

PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN DE LA INSPECCIÓN EDUCATIVA EN EL ESTADO ESPAÑOL: FORTALEZAS Y DEBILIDADES

Escrito por Tomás Secadura Navarro

Tomás Secadura Navarro
Inspector de Educación de Madrid-Capital

RESUMEN

En España, son las Administraciones autonómicas las que tienen la competencia para organizar sus correspondientes Inspecciones Educativas. Actualmente, del marco legislativo existente en el conjunto de las dieciocho administraciones (incluido el Ministerio), se desprende que en la regulación de la Función inspectora educativa hay criterios y principios organizativos comunes, pero también claras singularidades y diferencias.

En el trabajo que presentamos abordamos el análisis de los once principios organizativos que se comparten y definen la estructura de las respectivas Inspecciones de Educación, y lo hacemos con su descripción y desde la reflexión de lo que entendemos sus fortalezas y debilidades más significativas. Los principios son: Unidad; homogeneidad; territorialidad; profesionalidad; jerarquía-dependencia; planificación; trabajo en equipo; coordinación; especialización; tipicidad de las actuaciones; y evaluación de resultados.

Nuestra especulación concluye con la necesidad de cambiar el modelo de Inspección existente, a la búsqueda de un ámbito propio, de mayor calidad y eficacia, y así poder responder ante la complejidad presente y futura del sistema escolar.

ABSTRACT

ORGANIZING PRINCIPLES IN THE SPANISH EDUCATION INSPECTORATE: STRENGTHS AND WEAKNESSES

In Spain, it is autonomic authorities who are charged with organizing their own education inspectorates. At present, an analysis of the legal framework in effect within all eighteen administrations (including the central or state administration) reveals the existence of organizing criteria and principles which are common to all of them, but also the presence of clear differences and singularities.

The goal of the present work is to analyze and describe the eleven organizing principles shared by each of the inspectorates, which define their structure. In so doing, we are convinced we will also be describing what we think are their most significant strengths and weaknesses. These eleven structuring or guiding principles are: unity, homogeneity, territoriality, professionalism, hierarchy-dependency, planning, team work, coordination, specialization, standardization of inspecting activity and result assessment

Our analysis ends by stating the need of a change in the existing inspectorate model, in a search for a field of our own, of greater quality and efficacy, in order to be able to deal with the complexity of the school system, both present and future.

Inicialmente, nos interesa destacar la observación de que en España la Inspección Educativa, a través de las Administraciones Públicas, actúa para garantizar el rendimiento social de la educación y la defensa del derecho a la misma de todos los ciudadanos.

Desde esa perspectiva, la supervisión ejercida por la Inspección Educativa tiene un triple sentido: Administrativo, técnico y educativo. El primero porque se refiere a la tutela de la legalidad y a la salvaguarda del cumplimiento de la normativa. El segundo porque contribuye a la eficacia y a la eficiencia del sistema escolar, desde la aportación de los Inspectores de Educación como un personal cualificado. Y el tercero en la medida que es un factor de calidad: la Inspección Educativa se considera como un aval técnico con respecto a la calidad de la educación.

Condiciones generales

La Ley Orgánica de Educación (LOE, 2006), como norma básica y desde el contexto del desarrollo constitucional (Art. 27 de la Constitución Española, 1978), ha establecido, entre otros, los siguientes aspectos esenciales sobre la Inspección Educativa: que es competencia y responsabilidad de los poderes públicos la inspección del sistema educativo; que las Administraciones públicas competentes ejercerán la inspección educativa (ordenación, regulación y ejercicio) dentro del respectivo territorio y de conformidad con las normas básicas (Estado) que regulan esta materia; y que las Administraciones educativas fijarán la estructura y el funcionamiento de los órganos que establezcan para el desempeño de su función inspectora en sus correspondientes ámbitos territoriales

Asimismo, las Administraciones podrán instituir, en el marco de la Conferencia Sectorial de Educación, los mecanismos de coordinación y de información mutua que resulten oportunos, para los asuntos sustancialmente comunes al conjunto de la Inspección Educativa. Al desarrollar la organización y funcionamiento de la Inspección Educativa, las autoridades autonómicas deben tener presente la necesidad de preservar la homologación del sistema educativo y la garantía del cumplimiento de las leyes que lo definen.

Por tanto, en el Estado Español, prevalece una alta autonomía y son las Administraciones Autonómicas las que tienen la competencia para organizar sus Inspecciones. De manera que funcionan dieciocho situaciones distintas (incluido el MEPSD) en cuanto a la organización y trabajo de la Inspección Educativa. Aunque, por origen y antecedentes, entre ellas se han mantenido y permanecen condiciones tradicionales y similares, que en su día fueron el modelo del Ministerio de Educación y Ciencia.

Las regiones autónomas han buscado las fórmulas que permitan ejercer esta función de manera acorde con la ordenación de su propio sistema escolar. Son, pues, diferentes los modelos de acción inspectora; si bien todos con el denominador común de estar al servicio de las Administraciones públicas y de coincidir, la mayor parte, en el planteamiento de los principios organizativos y de funcionamiento que comentamos, de los que se desprenden (a nuestro juicio) las fortalezas y debilidades con las que concluimos este artículo.

Principios en la estructura y organización

El repertorio de normas específicas sobre la Inspección Educativa es amplio y diverso (no es motivo de este trabajo su detalle). De su revisión, a grandes rasgos, y en el análisis comparado del escenario legislativo del Estado y de las Comunidades Autónomas, se desprenden los principios que analizamos y que orientan la reglamentación de la Función Inspectoral en Educación:

1. Unidad:

Se plantea el principio: "Una Inspección para un Sistema educativo". La Inspección Educativa se viene organizando como una estructura unitaria, integradora y cooperativa; con una articulación homogénea y cohesionada, para actuar de manera coordinada y con un planteamiento global e interactivo, tanto sobre cada uno de los tramos del sistema escolar, como sobre los centros, actividades y servicios del mismo. La estructura administrativa tiene, normalmente, un desdoblamiento, a la búsqueda de una organización única y más eficaz: los llamados servicios centrales de la Inspección; y los servicios territoriales.

No obstante, a pesar de la bondad de este principio, lo cierto es que el enfoque unitario se resiente en la práctica inspectora, y la actividad de los Inspectores en el día a día se muestra segregada por niveles educativos (Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Secundaria, etc.) con demasiada frecuencia, dificultando la uniformidad en la acción. Los planteamientos administrativos contrarios a que prevalezca el todo sobre la parte se dan principalmente en Administraciones educativas con tendencia política conservadora.

2. Homogeneidad:

Las Inspecciones Educativas tienen composiciones y estructuras bastante uniformes. Todas hacen una acción nivelar, medular y, además, transversal, para la atención del conjunto del sistema escolar.

3. Territorialidad:

Cada Comunidad Autónoma define su propio modelo organizativo, que ajusta y responde a su territorio; acorde con la autonomía de gobierno que dispone y la gestión de sus competencias.

Complementariamente, dentro de cada ámbito de gestión autonómico, se organizan las Inspecciones en zonificaciones o divisiones territoriales, estableciendo zonas, distritos o circunscripciones para la actuación inspectora, que consideran las variables y relaciones de tipo cultural, económico, social, geográfico, histórico y educativo (red de centros, servicios y programas), en la delimitación de los territorios. En la zonificación se tienen en cuenta los criterios de funcionalidad y de adaptación a la ordenación de la realidad educativa (mapa escolar) y de los servicios educativos.

Las demarcaciones o ámbitos territoriales de actuación de la Inspección son los distritos de Inspección. La cantidad de estas zonas se determina en función de la red escolar, el número de centros y la plantilla de Inspectores. La organización territorial se asienta en ellos como estructura básica para el trabajo en equipo dentro de un territorio, o zona educativa.

Las Administraciones Educativas son las que establecen el número y las condiciones de estas demarcaciones territoriales, que generalmente están delimitadas con criterios de atención a la singularidad educativa, de cada núcleo urbano, comarca o provincia.

El ámbito geográfico de los distritos se determina de manera estable, en cada provincia o circunscripción, y tiene entidad suficiente para un tratamiento global de las diversas funciones que corresponden a la Inspección Educativa.

Se constituye un Equipo de Inspectores de Educación para cada una de estas demarcaciones o distritos, que conforman la infraestructura de los respectivos servicios territoriales de Inspección Educativa. Estos equipos se configuran desde la concepción de un modelo unitario de Inspección Educativa, lo que supone la incorporación de inspectores procedentes de los distintos niveles educativos y de diferentes especialidades curriculares o de gestión. Los equipos suelen disponer de un número de inspectores equilibrado para que pueda llevarse a cabo una actuación suficientemente especializada, de acuerdo con las necesidades educativas de su territorio. El ejercicio de estas necesidades exige la realización de tareas comunes, que puede desarrollar cualquier inspector, junto con otras que requieren la actuación específica, o especializada, de determinados inspectores en función de su mayor adecuación. Los Distritos de Inspección están compuestos, aproximadamente, por un número de inspectores que varía entre tres y doce miembros (depende de las Administraciones).

Ordinariamente, los Directores Provinciales o Directores de Área Territorial, son las autoridades que adscriben o asignan a los Inspectores de la plantilla territorial a los diferentes Distritos de Inspección, previa audiencia de los interesados.

Al frente de este tipo de estructura suele estar un Inspector-Jefe de Distrito o un Inspector-Coordinador, seleccionado de entre los inspectores destinados en el mismo, o de entre los Inspectores de la plantilla provincial o territorial, según propuesta del Inspector Jefe y designación del Director Provincial o Director de Área Territorial. El Jefe de Distrito, o Coordinador, es responsable de organizar y coordinar el trabajo de los Inspectores de su Distrito, con el conveniente reparto de tareas en el seno del mismo.

En la mayor parte de las Administraciones Educativas del Estado, los Inspectores de Educación permanecen obligatoriamente entre tres y seis años en el Distrito asignado; produciéndose, periódicamente y también de forma impuesta, actos de rotación, con movilidad y adscripción de los inspectores a otros distritos, para nuevos períodos de trabajo.

Los Inspectores del Distrito son los responsables de ejecutar todas las tareas inspectoras de carácter general del mismo, con cooperación e intercambio de información, en el marco de la ejecución de los correspondientes planes provinciales de actividades. Para el ejercicio de estas tareas, el procedimiento más extendido es la asignación a cada Inspector de un lote o bloque de centros educativos de referencia, sobre los que se adquiere responsabilidad.

Es decir, a cada Inspector de Educación se le asigna un número de Centros, programas y servicios (lote), según criterio de reparto equilibrado de cargas de trabajo. Los Centros generalmente se clasifican según su tipología (Educación Infantil; Educación Primaria; Educación Secundaria; Formación Profesional; etc.). En la mayor parte de las Administraciones, a cada Centro se le adjudica un Inspector de Educación, atendiendo a su cuerpo docente de procedencia y a su experiencia docente previa en el nivel académico del centro. En el caso de centros en los que se impartan enseñanzas de distintos niveles académicos, se suele asignar un Inspector con experiencia docente previa en cualquiera de esos diferentes niveles; o se atiende el centro por varios Inspectores.

Aparecen con este tipo de organización, de firme vinculación del trabajo del Inspector con un lote singular de Centros docentes, un buen número de debilidades del sistema:

- Actividad fragmentada e individualismo.
- Solapamiento del perfil profesional del Inspector con el perfil de los Directores de los Centros, perjudicándose la necesaria distancia técnica en la praxis inspectora.
- Repetición de tareas de manera improductiva, al mantener al mismo Inspector con el mismo centro durante años.
- La ventaja técnica de conocer los contextos se diluye con el devenir del tiempo y suele ser absorbida por la permanencia de la vinculación inspector-centro de referencia durante un periodo de medio plazo.
- Intervención condicionada por las actividades habituales e incidentales, de poco calado, que vienen siendo rutinarias y de mera constatación, sin apenas incidencia en la mejora, sin valor añadido. Y que generan ansiedad organizativa por la incapacidad de llegar con eficacia a la totalidad de los centros.
- En la medida que crece entre los directivos de los centros la posibilidad de gestionar directamente con las autoridades administrativas, disminuye el ámbito profesional del Inspector.
- Se monopoliza la actuación de los Inspectores limitándoles para otro tipo de intervención que pudiera responder a criterios más relevantes para el sistema educativo.

4. Profesionalidad:

La profesionalización de la Inspección Educativa se asocia a la cualidad de que los Inspectores realicen su actividad con relevante capacidad y aplicación. Eso supone una considerable facultad de autonomía en el ejercicio profesional y el reconocimiento, en el perfil del Inspector, del siguiente tipo de factores: perseverancia, neutralidad, objetividad, adecuada formación, rigor técnico y liderazgo.

5. Jerarquía-Dependencia:

Precepto fundamental que rige la Inspección Educativa, configurada por niveles de grados o categorías dentro de la organización, y que tienen la orientación de actuar para el cumplimiento de un mismo fin. La estructura jerárquica y organizativa de la Inspección de Educación es la distribución y el ordenamiento de los componentes de la organización. Define la configuración de los órganos y sus ámbitos de competencia. Así como, permite diferentes modelos o enfoques, en el marco de la potestad que tienen las Administraciones Educativas.

La estructura de la Inspección Educativa es piramidal, con un buen número de niveles en la cadena de mando; donde hay una gradación de las autoridades, de manera que las de rango superior asignan la subordinación a los servicios y funcionarios de grado inferior, en el seno del ordenamiento: los cargos de Inspector General, Inspector Central, Inspector Jefe de Servicio Territorial, Jefes Adjuntos, Inspectores Jefes de Distrito e Inspectores Coordinadores, son los más comunes. Las relaciones orgánicas (o de línea) y los espacios de "poder", están dispuestos en grados sucesivos descendentes, concebidos como elementos básicos para la articulación e infraestructura de los servicios de Inspección, que cuentan con funcionarios que reconocen el valor de la disciplina administrativa (lo que no debe entenderse como anulación de sus opiniones singulares o críticas).

La Inspección Educativa se supedita, de forma orgánica y funcional, a órganos administrativos de un aceptable nivel en la Administración Educativa (Direcciones Generales o Viceconsejerías), por lo que puede garantizar la ejecución de sus planes de actuación, de verdadera incidencia en la mejora del sistema educativo. En la organización interna de la Inspección Educativa, el principio de jerarquía se considera en equilibrio con otros principios como los de coordinación y participación.

En las Comunidades Autónomas del Estado Español, prevalecen las siguientes características en la estructuración de la Inspección Educativa:

- Una organización desde dos estructuras: Una Inspección Central (General), superior y directiva; Y otra Inspección Territorial, inferior o periférica, ceñida al terreno.
- La dualidad en la dependencia jerárquica: funcional y orgánica. Dependencia funcional de los centros directivos y superiores de la Administración, que marcan los objetivos educativos y el plan de actuación para la Inspección, con respuesta a las directrices de la política educativa, y con salvaguarda de la actuación inspectora unitaria sobre el conjunto del territorio autonómico; Dependencia orgánica de los centros periféricos de la Administración (Direcciones Provinciales o Direcciones Territoriales), desde cuyo ámbito se ejecutan los planes de trabajo, con solución también de las necesidades incidentales que puedan plantearse en las diversas unidades territoriales.

Esa duplicación viene generando una grave descoordinación y conflicto de actuaciones, donde prevalece la burocracia de la tarea cotidiana y baladí (incidental o extraordinaria), por encima de procesos que permitieran un verdadero valor añadido en la mejora de los centros y servicios.

6. Planificación:

La planificación es un recurso técnico que de forma clara y precisa establece un orden de prioridades en la actividad, ajustado a unos tiempos y desde un proceso continuo y cíclico.

Las Administraciones Educativas aprecian como imprescindible la sistematización anticipada de los objetivos, estrategias, recursos y tareas de la Inspección Educativa, a realizar dentro de una adecuada planificación, de carácter marco, donde se recojan las actuaciones conforme con los fines institucionales u oficiales (Planes de Actuación). La planificación según el marco de la legislación específica consiste en distribuir el catálogo de actuaciones de la Inspección Educativa desde el referente y condicionamiento de los tiempos disponibles.

La planificación en sus distintos niveles de concreción (Planes Generales de Actuación y su despliegue), se considera una estrategia esencial, porque facilita la coherencia de la actividad organizativa. Mediante la planificación podemos regular, organizar y revisar, desde un marco de previsión y anticipación, facilitando, a su vez, los medios de reajuste. Así entendida, ayuda a la articulación de la acción de los servicios de inspección, en el encuentro con la expansión territorial que se adopte.

La planificación y sistematización del trabajo se desarrolla en diferentes niveles de concreción, desde los Planes Regionales a los Planes Provinciales o Territoriales. Una propiedad esencial de este método de programación es que los planes generales, los de compromiso político, son públicos. Se difunden en los boletines oficiales de las

Administraciones públicas. Lo que supone un sólido compromiso profesional para la Inspección Educativa.

La planificación ordena los tiempos para las distintas actividades de los Servicios de Inspección Educativa, para lo que se elaboran los Planes de Actuación, generales o singulares, de tendencia a tiempos de medio plazo; con enfoque territorial y puntualización para el plazo corto del año, corrientemente.

- Los Planes Generales de Actuación o Planes Regionales, son dictados y aprobados por los Centros directivos de las Administraciones Educativas, donde cabe la propuesta de los Servicios Centrales de Inspección (Subdirección General o Inspección Central, u órgano equivalente). Estos planes fijan los objetivos, los criterios de prioridad y el marco a seguir, junto con el repertorio de actuaciones de preferencia, en el conjunto del territorio autonómico o región.
- Los Planes Provinciales de Actividades, o Territoriales, operan el despliegue y desarrollo amplio de las acciones a realizar, en la ejecución del Plan General, con ajuste al territorio provincial o de una circunscripción. Son planes que elaboran y proponen los Inspectores-Jefes territoriales, oídos los servicios de Inspección, y que aprueba la autoridad educativa provincial o territorial (Director o Delegado Provincial).
- Planes de Distrito: Que forman el escalonamiento de la planificación hasta el nivel local o comarcal, comprendiendo los territorios de los pertinentes Distritos de Inspección. Son menos utilizados y suelen hacer hincapié en los apartados relativos a la actividad concreta, el tiempo necesario, la asignación de responsable y los instrumentos a aplicar. La elaboración, seguimiento y evaluación es facultad del Equipo de Distrito con la mayor responsabilidad del Inspector-Jefe del mismo.
- Planes semanales: Destinados al seguimiento del trabajo cotidiano o diario, con registro de sus incidencias. Articulan las órdenes de servicio y responden a criterios pragmáticos o de práctica supervisora. La planificación semanal es muy utilizada en las Inspecciones, como estrategia universal.

Los niveles de planificación responden a diferentes ámbitos de gestión, con una estructuración concéntrica y de doble dirección. Concéntrica, porque el primer nivel es, a su vez, matriz del segundo, y éste del tercero. De esta manera, desde un ámbito general se efectúa, progresiva y paulatinamente, un efecto de concreción en dirección y proceso centrípeto, donde el punto central es el mismo centro educativo. Por otra parte, es de doble dirección, porque también los niveles de planificación son soporte para los procesos de reajuste y realimentación, para efectuar el recorrido inverso, que hace llegar a la cúspide de la organización las necesidades más acuciantes; de forma que, en movimiento centrífugo, recaban datos y posibilitan la incorporación de las modificaciones necesarias para la mejora de la planificación (efecto de reajuste que permite recapitular y reordenar). Es una concepción de la planificación como matriz, donde los diferentes estadios y niveles se superponen de una manera interactiva y lo hacen sobre metas comunes y actuaciones complementarias: cada una de las fases de planificación tiene identidad propia y se organiza con una doble finalidad, ya que al conseguir sus peculiares objetivos se contribuye, de manera simultánea, a la consecución de aquellos otros fijados en los niveles superiores de planificación.

La planificación la entendemos como una clara fortaleza en la organización de la Inspección. Pero, también presenta debilidades como: exceso o desproporción en el número de actividades habituales; desequilibrio interno entre los diferentes planes;

incongruencia y discordancia entre el número de actividades programadas y los tiempos previstos (planificación irreal); deficiente valoración de lo realizado.

7. Trabajo en Equipo:

A partir del diseño teórico-normativo, en un buen número de las Administraciones, la Inspección Educativa moderna fundamenta su actuación en la dinámica del trabajo de equipo, que se acepta como cooperativo y de reciprocidad. Que se articula profesionalmente de forma planificada y evaluada. Y donde caben las actuaciones colegiadas, de participación técnica y compartida. El trabajo en equipo se perfila como un componente primordial de la actuación inspectora, sin perjuicio de las atribuciones y responsabilidades de cada inspector con respecto a los centros y servicios que pudieran asignarle.

Los equipos de inspección aparecen como las unidades básicas y operativas de la intervención inspectora. Los equipos se corresponden con las circunscripciones territoriales (zonas o distritos), que configuran la organización de la Inspección Educativa y atienden la respuesta a las necesidades del sistema educativo (centros, programas, servicios y actividades), principalmente desde el criterio geográfico o de territorio (zonificación); o también tienen que ver con otros criterios técnicos utilizados para la actuación especializada, o la prioridad en los asuntos que obligan a estudios monográficos controlados: Equipos de Áreas Específicas, Equipos interterritoriales, Equipos sectoriales, Equipos de Evaluación, etc. Los grupos especializados descritos son un recurso de primer orden para la articulación, el análisis, la profundización y la puesta en marcha de los procesos de la Inspección Educativa.

Sin embargo, también debemos reconocer, que en la realidad del trabajo cotidiano prevalece la intervención individual, aislada, frente a la colegiada. Una de las principales razones que se argumenta para ello es que se busca la actuación rápida y cómoda, aunque sea menos eficaz.

8. Coordinación:

El modelo autonómico del Estado tiene que garantizar la unidad territorial. A este respecto, las Comunidades Autónomas, con el fin de facilitar la uniformidad y el conocimiento del sistema educativo, deben favorecer, en el seno de la Conferencia Sectorial de Consejeros de Educación, y por otros mecanismos de cooperación intercomunitaria, las relaciones de las Inspecciones de las Comunidades, propiciando actuaciones conjuntas de carácter técnico, formativo y de estudio del Sistema escolar.

Además, desde la perspectiva interna de cada Comunidad Autónoma, la Inspección se configura como un órgano único, que cuenta con procesos claros de coordinación propia para la eficacia de las respectivas actuaciones. Estos mecanismos de relación se ejercitan mediante estrategias intrínsecas e institucionalizadas, con encuentro periódico y regularizado de las estructuras organizativas de la función inspectora.

La coordinación suele ser obligada y está institucionalizada. Hay un orden preceptivo para las relaciones internas de las Inspecciones: Existen periódicas reuniones de trabajo (trimestrales, quincenales o semanales) de carácter instrumental, que abarcan la conexión e interacción de las distintas estructuras: Jefatura, Distritos, Grupos de Trabajo, etc. De manera que, en efecto "cascada", se establecen los suficientes nexos para la articulación de la organización de los servicios de Inspección, y para la intercomunicación de los diferentes niveles de jerarquía.

La coordinación permite canalizar los procesos de información, la gestión, el debate y la toma de decisiones. En su seno, se producen los documentos para la instrumentación del trabajo, así como se planifican y evalúan las actividades. Los vínculos de reunión más ordinarios, de naturaleza oficial, son:

- Reuniones, usualmente trimestrales, de los responsables de los Centros directivos (Subdirección General o Inspección Central) con los Inspectores-Jefes de Servicio.
- Reuniones, quincenales o semanales, de los Inspectores-Jefes de Servicio con los Inspectores-Jefes de Distrito o con los Inspectores-Coordinadores.
- Reuniones, quincenales o semanales, de los Inspectores-Jefes de Distrito o Coordinadores con sus respectivos equipos de zona o Distrito.
- Otras reuniones para el encuentro del resto de equipos.

La figura del Inspector-Coordinador, en muchos servicios, se asocia al perfil de inspector encargado de coordinar y dirigir, de forma sectorial, los equipos de inspectores en las áreas y actividades de especialización que hemos citado anteriormente; Y que son determinadas en los Planes de Actuación, para intervenciones singulares sobre aspectos concretos o de interés, seleccionados por las Administraciones (pruebas de diagnóstico, implantación de los nuevos currícula, etc.).

En definitiva, desde un régimen de orden interno, se configura una capacidad coordinadora de doble orientación: Vertical y horizontal, desde los ámbitos autonómico, intraterritorial e interterritorial. La viabilidad en las Inspecciones del principio de coordinación como estrategia institucionalizada la consideramos una sólida fortaleza.

9. Especialización:

Acorde con los procesos selectivos, los inspectores de educación tienen que garantizar una cualificación profesional general que faculte (capacidad) para inspeccionar e intervenir en el conjunto del Sistema educativo (centros docentes, las diversas enseñanzas, etapas y niveles educativos, servicios, actividades y programas); junto con una capacitación específica, para la acción en algún nivel educativo, o área del currículo, o ámbito de organización y gestión de los Centros, o programa educativo, entre otros aspectos. En este enfoque de especialización, usualmente prevalecen las intervenciones de naturaleza nivelar, frente a otras, menos frecuentes, de acción internivelar, pluridisciplinar y de acción transversal.

La búsqueda del equilibrio y correspondencia entre la preparación del Inspector y la tarea que se le encomienda es esencial, debiéndose reconocer siempre no sólo la formación inicial sino también la cualificación adquirida "in itinere", a lo largo del ejercicio profesional. Este reconocimiento algunas Administraciones no lo aceptan y, de forma incoherente y desafortunada, adjudican el trabajo según lo que fue el Inspector en su origen docente.

10. Tipicidad de las actuaciones:

Del estudio de las formas de actuar de las Administraciones Educativas, se desprende que hay líneas claras y convergentes para tipificar, o clasificar, las actuaciones. Las Administraciones educativas, corrientemente, incorporan sus programas de actividad en los Planes de Actuación, generales o regionales, con sus concreciones oportunas. Las actuaciones que realiza la Inspección de Educación, en desarrollo de sus funciones y atribuciones, para el cumplimiento de los objetivos previstos en los

respectivos planes de trabajo, vienen a establecerse desde el marco del siguiente catálogo:

- **Prioritarias o preferentes:** Son aquellas cuyo contenido se define en relación con los objetivos prioritarios establecidos por las Administraciones educativas, en respuesta a las necesidades del sistema educativo y a las nuevas demandas sociales en materia de educación. Suelen responder a las directrices programáticas, preponderantes, de la política educativa de las Consejerías de Educación, en el marco del tiempo de los Planes de Actuación (ejemplos: pruebas de diagnóstico; implantación de normas de convivencia; evaluación de directores; etc.). Se planifican por los Servicios Centrales de la Inspección y tienen buena sistematización a través, habitualmente, de documentos o protocolos homologados, canalizados y dirigidos, como actuación común, para los Servicios de Inspección Territoriales. La incidencia puede abarcar la totalidad de los centros (censo) o una muestra de los mismos.
- **Específicas,** se llaman así a las que se incorporan en los Planes territoriales como respuesta a las necesidades singulares de un territorio. O, igualmente, las destinadas a la elaboración de estudios sobre aspectos concretos o específicos del Sistema Educativo, en cuyo caso la planificación se efectúa por los centros directivos de la Administración y se articula con instrumentos y procedimientos comunes para facilitar la homogeneidad (ejemplos: evaluación de resultados académicos; valoración del absentismo escolar; etc.).
- **Habituales u ordinarias,** también llamadas funcionales, que recogen las actividades frecuentes y repetidas que la Inspección, en el día a día, realiza con la totalidad de los centros educativos, programas y servicios, en el ejercicio de sus funciones, y en cada curso escolar. Estas actuaciones, igualmente, se suelen programar de forma periódica y con incidencia sólo en una muestra de centros.
- **Incidentales o extraordinarias,** que responden a situaciones de apremio o urgencia, ordinariamente por razones de denuncia o conflicto sobrevenido.
- **Internas,** que articulan la actividad para la mejora de la organización y gestión de los propios servicios de inspección.
- **De formación, actualización y perfeccionamiento,** que suelen enfocarse a la preparación técnica necesaria para el trabajo a realizar en los ámbitos de las actividades preferentes: Cursos, seminarios, congresos, jornadas, licencias, etc.

En la actividad de la función inspectora, el Centro docente viene siendo el eje alrededor del cual giran las actuaciones. Así, las acciones de supervisión de la Inspección Educativa, relacionadas con los Centros, se definen frecuentemente como habituales y se circunscriben al campo de la intervención ordinaria e individual de los Inspectores.

Asimismo, la formalización de las actuaciones principalmente se instrumenta mediante:

- **Visitas de Inspección.**
- **Trámite de informes y dictámenes.**
- **Elaboración y aplicación de pruebas de diagnóstico.**
- **Controles específicos sobre aspectos del sistema educativo.**
- **Análisis de resultados escolares y de rendimiento.**
- **Estudio de los documentos de organización y planificación de los centros.**

La clasificación y definición de las actividades la apreciamos como una fortaleza de la Inspección. Aunque también en este campo consideramos debilidades como: El exceso en el repertorio de actividades habituales, que pudieran transformarse en específicas y ser seguidas con observación en muestras de centros y no en el conjunto de éstos; la falta de recursos operativos y de apoyo asociados, es decir la falta de una buena instrumentación (protocolos, guías, etc.); las actividades formativas y su correlación con el resto.

11. Evaluación de resultados:

El principio de evaluación permite el enlace entre la planificación y la valoración de los resultados, para mejorar y reajustar lo necesario. La evaluación es un eje articulador de las secuencias de planificación. De forma cíclica se relaciona lo planificado y lo evaluado: planificar, actuar, evaluar, para volver a planificar.

Las Inspecciones Educativas tienen fijado un mecanismo interno de evaluación, de carácter periódico y controlado, cuya instrumentación es la elaboración de una Memoria Anual, con implicación tanto de los servicios centrales como de los territoriales o periféricos. Las inspecciones emiten un informe al redactar la Memoria Anual, dando cuenta al Delegado Provincial o al Director Territorial del proceso de aplicación y de los resultados de los aspectos más relevantes de los Planes de Actuación. La evaluación de los planes de actuación de la Inspección (Memoria) orienta la práctica inspectora y enmarca la reflexión sobre los logros de la Inspección. Las Memorias se destinan al seguimiento de lo logrado y al efecto de reajuste endógeno, para introducir un reordenamiento de mejora de los planes de actuación, que evite las disfunciones encontradas. La incidencia real de las memorias de evaluación tendría que ser más efectiva, menos nominal.

Desde la perspectiva externa, las Administraciones Educativas también pueden promulgar planes de evaluación de la Inspección Educativa, para valorar el cumplimiento de sus funciones. Aunque normalmente en ninguna Administración se viene aplicando.

La Inspección Educativa también es un ámbito educativo donde se extiende, o llega, la evaluación externa, que debe afectar al grado de cumplimiento de los fines y de las funciones que tiene encomendadas. El plan de evaluación debe ser coherente con los preceptos de organización y funcionamiento de las Administraciones Educativas y el principio de servicio a los ciudadanos. En la valoración del funcionamiento de las estructuras organizativas implantadas en las Inspecciones Educativas, la planificación y la evaluación son actos estrechamente relacionados, porque interesa conocer el grado de aplicación, cumplimiento y desarrollo de los diferentes planes que escalonan el proceso de trabajo.

Conclusión sobre las fortalezas y debilidades de la organización de la Inspección educativa

Los principios organizativos descritos responden a la estructura formal, normativa, de la Inspección Educativa. La realidad de la práctica inspectora, en buena medida, suele alejarse y el modelo de Inspección, que pudiéramos entender válido sobre el papel en bastantes de sus características, viene siendo desbordado e inhabilitado en la praxis, bien por condicionantes internos, bien por factores exógenos o de cambio educativo.

Lo cierto es que la Inspección mantiene un modelo que nació para dar respuesta a otro tipo de sistema escolar y que ahora cuestionamos porque no tiene suficientemente en cuenta la incidencia de nuevos factores:

- La conexión directa de las unidades administrativas ejecutivas (centros directivos de la Administración) con los directores de los centros educativos, de manera que la Inspección apenas incide en la toma de decisiones sobre los mismos.
- El desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación que permiten una explotación de datos más eficiente e inutiliza las rutinas dirigidas a la mera constatación
- La evolución y complejidad del sistema escolar, que obliga a un seguimiento también complejo.
- La generalización de evaluaciones de diagnóstico y de pruebas generales de rendimiento escolar, donde la Inspección debe ser un verdadero agente para la mejora de los recursos.
- Los estudios comparados a nivel nacional e internacional, desvelando los factores donde más debe incidir el sistema educativo.

En definitiva, a nuestro juicio, la Inspección moderna y de futuro tendría que mantener las fortalezas presentes, pero debería cambiar para la mejora de sus debilidades. Significamos:

Fortalezas

- Los principios de planificación, coordinación y tipicidad de las actuaciones los valoramos como sólidos.
- Los equipos específicos de Inspectores, destinados a las actuaciones identificadas como prioritarias o preferentes, están siendo un buen recurso para la coordinación, el estudio y la información de los procedimientos de la Inspección de Educación, en relación con los Centros y el Sistema Educativo.
- Reconocimiento de la selección, en su mayor parte, de las actuaciones preferentes como verdaderas, o propias, del ámbito inspector: supervisión de la implantación de los currículos; evaluación de la función docente y directiva; participación en las evaluaciones de diagnóstico del Sistema educativo; entre otras.
- Las actividades de formación y perfeccionamiento tienen buen reconocimiento cuando atienden adecuadamente a las necesidades de perfeccionamiento nacidas de la aplicación de los Planes de Actuación.
- Los informes de Inspección, originados por las actuaciones preferentes o prioritarias, tienen un considerable valor específico, porque orientan constructivamente, en los campos de estudio realizados, hacia la resolución y mejora de los problemas del sistema escolar.
- Un ejercicio de control de la educación, que se efectúa de modo considerablemente sistemático, técnico y objetivo; con una significativa imparcialidad profesional.
- Una protección del derecho a la educación, según los principios de equidad y compensación.
- La capacidad de informar técnicamente a las Autoridades Educativas y a los sectores sociales interesados, sobre los procesos y resultados de los centros, servicios y actividades de los sistemas educativos.
- La acción unitaria de la Inspección sobre el conjunto del Sistema educativo, del correspondiente territorio.

Debilidades

- La organización del trabajo del Inspector en torno a lotes de Centros, que se mantienen adjudicados durante periodos medios de tiempo, obliga a una actuación repetitiva y poco productiva año a año, y con el tiempo se pierda la eficacia y la necesaria distancia técnica.
- Indefinición del papel institucional de la Inspección Educativa, que en la práctica está perdiendo contenido y relevancia, ocasionados especialmente por la gestión directa y cotidiana que están realizando los centros directivos de las Administraciones con los centros docentes.
- La organización con dependencia doble, orgánica de los Directores Territoriales, y funcional de los Centros superiores de la Administración Educativa, lo que produce problemas operativos en el ejercicio. La alternativa sería que la dependencia fuera única y con ámbito orgánico al más alto nivel administrativo, para garantía de los derechos de los ciudadanos.
- La evaluación interna y externa del cumplimiento de las funciones que tiene atribuidas la Inspección Educativa es precaria e insuficiente.
- El exceso de actuaciones habituales e incidentales, que debido a su naturaleza burocrática son poco eficaces y aportan poco sentido en la mejora de los centros. Las actuaciones habituales, que normalmente se efectúan a la población de los servicios y centros, tendrían que reconducirse y llevarse a cabo sobre muestras con criterio estadístico. Esta actividad monopoliza la actuación de los Inspectores limitándoles para otro tipo de intervención que pudiera responder a procesos más eficientes para el sistema educativo.
- El desequilibrio interno en los diferentes planes de actuación, donde hay discordancia entre el número de actividades programadas y los tiempos previstos.
- El enfoque demasiado individualista en la programación del trabajo de los Inspectores ocasiona una actividad fragmentada
- La falta de reconocimiento de la formación real de los Inspectores en la asignación de tareas que realizan algunas Administraciones educativas, donde se utiliza el referente pasado de la formación inicial.
- La necesidad de recursos operativos y de apoyo, para una buena instrumentación (formulario de informes, aplicaciones informáticas “ad hoc”, banco legislativo singular, protocolos, guías, herramientas de observación, etc.) de la práctica inspectora.
- La frágil formación institucional y su incierta correlación con el ejercicio inspector.

BIBLIOGRAFÍA

Asociación de Inspectores de Educación (ADIDE):

- (2001): Actas del V Congreso Estatal de ADIDE: “La Inspección del Siglo XXI”. Sevilla.
- (2004): Actas del VII Congreso Estatal de ADIDE-Federación: “La Inspección de Educación: Modelos autonómicos y europeos”. Oviedo

Comunidad de Madrid, Consejería de Educación (2004): Actas de las IV Jornadas de Inspectores de Educación de ADIDE-MADRID: Inspección y evaluación para una educación de calidad.

Martín Rebollo, L. (2004): Leyes Administrativas. Navarra, Thomson-Aranzadi

Ministerio de Educación y Ciencia (Madrid):

- Simposio Internacional de la Inspección Educativa 2000: La Inspección ante los retos de la educación actual (2001).
- Ley Orgánica de Educación (LOE). Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (LODE) (2006).

Secadura Navarro, T. (1990): ‘La Nueva Inspección Educativa’. En Nuestra Escuela (nº 110), Madrid.

Secadura Navarro, T. (1994): Supervisión y función de asesoramiento. Curso de Supervisión Educativa para Inspectores de Educación de Iberoamérica. Ministerio de Educación y Ciencia, Dirección General de Coordinación y de la Alta Inspección. Madrid.

Secadura Navarro, T. (2005): La Inspección Educativa y la autonomía de gestión de los Centros Docentes. Jornadas de Inspección Educativa sobre ‘La Inspección de Educación y la Autonomía de los Centros’. Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid.

Secadura Navarro, T. (2007): Organización y funcionamiento de la Inspección Educativa en el Estado Español. La situación en la Comunidad de Madrid. Curso de Supervisión Educativa. Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid.

Tomás Secadura Navarro. Inspección Educativa de Madrid-Capital. Abril de 2008