

EL REFERENTE DE LA INSPECCIÓN EDUCATIVA: EL CENTRO DOCENTE VERSUS EL SISTEMA EDUCATIVO

escrito por Tomás Secadura Navarro

Tomás Secadura Navarro
Servicio de Inspección Educativa de Madrid-Capital

RESUMEN

La Inspección educativa en España necesita *un nuevo modelo*, un cambio casi radical en su organización y en sus procesos, que le permita tener relevancia en el ámbito educativo del futuro.

El autor plantea la ineludible necesidad de abandonar el actual modelo de organización por otro que, conservando su identidad, centre toda su potencialidad en el sistema educativo, lo que, a su vez, provocará un profundo cambio en la praxis inspectora.

1. Introducción.

El planteamiento teórico y práctico de este trabajo consiste en argumentar que la Inspección educativa en España necesita *un nuevo modelo*, un cambio casi radical en su organización y en sus procesos, que le permita tener relevancia en el ámbito educativo del futuro.

A lo largo de los últimos cuarenta años, la Inspección educativa se ha debatido entre continuas contradicciones, a veces antinomias: dependencia orgánica de un Órgano administrativo y, simultáneamente, dependencia funcional de otro; función de control frente al asesoramiento; inspectores generalistas frente a especialistas; actuación nivelar frente a internivelar; la centralización cara a la descentralización; la naturaleza del Cuerpo de funcionarios, docente o no docente; la unidad organizativa (Primaria-Secundaria) o su disociación; entre otras. La realidad es que institucionalmente la Inspección sigue con una articulación y una identidad débiles, sin un claro contenido propio; y el perfil profesional del Inspector lo apreciamos permanentemente incierto, sin la suficiente definición.

Ahora bien, en la actualidad, observamos que la contradicción esencial está en delimitar si el *referente* de la intervención inspectora debe ser el Centro docente o, por el contrario, el Sistema educativo, de forma general, amplia y extensa. El presente artículo tiene la intención de razonar nuestra posición, que consiste en postular para que la Inspección moderna tenga su *enfoque en el Sistema escolar*, de forma que las actuaciones, aunque se desplieguen en torno al Centro docente, se subordinen a ese objeto de totalidad.

Cada Comunidad Autónoma ha encontrado sus propios métodos de intervención para la Inspección educativa, dentro del contexto legal del Estado Español, donde prevalece una alta autonomía y son las Administraciones Autonómicas las que tienen la competencia para organizar sus Inspecciones. Realmente, funcionan dieciocho situaciones distintas (incluido el Ministerio de Educación); si bien, por origen y antecedentes, se han repetido y mantenido condiciones similares; es decir, concurren con escasa diferencia las mismas formas y procesos, que en su día fueron el modelo del Ministerio de Educación.

En el epígrafe 3, sobre la *actividad de la Inspección educativa*, analizamos el marco legal existente y comprobamos la uniformidad en los principios que definen la tarea, y la coincidencia en la tipología de las actividades que se realizan, resultando como conclusión

que, en la práctica generalidad de las Inspecciones, las actuaciones discurren alrededor del Centro docente, el cual es el foco cardinal para la programación del trabajo.

Partimos de la revisión de las *características y condiciones que definen el actual modelo de acción* de la Inspección educativa (Apartado 4); para seguidamente destacar los *factores que justifican un cambio de modelo* (Apartado 5); y terminar con la descripción de las que son, a nuestro parecer, *las claves para la modernización de la Inspección* (Apartado 6).

2. Reflexiones de contexto.

Entendemos que, por un lado, las Administraciones públicas no han renovado la Inspección educativa, con el necesario arranque y acomodación a los acuciantes logros y cambios producidos en el Sistema educativo de hoy. Así, mientras factores principales del sistema han tenido una aceleración espectacular (Administración electrónica; gestión telemática; autonomía y proyectos propios de los centros; el concepto de Dirección y de gestión; evaluaciones externas; etc.); la Inspección se ha desacelerado y sigue anclada a criterios organizativos y funcionales que nacieron en el desarrollo de la Ley General de Educación de 1970 (Ley 14/1970, de 4 de agosto), y que incluso, con respecto a su origen, han ido perdiendo notabilidad: al punto que, normalmente, los Inspectores continúan haciendo su trabajo en una zona educativa así exclusiva, asignada para un plazo medio de tiempo, donde tienen un lote propio de centros, con respecto a los que mantienen una supervisión principalmente individualista y donde la actuación se enfoca hacia el seguimiento preferente de rutinas burocráticas, de poco calado, por y para el Centro docente.

Por otra parte, desde el específico ámbito profesional de los Inspectores, también hace falta un mayor debate y reflexión especulativa sobre *¿para qué la Inspección?* y *¿cómo actuar?*; dicho pronunciamiento se justifica porque, cada vez más, surgen factores que provocan una evidente pérdida de contenido en la realidad de la acción inspectora; ejemplos evidentes son: la proximidad entre la Administración directiva (política) y los propios Centros docentes; la creación de nuevas unidades administrativas de naturaleza gestora directa (programación, infraestructuras, programas educativos, bilingüismo, etc.); la potenciación administrativa del rol de los directores de centros; y la gestión mediante soportes y medios electrónicos que facilitan los procesos de información e intercambio. Dichos elementos y otras variables, que se presentan en esta colaboración, avalan que la Inspección se está situando en una especie de "*tierra media*", sin campo propio ("*tierra vacía*"); y es necesario buscar una salida para que la Inspección futura encuentre una nueva caracterización, en el marco del cambiante y exigente Sistema educativo.

Si razonamos sobre cuál debe ser el *referente* futuro de la Inspección educativa, tenemos que partir de la situación actual, donde el trabajo fundamentalmente nace y termina en cada Centro como unidad, como celda (a lo máximo conjunto de celdas: lotes de centros), derivando a una precaria influencia en el crecimiento del sistema educativo. Con este planteamiento, el sistema mejora si progresa la suma de las mejoras de cada una de sus unidades; la maniobra sobre el sistema se supedita a la acción sobre los centros.

Pues bien, nuestra tesis es dar la vuelta al enfoque: la acción sobre los centros debe estar supeditada al interés universal del sistema; los centros crecen al desarrollar lo que se plantea como necesidad para la superación general, el avance colectivo.

Si el referente para el cometido de la Inspección es el Centro docente, la aportación institucional se nos presenta limitada, exigua, no se está contribuyendo al producto de criterios y medidas para la mejora *integral* del Sistema escolar, donde los centros docentes tienen que tener interacción y proyección, para las respuestas educativas conjuntas.

La Inspección precisa modificar su prototipo, tiene que dirigir su intervención para coadyuvar al logro del principal reto al que se enfrentan las Autoridades educativas, que es cómo guiar sus sistemas a través de procesos sistémicos, conducentes a obtener

sobresalientes resultados en los alumnos. En esta línea de consideración global del sistema escolar, para la solución de los problemas eje, están los informes internacionales más prestigiosos, ejemplos: Informe Pisa, 2009; y el Informe McKinsey&Company, 2010.

Por consiguiente, a los ciudadanos les interesa que la Función Inspectoral cambie y que dirija su compromiso, su potencialidad, en definitiva su acción, no tanto hacia el remedio de cuestiones particulares de cada uno de los centros; sino hacia la solución de los graves *problemas generales* del Sistema educativo (avance universal de los resultados escolares; valoración de las competencias de los alumnos; metodologías del profesorado; enseñanza de las Lenguas extranjeras; abandono escolar prematuro; rendimiento y eficiencia de los centros; etc.); donde el centro escolar se considerara como parte de contextos educativos extensos, que tienen factores, obligaciones y metas comunes, marcados por los fines del sistema escolar y el incremento óptimo de su eficiencia.

3. La actividad de la Inspección Educativa en España.

Para el estudio de la acción de la Inspección educativa, optamos por revisar, de forma selectiva, la normativa relativa a los *planes de trabajo*, recurriendo más excepcionalmente a las disposiciones sobre organización y funcionamiento. El examen se lleva a cabo en las normas que se detallan en el cuadro:

Comunidad Autónoma	Normativa
Andalucía	Orden de 21 de julio de 2008 (BOJA de 4 de agosto), por la que se aprueba el Plan General de Actuación de la Inspección Educativa. Instrucciones de 20 de julio de 2011, de la Viceconsejería de Educación para el desarrollo del Plan General de Actuación de la Inspección Educativa en el curso escolar 2011-2012.
Aragón	Resolución de 19 de septiembre de 2011 (BOA de 11 de octubre), de la Secretaría General Técnica, por la que se aprueba el Plan General de Actuación de la Inspección de Educación para el curso 2011-2012.
Asturias	Resolución de 17 de diciembre de 2007 (BOPA de 25 de febrero), de la Consejería de Educación y Ciencia, por la que se aprueba el Plan de Actuación del Servicio de Inspección Educativa, para los cursos 2007-2011.
Canarias	Orden de 22 de mayo de 2011 (BOC de 1 de junio), por la que se desarrolla la organización y funcionamiento de la Inspección Educativa de la Comunidad Autónoma de Canarias.
Cantabria	Orden ECD/18/2011, de 25 de octubre (BOC de 9 de noviembre), por la que se regula la organización y el funcionamiento de la Inspección Educativa en la Comunidad Autónoma de Cantabria.
Castilla y León	Orden EDU/1202/2011, de 23 de septiembre (BOCyL de 4 de octubre), por la que se aprueba el Plan de Actuación de la Inspección Educativa en Castilla y León, para el curso escolar 2011-2012.
Castilla-La Mancha	Resolución de 27 de octubre de 2008 (DOCM de 3 de noviembre), de la Viceconsejería de Educación, por la que se aprueba el Plan General de

	Actuación y Formación de la Inspección de Educación, para los cursos 2008-2011.
Cataluña	Orden ENS/289/2002, de 31 de julio (DOGC de 12 de agosto), por la que se desarrolla la organización y funcionamiento de la Inspección de Enseñanzas en Cataluña; modificada por la Orden ENS/385/2002, de 13 de noviembre (DOGC del 21).
Extremadura	Orden de 29 de febrero de 1996 (BOE de 2 de marzo), por la que se regula la organización y el funcionamiento de la Inspección de Educación. Modificada por la Orden de 3 de agosto de 1996 (BOE del 8).
Galicia	Resolución de 26 de octubre de 2010 (DOG de 9 de noviembre), por la que se publica el Plan General de Actuación de la Inspección Educativa en la Comunidad Autónoma de Galicia, para el curso 2010-2011.
Islas Baleares	Resolución de la Consejera de Educación y Cultura, de 19 de octubre de 2007 (BOIB del 27), por la que se establecen las directrices del Plan de Actuación del Departamento de Inspección Educativa para el período 2007-2011. Orden del Consejero de Educación y Cultura, de 24 de marzo de 2011 (BOIB de 28 de abril), por la que se regula la organización y el funcionamiento de la Inspección Educativa.
La Rioja	Resolución de 10 de diciembre de 2010, del Consejero de Educación, Cultura y Deporte, por la que aprueba el Plan General Anual de Actuación de la Inspección Técnica Educativa de la Comunidad Autónoma de La Rioja, para el curso 2010/2011.
Madrid	Resolución de 29 de agosto de 2011 (BOCM de 15 de septiembre), de la Viceconsejería de Organización Educativa, por la que se aprueba el Plan General de Actuación de la Inspección Educativa para el curso 2011-2012.
Ministerio de Educación	Orden de 29 de febrero de 1996 (BOE de 2 de marzo), por la que se regula la organización y el funcionamiento de la Inspección de Educación. Modificada por la Orden de 3 de agosto de 1996 (BOE del 8).
Murcia	Resolución de la Secretaría General de la Consejería de Educación, Formación y Empleo (BORM de 6 de noviembre), por la que se establece el Plan de Actuación de la Inspección de Educación para el curso 2010-2011.
Navarra	Resolución 416/2008, de 24 de septiembre (BON de 15 de octubre), del Director General de Inspección y Servicios, por la que se aprueba el Plan Estratégico del Servicio de Inspección Educativa para el período 2008-2012.
País Vasco	Orden de 18 de junio de 2002 (BOPV de 2 de julio), por la que se determina la organización y funcionamiento de la Inspección de Educación.

Valencia	Resolución de 6 de septiembre de 2011 (BOCV del 30), de la Dirección General de Ordenación y Centros Docentes de la Consejería de Educación, Formación y Empleo, por la que se aprueba el Plan General de Actuación Anual de la Inspección de Educación para el curso 2011-2012.
-----------------	--

De la información legal sobre la manera de actuar de las Inspecciones, en las distintas Administraciones educativas, se deduce que hay *principios* comunes en la organización, y líneas coincidentes en las *actuaciones*, en el funcionamiento. De ambas dimensiones, se concluye la homogeneidad y similitud que tienen entre sí las Inspecciones educativas; así como, se observa la primacía de que la mayor parte de las actividades tienen contenidos que *nacen y mueren en el Centro docente*, con cierto aislamiento.

a) Los principios:

En cuanto a los *principios organizativos*, que acoplan la coherencia común de las Inspecciones, en otra colaboración (Secadura, 2008)[1], nos pronunciábamos con mayor profundidad. Ahora, nos interesa destacar y actualizar la concepción de los cuatro principios que más distinguen y definen la actividad inspectora, que estructuran sus modos de organización y funcionamiento, los cuales enmarcan que la actuación ordinaria de la Inspección básicamente se realiza *por y para los centros*, según revisamos:

Planificación:

La planificación es un recurso técnico que, anticipadamente, establece un orden de prioridades en la actividad, ajustado a unos tiempos (medio o corto plazo) y desde un proceso continuo y cíclico. Es decir, la planificación consiste en distribuir, con coherencia e integración, el *catálogo de actuaciones* de la Inspección educativa, según el condicionamiento de los tiempos disponibles.

El principio se concreta en la elaboración de *planes de actuación*, que se hacen públicos en los Boletines Oficiales de las Administraciones educativas o en sus vías oficiales de difusión, y que tienen distintos niveles de concreción (*Planes Generales de Actuación* y su desarrollo: provinciales, territoriales, etc.): las Inspecciones coinciden en planificar la actividad con el Centro docente como eje casi absoluto y como objetivo directo y terminal.

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. Dentro del respectivo ámbito de gestión autonómico, se organizan las Inspecciones en zonificaciones o divisiones territoriales, estableciendo *zonas*, circunscripciones o *distritos* 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 está el criterio de funcionalidad y de adaptación a la ordenación de la realidad educativa (mapa escolar) y de los servicios educativos, donde los *centros* son el elemento aglutinador.

Dimensión de Equipo:

Los equipos de inspección son las unidades 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 de los centros, programas y servicios; principalmente desde el criterio geográfico o de territorio (zonificación); o también tienen que ver con otros criterios técnicos de agrupamiento utilizados para la actuación especializada o exclusiva: *Equipos sectoriales*, *Equipos de Áreas Específicas*, *Equipos interterritoriales*, entre otros. No

obstante, de la normativa se infiere que los inexcusables equipos son los de Distrito y estos se modulan alrededor de los *centros* de ese territorio como soporte, como logística.

Asignación de centros a inspectores de referencia:

Cada centro, programa o servicio, tiene un inspector de referencia. El inspector es el responsable del seguimiento institucional de los mismos, desde la competencia de la Inspección. Los centros se agrupan en paquetes o “lotes”, que determinan radicalmente el ámbito y la dinámica de trabajo.

b) Las actividades:

Complementariamente, del análisis comparado sobre las formas de actuar de las distintas Inspecciones, también se desprende que hay criterios compartidos, coincidentes, para tipificar, o clasificar, las actuaciones; así como, se colige el acuerdo de que la mayoría de las actividades tienen la finalidad en *el Centro*, que es la trama, incluso el objeto. La actuación de la Inspección viene a establecerse desde el marco del *catálogo* que resumimos en el cuadro siguiente:

Tipo de actividades	Descripción
Prioritarias o preferentes	<p>Son aquellas cuyo contenido se define en relación con los objetivos prioritarios establecidos por las Administraciones educativas. La obligación de su ejecución prevalece sobre el resto de las actuaciones. Suelen responder a las directrices programáticas, preponderantes, de la política educativa de las Consejerías responsables en materia de Educación, en el marco del tiempo de los Planes de Actuación.</p> <p>Se planifican por los <i>Servicios Centrales</i> de la Inspección y tienen buena sistematización a través, habitualmente, de documentos o protocolos homologados, canalizados y dirigidos, como actuación común, para los <i>Servicios de Inspección Territoriales</i>, con el fin de homogenizar la intervención (recogida de datos, tratamiento y análisis de resultados). La incidencia puede abarcar la totalidad de los centros (censo) o una muestra de los mismos (muestras válidas para procesos estadísticos).</p>
Específicas	<p>Se identifican así a las que se incorporan en los Planes territoriales como respuesta a las necesidades singulares de un territorio; o, del mismo modo, las destinadas a la elaboración de estudios monográficos sobre aspectos concretos o específicos, en cuyo caso, normalmente, la planificación se efectúa por los centros directivos de la Administración y se articula con instrumentos y procedimientos comunes para facilitar la homogeneidad.</p>
Habituales u ordinarias	<p>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. Es decir, son las que deben hacer los servicios provinciales o territoriales con carácter anual o periódico. Estas actuaciones, igualmente, se pueden programar de forma periódica y con incidencia solo en una muestra</p>

	de centros.
Homologadas	Son las que por su propia naturaleza requieren de garantías de procedimiento para los destinatarios, o bien de instrumentos y procedimientos comunes, para facilitar la homogeneidad en la recogida y tratamiento de datos. Su planificación suele corresponder a los Servicios Centrales. Por definición, las actuaciones prioritarias son a la vez homologadas, pero puede haber otras.
Incidentales o extraordinarias	Que responden a situaciones de apremio, exigencia o urgencia, ordinariamente con procedencia inesperada o por razones de denuncia o conflicto sobrevenido.
Internas o de carácter orgánico	Que articulan la actividad para la mejora de la organización y gestión de los propios Servicios de Inspección, para su correcto funcionamiento.
De formación, actualización y perfeccionamiento	Que suelen enfocarse a la preparación técnica del perfil profesional del Inspector, o la necesaria para el trabajo a realizar en los ámbitos de las actividades preferentes: cursos, seminarios, congresos, jornadas, licencias, etc.

El cotejo de las disposiciones consultadas, sobre la planificación del trabajo de la Inspección, nos lleva a razonar estas dos ideas:

- Primera: ratificar que la actividad de la Inspección se monta, sobre todo, pensando en la incidencia que se producirá en el correspondiente Centro implicado, más que en la repercusión posible hacia el conjunto de centros o hacia el sistema escolar.
- Segunda: la mayor parte del tiempo de planificación se ocupa en actividades hacia el Centro docente como factor, su repertorio es concurrente, y se pueden sintetizar en un *inventario*, en el que las intervenciones más frecuentes y repetidas son:
 - Colaboración en los procesos de puesta en marcha y finalización del curso escolar.
 - Supervisión de los documentos de organización y planificación de los centros y de la documentación administrativa y académica.
 - Supervisión de las condiciones previstas en los conciertos educativos.
 - Supervisión de la organización y funcionamiento de los centros.
 - Participación directa o de cooperación en la elaboración y aplicación de pruebas de diagnóstico.
 - Análisis de resultados escolares y de rendimiento.
 - Revisión de las mejoras introducidas a la vista de los resultados de las pruebas externas.
 - Participación en las propuestas de planificación educativa (cupos de profesorado, red de centros, plantillas, etc.).
 - Supervisión de los recursos humanos y materiales de los centros.

- Seguimiento de planes propios, de contratos singulares, o de planes de mejora, en el marco de la autonomía del Centro.
- Intervención en la revisión del requisito de titulación del profesorado.
- Evaluación del ejercicio de la función directiva.
- Participación y seguimiento en la valoración de los docentes (procedimientos selectivos, funcionarios en prácticas o licencias por estudios).
- Constatación de la implantación de los nuevos currículos y asesoramiento a los centros para la implantación de enseñanzas.
- Supervisión del cumplimiento de las obligaciones de los funcionarios y personal laboral adscrito a los centros.
- Participación en los procesos de admisión de alumnos.
- Participación en la evaluación de centros.
- Seguimiento del absentismo escolar.
- Identificación y fomento de las buenas prácticas de los directivos y de los docentes en los centros y servicios.

Entre otras.

4. Dificultades particulares que definen el actual modelo de acción de la Inspección educativa.

La organización de la Inspección educativa y su reglamentación normativa posibilitan una alta capacidad de acción. Pero, la realidad de la práctica inspectora, en buena medida, suele alejarse de dicha facultad; 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 de incidencia.

Lo cierto es que la Inspección conserva la herencia de un modelo antiguo, que nació para dar respuesta a otro tipo de Sistema escolar y que ha permanecido en la mayor parte de las Comunidades Autónomas; el cual cuestionamos, porque está descompensado con relación a las nuevas condiciones de nuestros sistemas educativos autonómicos. El desajuste y la falta de predominio de la Inspección educativa se producen por múltiples circunstancias; destacamos las siguientes *dificultades*:

- El modelo organizativo de la Inspección está ceñido, capitalmente, al *principio territorial* (adscripción de los inspectores a zonas, demarcaciones o distritos), donde sustancialmente se limita y acota su ámbito de trabajo. De esta manera la permeabilidad para actuar fuera de los territorios de adscripción es baja.
- La prioritaria 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 pierden la eficacia y la necesaria distancia técnica.
- Indefinición del papel institucional de la Inspección Educativa, que en la práctica disminuye en contenido y relevancia, ocasionados especialmente por la gestión directa, cotidiana y próxima, que están realizando los órganos directivos y superiores de las Administraciones con los propios centros docentes.

Este problema se agrava con el nacimiento, con el auge y proliferación de nuevas unidades administrativas, dentro de la administración gestora; las cuales asumen papeles dominantes sobre programación de las enseñanzas, planificación educativa, recursos humanos, ordenación académica, programas educativos y tantos otros campos. Además del problema de la dificultad de coordinación entre la Inspección y dichas unidades.

- La organización y funcionamiento con dependencia administrativa doble: orgánica, o jerárquica, de los Directores Territoriales, y funcional de los Centros superiores de la Administración Educativa; desdoblamiento que produce contrariedades operativas en el ejercicio.
- La ocupación de la mayor parte del tiempo operativo en actuaciones *habituales*, e incidentales, con naturaleza burocrática, recursivas, sin calado, por su falta de trascendencia. Son actividades que finalizan en sí mismas y no tienen apenas proyección de optimización, ni para el propio Centro, ni para el complejo de centros del mismo entorno. Su exceso y la poca efectividad hacen que tengan poco sentido. La conclusión es que monopolizan la actuación de los Inspectores limitándoles para otro tipo de intervención que pudiera responder a procesos más eficientes para el sistema educativo.
- La producción de Informes abarca, generalmente, hacia medidas concretas de un centro o de sus partes. Raramente comprende ámbitos extensos que afecten al sistema educativo.
- La evaluación interna y externa del cumplimiento de las funciones que tiene atribuidas la Inspección Educativa es precaria e insuficiente. El trabajo realizado tiene poco control sobre su eficiencia, o no, sobre las medidas correctoras.
- El desequilibrio interno en los diferentes planes de actuación, donde hay discordancia entre el número de actividades programadas y los tiempos previstos. La desproporción puede llegar a ser tal, que los planes son de imposible cumplimiento, al intentar llevarlos a cabo.
- El enfoque demasiado individualista en la programación del trabajo de los Inspectores, focalizado en sus centros de referencia (lote), ocasiona una actividad fragmentada, inconexa, donde la coordinación es débil o complicada.
- La falta de reconocimiento de la formación real de los Inspectores en la asignación de tareas. De manera que algunas Administraciones educativas siguen asignando el trabajo según fue el Inspector en su origen docente, sin tener en cuenta su experiencia y formación actualizada.
- La manera de actuar es insegura en su sistematización, hay una escasa homologación en la instrumentación y en los procesos (formulario de informes, aplicaciones informáticas “ad hoc”, banco legislativo singular, protocolos, guías, herramientas de observación, etc.) de la práctica inspectora.
- La frágil disposición de cursos institucionales de formación “in itinere” y su incierta correlación con el ejercicio inspector y con sus planes de actuación.
- Poca, o nula, representación de la Inspección educativa en los órganos consultivos y de evaluación de las Administraciones autonómicas.

5. Los factores que justifican un cambio en el modelo.

Nos interesa destacar aquellos *elementos* que han tenido una progresión de influencia y hegemonía, los que han definido la reforma hasta el actual modelo de gestión pública; y, como efecto, fundamentan, a su vez, el cambio necesario en la Inspección educativa. Analicemos los cinco bloques que, según nuestro criterio, tienen una mayor ponderación:

5.1. La proximidad y conexión entre la Administración educativa y los propios centros docentes.

A partir de la asunción de transferencias en materia de educación (cerrada en 1999), las Administraciones educativas de las Comunidades autónomas han avanzado en el desarrollo de nuevas maneras de administrar los programas y servicios educativos, con modelos de negocio más directos, más próximos, a través del nacimiento de nuevas unidades administrativas ejecutivas de planificación y gestión; con recursos informáticos y telemáticos de alta efectividad; y donde, frecuentemente, el agente principal y directo para la adopción de medidas es el Director del centro, figura básica al ser el responsable inmediato.

La Administración actual destaca por el principio de gestión directa, de contacto continuo y cercano entre el administrador de la educación, a veces al más alto nivel de jerarquía, y el propio Centro. Relativizándose así la necesidad de servicios intermediarios, que si bien eran apreciables en los modelos del pasado (entre los que está la Inspección educativa), ahora su aportación es menor, con visos a la anulación, la sustitución o la relegación.

5.2. La creciente autonomía de los centros; y en su marco el reconocimiento y potenciamiento del rol de los Directores.

La legalidad actual de la autonomía de los centros se fundamenta en la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (LODE, 1985) y en la Ley Orgánica de Educación (LOE, 2006); esta última, en coherencia con las tendencias internacionales, por un lado incrementa la autonomía de los centros, aunque deja su principal desarrollo a las Comunidades Autónomas; y por otro, avanza en el modelo de rendición de cuentas.

Los centros escolares tienen reconocida una notable autonomía. La práctica inspectora debe ser proporcionada, compensadora, con respeto a dicha facultad de los centros. La Inspección, por un lado es un órgano de control y supervisión de la actividad escolar; pero, simultáneamente, debe ser comedida y aceptar la potestad autónoma de los centros en factores organizativos, pedagógicos y de gestión.

El ejercicio de la autonomía concede a los centros espacios claros de ejecución (proyecto educativo y proyecto de gestión), se posibilita la adopción de experimentaciones, planes propios de centro, formas de organización y trabajo, junto con otras muchas medidas. La apertura legal para poder implantar regímenes singulares de organización, es de patente relevancia, por su posible repercusión social, académica y laboral. Y en esta dimensión, la intervención inspectora no debe realizar una acción de injerencia habitual, sino de seguimiento equilibrado, prudente, muy planificado en el control de los tiempos.

Adicionalmente, los directores de los centros deben ser los verdaderos responsables de la organización y funcionamiento de los mismos, con la máxima autonomía factible en su actividad, sin necesidad de un control cotidiano y constante por parte de la Inspección educativa. En esta línea, la mayor parte de las Administraciones están reconociendo la importancia del rol directivo, con crecimiento en sus competencias y en su atención administrativa y económica.

Tanto la capacidad autónoma de los centros, como el nuevo perfil de los directivos, exigen otro modelo de intervención de la Inspección educativa, que no debería tener un seguimiento tan constante y frecuente (habitual) de la actividad de los centros; sino una supervisión periódica, a medio o mejor largo plazo, con procesos estadísticos, válidos para el análisis de rendición de cuentas y la extrapolación de datos y propuestas: de ámbito general (sistema), y de dominio particular (centros implicados).

5.3. La Administración electrónica y la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación a la gestión de las redes de centros.

La Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (Ley 11/2007, de 22 de junio), reconoce, de forma general, el derecho a comunicarse y relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, e introduce un significativo impulso

legal hacia una Administración que, de manera normalizada, facilite la extensión y utilización de los medios electrónicos.

La *Administración electrónica* supone un nuevo sistema reglamentario de actuaciones administrativas automatizadas, donde se ordena otra vía para la gestión pública: publicación electrónica de boletines oficiales; instauración de sedes administrativas y creación de registros electrónicos, para la recepción y remisión de solicitudes y comunicaciones; y el uso en los trámites del procedimiento administrativo. Nos encontramos ante un verdadero reto de presente y de futuro para las Administraciones y ante un recurso ágil, cómodo y efectivo para los ciudadanos.

Este marco normativo es parejo con la dotación logística y de recursos (telemáticos, electrónicos, redes informáticas, etc.), que las administraciones están implantando, tanto para la gestión de los centros, de los servicios y programas, como de las Inspecciones educativas, para posibilitar la disposición inmediata y directa de los datos, junto con la explotación de los mismos.

El desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, permite una producción de datos más eficiente y estructurada. El progreso electrónico es medio y soporte de un nuevo orden en la gestión, con desplazamiento de la Inspección, que ya no es tan precisa para la asistencia burocrática; y queda un vacío funcional alarmante, porque la Inspección venía (viene) ocupando un alto porcentaje de su tiempo en las rutinas tradicionales de entrega de datos.

5.4. Las evaluaciones externas.

Las pruebas generales de rendimiento escolar (internacionales, nacionales y autonómicas), y la generalización de las evaluaciones de diagnóstico, proporcionan información de gran calado para el reajuste del sistema.

Todo proceso evaluador permite calificar el estado de los elementos evaluados, y así poder aplicar el oportuno plan de actuación que se derive del mismo. Las evaluaciones externas de los centros (en todos sus ámbitos temáticos), están descubriendo los grandes problemas de nuestros sistemas educativos, de entre los que destaca la falta de éxito escolar (un 30% de los alumnos de educación básica no consiguen el título). La Inspección educativa debería ocupar la mayor parte de su potencialidad, el enfoque de sus planes de trabajo, en la mejora real de dichos problemas.

5.5. La necesidad de respuesta a los problemas graves del Sistema educativo.

Según nuestro criterio, la principal opción que preocupará en el futuro a las Administraciones educativas será la concepción de su correspondiente Sistema escolar como un todo; y el mayor compromiso social que tendrán (algunas ya lo tienen) será el empeño por los resultados escolares generales. Esta visión produce un cambio histórico, porque el Centro educativo se sigue entendiendo como el espacio de las medidas administrativas, pero subordinado al contexto del Sistema, se considera desde la perspectiva de los resultados del mismo, en su conjunto.

Los estudios comparados, a nivel nacional e internacional, desvelan los factores donde más debe incidir el sistema educativo para su calidad, en extensión y profundidad; y nos advierten que la evolución y complejidad del sistema obliga a un seguimiento también complicado. Algunos de los componentes que mayor esfuerzo debería aplicarse son:

- La relación de autonomía y éxito escolar.
- Los resultados escolares y la práctica docente.
- La competencia curricular de los alumnos.
- Los conflictos de convivencia.

- La equidad en los procesos de admisión de alumnos.
- La atención a la diversidad.
- El abandono escolar.
- La efectividad de los recursos personales.
- La impartición de la lengua extranjera y sus resultados.
- La explotación y rentabilidad de las tecnologías de la información y la comunicación; y de los recursos informáticos.
- Las evaluaciones de diagnóstico como instrumento de cambio y mejora.
- El desequilibrio existente en España entre la disponibilidad de recursos (buenos o muy buenos) y, sin embargo, la pobreza de resultados.

El contenido de los planes de trabajo de la Inspección educativa tendría que articularse con estos elementos; y desde su contingencia descender a la situación en los centros.

6. El futuro de la acción de la Inspección Educativa: claves para la modernización.

Conforme con lo expresado, la Inspección necesita una innovación evidente, requiere la transformación de su perspectiva, de manera que su quehacer profesional tenga como centro el Sistema educativo. Las claves para su modernización tendrán que situarse, máximamente, en la finalidad, en la estructura y en los procesos, sin menoscabo de cambios menores en otros factores.

Adoptamos que el referente futuro de la Inspección sea el Sistema educativo; desde esa razón, presentamos un cuadro sinóptico para identificar las principales *medidas de renovación* que proponemos, para lo que comparamos la organización y el funcionamiento desde las *dos* perspectivas de la acción inspectora.

Perspectivas de acción e indicadores de la praxis inspectora	
Actualmente: el Centro docente	Propuesta futura: el Sistema educativo
Planificación y tiempos	
Planes de Actuación de medio y corto plazo.	Planes de actuación de <i>largo plazo</i>.
Tipología de las actuaciones	
Preponderancia de las actividades habituales (80%) e incidentales (10%), del tiempo de programación.	Preponderancia de las actividades de atención preferente, o <i>prioritarias</i>, y de las <i>específicas</i>, con una dedicación de tiempos en torno al 90%, entre ambas.
Contenidos de las actuaciones	
Temas y asuntos que afectan a los centros, desde su dimensión particular o privativa; aunque el conocimiento singular se pueda sumar al de otros centros y así conocer o influir en el Sistema educativo.	Temas o asuntos que afectan al Sistema educativo de forma total; aunque para su conocimiento se supervisen muestras de centros. La diferencia está en que desde el planteamiento genérico se revisan las situaciones particulares.

Formas de actuar	
<p>Trabajo esencialmente individualista.</p> <p>Enfoque nivelar o internivelar, pero con aislamiento.</p> <p>Generalmente, alto grado de capacidad personal del Inspector para decidir sus actuaciones.</p> <p>No son significativamente influyentes situaciones graves de desarreglo en las Inspecciones como:</p> <ul style="list-style-type: none"> Un escaso debate técnico. Procesos de coordinación mecánicos, con parco compromiso. La falta de criterios, pautas o medidas "ad hoc", para el trabajo. La carencia de tutela administrativa y la no resolución de las dudas profesionales. <p>Los plazos son más fáciles de relativizar.</p> <p>El tiempo de permanencia en la zona educativa hace que se pierda la distancia técnica.</p> <p>La permanencia en la zona del Inspector es factor favorable para un conocimiento más próximo de las problemáticas particulares.</p> <p>Dificultad para conciliar la intervención externa con la autonomía del centro.</p> <p>Conflicto para, en frecuentes ocasiones, disociar la intervención inspectora de la labor del Director.</p>	<p>Trabajo colegiado.</p> <p>Trabajo en equipo con pluralidad de perfiles profesionales.</p> <p>Actuación por orden explícita de servicio. La decisión personal del Inspector se subordina.</p> <p>El <i>debate clínico</i> es la principal estrategia, está institucionalizado.</p> <p>La coordinación es reflexiva, garante del trabajo responsable y cooperativo.</p> <p>El uso de criterios, códigos y normas, para la homogeneidad del procedimiento, es obligatorio, inexcusable.</p> <p>Los plazos determinan la acción.</p> <p>La distancia técnica se salvaguarda, al intervenir ocasionalmente, según lo programado.</p> <p>El conocimiento próximo se consigue con el uso de procesos razonables en el tiempo y con la aplicación de herramientas efectivas.</p> <p>Mayor equilibrio entre la intervención externa y la autonomía del centro.</p> <p>Mejor encuentro entre la labor de la Inspección y el respeto al rol de los Directores.</p>
Instrumentación de la acción	
<p>Normalmente, poca o deficitaria utilización de herramientas homologadas.</p> <p>Alta discrecionalidad en el uso de instrumentos.</p>	<p>Utilización ordinaria y permanente de guías y protocolos oficiales, testados y registrados.</p> <p>Sujeción de los instrumentos al catálogo estandarizado.</p>

Tipos de Informes	
<p>Informes internos y dirigidos a las dimensiones o problemática de cada Centro, abarcan medidas concretas.</p> <p>Otros informes de ámbito temático que comprenden situaciones de colectividad.</p>	<p>Informes públicos y enfocados a las dimensiones del sistema educativo, con medidas genéricas; sin menoscabo de que posteriormente puedan incidir de forma concreta en los centros afectados.</p> <p>Informes sobre elementos, variables, temas o asuntos monográficos de contexto, con naturaleza de valor añadido para la mejora universal del sistema.</p>
Asignación de las cargas de trabajo	
<p>Principalmente, según <i>lotes de centros</i> docentes y servicios de una determinada zona educativa o territorio limitado.</p> <p>En segunda medida, por áreas de acción.</p>	<p>Eliminación de los lotes de centros y ajuste del trabajo por áreas de acción.</p> <p>Principio de territorialidad amplio, mantenimiento de circunscripción propia solo a efectos de atención incidental</p>
Programación del trabajo	
<p>Especialmente, en relación con los centros y servicios asignados a cada uno de los Inspectores (<i>lotes</i>).</p> <p>En menor medida, según la adscripción del Inspector a determinadas áreas de acción o funcionalidad, donde se puede actuar en muestras de centros.</p> <p>De forma directa, a veces según proceso estadístico.</p> <p>Preeminencia en la planificación de actuaciones concretas, de ámbito ordinario.</p> <p>Desequilibrio interno en los planes de actuación, donde es evidente la discordancia entre el número de actividades programadas y los tiempos previstos.</p>	<p>Según la adscripción de los Inspectores a las áreas de acción que determine el Plan de trabajo.</p> <p>La intervención en muestras significativas de centros o servicios es la táctica básica.</p> <p>De forma paramétrica. Siempre prioridad de actuaciones periódicas y sujetas a procesos estadísticos.</p> <p>Relevancia de actuaciones amplias, de ámbito generalizado.</p> <p>Control severo de la proporción entre las actividades programadas y los tiempos de ejecución.</p>
Seguimiento y resultados	
<p>No incide destacadamente la disfunción de la falta de continuidad en las encomiendas que se hagan a los centros.</p>	<p>El seguimiento longitudinal, metódico, permanente, de las medidas, demandas y requerimientos efectuados a los centros, es imprescindible.</p>

Poca o nula rendición de cuentas, por parte de los Inspectores.

Clara sujeción a la evaluación de lo realizado y al reajuste de mejora, con valoración de responsabilidades.

De las medidas enunciadas, conviene profundizar en algunas reflexiones con respecto a los tipos de intervención, los medios y la estructura, para resaltar el posible beneficio de los siguientes cambios:

a) En el presente, las actividades *habituales u ordinarias*, junto con las *incidentales*, ocupan tiempos cercanos al 90% de disponibilidad de la Inspección; resultando una saturación de la potencialidad de la Inspección (anualmente, sobre los centros se viene realizando una media de setenta actuaciones habituales distintas), y poca ascendencia en la optimización del sistema.

El considerar infructuoso, o de menguada rentabilidad, el desarrollo de actividades ordinarias (habituales), nos correlaciona el proponer que el modelo de *asignación de lotes de centros* a cada inspector está caducado, es un patrón improductivo, impropio de las necesidades de los nuevos sistemas educativos.

La alternativa futura es un proceso progresivo de abandono de ese tipo de actuaciones *menores*, para utilizar los tiempos en otras acciones más provechosas y específicas, con contenido genérico (sistémico); asumidas por equipos pluridisciplinarios de inspectores, con criterio estadístico (muestras selectivas de centros), ceñidas a procesos metódicos y homologados (instrumentos de protocolo), con evacuación de informes públicos de mejora; y con seguimiento de su incidencia real en los cambios que deben abordar los centros.

Necesitamos estudios monográficos de contexto, evaluaciones y mediciones homogéneas, que afecten a zonas completas, a poblaciones enteras, a cohortes de población escolar, para el cambio del Sistema educativo.

El modelo propuesto no excluye la atención de las actuaciones *incidentales*, cuya cobertura suele ser imprescindible para las autoridades educativas, pero se racionaliza el seguimiento, en la medida que se abordarían desde el trabajo cooperativo de los equipos que se designaran.

b) Los planes a corto o medio plazo deben cambiarse por planes de *largo plazo*, para equilibrar los tiempos en razón de la finalidad y los objetivos del Sistema.

c) La Inspección debería depender orgánicamente de la máxima autoridad educativa, de la correspondiente Administración, con independencia y al margen de la Administración periférica territorial, para estar desvinculada del territorio y actuar con una visión amplia del conjunto del sistema.

d) El enfoque individualista y fragmentado en la programación del trabajo de los Inspectores debe desaparecer. La intervención colegiada y cooperativa, de trabajo conjunto y de equipo, tendría que ser la ordinaria.

e) La práctica inspectora, en lo operativo, debe siempre soportarse en recursos técnicos, para una buena instrumentación (guías, protocolos, formularios, aplicaciones, etc.); las acciones libres, sin criterio, deben ser excepcionales.

f) El perfeccionamiento debe tener una institucionalización obligada, planteando la formación como un derecho y un deber, concertados con el ejercicio inspector en los planes de trabajo.

g) El principal compromiso de la Inspección con el Sistema educativo debe apreciarse a través de la producción de informes de juicio técnico, que tendrían que ser

obligatoriamente públicos y condicionantes para las partes afectadas, en la mayor medida de lo posible.

h) Las Administraciones educativas tienen que definir el papel institucional de la Inspección, delimitando su acción de forma propia y dissociada del resto de las unidades administrativas; para lo que es substancial enfocar su intervención hacia los problemas relevantes del Sistema educativo.

i) La Inspección debe participar en los órganos consultivos y de evaluación que cada Comunidad Autónoma implante, para hacer llegar su conocimiento y las oportunas propuestas.

Concluimos, y lo hacemos con la idea raíz de que la Inspección moderna necesita otros compromisos y estructuras, con un ámbito funcional que responda a las necesidades socioeducativas reales. En esta dirección, las Administraciones públicas deberían transformarla, modernizarla, de forma relevante, en su misión, planificación y procesos. Todo ello, desde un nuevo ámbito orgánico y técnico, con aprovechamiento de la valía de los profesionales que la conforman, para generar un valor añadido acorde con las verdaderas carestías en materia de educación. Esa nueva expectativa la daría el asumir que el *objeto* de la Inspección es el Sistema educativo.

7. Bibliografía y documentos.

ADIDE-Andalucía (2009): Desarrollo de un modelo de intervención de la Inspección Educativa de Andalucía situado en el Centro Educativo. <http://www.adideandalucia.es>

Egido Gálvez, I. (2008): "La autonomía de los centros escolares en la Unión Europea"; en VV. AA.: *La autonomía de los centros escolares*. Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.

Esteban Frades, S. (2007): "Reflexiones sobre las antinomias de la Inspección Educativa en España. Un problema sin resolver". *Revista Avances de Supervisión Educativa* (nº 6, junio).

Ministerio de Educación (2010): *Pisa 2009. Programa para la evaluación internacional de los alumnos. OCDE. Informe Español*. Madrid. Edita la Secretaría General Técnica.

Mourshed, M.; Chijioke, Ch.; y Barber, M. (2010): *How the world's most improved school systems keep getting better*. McKinsey&Company.

Sarasúa, A. (2010): "La Inspección de educación en vía muerta". *Revista Escuela*, nº 3876 (septiembre).

- (2011): "La Inspección, pasado, presente y futuro". *Revista Escuela*, nº 3912 (junio).

Secadura Navarro, T. (2005): "La Inspección Educativa y la autonomía de gestión de los Centros docentes". Jornadas de Inspección Educativa: *La Inspección de Educación y la autonomía de los centros*. Madrid. Ministerio de Educación y Ciencia.

- (2008): "Principios de organización de la Inspección educativa en el Estado español: fortalezas y debilidades". *Revista Avances de Supervisión Educativa* (nº 8, mayo).

- (2009): "Supervisión y compromiso con los sistemas educativos". *Congreso Iberoamericano de Supervisión Educativa*. Santander. Ministerio de Educación.

[1] Para profundizar véase el Artículo: Secadura, T. (2008) "Principios de organización de la Inspección educativa en el Estado español: fortalezas y debilidades". *Revista Avances de Supervisión Educativa* (nº 8, mayo).