



## LA INSPECCIÓN: SU FUNCIÓN EN EL ÁMBITO EDUCATIVO

M<sup>a</sup> CRUZ GÓMEZ-ELEGIDO RUIZOLALLA (\*)

**RESUMEN.** Con este artículo, se intenta dar una visión general de las funciones de la inspección a lo largo de la historia de las leyes educativas españolas y ver cómo dicha inspección, que al principio nace con el único fin de control estatal, evoluciona a un tipo de control democrático que se completa con la función evaluadora y asesora como algo necesario e imprescindible en nuestros días para la mejora de la calidad del sistema educativo. En un Estado de las Autonomías, donde la Alta Inspección debe aglutinar y vertebrar el sistema educativo como uno solo, con la riqueza de la variedad regional española y de cara a nuestra pertenencia europea, el Estado español, a través de la *Ley Orgánica de Calidad de la Educación*, ordena una inspección, profesionalizada y especializada, que siga controlando, evaluando y asesorando para conseguir la calidad que persigue en aras de una mejor educación.

**ABSTRACT.** The aim of this article is to provide an overview about the roles of inspection in the course of the history of Spanish educational laws and see how that inspection evolves from a state control to a kind of democratic control, which gets complete with the evaluative and consultant function, as something necessary and essential in our time for the improvement of the educational systems quality. In a State of Autonomous regions, where High Inspection should draw together and vertebrate the different parts of the educational system as a whole, with the richness of spanish autonomous diversity, and in view of our european membership, the spanish State, through the *Quality of Education Organic Law*, orders a professionalized and specialized inspection to go on controlling, evaluating, and advising in order to achieve the quality we pursue in favor of a better education.

La Constitución de 1978, en el artículo 27.8, considera a la inspección un instrumento en manos de los poderes públicos, como garantía del cumplimiento de la Ley y, del derecho a la educación y a las libertades de los españoles.

Los objetivos actuales y de futuro, que impregnan la función inspectora, deben de ir encaminados a favorecer la calidad del sistema educativo. Como vamos a comprobar, en momentos anteriores, la inspección se ha dedicado más a controlar. A medida

(\*) Inspectora de Educación.

que vamos evolucionando, otras funciones se añaden a las de control.

El Estado encarga a la inspección el control de la administración educativa. Para ese control, es necesaria la evaluación de los centros, de los agentes educativos, de los procesos y de los resultados. Las tres funciones esenciales de la inspección; controlar, asesorar y evaluar, están íntimamente relacionadas entre sí. Pero, estas tres funciones serían estériles si no condujeran a la mejora de la calidad del sistema, lo cual se lleva a cabo a través del asesoramiento a los evaluados.

Hay, pues, tres funciones históricas y coincidentes que concurren en la inspección de los países europeos: control, asesoramiento y evaluación. En estos tres conceptos, puede encerrarse todo lo que debe ser la inspección ahora y en el futuro. Inspeccionar supone estas tres cosas y, para ello es necesario investigar, comprobar, verificar constatar, garantizar...

## LA FUNCIÓN DE CONTROL

En todos los países de mayor desarrollo cultural, se realizan evaluaciones globales y controles externos que garanticen la eficacia y aseguren la calidad del sistema con los controles públicos. La preocupación por la calidad afecta a todos los niveles del sistema educativo y la labor de la inspección es esencial para su buen funcionamiento.

La construcción de los sistemas educativos nacionales exige la creación de la inspección como un servicio público que debe controlar todo el sistema educativo y a sus agentes.

Históricamente, la inspección educativa ha tenido como función prioritaria la de controlar. Después de la Revolución Liberal, en la Constitución Española de 1812, se habla, ya, de la inspección de educación y se atribuye esta tarea a la Dirección General de Estudios.

El estado liberal asume la tarea del control de la educación a través de la ins-

pección para construir una sociedad instruida. Se establece la visita como medio para inspeccionar todos los centros, excepto los de la Iglesia. Años más tarde, a partir de 1823, la inspección se organiza en juntas: la Junta Superior de la Inspección, con sede en Madrid, las de capitales de provincia y las de escuela, todas, bajo la dependencia de la Inspección General de Instrucción Pública (hacia 1825). Esta Inspección General pretendía cohesionar a todas las inspecciones y, controlar y unificar, de alguna manera, las ideas monárquicas en una estructura administrativa. Estas consignas serán difundidas, luego, por el liberalismo.

Con el Duque de Rivas, en 1836, se crea una inspección asentada en las comisiones de provincia, partido y pueblo que realizan su función de control a través de la visita que se hacía con una regularidad no conocida hasta ahora. Este sistema demostró pronto su ineficacia, al no cumplir sus cometidos: no se realizaban las visitas, la autoridad de la inspección no se dejaba notar, a veces, por la intromisión de los ayuntamientos y la realidad era que el Estado no tenía conocimiento de lo que pasaba en la instrucción primaria.

Con el gobierno del Duque de la Victoria, General Espartero, se prepara una gran operación inspectora en todo el país, pueblo a pueblo y rincón por rincón. Se redactan técnicas para ejercer la inspección en el Boletín Oficial de Instrucción Pública. Por primera vez, se nombra a personas preparadas e idóneas por sus conocimientos.

Finalizada la regencia de Espartero, con los moderados y la Constitución de 1845, se incrementa el poder ejecutivo y se liberaliza la Administración.

La inspección de Enseñanza Primaria, es creada por el Real Decreto el 30 de Marzo de 1849, precisamente, porque se considera necesaria la supervisión de la enseñanza pública que abarca a todas las clases sociales. «Habrà, en todas las provincias, un ins-

pector de escuela creado por el Gobierno y seis Inspectores Generales». Estos últimos inspeccionaban las escuelas normales y las ordinarias de las capitales de provincia.

Se institucionalizó el modelo de inspección, después de una demanda, durante varios años del liberalismo. El estado liberal necesita una inspección fuerte y profesional que se señala en la famosa frase: «si en todos los ramos del servicio público es conveniente esta clase de funcionarios, en la instrucción primaria, es indispensable. Sin ellos, la Administración nada ve, nada sabe, nada puede remediar».

Es, pues, un signo del poder del Estado que se concibe como cuerpo especial de la Administración, fiscalizador de la labor docente y garante del cumplimiento de las normas. Era, salvando las distancias, algo similar al papel que debe desempeñar, ahora, la Alta Inspección del Estado. Su estructura era la de una inspección central con seis inspectores y uno en cada capital de provincia. En 1849, se nombró la primera promoción de inspectores que fueron seleccionados por sus conocimientos e idoneidad y por su currículum.

No obstante, las funciones de aquella Inspección, comienzan a señalarse como pioneras de lo que será la Inspección más tarde:

- Averiguar las necesidades de la instrucción primaria.
- Hacer propuestas de mejoras al Gobierno.
- Vigilar el cumplimiento de las leyes.
- Elaborar estadísticas.
- Hacer informes.
- Ayudar a los maestros frente a las posibles afrentas de los usuarios o de los ayuntamientos.
- Cuidar de que se pagara puntualmente a los maestros.
- Participar en las comisiones provinciales...

En 1857, se habla de una inspección de instrucción pública, pero es la famosa Ley Moyano del 9 de Septiembre de 1857

la que consolida la inspección educativa. Los liberales emplean la inspección como un excelente instrumento de control. A partir de aquí, los inspectores generales atenderán a la Segunda Enseñanza y serán los encargados de visitar los institutos respectivos. Posteriormente, a los directores de los institutos públicos se les asigna la misión de controlar a los centros privados de su provincia, según el Reglamento de Segunda Enseñanza del 22 de Mayo de 1859. Se les dice, también, que serán los encargados de controlar al profesorado y de vigilar los libros de texto.

Con esta ley, se consolida este modelo de inspección profesional, introduciendo pequeñas puntualizaciones técnicas. Se reordena la inspección en las enseñanzas medias y superiores, dejando la dirección y coordinación de éstas al Rector del distrito universitario. A partir de esta Ley, los centros privados necesitarán de autorización del estado. En esta época, se consolidó la visita y el informe como instrumentos de la inspección. A pesar de todo esto, la realidad fue que la inspección de Segunda Enseñanza apenas existió.

El Proyecto de Ley de Instrucción Pública de 1875 dice que «se organizará la Inspección de Instrucción Pública en todos sus grados». Y, en el Decreto del 17 de Agosto de 1901: «el Gobierno, por medio de los inspectores de enseñanza, ejercerá la mayor vigilancia sobre los establecimientos oficiales y particulares, comprobando sus condiciones higiénicas, material, idoneidad de su profesorado, etc., y ordenará al director del instituto la clausura del establecimiento que no reúna las condiciones debidas». «Y añade: «hasta que sea posible organizar definitivamente la inspección de Segunda Enseñanza, el Ministerio de Instrucción Pública, cuando así lo exijan las necesidades del servicio, podrá nombrar, temporalmente, un inspector en cada Distrito Universitario, para que éste gire las visitas y haga las informaciones precisas en los institutos de aquél Distrito».

La función de control en las tres grandes leyes anteriores a la LOCE se manifiesta

ta de manera similar cuando, en todas ellas, se encomienda a la inspección de educación «Velar por el cumplimiento de las leyes...» pero, mientras en la LGE y en la LOGSE, sólo se habla de «velar», es, en la LOPEG, donde se añade la función expresa de «controlar y supervisar desde el punto de vista pedagógico y organizativo, el funcionamiento de los centros educativos, tanto de titularidad pública como privada».

La LOCE recoge, exactamente, en los mismos términos y en primer lugar, la función de control.

Podríamos preguntarnos el por qué de este interés por controlar y la respuesta está clara: porque la inspección y su función de control es, en la actualidad, un instrumento de control democrático.

Evidentemente, la función de control ha evolucionado a lo largo de la historia como hemos podido comprobar. Ha pasado de ser una función como instrumento del poder político de carácter vertical, a un control horizontal del poder social. El control democrático se diferencia del control dictatorial, como sabemos, por el origen de quién dimana la autoridad. El primero responde a un control social, lo realiza el inspector como autoridad pública de un estado democrático. Es un instrumento del pueblo soberano, contrariamente a lo que había significado la autoridad dictatorial.

La función de control, por tanto, está ligada a garantizar el mandato constitucional del derecho a la educación. Es, por consiguiente, imprescindible en una democracia donde el cumplimiento de la ley es una garantía de los derechos de los ciudadanos. Lejos de significar algo negativo, el control de los poderes públicos en una democracia es la garantía del ejercicio de la libertad y así ocurre, también, con la educación.

Ahora bien, para poder controlar es necesario investigar, para conocer y, luego, evaluar. El control por el control es estéril si no conduce a la intervención de la inspección que, generalmente, conlleva la

evaluación y el asesoramiento. Así, las funciones de control, evaluación y asesoramiento van íntimamente ligadas y no son eficaces si no son consecuentes unas con otras.

Controlar sin actuar es ineficaz, tiene carácter peyorativo. No tendría sentido y significaría una mera fiscalización. La tarea de control del inspector de educación debe tener como objetivo la mejora de la calidad del sistema educativo, debe conducir a la actuación inmediata para cambiar las posibles disfunciones que hubiere observado y con el fin de conseguir resultados.

La función de control que se atribuye a la inspección no consiste, sólo, en una labor burocrática, con recogida de datos estériles que acaban en un archivo y no producen resultados. Debe ser algo vivo y operante en los centros. Los datos son necesarios para tener un conocimiento de la situación del sistema pero el inspector debe utilizarlos como fuente de información para explicarse los interrogantes cuya respuesta, previo análisis, debe conducir al asesoramiento que logre la mejora y lleve a la solución de conflictos si los hubiere.

## LA FUNCIÓN DE ASESORAMIENTO

Con la llegada del siglo XX y muchos altibajos provocados por las vicisitudes políticas, se comienza a reforzar y consolidar la inspección, sobre todo, cuando Romanones toma contacto con la Institución Libre de Enseñanza a través de D. Manuel Bartolomé Cossío, y amplía la inspección a los centros privados; también, como sistema de selección para los inspectores, crea las oposiciones.

En 1931, la Constitución de la Segunda República reconoce a la Iglesia el derecho de enseñar pero sujeto a la inspección del estado, esto hace, aún, más necesario el papel de la inspección como asesora y controladora.

Durante el gobierno de la República, en 1932, se trata de liberar a la inspección de la carga burocrática y afianzar su carácter técnico, acercando el inspector a la es-

cuela y convirtiéndolo en asesor y maestro de maestros. Para ello, se crea, en cada provincia, la Junta de Inspectores con el fin de coordinar la labor de los mismos y asegurar la libertad de actuación y el respeto, como garantes de la democracia en su trabajo. La Junta reunía a los maestros al comienzo de curso para unificar criterios, estudiar los problemas que se pudieran presentar y transmitirles el plan diseñado por la Inspección Central. En el mismo año, se crea la Inspección General de Segunda Enseñanza formada por una junta de técnicos constituida por diez catedráticos de instituto. Esta junta se suprimió en 1933.

En la Ley del 20 de Septiembre de 1938 de Reforma de la Segunda Enseñanza, se crea «con carácter permanente» la Inspección de Enseñanza Media, y en el Decreto que desarrolla esta Ley, se dotan quince plazas de inspectores y se abre un concurso entre los profesores de instituto y de universidad. Curiosamente, se libra a los centros privados de la inspección y, para poder controlarlos, se crea la Prueba de Estado al final de los siete cursos de Bachillerato.

La Ley de 1947 no prosperó ni, tampoco, los decretos de desarrollo que imponían una inspección de Enseñanza Media. Hacia 1950, el cuerpo de catedráticos protesta por el maltrato que se les daba, frente a los privilegios de los centros no estatales, y, piden al Estado que suba el nivel de los estudios de Bachillerato y el establecimiento de unas pruebas de grado que garanticen, objetivamente, la aptitud de todos los alumnos que provengan tanto de la enseñanza pública como de la privada.

Los propios agentes educativos están demandando, a voces, un asesoramiento y una evaluación para corregir disfunciones y, por eso, en la Ley de Ordenación de la Enseñanza Media del 26 de Febrero de 1953, se establecen las Pruebas de Grado de Bachiller Elemental y de Grado Superior, y, se crea y regula, jurídicamente, la inspección de Enseñanza Media, cuya organización y fun-

cionamiento se prescribe en el Decreto de 5 de Mayo de 1954, (BOE de 7 de Julio), siendo nombrados los primeros inspectores de Enseñanza Media, por Orden del 28 de Marzo de 1955. Se establecen las tareas o funciones de esta inspección y se organiza por distritos universitarios.

Estas tareas eran, fundamentalmente, informar a la Dirección General de la situación de la Enseñanza Media, colaborar en el estudio y publicación de las normas de Enseñanza Media, orientar a los centros y profesores en el desempeño de su trabajo docente, y cooperar en la formación y perfeccionamiento del profesorado.

La creación de la inspección de Enseñanza Media en 1954 se hace con el objetivo de asesorar a los centros y a la superioridad. Las normas así lo ordenan, cuando dicen que hay que colaborar en la elaboración de los planes de estudio, de los programas, las metodologías específicas y la evaluación.

Tanto la inspección de Enseñanza Media como la de Primaria, impulsan las tareas de asesoramiento y evaluación. No obstante, poco a poco, esta función, tan esencial para los inspectores, va perdiendo fuerza en favor de las tareas administrativas.

En este momento, la inspección comienza a renovar los centros, los comedores escolares, los libros de escolaridad y la supervisión de los nuevos libros de texto que sustituirían a las antiguas enciclopedias. Hay algunos intentos de implicar a la inspección en la formación y evaluación del profesorado, y se van perfilando las funciones técnicas de la propia inspección. Se crea el Consejo de Inspección, como coordinador de las actividades y los boletines de inspección.

Como consecuencia de la ampliación de funciones, se incrementa, también, la carga burocrática de la inspección y, para colaborar en estas tareas de administración, se nombra a un grupo de maestros. Se crean las inspecciones comarcales y se publica una orden sobre visitas.

La Ley General de Educación de 1970 dio una nueva estructura a la inspección

unificando los cuerpos de inspectores de Enseñanza Básica y de Enseñanza Media, e insertándolos en las delegaciones provinciales. Se especifican, más aún, sus funciones y se les vincula a la calidad de la educación y, a la evaluación de centros y profesores. En esta ley, no se dice nada respecto al asesoramiento a la superioridad. Sin embargo, la ley se refiere, también, al asesoramiento metodológico y didáctico de los profesores de cada una de las asignaturas y ordena la participación de los inspectores en la formación del profesorado.

Esta ley establece que: «en el Ministerio de Educación y Ciencia, existirá un servicio de Inspección Técnica de Educación, cuyos funcionarios constituirán un Cuerpo Especial de la Administración Civil del Estado...» En el artículo 142, ordena a la inspección «asesorar a los profesores de centros estatales y no estatales sobre métodos más idóneos para la eficacia de las enseñanzas que imparten». Y, en el artículo siguiente, dice: «el Servicio de Inspección Técnica de Educación estará constituido por especialistas de los distintos niveles de enseñanza. Los inspectores de las distintas especialidades serán seleccionados mediante concurso, entre los funcionarios pertenecientes a los cuerpos docentes del Departamento, según el nivel de la especialidad correspondiente».

Según lo establecido, es evidente que la tarea de asesoramiento debe llevar consigo la de especialización científica y didáctica de aquello que se pretende asesorar.

En 1984, con el gobierno del Partido Socialista, se introduce un nuevo modelo de inspección, sustituyendo el cuerpo de inspectores por la función inspectora temporal, con la obligación de volver al centro de enseñanza a los seis años de haber sido nombrados. Se unifica el trabajo de los inspectores, creando un nuevo concepto de la inspección en donde todos los inspectores, por el hecho de serlo, pueden desempeñar cualquiera de las funciones sin distinción de nivel educativo o especializa-

ción, ni de su experiencia previa ni del cuerpo de procedencia.

Con la Ley 30/1984, se creó el Cuerpo de Inspectores al Servicio de la Administración Educativa, CISAE, en el que se integran los cuerpos existentes y se crea un nuevo concepto, la llamada función inspectora. La Ley 30/84 fue modificada por la ley 23/88, en lo que respecta a la temporalidad del nombramiento.

Las autoridades ministeriales de entonces se dieron cuenta de la dificultad e ineficacia de este modelo de inspección y fue sustituido, más tarde, por otro establecido en el título V de la LOPEGCD de 1995, tratando de impulsar las funciones tradicionales de la inspección y, hacerla más imparcial y profesional.

Anteriormente, en 1990, la LOGSE había situado a la inspección de la educación en el título IV, *De la Calidad de la Enseñanza*. Esto es importante porque, aunque la inspección había sido siempre un factor de calidad, ahora, la ley lo señala expresamente. En el artículo 61, fija las funciones que son parecidas aunque un poco mermaidas a las de la Ley del 70.

La LOPEG, aprobada en 1995, da especial importancia a los inspectores para llevar a cabo la reforma educativa y exige de ellos que sean altamente cualificados. (La inspección ha sido, siempre, la encargada de implantar y vigilar las reformas educativas). Habla de la inspección en nueve artículos y en una disposición adicional. Establece las funciones más minuciosamente que en la LOGSE. Y, como encargados de vigilar la práctica docente, fija la selección de los funcionarios que ejerzan la función inspectora.

Con este capítulo, se intenta, de alguna manera, asegurar la especialidad de los inspectores y su función de asesorar. En el artículo 41, señala: «el perfeccionamiento y actualización en el ejercicio profesional es un derecho y un deber para los inspectores de educación y deberá contribuir a adecuar su capacitación profesional a las

distintas áreas, materias, programas, enseñanzas y niveles en los que se ordena el sistema educativo, con el fin de colaborar en los procesos de renovación pedagógica».

El desarrollo de esta ley aclaró mucho lo que debía de ser la inspección y, sus funciones y organización. Lo triste del caso es que la interpretación práctica de la norma, que cada Comunidad Autónoma, hizo fue más en función de los recursos humanos que cada una tenía que no en aras de una calidad de los servicios de la propia inspección y de la educación.

El sentido común y la práctica nos indica que no se puede realizar la función de asesoramiento sin una evaluación previa y ésta es otra de las funciones esenciales de la inspección que vamos a exponer y que indica un avance en el concepto de inspección educativa a lo largo de la historia. Esos ojos y oídos de la inspección, de los que hablábamos antes no pueden quedarse en el mero control en la actualidad, si no conducen a la evaluación y al asesoramiento.

## LA FUNCIÓN DE EVALUACIÓN

En la misma LEGE de 1970, se establece, entre las funciones de la inspección, «evaluar el rendimiento educativo de los centros docentes y de los profesores de su zona respectiva o de la especialidad a su cargo, en colaboración con los ICES».

La LOGSE reduce la función a estas palabras: «participar en la evaluación del sistema educativo». Esta evaluación del sistema, según la propia ley, se deberá orientar a las demandas sociales y, se aplicará a todo el sistema educativo y a la propia administración. Los ojos y oídos de la inspección, no sólo deben mirar hacia afuera, sino hacia dentro. Se indica la necesidad de la autoevaluación.

En la LOPEG, cuando se refiere a la función de evaluación, precisa a quién debe ir dirigida esta evaluación del sistema y ordena, en el artículo 36, «participar en la

evaluación del sistema educativo, especialmente, en la que corresponde a los centros escolares, a la función directiva y a la función docente, a través del análisis de la organización, funcionamiento y resultados de los mismos». La LOCE mantiene esta función tal como está.

Como decíamos, no se pueden concebir las funciones de control, evaluación y asesoramiento de manera inconexa, sino que unas deben ser consecuencia de las otras y conducir a la mejora de la práctica docente.

Para realizar con dignidad las funciones inspectoras, la LOPEG quiere unos inspectores profesionales y altamente cualificados. Esta ley corrige o, mejor, precisa lo que la anterior no se había atrevido a plasmar y es la de una inspección profesionalizada y especializada. Implica a la inspección en la mejora de la práctica docente y del funcionamiento de los centros, así como en los procesos de reforma educativa y de renovación pedagógica. Está claro que, para mejorar la práctica docente, es necesario que los inspectores tengan una especialización.

Es obvio que se está refiriendo a la necesidad de un tipo de inspección que mejore la calidad. En otro momento, al hablar de la selección de los inspectores se dice: «podrá tenerse en cuenta, asimismo, la especialización en determinadas áreas, programas o enseñanzas del sistema educativo». Además, para «colaborar en la mejora de la práctica docente» en secundaria, hay que prestar orientación y asesoramiento a los departamentos didácticos de los centros en su tarea que es la del área o materia que tienen a su cargo. Para ello, los inspectores han de poseer una formación científica y didáctica en la misma.

Esta ley generó un documento posterior sobre las medidas para la calidad de la enseñanza en donde se habla de una inspección generalista y otra especializada sobre determinadas áreas, programas o niveles educativos, y se indica que hay que

tenerlo en cuenta al organizar el servicio de inspección.

Para muchos inspectores, las normas estaban claras pero determinadas interpretaciones de ellas dieron lugar a una larga y difícil polémica a resultas de la cual, la más perjudicada ha sido la propia inspección y, por ende, el sistema educativo. Este desconcierto ha dado lugar a que la nueva Ley de Calidad precise, en el Artículo 106 cómo debe ser la organización de la inspección: «el gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, establecerá las especialidades básicas de inspección educativa, teniendo en cuenta, en todo caso, los diferentes niveles educativos y las especialidades docentes».

Está claro que la inspección tiene la competencia legal de vigilar y asesorar todas las áreas, materias y programas del sistema educativo, pero, como dice González Vila<sup>1</sup>, esto no quiere decir que tenga la competencia técnica. Simple y llanamente, porque no podemos abarcar todo y cada inspector está formado como profesor, salvo excepciones, en una sola área determinada del saber, y aún más, difícilmente podrá asesorar, evaluar y controlar la enseñanza en todas las áreas.

Algo parecido debería ocurrir con la experiencia docente. Se debería exigir experiencia docente en primaria o en secundaria para inspeccionar los diferentes niveles según la experiencia previa.

Para realizar la función de evaluación, es necesario, también, especializarse en los sistemas y métodos, con una gran habilidad y empleando las técnicas adecuadas para que resulte provechosa. Los inspectores deben ser formados en esas técnicas evaluadoras, como en otras instrumentales y complementarias para llevar a cabo sus funciones con dignidad. Nos referimos, por ejemplo, a algunos conocimientos de

estadística, nuevas tecnologías de la información y la comunicación, y otras muchas.

Las funciones pues de la inspección, son, más o menos, similares en las grandes leyes habidas hasta el momento: la LGE, la LOGSE, la LOPEG y la LOCE. Todas coinciden en tres funciones: velar por el cumplimiento de las leyes, asesorar a los profesores y a los centros, y evaluar.

No nos hemos detenido en otras funciones de la inspección que son de suma importancia pero que han sido una tarea común de todas las inspecciones, como puede ser la de los programas, tareas que siempre se han encomendado a la inspección, para lo cual, es necesaria la observación de su actividad docente por medio de la visita al aula, la revisión de la metodología empleada y la plasmación de todo en los informes, así como, el papel canalizador entre la Administración y la comunidad educativa pero que, de alguna manera, están contenidas en las tres funciones anteriores.

#### PRESENTE Y FUTURO DE LA INSPECCIÓN

Considerando lo que han sido a lo largo de la historia, las funciones de la inspección seguirán siendo muy similares, aunque los procedimientos empleados y el ejercicio de las mismas se vean abocados a formas muy diferentes de actuación. La complejidad del sistema educativo, cada vez mayor, exigirá una organización que vaya adaptándose a los signos de los tiempos y, para ello, se exigirá un alto grado de especialización y de profesionalidad, que requerirá una preparación científica, técnica e, incluso, tecnológica para poder desenvolverse con soltura.

La Ley Orgánica de Calidad de la Educación dedica el Título VII a la inspección entendida como competencia de los pode-

(1) T. GONZÁLEZ VILA: «Sobre el futuro de la Inspección educativa. Consideraciones en el umbral del siglo XXI», en *Revista de Educación*, 320 (1999) MECED.



res públicos y como instrumento importante para mejorar la calidad de la enseñanza. Establece el marco general de la misma y en el título preliminar, la cita en los principios de calidad junto con la evaluación del sistema educativo.

El artículo 102 dice de la inspección educativa: «1. Es competencia y responsabilidad de los poderes públicos la inspección del sistema educativo. 2. Las administraciones públicas competentes ejercerán la inspección educativa dentro del respectivo ámbito territorial y de conformidad con las normas básicas que regulan esta materia. El ejercicio de la función inspectora se realizará sobre todos los elementos y aspectos del sistema educativo, a fin de asegurar el cumplimiento de las leyes, la garantía de los derechos y la observancia de los deberes de cuantos participan en los procesos de enseñanza y aprendizaje, la mejora del sistema educativo y la calidad de la enseñanza».

Lo novedoso en esta redacción es que deja claro que las administraciones autonómicas tienen que ejercer la inspección en su territorio, de acuerdo con las normas básicas que prescribe el Estado. Le preocupa, de forma especial, la incidencia de la inspección en todo el sistema educativo para lograr la calidad del mismo.

Respecto a las novedades que la Ley de Calidad de la Educación nos aporta, referentes a las funciones de la Inspección, es algo que está ya implícito en las funciones que ha habido a lo largo de los años pero que, ahora, es la Ley la que lo señala, amplía en unos casos y precisa en otros, si bien, es cierto que en los decretos y órdenes posteriores se aclarará y precisará más aún, tanto en la normativa ministerial como en la que desarrollen las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias.

Ya, en la LOPEG, se habían precisado las funciones y la LOCE, en el artículo 105, así lo recoge pero añade un punto que da una nueva redacción: «supervisar la práctica docente y colaborar en su mejora continua y en la del funcionamiento de los

centros, así como en los procesos de reforma educativa y de renovación pedagógica».

Si la Ley indica esto es porque quiere obligar a la inspección a su cumplimiento de manera especial. Y no es que sea nada nuevo, es que a veces se ha supeditado a otras tareas, generalmente burocráticas, que han impedido, en algunos casos, cumplir con las tareas de supervisión, asesoramiento y evaluación.

Para supervisar la práctica docente es necesario que los inspectores posean una amplia formación didáctica y científica, por eso, en el artículo 106, que se refiere a la organización de la inspección educativa, se señala que: «el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, establecerá las especialidades de inspección educativa, teniendo en cuenta, en todo caso, los diferentes niveles educativos y las especialidades docentes».

No es preciso añadir nada a algo que queda suficientemente claro. Este mandato de una Ley Orgánica obliga a todas las administraciones educativas del estado español para que los servicios de inspección se organicen, de ahora en adelante, teniendo en cuenta los niveles educativos y la especialización de los inspectores. Y, por si fuera poco, en el punto siguiente del artículo, se dice que «la provisión de puestos se hará conforme a las especialidades establecidas».

La mejor manera de prestar orientación a los profesores y a los departamentos didácticos, especialmente en la Enseñanza Secundaria, es, lógicamente, refiriéndose a la materia o asignatura que enseñan y para la que se han preparado, y, así, se colabora en la mejora de la práctica docente y en la calidad de la enseñanza. Es obvio que esto no se puede improvisar y que la experiencia previa en el nivel y en la especialidad, junto con la preparación científica y didáctica en la materia a través de los estudios universitarios y la oposición correspondiente, son condición necesaria para llevarlo a cabo.

La inspectora M<sup>a</sup> Dolores de Prada<sup>2</sup>, desde sus profundos conocimientos y su experiencia en el mundo educativo, afirma: «el asesoramiento necesita fundamentar su estrategia en principios científicos, psicológicos y contextualizadores, de aquí la necesaria especialización del inspector y su privilegiada situación de proximidad, y al mismo tiempo, lejanía. Especialización en las áreas curriculares y en los principios educativos, pedagógicos y didácticos. Proximidad, para conocer de cerca los problemas y su contexto, lejanía para que su asesoramiento, que ayudará a otros a tomar la decisión, se libere de influencias regidas por intereses ajenos al hecho educativo».

Teófilo González Vila, en su artículo, «el futuro de la inspección educativa»<sup>1</sup>, dice: «es posible una sociedad sin escuela pero no, en absoluto, sin educación. Y, por lo mismo, aún en esa hipótesis extrema, será preciso la función inspectora del poder público (...) y tendrá el deber de vigilancia sobre el mundo de la educación, cualesquiera sean los medios, procesos, agentes, etc. que lo pueblen en el futuro, para tutelar y defender, en ese ámbito, los valores e intereses que integran el bien común público. Esa función de vigilancia sobre la educación de los ciudadanos debe estar dentro del respeto a la libertad (...) para asegurar a todos las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio del derecho fundamental a la educación (...) y para el control del rendimiento social de los fondos públicos».

El objetivo de la inspección en la actualidad estará determinado por los fines del proceso educativo que son los de la educación integral de las personas y la so-

cialidad del momento en el que vivimos. A la inspección, le corresponderá asegurar los intereses educativos que constituyen el patrimonio del bien común. La inspección de educación debe ser, pues, un sujeto activo e influyente sobre el sistema y, por lo tanto, es absolutamente necesaria e imprescindible para el desarrollo y la mejora de la educación.

Esta reflexión nos lleva a considerar cuál es el sentido y la razón de ser de la inspección y lo que la administración educativa debe exigirle.

La inspección no puede ejercer sus funciones controladoras, asesoras y evaluadoras sobre la calidad educativa, si no es sujeto ella misma de la calidad, tanto en cuanto a las exigencias para con ella misma, como a los fines que quiere alcanzar para conseguir dicha calidad.

Porque las funciones de control, evaluación y asesoramiento, en sí mismas, no son patrimonio exclusivo de la inspección de educación. Existen otros servicios de la Administración que pueden realizar estas funciones dentro o fuera de los propios centros para que mejoren sus actuaciones en aras de la calidad educativa. No obstante, es la administración educativa la que adjudica esta competencia a la inspección de educación, en cumplimiento del mandato constitucional (Art.27) de inspeccionar y homologar el sistema educativo.

Ana Isabel Echevarría, en la ponencia dada en los cursos de la Universidad de verano de Castilla-León, en Segovia, 2002<sup>3</sup>, señala el control que deben hacer los inspectores en los diferentes niveles del sistema educativo.

Así, en la enseñanza primaria, se deben acometer actuaciones de, «controlar y

(2) M<sup>a</sup> D. DE PRADA VICENTE: «Las Funciones de Asesoramiento y Evaluación», Conferencia pronunciada en el curso sobre «La Inspección como factor de calidad», en la Universidad de verano de Castilla-León. Segovia, septiembre 2002.

(3) A. I. ECHEVARRÍA VERGARA: «La Inspección en la Enseñanza Obligatoria y el Bachillerato». Conferencia pronunciada en el curso sobre «La Inspección como factor de calidad», en la Universidad de verano de Castilla-León. Segovia, septiembre 2002.

supervisar el proyecto curricular, y las programaciones de aula; supervisar, evaluar y asesorar la práctica docente; controlar y evaluar la eficacia con la que los centros públicos organizan los horarios del profesorado para atender las necesidades de los alumnos (actividades de refuerzo y ampliación, atención a ACNEES, alumnos de compensatoria); evaluar en qué grado los alumnos escolarizados en cada centro están adquiriendo las competencias básicas de la enseñanza; realizar planes de evaluación de centros; asesorar a la administración educativa en la elaboración de medidas que mejoren el funcionamiento de los centros sostenidos con fondos públicos, especialmente, de aquellos con peores resultados».

En la ESO, la inspección debe dirigir sus actuaciones prioritarias hacia, «la supervisión y asesoramiento sobre la organización de los recursos del centro para el tratamiento de la diversidad del alumnado (agrupamientos, tiempos, adaptaciones del currículo, programas, funcionamiento del departamento de orientación); control y supervisión de los recursos humanos y materiales adjudicados a los centros y, de su gestión en los mismos; control de los resultados obtenidos por los alumnos; supervisión de las medidas adoptadas por el centro para controlar el absentismo, para mantener la disciplina y para relacionarse con las familias».

Las actuaciones prioritarias de la inspección en el bachillerato deben incidir en: «control y asesoramiento sobre la organización de los itinerarios ofertados por los centros. Control sobre los procedimientos de orientación a los alumnos. Control y supervisión de las programaciones didácticas y de su seguimiento en el aula. Asesoramiento e información a los equipos directivos y a los departamentos didácticos.

Control e información de los resultados obtenidos por los alumnos, especialmente, en la prueba de acceso a la universidad (y, a partir, de ahora en la PGB). Evaluación de centros».

En cuanto a las tareas que en un futuro deberá desempeñar la inspección, creo y deseo que vayan desapareciendo paulatinamente las burocráticas y aumentando las tareas más propias de la inspección que requerirán más alta cualificación y que deben conducir a la mejora de la calidad de la enseñanza. Desgraciadamente, la organización actual de los diferentes servicios de inspección no deja, apenas, espacio ni tiempo para que los inspectores puedan desarrollar sus funciones.

En tanto se mantengan y amplíen estas funciones, la existencia de la inspección estará asegurada y, por el contrario, la falta de calidad en la inspección, propiciada por la negligencia, la ineficacia y la falta de prestigio, acabará con la necesidad, que los poderes públicos tienen, para valerse de ella.

Según García Garrido<sup>4</sup>, además de la coincidencia de las tres funciones que hemos señalado, hay una serie de convergencias en los Servicios de Inspección europeos, y, entre ellas, destaca, precisamente, la primacía de la función evaluadora, la especialización creciente y la vigilancia de la mejora del rendimiento académico como objetivo principal, que constituye el mejor síntoma de la calidad educativa.

¿Qué se le debe exigir, pues, al inspector? Formación científico-técnica y didáctico-pedagógica, y cualidades humanas. Debe estar en permanente formación y actualización. Debe sujetarse a las exigencias jurídicas, ser independiente respecto a otras exigencias, estar revestido de cualidades humanas, de inteligencia teórica y práctica, buen trato y cierto don de gentes.

(4) J. L. GARCÍA GARRIDO: «La inspección educativa en el ámbito de la Unión Europea». Actas del Simposio Internacional de Inspección Educativa 2000, MECED.

Ha de ser dialogante, tener alta capacidad técnica y riguroso sentido ético, tener un prestigio profesional y ser elegido entre los mejores profesores. La inspección debe salvaguardar la unidad como elemento vertebrador del sistema del Estado de las Autonomías.

Además, si la objetividad en las actuaciones y la ética profesional es condición *sine qua non* de cualquier profesión, para la inspección, lo ha de ser mucho más. Cualquier actuación debe estar impregnada de rigor e independencia y con soporte legislativo. El mismo artículo citado en la nota 1 señala:

«Cuando se invoca la profesionalidad en el ejercicio de una actividad (...) educativa, (...) es en el rigor científico-técnico donde reside la más segura garantía de esa independencia respecto de pretensiones e influencias extrañas a la función misma. Con frecuencia, la profesionalidad aparece, contextualmente contrapuesta a politización». (González-Vila).

Esta misión vertebradora está especialmente encomendada por la Ley a la Alta Inspección de Educación en el capítulo I del Título VII de la LOCE: «corresponde al estado, la Alta Inspección educativa, para garantizar el cumplimiento de las facultades que le están atribuidas en materia de enseñanza en las Comunidades Autónomas, la observación de los principios y normas constitucionales aplicables y demás normas básicas que desarrollan el artículo 27 de la Constitución». El artículo siguiente define las competencias que se le atribuyen y la consideración de autoridad pública en el ejercicio de sus funciones.

En las diferentes Comunidades Autónomas, existe una diversidad de situaciones y modelos de inspección debido a un sistema educativo descentralizado cuya complejidad y vertebración se está manifestando un tanto complicada y, a veces, confusa, llena de dificultades de interpretación.

Nuestro sistema educativo es uno, a la vez que, plural y eso es difícil de entender.

Como todos sabemos, hay una normativa básica promulgada por el Estado, de obligado cumplimiento por las administraciones educativas autonómicas, y unas aplicaciones en cada comunidad que le da su impronta y, las asume y completa.

La Constitución española, en el artículo 2, ordena: «los poderes públicos garantizarán el derecho de todos a la educación» y, en el 27.5, «los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo» (...). Y, es la misma Constitución, la que garantiza la igualdad de derechos, deberes y libertades de todos los españoles, por tanto, también, del derecho a la educación, que tienen que garantizar los poderes públicos, el del estado y el autonómico. No son dos poderes contrapuestos, ni siquiera paralelos, como pueden pretender algunos. Hay un solo sistema educativo, no diecisiete. Cada Administración participa en la organización del sistema educativo español en su propio territorio, con sus peculiaridades y especificidades, pero sin olvidar que forma parte de un todo que es el sistema educativo español.

Las dos administraciones, la estatal y la autonómica, se complementan. Cada una debe asumir sus competencias pero el Estado debe ser garante de la unidad del sistema, que no significa de la uniformidad. Por eso, nuestro sistema educativo cuenta con dos tipos de inspección: la Inspección Técnica en cada una de las autonomías y la Alta Inspección del Estado.

Las funciones de una y otra inspección están definidas en la legislación: las de la Alta Inspección, se refieren sólo a la verificación y control, junto a la información sobre la correcta interpretación de las normas estatales por la administración autonómica. Las de la Inspección Técnica se refieren al ámbito del administrado: centros, profesores, alumnos, programas, etc.

Toda esta visión general de la evolución de la inspección nos debe conducir a la conclusión de que la inspección educativa es fundamental para llevar a la práctica

la correcta ejecución e interpretación de las leyes y ordenamientos en materia de educación. Y, todos los gobiernos y administraciones deben considerar fundamental el trabajo de la inspección y de los inspectores, como apoyo a la correcta implantación de las reformas educativas, asesorando y orientando a los miembros de la comunidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- CRESPO ÁLVAREZ T.: «Calidad educativa, democracia e inspección en el contexto de la Comunidad Europea», en Actas del Congreso de Inspección 1999. MECD.
- GARCÍA GARRIDO, J. L.: *Diccionario europeo de la educación*. Madrid, Dykinson, 1996.
- «La Inspección educativa en el ámbito de la Unión Europea», Actas del Simposio Internacional de Inspección Educativa 2000, MECD.
- GONZÁLEZ VILA, T.: «Sobre el futuro de la Inspección educativa. Consideraciones en el umbral del siglo XXI», en *Revista de Educación*, 320 (1999), MECD.
- INIESTA ONEGA, A.; ALHAMBRA ALTOZANO C. y CIRAC CIRAC V.: «La Inspección en la Educación Secundaria», en *Revista de Educación*, 320 (1999), MECD.
- LÓPEZ DEL CASTILLO, M<sup>a</sup>. T.; MOLERO PINTADO A. y OTROS: *Estudio Histórico sobre la Inspección educativa*. Madrid, Escuela Española, 1995.
- LÓPEZ DEL CASTILLO, M<sup>a</sup> T.: *La Inspección de Bachillerato en España*. Madrid, Colección Geografía e Historia, UNED, 2000.
- «La Inspección educativa a través de la prensa profesional en el siglo XIX (1849-1900)», en Actas del Congreso de Inspección educativa. MECD, 1999.
- MAÍLLO GARCÍA, A.: *Historia crítica de la Inspección escolar en España*. Madrid, Adolfo Maíllo García, 1989.
- MAYORGA MANRIQUE, A.: *La Inspección de Educación Básica del Estado*. Madrid, Ediciones Anaya, 1984.
- «La Inspección en el nivel de la Educación Primaria. Proceso Histórico», en *Revista de Educación*, septiembre-diciembre (1999), MECD.
- MEDINA RUBIO, R.: «Supervisión y control del sistema educativo en la Constitución española», en *Fundamentos de Supervisión educativa*. Madrid, La Muralla, (1993).
- MUÑOZ MARÍN, D.: «Evolución de la Inspección Técnica de Educación desde la Ley General de educación», en *Revista de Ciencias de la Educación*, (1992).
- RODRÍGUEZ AMUNÁTEGUI C.: «Un aspecto de la Inspección de la Segunda Enseñanza: Las Juntas Inspectoras (1837-1857)», en Actas Congreso de Inspección 1999, MECD.
- SOLER FIERREZ, E.: «La Visita de Inspección. Encuentro con la realidad educativa», 1991.
- *La Inspección en las distintas concepciones y sistemas pedagógicos: Características y funciones*. Madrid, Universidad Complutense, 1992.