

LA INSPECCIÓN DE EDUCACIÓN EN CANARIAS

Escrito por Gregorio J. Cabrera Déniz

Gregorio J. Cabrera Déniz

Inspector de Educación - Tenerife

Presidente de ADIDE-Canarias

Resumen

A modo de reseña histórica, el autor describe el funcionamiento de la Inspección de Educación en el archipiélago canario desde sus inicios, a mediados del siglo XIX, hasta el momento actual.

Abstract

The Inspectorate of Education on the Canary Islands (Spain).

As if it were a historical account of it, the author describes the performance of the Inspectorate of Education on the Canary Islands since its beginning, in the middle of the 19th century, until the present day.

La educación en Canarias

Incorporadas a la Corona de Castilla como culminación de un proceso de conquista y colonización, a un tiempo señorial y realengo, las Islas se identificarían desde los inicios de la edad moderna con la monarquía hispana y a ella quedarán unidas aún después del proceso emancipador que protagonizan a fines del siglo XIX las últimas colonias en América y Asia.

La organización política y social del Archipiélago fue un reflejo de lo que acontecía en la metrópoli durante toda la época moderna y contemporánea, con la peculiaridad de la distancia y de una economía durante siglos más vinculada a otras potencias europeas que a la propia España.

Los estudios realizados trazan una imagen de la educación en esos siglos que no se diferencia sustancialmente de la de otras muchas zonas de la monarquía. Cuando la minoría ilustrada se manifieste a través de los primeros periódicos y gacetillas, surgidos a partir de fines del siglo XVIII y primeros decenios del XIX, mostrará su preocupación por una enseñanza que sólo alcanzaba a un sector muy reducido de la población, con contenidos obsoletos, un profesorado inestable, con frecuencia mal preparado y peor pagado, la general inhibición del Estado a favor de instituciones provinciales y locales, una extraordinaria influencia de la Iglesia y una penuria y provisionalidad generalizadas en cuanto a instalaciones y material.

Aún en el último cuarto del siglo XIX, y a pesar de algunos avances, la situación que se nos ofrece es desoladora, si bien la enseñanza privada por un lado y las voces cada vez más insistentes, que exigen cambios metodológicos y medios materiales, anuncian un cambio de actitud social ante la situación de la enseñanza[1]. Es en este contexto en el que aparecen las primeras noticias publicadas en la prensa local con referencia al papel de la Inspección de Educación.

La Inspección de Educación en Canarias: a modo de reseña histórica

Es a mediados del siglo XIX cuando se producen los primeros nombramientos en la naciente estructura que incorporaba a la Inspección de Instrucción en la organización de la educación primaria en España, si bien los antecedentes de la función inspectora pueden rastrearse desde algunas décadas atrás. El seguimiento de su labor no resulta fácil ya que hasta ahora no ha sido este un tema que haya centrado la investigación histórica, quizás por la parquedad de las fuentes o por lo especializado del asunto.

No obstante algunos autores han realizado una apasionante aproximación a este período inicial. Gracias al trabajo realizado por José Santos Puerto [2] podemos acceder a los primeros antecedentes constatados de un intento de actividad inspectora en las Islas. Es el caso de Pedro Alcántara Alfonso, maestro provincial desde 1821 y cuya destacada actuación, así como la de Francisco Zumbado, llevan a la Diputación Provincial a considerar, en 1823, que sería conveniente que ambos visitasen todas las escuelas de Gran Canaria "para establecer en ellas el mismo régimen y principios". Si bien el viraje político que se produce con el fin del Trienio Liberal, así como el cambio en la consideración hacia la educación primaria que ello supone, malogran esta iniciativa, lo cierto es que cuando nuestro personaje intenta acceder a una plaza de maestro en Santa Cruz de Tenerife en 1844, hará referencia entre sus méritos a la actuación como inspector de todas las escuelas primarias de Gran Canaria "por encargo de la comisión de instrucción primaria de esta provincia".

Así pues, su labor inspectora tuvo al menos dos períodos diferenciados, uno en 1823 encargado por la Diputación Provincial y otro en 1844 por la comisión de instrucción primaria. De esta etapa se conservan las referencias a algunos informes en los archivos del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, ciudad en la que continuaría con su labor docente hasta 1855.

Es precisamente el año de 1844 en el que obtiene su título de Bachiller José Lorenzo Bello Espinosa, que un año después se establece en Madrid como primer alumno pensionado por la provincia para estudiar en la Normal Central. A su regreso a Canarias, y no existiendo fondos para crear la Escuela Normal de la que esperaba ser director, acepta "el nombramiento de inspector de primaria realizado por la comisión provincial de Canarias en marzo de 1848, tomando posesión el 1 de abril de ese cargo, que lleva aparejado un sueldo de 8.000 reales anuales".

Serán nuevamente los acontecimientos políticos los que dejen sin efecto el nombramiento, por lo que asumirá las funciones de examinador de maestros primero y de secretario de la comisión provincial de instrucción pública unos meses después.

Una de las primeras diputaciones provinciales que logró reclutar y pensionar alumnos para estudiar en la Escuela Normal Central de Madrid fue León. Uno de ellos, Agustín Calzada y Balbuena fue el primer Inspector de Canarias nombrado por el Gobierno y toma posesión de su cargo el 1 de septiembre de 1849. Un año después asume interinamente la dirección de la Escuela Normal, compatibilizando ambas funciones cuando ya había obtenido la plaza de la Inspección de Gerona, ciudad a la que no llega hasta mayo de 1851.

Su sucesor, Ramón Merino Ballesteros, obtiene como primer destino la Inspección de Canarias, arribando a Tenerife desde su Andalucía natal en los primeros meses de 1851. Su manifiesto deseo de un rápido retorno a la España peninsular hará su presencia en las Islas en extremo fugaz.

La reestructuración administrativa de 1852 y la creación de una segunda comisión de instrucción primaria en Las Palmas conducen a un largo período sin Inspector, asumiendo sus funciones los secretarios de ambas comisiones, por lo que en Tenerife lo es José Lorenzo Bello mientras que en Las Palmas lo fue el maestro palmero Juan Lorenzo Ferrer. En 1854 ambas comisiones vuelven a refundirse y su sede será la capital provincial.

Para el seguimiento de los años posteriores contamos con los trabajos de los inspectores de educación Antonio Medina Medina[3] y Joaquín Nieto Reguera[4] como fuente de información fundamental. Es un período de enorme inestabilidad en los nombramientos y en consecuencia de dudosa efectividad la actividad desarrollada por los sucesivos Inspectores.

Hemos de esperar a 1863 para, en el marco de la Ley de Instrucción Pública de 1857, conocida como Ley Moyano por ser su principal promotor el entonces Ministro de Fomento Claudio Moyano, encontrar un período de continuidad en la responsabilidad de la Inspección en Canarias. Entre el referido año y 1870, Fernando Suárez Saavedra, primer director de la Escuela Normal de Las Palmas, ocupó el puesto de Inspector Provincial de Primera Enseñanza con sede en Santa Cruz de Tenerife. A partir de 1870 añadió a sus funciones de Inspector las de director de la Escuela Normal Superior de La Laguna, puesto que asume definitivamente en julio de 1871. Coincidiendo con su nombramiento se produce la creación de la figura del Subinspector, con sede en Gran Canaria y de la que sería primer titular Andrés de Aguilar y Rusel.

Este período se inició con una reglamentación por parte de la Junta Provincial de Instrucción Pública del trabajo de la Inspección, con un itinerario de visitas por las distintas islas del Archipiélago. En la propuesta para 1864 debía visitarse un total de 80 escuelas, en un amplísimo espacio geográfico que abarcaba desde las 23 de Tenerife a la única existente en El Hierro[5]. Como ejemplo de la trascendencia del cometido podemos citar la visita realizada al municipio de Arona (Tenerife) ese mismo año y que lleva a la Junta Local del pueblo a celebrar una sesión en la que se disponen las medidas que debían adoptarse para la mejora de la instrucción pública. Las propuestas iban desde la terminación del edificio que se había dedicar a local de la escuela de niños y habitación para el maestro hasta el aumento del sueldo de la maestra o la provisión de los materiales pedagógicos necesarios para las tres escuelas existentes[6].

En 1872 es nombrado Inspector, Ramón Luis Sánchez, de quién se conservan los informes remitidos en los años siguientes, ya con el membrete de Inspección de Primera Enseñanza de la Provincia de Canarias[7].

En 1875, y después de un fugaz nombramiento a favor de Federico Soriano, ocupa el puesto Cayetano Borrueal Beyta, cuyos escritos al rector de la Universidad de Sevilla trasladan una imagen de precariedad económica que debieron influir en la renuncia presentada a fines de 1876.

Los años siguientes, coincidiendo con el período de la Restauración, conocerán a varios inspectores que se suceden en el cargo. Destaca el nombre de Rodrigo de la Puerta Vila, maestro ilustrado tinerfeño, con una larga trayectoria docente en Tenerife y Gran Canaria y que asumirá la Inspección entre 1884 y 1897, para ser nombrado nuevamente en 1899.

De la labor de este Inspector no sólo queda constancia en la documentación oficial, sino también en la prensa de la época. Así por ejemplo en 1894 organizó en Santa Cruz de Tenerife una exposición escolar con mobiliario adaptado a las exigencias de la nueva pedagogía[8].

A partir de 1915 la plantilla se irá incrementando e incorpora a las primeras inspectoras, si bien los años de la Dictadura de Primo de Rivera suponen un retroceso en la profesionalización de la Inspección frente a las competencias que asumen los delegados gubernativos. Debemos esperar a la II República para que se produzca un avance y evidente consolidación del Servicio, cuya jefatura en Las Palmas será asumida entre 1932 y 1933 por Isabel Muñoz Delgado[9].

Es en el período republicano cuando no sólo se incrementa la plantilla y se establece una organización territorial por zonas diferenciadas, sino que además nace el Boletín de Educación, medio de comunicación e información de la Inspección[10].

Después del largo período de depuración y reestructuración que sucede a la Guerra Civil, con un sistema educativo centrado en garantizar los principios ideológicos que identificaban al Estado franquista, entramos en los años de relativa normalización, en los que a pesar de los mecanismos de control propios de toda dictadura, la situación comienza a evolucionar hacia fórmulas de "apertura", que tendrán su máxima expresión en la Ley General de Educación de 1970, promovida por el Ministro Villar Palasí[11].

Es no obstante un período de estabilidad en los nombramientos, ocupando la jefatura de la Inspección en Las Palmas, entre 1938 y 1966, María Paz Sáinz Tejera[12]. Otros nombres incorporados a la plantilla desarrollarán una dilatada carrera profesional en el Servicio[13]

La mejora del sistema educativo es uno de los grandes objetivos que se plantean a partir de la Constitución de 1978, no sólo por la exigencia de adecuación a los países del entorno, sino como garante de la democratización del conjunto de la sociedad y de la construcción del denominado Estado de las Autonomías. Sin embargo su trascendencia no evitará que se convierta en objeto de debate y enfrentamiento partidista, negándole la necesaria estabilidad que el conjunto de la sociedad coincide en requerir.

La organización de la Inspección en Canarias en el período democrático

Canarias asume las competencias en educación a partir del Estatuto de Autonomía de Canarias (Ley 10/1982, de 10 de agosto) y del traspaso de competencias establecido un año después (Real Decreto 2091/1983 de 28 de julio), iniciando así la organización del sistema educativo en aquellos aspectos que no son privativos del Estado, en un proceso que llega hasta nuestros días.

La primera regulación de la Inspección de Educación de Canarias se produce mediante el Decreto Territorial 61/1986, de 4 de abril, fundamentado en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública y en la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa 14/1970, de 4 de agosto.

En esta primera formulación normativa se recogen funciones y atribuciones de la Inspección Educativa, con un plan de trabajo anual que fija el Director Territorial correspondiente, de quienes dependen los dos Servicios provinciales.

Cada Servicio provincial cuenta con un Jefatura, puesto de libre designación a través de convocatoria pública, y una organización en equipos de trabajo, cada uno de ellos con un Inspector Coordinador, designado mediante concurso público.

El Decreto 130/1988 de Ordenación de la Inspección de Educación en la Comunidad Autónoma de Canarias, se plantea como respuesta a "una serie de disfunciones originadas por la propia estructura orgánica de la inspección" e implica la unificación de los dos servicios provinciales en una única Jefatura que recae en la figura del Inspector General, manteniendo una estructura de Unidades Territoriales que prolongan el vínculo con las Direcciones Territoriales. No obstante la dependencia orgánica del Inspector General se establece de manera directa con la figura del Consejero de Educación, Cultura y Deportes, quien le designa mediante convocatoria pública. Se mantiene la fórmula de equipos de trabajo y de Inspectores Coordinadores de los mismos, denominados de nivel. Se incluye además la posibilidad de designar Inspectores Coordinadores de programas y servicios

El Decreto 60/1995, de 24 de marzo, de Ordenación de la Inspección de Educación en la Comunidad de Canarias sustituye al anterior, lo que se justifica por "las modificaciones experimentadas por el sistema educativo [en referencia a la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación del Sistema Educativo] y la corrección de algunas disfunciones observadas en la aplicación del anterior Decreto".

Desde un punto de vista organizativo la principal novedad fue el traslado de la dependencia orgánica y funcional del Inspector General al Viceconsejero de Educación, circunstancia que se

ha mantenido desde entonces inalterable. Desaparece asimismo, desde este momento, el sistema de convocatoria pública en el mecanismo de nombramiento, que queda de libre designación.

A la estructura territorial se añade la de comisiones o equipos de trabajo, actuando uno de los inspectores como Coordinador de Programa.

Otra novedad destacada es el reconocimiento de la importancia de la actualización profesional, dedicando el Decreto a la misma el VI epígrafe, e incorporando la realización de un curso teórico-práctico en un centro educativo con una periodicidad no establecida de antemano.

Tras siete años de vigencia se dicta el Decreto 135/2002, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Inspección de Educación en la Comunidad Autónoma de Canarias, ampliamente tratado en su momento por el José Francisco Leal Simón en la Revista Avances, cuando ocupaba la presidencia de AIDEC (ADIDE-Canarias) y se encontraba vigente el plan de trabajo del bienio 2005-2007.

Como si de una pauta rítmica se tratara son nuevamente siete años los que transcurren hasta la publicación del Decreto 52/2009, el último de los reglamentos de la Inspección de Educación en Canarias, en esta ocasión con la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación como punto de partida.

Una nueva estructura organizativa intenta dar respuesta a la siempre compleja tarea de atender un territorio en el que a la insularidad se añaden los retos de la necesaria superación de deficiencias históricas, acentuadas por las peculiaridades de un desarrollo económico excesivamente dependiente del turismo y de una realidad social en la que la educación no es genéricamente considerada un valor prioritario.

La implantación por vez primera y sin transición, de un sistema internivelar para el conjunto de la Inspección, coincide con un plan de trabajo extraordinariamente ambicioso, en el que se mantiene la estructura anterior de seis procesos claves que se abren a distintas acciones^[14]. Su seguimiento, así como el conjunto de la gestión documental se encuentran informatizados, mediante protocolos en continua revisión y adaptación a la normativa vigente en cada momento. Esta doble circunstancia junto a otras de carácter interno ha supuesto inevitables tensiones aún no resueltas.

El actual Decreto configura a la Inspección como unidad administrativa dependiente de la Viceconsejería de Educación, con una organización formada por el titular de la Inspección General, un Inspector o Inspectora Central, dos Jefaturas Territoriales coincidentes con la división provincial (Servicios Territoriales) y dos Adjuntías a las mismas con asignación de zonas reducidas.

El conjunto de los inspectores e inspectoras tienen asignada una zona y se organizan por Equipos de Trabajo, configurados con criterio de continuidad geográfica, y coordinados por uno de sus miembros. Una de sus principales funciones es la organización de las visitas de supervisión, que se realizan por sub-equipos de dos miembros, aportando cada uno de ellos dos centros anuales a tal fin. Cada inspector o inspectora supervisa en consecuencia cuatro centros por cada curso académico, al tiempo que debe realizar un seguimiento de los centros supervisados durante el curso anterior.

Asimismo todos los inspectores e inspectoras están integrados en uno de los tres Programas específicos existentes, coordinados en cada Servicio Territorial por uno de sus componentes: Atención a la diversidad, convivencia e interculturalidad; Evaluación, formación y participación; Centros, Enseñanzas y Organización Escolar.

Para el asesoramiento y la participación se constituyen el Consejo General de Inspección, integrado por las personas que ejercen las funciones de la Inspección Central y de las jefaturas

Territoriales de Educación y los Consejos Territoriales de la Inspección, integrados por todos los inspectores e inspectoras de cada uno de los dos Territorios.

Es indudable que el futuro de la Inspección de Educación en Canarias no puede desligarse al del conjunto del Estado, si bien también es cierto que la capacidad otorgada a las Comunidades Autónomas da amplio margen a las mismas para adecuar funciones y atribuciones en una estructura organizativa de la que dependerá en gran medida la eficacia de su actuación.

La diversidad de modelos en estos momentos en práctica en las distintas Comunidades Autónomas no sólo da más sentido que nunca a la asociación, intercambio y cooperación, sino que además deberían ser motivo suficiente para el análisis y la reflexión de objetivos, estrategias y logros. El espacio común europeo y las nuevas estrategias educativas, que afectan directamente a los procesos de enseñanza-aprendizaje, a los mecanismos de supervisión y a la evaluación del sistema, deben asimismo trasladarse a nuestra práctica profesional de forma eficaz, superando las muchas dificultades derivadas de la tradición y de las suspicacias existentes en el conjunto de la comunidad educativa con respecto al papel que debe desempeñar la Inspección de Educación en la sociedad del siglo XXI.

[1] Los estudios que incorporan esta visión de la enseñanza son muy diversos. Como muestra de la difícil situación existente en los años clave de la Restauración proponemos el ejemplo de La Laguna, a través de dos estudios que nos aproximan a la realidad del momento: Teresa González Pérez, "La escolarización en La Laguna durante el último tercio del siglo XIX", en la obra *Aspectos de La Laguna durante la Edad Contemporánea*, editada por el Excmo. Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, 1998 y el capítulo dedicado a la enseñanza en la obra de Gregorio J. Cabrera Déniz "La Laguna en el último cuarto del siglo XIX", editada por el Excmo. Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, 1993.

[2] SANTOS PUERTO, José: "La inspección educativa en Canarias, antecedentes y primera época (1844-1852)", en *Curriculum: Revista de teoría, investigación y práctica educativa* nº 21, 2008

[3] MEDINA MEDINA, Antonio: "Historia de la Inspección de Educación en Canarias", editado por la Universidad Nacional de Educación a Distancia – Centro Asociado de Las Palmas de Gran Canaria, 2003.

[4] NIETO REGUERA, Joaquín: "Algunos apuntes sobre la historia de la Inspección educativa en la Provincia de Las Palmas (1850-1960)", en *Diario de Las Palmas*, 11 de septiembre de 1995.

[5] Ha de tenerse en cuenta las extraordinarias dificultades a las que había de enfrentarse este cometido, pues a las deficiencias que presentaba el transporte marítimo entre las islas hay que añadir la existencia de amplias zonas muy mal comunicadas con las respectivas capitales insulares. Esta situación se prolongará hasta bien entrado el siglo XX.

[6] PEREZ BARRIOS, Carmen Rosa: "La instrucción pública en Arona (Tenerife) durante el siglo XIX", en el *X Coloquio de Historia Canario-Americana* (1992), Ediciones del Cabildo Insular de Gran Canaria, Las Palmas, 1994.

[7] Carmen Rosa Pérez Barrios, en la obra citada, recoge el informe que el Ayuntamiento emitió, también con motivo de las opiniones expresadas por el Inspector del ramo, en 1874, sobre la situación de la instrucción pública en el municipio.

[8] Diario de Tenerife, 15 de mayo de 1894.

[9] Lamentablemente carecemos de estudios específicos para la provincia tinerfeña, si bien los trabajos realizados por el también Inspector Germán González González nos trazan una apasionada visión del papel de la Inspección de Educación en la sociedad contemporánea.

[10] NIETO REGUERA, Joaquín, opus cit.

[11] Una visión general de la labor de la Inspección a lo largo de tan dilatado período desde una perspectiva insular, es el artículo del Inspector de Educación Joaquín Nieto Reguera y otros autores, "Los libros de visita de la Inspección educativa de Fuerteventura. Documentos para el estudio de la historia de la educación en la isla. La presencia de la Inspección. Las escuelas, maestros y maestras. 1939/1983. Debe tenerse en cuenta que durante este período las islas consideradas periféricas no contaban con presencia permanente de la Inspección sino que sus funciones se ejercían mediante visitas, en un promedio de dos al año.

[12] Es en extremo interesante el hecho de que fueran mujeres quienes ocuparan de manera preferente la jefatura provincial a partir de 1932, ya que su incorporación a la educación secundaria y universitaria fue tardía y plena de dificultades en España, no siendo hasta 1889-1890 que las tres primeras alumnas del Establecimiento de Segunda Enseñanza de Santa Cruz de Tenerife obtienen el grado de Bachiller. Véase al respecto la obra de Teresa González Pérez "Entre lo privado y lo público: el acceso de las mujeres a los estudios de Bachillerato en Canarias", en el *XV Coloquio de Historia Canario-Americana*.

[13] A Cándida Cadenas Campos y Francisco Hernández Monzón ha dedicado artículos periodísticos Joaquín Nieto Reguera, publicados en el *Diario de Las Palmas* entre 1994-1995.

[14] La Inspección de Educación de Canarias ha obtenido la certificación de calidad ISO 9001-2000 y tiene como objetivo actual el reconocimiento EFQM de Excelencia.