros y la función docente?*, Madrid, ediciones Pedagógicas, pp. 35-59.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, M. T. (1994), «La micropolítica de las organizaciones escolares», *Revista de Educación*, 316, pp. 215-240.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, M. T. (coord.) (2003), *Organización y gestión de centros escolares. Dimensiones y procesos*, Madrid, Pearson-Prentice Hall.
- HOUSE, (1994), *Evaluación, ética y poder*, Madrid, Morata.
- LUJÁN CASTRO, J. y PUENTE AZCUTIA J. (1996), *Evaluación de centros docentes. Plan EVA*, Madrid, M. E. C., Secretaría de Estado de Educación.
- MICHEL, A. (1996), «La conducción de un sistema complejo: la Educación Nacional», *Revista de Iberoamericana de Educación*, nº 10, págs. 13-36.
- MUÑOZ VITORIA, F. (1997), «Modelos y ejemplos de indicadores de la educación» en *Cuadernos de Pedagogía*, nº 256, marzo, págs. 54-61.
- NEVO D. (1997), *Evaluación basada en el centro. Un diálogo para la mejora educativa*, Bilbao, Mensajero.



OCDE (2000), *La medida de los conocimientos y destrezas de los alumnos. Un nuevo marco de evaluación*, Madrid, INCE.

Web: <http://www.ince.mec.es/pub/>

[Consulta: 29-07-2004].

OECD (2001), *Education at Glance*. OECD Indicators.

OCDE (2001a), *Conocimientos y destrezas para la vida. Primeros resultados del Proyecto PISA 2000*, MECD-INCE, Madrid.

SIMONS, H. (1999), *Evaluación democrática de instituciones escolares*, Madrid, Morata.

TEIXIDÓ PLANAS, M. (1997), *Supervisión del sistema educativo*, Barcelona, Ariel Practicum.

TIANA FERRER, A. (1996), «Los dilemas de la calidad y el papel de la evaluación», *Revista Temas para el debate*, nº 20, pp. 46-51.

TIANA FERRER, A. (1996a), «La evaluación de los sistemas educativos», *Revista Iberoamericana de Educación*, nº 10, pp. 37-61,

<http://www.campus-oei.org/oeivirt/rie10.htm> [Consulta: 29-07-2004].

TIANA FERRER, A. (1996b), «El papel de la Administración en la evaluación externa de los centros educativos» en *Dirección participativa y evaluación de centros. II Congreso Internacional sobre Dirección de Centros Docentes*, Bilbao, ICE Universidad de Deusto, pp. 807-831.

VIÑAO FRAGO, A. (1999), «La Inspección educativa: análisis sociohistórico de una profesión», *Bordón*, vol. 51, nº 3, pp. 251-263.