

LA INSPECCIÓN DE EDUCACIÓN COMO SERVICIO PÚBLICO

escrito por Ángel Diez

Ángel Diez
Presidente de ADIDE Federación

RESUMEN

La Inspección está constituida por expertos en educación, con una acreditada trayectoria como docentes de los diferentes niveles y etapas educativas, con conocimientos especializados de las diferentes disciplinas, con experiencia en la dirección de centros en la mayor parte de los casos, con conocimientos de legislación y del procedimiento administrativo, con dominio de las técnicas propias de la profesión y con un conocimiento del sistema educativo que no es solo fruto del estudio, sino sobre todo el resultado de una labor de permanente contacto con los centros y los servicios educativos. A la Inspección le corresponde aportar el criterio experto a las direcciones de los centros y a las Administraciones educativas. Ese es uno de los servicios fundamentales que puede rendir la Inspección de educación ahora y en el futuro.

El término *inspección* tiene diversos significados. En nuestra profesión lo utilizamos con frecuencia, pero unas veces nos referimos a las actividades de inspección, otras al órgano encargado de planificar y realizar esas actividades o a la unidad concreta que las realiza y otras a la potestad de inspeccionar. Según el contexto, *inspección* significa una u otra cosa.

La potestad de inspeccionar, es decir, el poder jurídico de establecer una serie de actuaciones que se realizarán sobre otros (los centros educativos, las actividades que tienen lugar en los centros, todas las personas que participan en las mismas, etc.) con la finalidad determinada por la ley reside en el gobierno. Es un principio general que quien tiene la competencia material sobre algo tiene también la competencia de inspección o, dicho de otro modo, el titular de la competencia material (para regular, organizar, planificar, ejecutar) es, a la vez, el titular de la potestad de inspección.

La Constitución española de 1978 establece en el artículo 27.8 que “Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes”.

Las sucesivas leyes de educación han aquilatado el concepto. La LOE[1] concreta que “corresponde a las Administraciones públicas competentes ordenar, regular y ejercer la inspección educativa dentro del respectivo ámbito territorial” (artículo 148.2). También nos dice sobre quién y sobre qué se ejercerá la inspección educativa y con qué finalidad: “La inspección educativa se realizará sobre todos los elementos y aspectos del sistema educativo, a fin de asegurar el cumplimiento de las leyes, la garantía de los derechos y la observancia de los deberes de cuantos participan en los procesos de enseñanza y aprendizaje, la mejora del sistema educativo y la calidad y equidad de la enseñanza” (art. 148.3). Ya tenemos, pues, establecidos los elementos esenciales de la potestad de inspección educativa.

A continuación, la propia LOE distingue entre la alta inspección educativa, que reserva para el Estado, con el fin de “garantizar el cumplimiento de las facultades que le están atribuidas en materia de enseñanza y la observancia de los principios y normas constitucionales

aplicables y demás normas básicas que desarrollan el artículo 27 de la Constitución” (art. 148) y la inspección educativa, que “será ejercida por las Administraciones educativas a través de funcionarios públicos del Cuerpo de Inspectores de Educación, así como los pertenecientes al extinguido Cuerpo de Inspectores al servicio de la Administración educativa” (art. 152).

En tres artículos más (arts. 151, 153 y 154) la LOE sienta las bases de la inspección: la organización de la inspección educativa corresponde a las Administraciones educativas en sus respectivos ámbitos territoriales (las de todas las Comunidades Autónomas y la del Estado, el Ministerio de Educación, respecto de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y los centros españoles en el extranjero); los órganos de inspección que establezcan las administraciones educativas ejercerán las funciones que fija la ley, mediante los inspectores, que cuentan con una serie de atribuciones para poder realizar las funciones de inspección (acceso a los centros educativos, sus actividades, la documentación pedagógica y administrativa, colaboración de funcionarios y responsables de los centros y los servicios educativos, consideración de autoridad pública).

Las Comunidades Autónomas, todas ellas con plenas competencias en materia de educación desde el año 2000, han desarrollado la regulación de la inspección de educación de manera desigual, bien mediante leyes y decretos, bien mediante decretos solamente y, en algún caso, mediante órdenes y resoluciones.

La estructura de las diferentes Inspecciones[2] territoriales (el órgano encargado de realizar la actividad de inspección) es más o menos compleja. En buena medida, esto es así por las diferencias que se dan entre unas Comunidades y otras. Tenemos inspecciones que no llegan a quince efectivos (La Rioja) y otras que llegan o superan los doscientos cincuenta (Andalucía y Cataluña). Entre estos límites se sitúan todas las demás. Unas son uniprovinciales. Otras se organizan por provincias o por territorios menores que la provincia.

La LOE fija un catálogo de ocho funciones para la Inspección educativa, que es abierto. Tienen el carácter de funciones mínimas, que pueden completarse por las Administraciones educativas en el ámbito de sus competencias. Así se ha entendido desde los primeros trasposos de competencias en materia de educación del Estado a las Comunidades Autónomas de acuerdo con los respectivos Estatutos de Autonomía.

La regulación de las funciones de la Inspección educativa mediante ley orgánica despliega directamente el alcance de la norma del artículo 27.8 de la Constitución (“Los poderes públicos inspeccionarán...”).

Antes de la LOE se han ocupado de las funciones de la Inspección educativa la LOCE[3] (art. 105), la LOPEGCD[4] (art. 36), la LOGSE[5] (art. 61) y la LGE[6] (art. 142). En el período preconstitucional y aún antes del anterior régimen político, encontramos algunas referencias generales en las leyes de educación y una regulación de funciones más detallada en los reglamentos[7].

En síntesis, las funciones legales de la Inspección son las de supervisión y control del funcionamiento de los centros, la supervisión de la práctica docente y de la función directiva, la participación en la evaluación del sistema educativo y de los elementos que lo integran, la vigilancia del cumplimiento de la legalidad vigente, el asesoramiento a los distintos sectores de la comunidad educativa (dirección, profesorado, alumnos, familias) en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones, así como informar a la Administración educativa en la que está incardinada de aquello que se le solicite en relación con sus funciones o, de oficio, de aquello que conozca en el ejercicio de las mismas.

Desde la LOPEGCD a la LOE no han variado substancialmente estas funciones. El cambio más importante se produjo en el tránsito de la LGE, de 1970, a la regulación de la LOGSE, de 1990, y de la LOPEGCD, de 1995, que refuerzan la perspectiva pedagógica y amplían el horizonte de la función evaluadora, dejando en un lugar menos preeminente la pura función de control de la legalidad, inherente a todas las inspecciones y abriendo el foco del asesoramiento a toda la comunidad educativa. Es una concepción de la Inspección menos administrativa y más pedagógica.

Contribuyeron, sin duda, a esta transformación de las funciones de la Inspección las diferentes regulaciones reglamentarias de las Administraciones educativas de las Comunidades Autónomas[8] con competencias plenas y la del Ministerio de Educación[9] que vieron la luz en los años ochenta y noventa, anticipando funciones o perspectivas que finalmente recogerían la LOGSE y la LOPEGCD respectivamente.

En la LOGSE todavía no se atribuye la consideración de autoridad pública a los inspectores en el ejercicio de sus funciones. Se establece en la LOPEGCD, pero ya la habían anticipado buena parte de los decretos a los que nos acabamos de referir.

A partir de la LOPEGCD se verá potenciada la función de evaluación, que añade a la fórmula de la LOGSE (“Participar en la evaluación del sistema educativo” [art. 61.1.b]), lo siguiente: “especialmente en la que corresponde a los centros escolares, a la función directiva y a la función docente, a través del análisis de la organización, funcionamiento y resultados de los mismos” (art. 36.c).

La LOCE (art. 105.1.c) mantuvo la redacción de la LOPEGCD respecto de esta función. La LOE vuelve a una redacción más escueta (art. 151.c: “Participar en la evaluación del sistema educativo y de los elementos que lo integran”), poniendo el acento, por otra parte, en la supervisión de la práctica docente y de la función directiva y la colaboración en su mejora continua (art. 151.b).

En los últimos años y, en particular, a partir de la difusión de los informes PISA y del compromiso de la Unión Europea en el desarrollo de la llamada Estrategia de Lisboa, que arranca en el Consejo Europeo de marzo de 2000, se está volviendo la vista hacia los resultados y se está potenciando el papel de los institutos o agencias de evaluación y, en definitiva, se están extendiendo las evaluaciones de diagnóstico, censales o sobre una muestra de centros, en las que la Inspección puede tener un cierto papel, pero no es quien asume la responsabilidad del diseño de las pruebas ni del análisis de las mismas. Sin embargo, puede jugar un papel particularmente relevante en la explotación de los resultados a través de la orientación y asesoramiento a los centros dirigida a la mejora.

La LOPEGCD abrió el camino de la autonomía pedagógica, organizativa y de gestión de los recursos de los centros educativos. La clave es el proyecto educativo de los centros. La LOE sigue la misma línea de potenciar la autonomía de los centros[10]. También configura una dirección de los centros públicos reforzada, tanto en la dimensión pedagógica como en la administrativa, tal y como aparecía ya en la LOCE. No atribuye la LOE, sin embargo, la condición de autoridad pública a los directores. Eso lo harán un poco más tarde las posteriores regulaciones autonómicas.

En este contexto (reforzamiento de las direcciones de los centros públicos –que incluye la colaboración o la participación de los directores en la evaluación del profesorado–, mayor autonomía de los centros, expansión de las evaluaciones diagnósticas de carácter general) nos podemos preguntar en qué medida se han de ver afectadas las funciones de la Inspección educativa. ¿Es una amenaza para la Inspección que se potencie el liderazgo de

las direcciones de los centros? ¿Es también una amenaza el desarrollo de las evaluaciones de diagnóstico gestionadas por institutos o agencias de evaluación?

Las funciones de la Inspección educativa han ido variando con el transcurso del tiempo. Cuando se crea la Inspección profesional de primaria, a mediados del siglo XIX^[11], aparecen dibujadas claramente las primeras funciones que se asignan a la Inspección. Se trata –utilizando el lenguaje de hoy– de: velar por el cumplimiento de las normas, supervisar las actividades de los centros (mediante las visitas de inspección), asesorar y orientar a los docentes y realizar informes destinados a la Administración educativa competente.

La época en que el catálogo de funciones de la Inspección de primaria ha sido más extenso se corresponde con el reglamento de 1967 (citado), que incluye desde el control de legalidad a funciones asesoras de los centros y de verificación del rendimiento del sistema educativo, junto con funciones técnicas de colaboración en la gestión del Ministerio (en relación con aspectos pedagógicos –planes de estudio, libros de texto y material didáctico–, de personal –selección del profesorado, concesión de permisos, propuesta de sanciones y de recompensas–, de previsión y realización de obras –construcciones escolares, planificación escolar– y de autorizaciones de centros no estatales). Con el desarrollo de la estructura de la Administración educativa, buena parte de esas funciones han sido asumidas por el Ministerio de Educación en un primer momento y después por las Consejerías de las Comunidades Autónomas.

En los últimos años, en particular desde la LOPEGCD, la regulación general de las funciones de la Inspección educativa se ha mantenido bastante estable. Otra cosa es considerar que, al final, son los planes de inspección que se establecen anualmente por parte de las Administraciones educativas y por la dirección de las Inspecciones correspondientes los que determinan las prioridades, el mayor peso de una función u otra y las agendas de trabajo de inspectores e inspectoras.

Sea como sea, la Inspección está constituida por expertos en educación, con una acreditada trayectoria como docentes de los diferentes niveles y etapas educativas, con conocimientos especializados de las diferentes disciplinas, con experiencia en la dirección de centros en la mayor parte de los casos, con conocimientos de legislación y del procedimiento administrativo, con dominio de las técnicas propias de la profesión y con un conocimiento del sistema educativo que no es solo fruto del estudio, sino sobre todo el resultado de una labor de permanente contacto con los centros y los servicios educativos. No hay ningún otro colectivo en el sistema que esté en mejor disposición que la Inspección para asesorar, orientar, supervisar y evaluar el funcionamiento de los centros, la práctica docente y el ejercicio de la dirección, desde el presupuesto del cumplimiento de la legalidad y de la garantía de los derechos de quienes forman parte de la comunidad educativa. Todo ello dirigido a la mejora de la educación en cada centro concreto, a través de cada programa de innovación y de cada proyecto educativo que se ponga en marcha.

Desarrollar la autonomía de los centros educativos requiere asesoramiento y evaluación de los resultados. Introducir cambios en la organización de los centros y en la práctica docente, mejorar los resultados y aprovechar la tecnología disponible son tareas de las direcciones y de los equipos docentes. La Inspección educativa tiene un importante papel en estos procesos. A la Inspección le corresponde aportar el criterio experto a las direcciones de los centros y a las Administraciones educativas. Ese es, a mi entender, uno de los servicios fundamentales que puede rendir la Inspección de educación ahora y en el futuro.

Ángel Díez

Presidente de ADIDE Federación

-
- [1] Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación (BOE 04.05.2006).
- [2] Escribiremos Inspección en mayúscula cuando nos refiramos al órgano de inspección.
- [3] LO 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación.
- [4] LO 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, evaluación y gobierno de los centros docentes.
- [5] LO 1/1990, de 3 d'octubre, de ordenación general del sistema educativo.
- [6] Ley 14/1970, de 4 de agosto, general de educación y financiamiento de la reforma educativa.
- [7] El Decreto de 2 de diciembre de 1932, considerado el tercer reglamento de la Inspección de primaria, mantuvo su vigencia hasta el año 1967, si bien la finalidad de la inspección y las funciones ejercidas por los inspectores se vieron modificadas por disposiciones de rango menor.
- El Decreto 2915/1967, de 23 de noviembre, llegó a enumerar hasta 25 funciones diferentes para la Inspección de primaria.
- [8] Entre 1986 y 1993 se dictan diferentes decretos reguladores de las funciones y la organización de las respectivas Inspecciones educativas: Valencia (1986 y 1992), Galicia (1986 y 1993), Andalucía (1987 y 1993), País Vasco (1988), Canarias (1988), Cataluña (1989), Navarra (1990 y 1992).
- [9] RD 1524/1989, de 15 de diciembre.
- [10] Los informes internacionales indican que los centros con mayor autonomía de gestión consiguen, en general, mejores resultados.
- [11] Se crea por un Real Decreto de 30 de marzo de 1849. El primer reglamento, que establece la estructura, las funciones y atribuciones de los inspectores y el sistema de provisión de vacantes, lo establece el Real Decreto de 20 de mayo de 1849.