

EL FUTURO DE LA INSPECCIÓN EDUCATIVA EN ANDALUCÍA: UNA ALTERNATIVA DE PROGRESO

/

THE FUTURE OF EDUCATION INSPECTION IN ANDALUCIA: AN ALTERNATIVE FOR PROGRESS

José Orihuela Guerrero

Inspector de educación del Servicio de Inspección Educativa de Huelva.

Licenciado y Doctor en Filosofía por las Universidades de Sevilla y Huelva.

Licenciado en Antropología Social y Cultural por la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

jose.orihuela.ext@juntadeandalucia.es

Resumen

Partiendo de la evidencia de que vivimos en una sociedad estratificada, y que en consecuencia los sistemas educativos engloban a colectivos que en muchas ocasiones defienden intereses contrapuestos, se aborda el papel que ha de jugar la inspección educativa en el futuro. Se analiza la incontinencia legislativa que padece nuestro ordenamiento pedagógico y la consecuente desconexión entre la administración y las comunidades educativas, así como las condiciones de trabajo de la inspección y su obsoleta estructura organizativa, abogándose por un mayor grado de independencia y operatividad así como por una mayor descentralización en la toma de decisiones.

Principales Conclusiones Alcanzadas: La propuesta de futuro gira en torno a la concepción de la inspección de educación como agente de cambio educativo, para lo cual se propugna la ubicación del cuerpo a nivel profesional como un

órgano de carácter docente y a nivel institucional como un ente dependiente del poder legislativo, con un sistema de selección basado en la trayectoria profesional ejercida y un sistema democrático de organización interna.

Palabras Clave: inspección educativa - sistema educativo - cambio educativo - organización y funcionamiento

Abstract:

Subject: This report deals with the role that the educational inspection should play in the future, having in mind that we are living in a stratified society and consequently the education systems embrace different groups which, in many occasions, support opposite interests.

In this sense, it is analyzed the legislative incontinence suffered by our pedagogic code and the lack of relation between the Administration and the Educational Communities, as well as, the inspection working conditions and its ancient organizational structure. For those reasons, we are going to defend not only a higher grade of independence and operational capacity, but also, the importance of decentralization, in the adoption of specific and concrete decisions.

Advance of the Main Conclusions: The future proposal is related to the conception of the educational inspection as an educative changing agent and therefore, we are going to propose the placement of these professionals as a teaching character organ and as a dependent entity on the legislature, which should have a selection system based on a professional career and on a democratic system of internal organization.

Key words: Educational Inspection – Education System – Educational Change – Organization and Functioning.

1. El Sistema Educativo.

Los sistemas educativos no son estructuras aisladas que funcionan de forma autónoma respecto de su entorno ecológico social, es decir, de su entorno ideológico, económico y sociopolítico. A nuestro juicio esta afirmación constituye el punto de partida del que ha de brotar cualquier reflexión sobre los acontecimientos que se producen en dichos sistemas.

La institución escolar forma parte de un entramado más global de carácter pedagógico, que a su vez se inserta en una más compleja y omniabarcante esfera social. Ello implica tanto que los agentes educativos no son solo los docentes como el hecho de que dicha institución tiene dos funciones fundamentales: por una parte la de reproducir el sistema sociopolítico -entendida la expresión en el sentido amplio que le damos en esta comunicación, es decir, incluyendo los elementos ideológicos, jurídico-políticos y socioeconómicos- imperante en la sociedad y por otra la de innovar y adaptar a sus miembros para que sean capaces de afrontar los inevitables cambios que se producen en el devenir histórico.

La conjunción de esos dos factores en el actual entramado organizativo nos obliga a establecer que, como lugar de encuentro que es de diversos colectivos -administración, profesorado, alumnado, familias-, el mundo escolar es también un espacio de choque de intereses, un ámbito conflictivo donde las distintas fuerzas que confluyen se posicionan en último extremo en torno a una dialéctica que se establece alrededor de la pugna global entre reproducción y cambio innovador.

Este carácter conflictivo de la realidad escolar, reflejo desde luego del carácter intrínsecamente conflictivo y cambiante de la realidad natural y social misma, se ve además reforzado en la praxis cotidiana por el hecho de que nuestros sistemas educativos reglados forman parte de una sociedad estratificada donde los seres humanos se agrupan en clases sociales con intereses muchas veces contrapuestos. Esto obliga a constatar el hecho evidente e innegable de que el profesorado, las familias y el alumnado no forman a su vez grupos homogéneos, sino que cada comunidad escolar se desenvuelve en un entorno ideológico y sociopolítico que viene en buena medida determinado por la posición que los

miembros de los distintos sectores que la componen ocupan en el sistema de estratificación social.

Y estas son las coordenadas en que se inserta en el mundo real el trabajo de la inspección educativa. Consideramos que no tener en cuenta este contexto conduce irremediabilmente a la esterilidad de buena parte de los esfuerzos que se puedan realizar para mejorar la práctica inspectora y por tanto el sistema educativo en su conjunto.

2. Situaciones y Propuestas.

2.1. La Incontinencia Legislativa y la Desconexión entre la Administración y las Comunidades Educativas.

Uno de los más graves problemas que el sistema educativo tiene planteados es la incapacidad mostrada por el régimen político surgido de la Constitución de 1978 de articular un consenso que impidiera el penoso espectáculo al que asistimos en un país que promedia una ley orgánica de educación cada cinco años. Se trata de un absoluto despropósito, pues existe un amplio consenso en torno a la idea de que la operatividad de una reforma educativa solo puede evaluarse con seriedad en períodos de tiempo comprendidos entre los quince y los veinticinco años. Y para colmo de males el debate político en educación se centra en cuestiones tangenciales al funcionamiento profundo del sistema, mientras temas capitales como el de la selección y formación del profesorado no terminan de abordarse con el rigor necesario y su solución queda relegada una y otra vez en tanto se impone la más hueca retórica.

Esa incontinencia legislativa ha provocado un efecto extremadamente perverso al obligar a los centros de enseñanza a crear unas estructuras profundas de funcionamiento que subyacen y se perpetúan por debajo de los cambios pretendidos por el legislador de turno, en un lógico intento de sobrevivir con cierta coherencia a los vaivenes que impone la administración política. La persistencia de esta situación ha terminado por generar con el paso de los años una clara desconexión entre las administraciones educativas y los centros de enseñanza, hasta el punto de que en la práctica real se ha producido un claro divorcio entre las exigencias legislativas -percibidas por los centros como literatura burocrática-

y el funcionamiento cotidiano de las comunidades educativas -regido por usos y costumbres en buena parte ajenos a los dictados de la administración política-.

Ello obliga a que la tarea inspectora, si quiere ser realmente eficaz, distinga con claridad entre el fárrago legislativo actualmente vigente y el funcionamiento efectivo de las comunidades educativas sobre las que ejerce su actuación.

2.2. Las Condiciones Profesionales (materiales y estructurales) de la Inspección.

Pero es obvio que lo que más inmediatamente afecta a la labor de los miembros que conforman la inspección educativa son las condiciones materiales reales en las que se desenvuelve su trabajo. Y aunque la situación en los distintos servicios provinciales dista mucho de ser homogénea, hay problemas comunes a todo el colectivo con independencia del lugar donde se ejerzan las funciones concretas.

Heredera de una larga historia, la situación actual de la función inspectora arrastra una serie de problemas pendientes de solución y que no se terminan de afrontar de modo decidido. Esta inercia provoca su enquistamiento y lastra considerablemente la adaptación de la inspección a los nuevos vientos que soplan en nuestra sociedad, originando un marco de trabajo que no favorece precisamente la existencia de un clima de motivación personal que consideramos imprescindible para alcanzar a plena satisfacción los objetivos propuestos.

Se trata de reivindicaciones históricas, aunque como algún miembro de este cuerpo ha expresado ya casi podríamos calificarlas de “prehistóricas” por su persistencia en el tiempo y por ser una encarnación paradigmática del dicho popular que reza “contra el vicio de pedir está la virtud de no dar”. Por señalar algunas, baste mencionar la nunca conseguida actualización de las indemnizaciones por kilometraje -atendiendo a cuestiones sobre precio de combustible, desgaste del vehículo, etc.-, la suscripción de un seguro por parte de la Consejería que cubra a todo riesgo los vehículos de los inspectores durante el ejercicio de su tarea -en tanto no se dote al Servicio de Inspección con vehículos propios-, la dotación de recursos que fomenten la movilidad y la conectividad -ordenadores portátiles, tablets, etc.-, la adscripción de complementos específicos

ligados a la carrera docente -considerando la responsabilidad y las especiales características del puesto, así como un plus de peligrosidad por la constante exposición a la conducción en carretera-, el mismo régimen de jornada -con las peculiaridades de flexibilidad propias del desempeño de nuestra labor y teniendo en cuenta el trabajo en el domicilio o las dobles jornadas encubiertas-, vacaciones, licencias y permisos que corresponde al resto de trabajadores que pertenecen a la función pública docente, o la remuneración por la impartición de cursos de formación.

Sirvan estos puntos de mero botón de muestra de un tipo de reivindicaciones que la administración política, y desgraciadamente parece que también en más de una fase las propias asociaciones en que nos organizamos los inspectores, se ha empeñado hasta el momento en no atender con pretextos que van adaptándose a las distintas coyunturas económicas por las que atraviesa la sociedad a lo largo del tiempo. Entendemos que ni la resignación ni la táctica dilatoria de dejar pudrirse los problemas contribuyen a su solución, por lo que recomendamos un análisis serio y riguroso de la situación que temporalice su abordaje y establezca plazos realistas para su solución.

2.3. Una Estructura Anquilosada y con Resabios Decimonónicos.

Pero la larga historia de la inspección educativa no solo nos proporciona como herencia una serie de circunstancias laborales y profesionales manifiestamente mejorables, sino que además lastra de forma mucho más peligrosa la propia supervivencia del cuerpo en la medida que impide avanzar hacia una concepción de éste propia del siglo XXI. En efecto, la inspección educativa permanece aún prisionera de una estructura organizativa anclada en el pasado y producto de regímenes autoritarios que la concibieron en su momento más como un cuerpo de vigilancia y represión que como un colectivo encaminado a impulsar los procesos de mejora educativa en el seno de una sociedad democrática. De este modo, en sus principios de actuación echamos en falta valores como la iniciativa personal, la autonomía, o la gestión democrática de la organización, que necesariamente equilibrarían otros principios más inscritos en la lógica tradicional del sistema como los de jerarquía y obediencia.

Y ello porque si bien es cierto que las estructuras fuertemente jerarquizadas y carentes del más mínimo principio de democracia interna -tal como lo es en la actualidad la inspección educativa- son bastante eficaces a la hora de transmitir las consignas emanadas desde las cúpulas hacia las bases de las organizaciones, resultan sin embargo ser bastante inoperantes en el momento en que pretenden recoger la información generada en la base para hacérsela llegar a la cúpula. Y esto supone una amenaza para el buen funcionamiento del sistema en su conjunto, pues sucede precisamente en un momento como el actual en que existe una clara brecha entre lo dictado por parte de la administración que toma las decisiones y la praxis cotidiana de las comunidades educativas encargadas de llevarlo a cabo.

Por ello es perentorio el establecimiento de un canal de información riguroso y profesional que permita que la información circule libremente en todos los sentidos y direcciones. Salvo que se pretenda enmascarar la realidad con unas anteojeras previamente diseñadas que terminen ahogando la expresión de lo que ocurre -cosa que no creemos-, consideramos que es del todo imprescindible dotar a la inspección educativa -probablemente el órgano que todavía atesora mayor prestigio entre las comunidades educativas de cuantos conforman la administración- de la autonomía de decisión y organización que requiere una tarea que con urgencia ha de afrontar la reconstitución de los tejidos de confianza hoy día ciertamente maltrechos que conectan a los distintos niveles del sistema educativo.

2.4. Independencia y Operatividad versus Burocracia Inútil.

Comencemos en este punto declarando que el carácter burocrático o eficaz de una forma de trabajo no depende de la cantidad de papel que genere un determinado modo de organizar las tareas, sino de la eficacia de los documentos que se elaboren. Es por ello que resulta decisivo, si no queremos enterrar literalmente a todos los sectores de la administración educativa en un escolástico galimatías de protocolos, formularios y datos absolutamente irrelevantes, lograr un sistema organizativo que garantice la independencia a la hora de elaborar los documentos necesarios para desarrollar nuestra labor y la operatividad de éstos a

la hora de aportar datos significativos, para ulteriormente tomar medidas adecuadas encaminadas a solucionar los problemas.

Esta independencia por la que abogamos es el instrumento imprescindible que permitiría a la inspección educativa realizar una efectiva tarea de supervisión, evaluación, asesoramiento y mediación tanto sobre los centros educativos y sus comunidades como sobre los servicios articulados por la administración política para lograr los objetivos fijados. Creemos firmemente que solo una inspección educativa independiente de dicho poder ejecutivo, y capaz por tanto de autogestionar su trabajo, puede proporcionar a aquel tanto un adecuado diagnóstico de la situación como una adecuada propuesta de medidas que sirvan realmente para mejorar el funcionamiento del sistema en su conjunto.

2.5. Una Falsa Dicotomía: Autonomía Provincial versus Homologación Regional.

Es evidente que la planificación del trabajo es un requisito inexcusable para lograr la operatividad que cualquier tarea requiere. Pero también aquí la añeja estructura piramidal y jerárquica que nos encorseta impide una organización racional del trabajo. Dicho de otro modo, los Planes Provinciales de Inspección no pueden seguir siendo un mero sucedáneo de los Planes Generales elaborados en la sede central, sino el fruto del análisis de necesidades que los distintos servicios provinciales de inspección realicen en función del conocimiento que tienen de sus respectivas realidades territoriales.

El Plan General debería limitarse a establecer, desde luego con un alto y efectivo nivel de homologación, algunas actuaciones comunes y a elaborar las grandes líneas generales de inserción de las iniciativas provinciales. Ello obligaría obviamente a realizar un trabajo de ida y vuelta desde los servicios provinciales hacia la sede central que garantizaría la existencia de un debate y análisis ampliamente enriquecedores de cara a la mejora de las distintas actuaciones.

Y quede claro que la necesaria homologación de las actuaciones en todo el territorio andaluz no está en absoluto reñida con la autonomía de los servicios provinciales. Unos servicios que dicho sea de paso siguen siendo reflejo de la obsoleta estructura provincial que el Estado ha heredado de épocas pretéritas y

que en la actualidad no responde a ninguna lógica socioproductiva y política real. Ello nos obliga a abogar por una cada vez más necesaria autonomía de los equipos de zona, que trabajan en marcos socioculturales muchas veces bastante diferentes y que requieren una adecuada contextualización de las actuaciones generales y en muchos casos de la articulación de actuaciones específicas para dar solución a problemas también específicos que aquejan a tales entornos territoriales.

Para finalizar este epígrafe diremos que el control no está reñido con la confianza ni con la autonomía. De hecho, pensamos que sin la una ni la otra no es posible concebir al primero si se persigue crear un clima de trabajo cooperativo.

2.6. Trabajo en Equipo e iniciativa Individual. La Inspección de Referencia y la Referencialidad Abierta.

Lo que distingue la sociabilidad humana de la de los insectos sociales es el hecho de que entre los homínidos cada uno de los miembros del colectivo posee la capacidad de ser autoconsciente respecto de los fines y medios que el grupo emplea y por tanto de ejercer una reflexión crítica sobre su marcha. Tanto es así que el éxito evolutivo de nuestra especie se basa en la capacidad que tiene de combinar las grandes tareas colectivas con las iniciativas individuales, pues si bien es cierto que el grupo es el protagonista de la historia no lo es menos que el carácter innovador brota del individuo concreto. En otras palabras, podemos afirmar sin temor a equivocarnos que mientras las organizaciones suelen tener un carácter conservador son los individuos quienes albergan la posibilidad de concebir nuevos horizontes frente a las pautas seguidas de modo mecánico por el grupo.

Creemos que esto es de aplicación a la a nuestro juicio falsa dicotomía entre trabajo en equipo y trabajo individual, pues tan imprescindible para una agrupación es el uno como el otro, de tal forma que el trabajo de la inspección ha de ser necesariamente una tarea de grupo -pues somos seres sociales- pero respetando de forma muy cuidadosa las iniciativas individuales y estableciendo mecanismos concretos que garanticen cauces de expresión y de toma de

decisiones que no supongan la mera aquiescencia por motivos jerárquicos de decisiones ya tomadas de antemano.

Íntimamente ligada a esta cuestión está en nuestra praxis profesional la situación que se refiere a la en la actualidad difícil -por no decir imposible- convivencia entre la inspección de referencia y la denominada referencialidad abierta. Y hablamos en estos términos porque entendemos que la peor orden que se puede dar es aquella que es imposible de cumplir.

Esta es la situación en que actualmente consideramos se encuentra el cuerpo de inspección cuando tiene que cabalgar entre un modelo que incide en el trabajo en equipo -un recurso metodológico cuya operatividad depende de la situación a la que se aplique- y una normativa todavía vigente y más que arraigada en la mentalidad de las propias comunidades educativas que le obliga a atender la práctica totalidad de los problemas y actuaciones que se llevan a cabo en sus centros de referencia.

Parece evidente que la situación actual solo puede entenderse como estado de transición -que cuanto más breve sea mayores obstáculos evitará- entre dos modelos aparentemente contrapuestos de concebir la actuación inspectora. A este respecto, y entendiendo que un buen porcentaje de las dicotomías que afrontamos no son más que producto de una forma rígida y no dialéctica de afrontar los problemas, proponemos la implantación al final del proceso de transición de un modelo que no desaproveche las ventajas de la inspección de referencia -sobre todo a la hora de afrontar tareas de mediación o conocimiento de la estructura de funcionamiento profunda de la comunidad escolar- e incorpore las que aportaría la referencialidad abierta. Y entendemos que tal articulación se debe realizar necesariamente en el diseño de funcionamiento correspondiente al ámbito del equipo de zona.

2.7. Planes e Incidentalidad.

La realidad educativa, como toda formación social humana, es rica y diversa. El carácter inevitablemente conflictivo de nuestras actuales sociedades estratificadas multiplica la consustancial diversidad de todas las agrupaciones humanas, y su reflejo en las comunidades educativas se traduce en la

emergencia de múltiples situaciones disruptivas que requieren una respuesta inmediata si se pretende evitar que el conflicto adquiera dimensiones aún mayores.

Estas situaciones cada vez más frecuentes, que requieren en muchos casos la intervención de la inspección y cuya diversidad es también cada vez más grande, se engloban bajo el rótulo genérico de la incidentalidad. Su valor tanto heurístico como formativo es enorme para el trabajo de la inspección, primero porque nos permite acceder a realidades que forman parte de la rica realidad de las comunidades educativas más allá de lo que reflejan los documentos oficiales y, segundo, porque su resolución constituye la más idónea escuela con que puede contar una persona que quiera adquirir las destrezas necesarias para desarrollar un trabajo de inspección que vaya más allá de lo escrito en los papeles.

No obstante, se está generalizando la tendencia a concebir la incidentalidad como una especie de estorbo o molestia que impide cumplir al cien por cien con lo establecido en una planificación centralizada, como algo que ha de evitarse y a lo que ha de dedicarse el menor tiempo posible. A nuestro juicio este planteamiento constituye un error gravísimo, pues insistimos en la idea de que la incidentalidad supone en muchos casos una vía privilegiada de acceso a la estructura profunda de las comunidades educativas, precisamente la estructura a la que en muchas ocasiones la inspección no puede acceder por causa del escaso tiempo que para esa tarea tan decisiva dejan el cumplimiento de planes concebidos de modo a nuestro juicio excesivamente abstracto y cargados con demasiada frecuencia de un número excesivo de tareas, que a veces constituyen el verdadero obstáculo que impide el cumplimiento riguroso de las realmente significativas.

2.8. Especialización versus Generalismo: Áreas Estructurales y Curriculares. Los Instrumentos y la Formación.

Uno de los debates más estériles que imaginarse pueda es aquel que pretende presentar como dos alternativas excluyentes la especialización y la actuación generalista. Y lo es porque sencillamente ambas son necesidades que la propia realidad impone. Es evidente que los miembros del cuerpo de inspección

han de estar capacitados para actuar en todo momento en cualquiera de los ámbitos sobre los que se desarrolla la labor del colectivo, pues de lo contrario tan solo estaríamos enmascarando bajo un nombre común a grupos profesionales en la práctica absolutamente desconexiónados. Pero una vez dicho esto, a continuación hemos de afirmar con la misma rotundidad que es sencillamente absurdo negar que tanto la profusión de normas legales emanadas de los poderes legislativo y ejecutivo, como la propia complejidad de los sistemas educativos de las sociedades actuales, y el extensísimo y diverso ámbito de realidades sobre las que ejercemos nuestra tarea, obliga en la praxis real a que de hecho se esté produciendo una especialización que no por dejar de ser declarada es menos real.

Y esa especialización, si queremos controlarla efectivamente en su grado y nivel de modulación, ha de ser reconocida y encauzada normativamente cuanto antes tanto a nivel de las áreas estructurales como de las curriculares. Y consideramos que es preciso incidir especialmente en éstas últimas por ser las grandes olvidadas de nuestro actual modelo de funcionamiento, precisamente en un momento en que la filosofía -a nuestro juicio totalmente acertada- de desembarco de la inspección en la praxis educativa real obliga necesariamente a que el trabajo del inspector adquiera una vertiente que proporcione un conocimiento ligado a la parte específica de las didácticas que se aplican en las distintas materias en que se organiza el curriculum. Evidentemente este enfoque afectaría sustancialmente a las ahora mismo prácticamente inexistentes relaciones entre los departamentos didácticos de las distintas universidades y los respectivos servicios de inspección, sin duda una de las más escandalosas contradicciones de que adolece el actual modelo de incidencia en la praxis docente cotidiana.

Una palabra solo acerca de los instrumentos de trabajo de la inspección. Además de los ya consagrados, como son la visita y el informe, consideramos que sería preciso incorporar la formación teórica y práctica -incluyendo períodos de docencia e investigación en la universidad y en los centros, e incluso en los mismos servicios educativos- como elementos habituales y consustanciales que requiere el ejercicio de la función inspectora. Por poner solo un ejemplo, no consideramos que sea en absoluto incompatible el ejercicio de la inspección con

períodos de docencia, bien concebidas ambas tareas como actividades paralelas o bien aplicadas en tiempos alternos.

2.9. La Intervención desde Factores Clave: el Peligro de Colapso de un Modelo.

Si no estamos equivocados, el actual modelo de intervención desde factores clave que desde hace apenas un par de años se está implementando en nuestra comunidad autónoma responde en su filosofía profunda a una idea con la que estamos totalmente de acuerdo: la inspección ha de desembarcar en las aulas y en los centros educativos -claro que también debería hacerlo en los servicios para supervisar, evaluar y en su caso asesorar el funcionamiento de la propia administración educativa- y abandonar la parte de trabajo burocrático que se realiza en el despacho o la mera supervisión de lo que ocurre mediante el contacto casi exclusivo con los respectivos equipos directivos. Pero en su aplicación efectiva creemos detectar un riesgo que sería necesario esquivar si no queremos que el modelo entero se vaya al traste. Y consideramos que tal peligro tiene su origen precisamente en la falta de autonomía real que existe en la actual estructura del cuerpo, ausencia de poder efectivo de decisión en los niveles más próximos a la realidad cotidiana del sistema educativo que impide que las actuaciones se contextualicen, tanto en número como en grado, en función de la realidad de las distintas zonas educativas -vías privilegiadas de conocimiento de los distintos territorios-.

En efecto, la exigencia de un número estándar de centros a visitar puede hacer que desgraciadamente se cumpla ese dicho popular que sostiene que la ambición rompe el saco. Ese es a nuestro juicio el principal obstáculo a sortear por la forma en que se está aplicando el modelo, pues nos tememos que más temprano que tarde el número de centros a visitar y de seguimientos a efectuar termine dibujando una situación en la que el afán de cumplir el objetivo numérico fijado termine abocando a un modo de trabajo basado en actuaciones atropelladas cuya acumulación acabe por conseguir que la maquinaria se detenga.

Dado que resultaría ciertamente desastroso que por un error en la aplicación del modelo se descalifique la correcta idea de que el auténtico trabajo de la inspección está en los centros y en los servicios, propugnamos desde aquí que los objetivos numéricos de la intervención se contextualicen provincial y zonalmente. Tal modo de proceder entendemos que redundaría en una actuación más eficaz, en tanto que alcanzaría a zonas más profundas de la realidad sobre la que se trabaja.

3. Una Apuesta de Futuro.

Cada vez que un sistema se encuentra en un proceso de transformación se abren para solucionar los problemas dos grandes tipos de vías, que sin asignar a los términos adscripciones partidistas concretas -y en cierta medida ni siquiera las utilizadas al uso- podemos calificar de conservadoras o progresistas. Las primeras son las que -independientemente del ropaje que tomen- se aferran a los modos del pasado para intentar salir del atolladero. Las segundas -cuando responden auténticamente a su nombre- proponen nuevos procedimientos para confrontar los nuevos retos. Y este principio es también aplicable, como es obvio, a la inspección educativa.

Como ya hemos sostenido más arriba, a nuestro juicio sólo desde la dialéctica escuela reproductora versus escuela innovadora es posible abordar un debate serio y riguroso con objeto de establecer el papel que en el futuro ha de jugar la inspección en el complejo educativo. El marco normativo establecido por la Comunidad Autónoma de Andalucía para la organización y el funcionamiento de la función inspectora en la actualidad tiene su punto de partida en el Decreto 115/2002, de 25 de marzo. Dicho Decreto ha sido desarrollado por la Orden de 13 de julio de 2007, que ha establecido las bases, principios y características del modelo de inspección, fijando entre otras cuestiones el desarrollo de los principios de actuación, los ámbitos y cometidos competenciales, las atribuciones, la dependencia orgánica y funcional, la organización de los Servicios Provinciales, la organización territorial y especializada, sus órganos de coordinación y asesoramiento, así como la formación y evaluación. La posterior promulgación de la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía, y desde

entonces la vertiginosa evolución de los acontecimientos sociales -nueva crisis cíclica del capitalismo-, políticos -cambio del gobierno central- y legislativos -promulgación de la LOMCE- que rodean al mundo educativo aconsejan revisar el marco normativo de la Inspección educativa, pero no tanto para adaptarlo a normativas de filosofía y eficacia más que discutible -por muy en vigor que estén- sino a los cambios sociales que a la postre son los que acabarán decidiendo el sentido de la evolución social y por ende del propio sistema educativo.

3.1. Ubicación e Independencia.

La primera cuestión que hemos de abordar para plantearnos el futuro de nuestro cuerpo es la referente a lo que somos. De ese modo hemos de constatar que cuando se habla de la inspección estamos hablando de un colectivo de trabajadores asalariados docentes por cuenta ajena que pertenecen al sector de la enseñanza pública. Si además tenemos en cuenta que las tareas que tenemos asignadas giran en torno a la supervisión, la evaluación y el asesoramiento de los centros y servicios educativos, parece evidente que la subsiguiente cuestión que de entrada nos sale al paso es la referente a cual ha de ser la ubicación de este cuerpo dentro del sistema educativo para llevar a cabo con la mayor eficacia y beneficio social posibles su labor.

En efecto, para que las tareas antes mencionadas se ejerciten de forma creíble y fructífera es condición indispensable la autonomía del órgano que las ejerce y la consecuente independencia, no solo técnica sino también funcional, de los profesionales encargados de ejecutarlas. Si aplicamos a la función pública el adagio romano de que la mujer de César -o el marido de Livia, para no caer en prejuicios propios del patriarcado machista- no solo ha de ser decente sino además parecerlo, resulta evidente que la primera reforma radical que hemos de acometer consiste en dotar a la inspección de una independencia tanto orgánica como funcional del poder político de turno, insertándola en consecuencia como un ente desgajado del poder ejecutivo de la Junta de Andalucía y dependiente en cuanto a la imprescindible y deseable rendición de cuentas del Parlamento andaluz, sede de la soberanía política de nuestra comunidad autónoma por delegación de la ciudadanía. Y ello porque una inspección creíble en el seno de

un marco democrático es aquella que ejerce sus funciones tanto sobre el funcionamiento de los centros como sobre el de la propia administración educativa, con objeto de contribuir a la mejora tanto de los primeros como de la segunda y servir de garante del cumplimiento de la legalidad al verdadero sujeto al que debe su más profunda lealtad, que no es otro que el pueblo andaluz.

Pero si la ubicación en el engranaje institucional es decisiva, más lo es aún la incardinación de la inspección en el seno del colectivo profesional al que pertenece, es decir, al colectivo docente de la administración pública. Y no nos referimos con esta afirmación a una mera adscripción corporativa en el seno de un determinado grupo funcional. Aludimos claramente a la idea de que la inspección ha de ser entendida y concebida por un lado como una culminación de la carrera docente y por otro al hecho de que la persona que ejerce la labor inspectora está realizando una tarea docente de alta responsabilidad, consistente nada más y nada menos que en velar tanto por el cumplimiento de la ley como por la constante mejora y reforma de la propia norma y del sistema educativo en su conjunto.

Pensamos sinceramente que una inspección desgajada del resto de colectivos docentes y sin conexión con los procesos reales de enseñanza-aprendizaje no puede tener más que una existencia fantasmal que le conducirá más temprano que tarde a la irrelevancia social, antesala de la desaparición.

3.2. La Carrera Docente como Método de Selección.

Es la pregunta acerca del tipo de inspección que queremos la que a nuestro juicio debe determinar en último extremo el método que hemos de utilizar para seleccionar los profesionales que han de ejercer las funciones propias del puesto. En ese sentido la experiencia demuestra que ni la discrecionalidad en buena medida arbitraria de épocas pretéritas ni el actual modelo de concurso-oposición - en el que muchas veces la suerte y factores psicofísicos circunscritos a una sola jornada pueden resultar determinantes para que se opte por una persona u otra-, y desde luego menos aún el método vigente en la actualidad para cubrir las vacantes que se producen entre convocatorias, garantizan en absoluto que sean las personas más idóneas las que acceden al ejercicio de la inspección.

Consideramos que las peculiares características del puesto requieren de personas dotadas de una amplia experiencia en el sistema educativo, y por tanto no se puede admitir la creación de atajos temporales o de cualquier otro tipo que permitan que personas cuya capacidad de gestión y supervisión no esté absolutamente contrastada pasen inopinadamente de ocupar puestos de escasa relevancia en el sistema a ejercer las tareas de mayor responsabilidad.

Es por ello que la lógica más elemental y la concepción de una inspección imbricada en la docencia aconseja entender la función inspectora como la culminación de la carrera docente, un lugar al que solo deben acceder aquellos profesionales que hayan demostrado -tras las correspondientes evaluaciones positivas efectuadas en cada nivel y la baremación de méritos oportuna- su contrastada capacidad en las distintas escalas de la mencionada carrera.

No olvidemos que a la postre el prestigio de un determinado colectivo descansa en el nivel de cualificación y competencia profesional que poseen los miembros que lo integran. Y qué mejor filtro para conseguir nutrir a la inspección con los mejores profesionales que la propia trayectoria profesional desarrollada por una persona en el ejercicio de la tarea docente, lo cual nos garantizaría tanto su contrastada competencia como su posesión de un profundo conocimiento del sistema sobre el que se actúa.

3.3. La imprescindible Organización Democrática de los Servicios Provinciales y Centrales.

Para conseguir una inspección educativa efectivamente operativa y realmente autónoma es imprescindible implantar una estructura organizativa de carácter democrático en la que tanto el organigrama como las decisiones se generen desde la base hacia la cúpula y no -como ha venido sucediendo hasta ahora y sigue ocurriendo en la actualidad- desde la cúpula hasta la base. El instrumento privilegiado para realizar la transformación que proponemos sería el Consejo Provincial de Inspección, que de mero ente consultor ha de pasar a convertirse en el verdadero órgano soberano del que han de emanar tanto las directrices de actuación como la designación tanto de las coordinaciones de zona como de la Jefatura del Servicio y la Adjuntía. Y en base a esa estructura democrática

construida sobre la base se nombraría más tarde en un proceso ascendente tanto a los miembros de la Inspección Central como a la persona encargada de ocupar la Inspección General.

De ese modo todos los puestos se cubrirían por medios democráticos y sin mediación alguna del poder político, con la obvia consecuencia de que todo el entramado organizativo descansaría en último extremo sobre la consideración de la capacidad profesional que los miembros del propio cuerpo se otorgaran entre sí. Estamos convencidos de que esta estructura de organización realmente democrática que desde aquí propugnamos dotaría al cuerpo de una independencia de criterio y libertad de actuación imposibles de alcanzar en estructuras no democráticas como la actualmente vigente.

3.4. Corresponsabilidad y Capacidad Ejecutiva.

Entendemos que en el panorama en que nos encontramos el trabajo de la inspección no podrá ya limitarse a supervisar, evaluar y asesorar, sino que inevitablemente va a verse impelido a tareas de investigación, formación -y por tanto también de autoformación- y formulación de propuestas de cambio para la mejora. Este nuevo horizonte requerirá a su vez una más estrecha colaboración entre la inspección y las autoridades educativas a la hora de desarrollar la planificación del funcionamiento del sistema educativo, así como una inevitable dotación a la inspección educativa de instrumentos operativos de incidencia directa y ejecutiva sobre la realidad escolar de los que carece en la actualidad. Y ello no solo por una cuestión de elemental operatividad, sino porque la única forma de corresponsabilizar a un órgano en la consecución de una tarea es dotarlo de la capacidad para incidir efectivamente sobre la realidad que se pretende transformar. Una inspección cuya labor no tenga consecuencias corre el riesgo de convertirse en un órgano sencillamente irrelevante.

3.5. Sentido y Papel de la Inspección Educativa: La Inspección como Agente de Cambio Educativo.

A lo largo de su historia la inspección ha ido pasando por una serie de fases donde el peso de los tres ejes funcionales que hoy día le asigna la normativa vigente ha sido desigual. La primera y más primitiva fase circunscribía la labor inspectora a la recopilación de información para su traslado al poder político; la inspección se constituía en algo así como una especie de “ojos y oídos del emperador”. La fase inmediatamente posterior estuvo informada por el peso casi exclusivo del papel supervisor. En la fase subsiguiente se unió a ese eje funcional el de la evaluación técnica del sistema, y en una etapa avanzada se recogió como eje funcional decisivo del trabajo de la inspección el asesoramiento a la comunidad educativa -tarea que por otra parte se había venido realizando desde casi el principio de la existencia del colectivo por los sectores más avanzados de éste-.

Pero lo cierto es que estas tres tareas que han ido acumulando los servicios de inspección a lo largo de su devenir en el proceso histórico no se han consolidado como exclusivas, sino que cada día son compartidas en mayor grado con otros elementos de la administración educativa. De ese modo la función de recogida de información meramente estadística cada día pierde más sentido ante el avance de las nuevas tecnologías, que hacen posible una relación directa entre los centros educativos y sus órganos directivos por un lado y la administración educativa central por otro. Por otra parte la creación de entidades como la Agencia de Evaluación constituye un claro paso en la dirección de centralizar las tareas evaluadoras en un órgano ajeno a la inspección, independientemente de que la colaboración entre ambos sea deseable e incluso sinceramente impulsada por la propia administración política. Y por lo que respecta a las tareas de asesoramiento, además de recordar el papel que juegan en la actualidad los departamentos de orientación, los equipos de orientación externa y los centros de profesores, parece claro que uno de los elementos claves del asesoramiento en el futuro educativo, la formación del profesorado, es un territorio del que hasta el momento se ha decidido apartar a la inspección en beneficio de los departamentos de psicología y pedagogía de las universidades -un territorio donde, por cierto, al parecer se considera que no es preciso ejercer una labor inspectora de supervisión, evaluación y asesoramiento educativo-. No queremos dejar de mencionar entre las tareas que la inspección debería incorporar

nítidamente entre sus funciones tanto la mediación como la reconstitución de los tejidos de confianza.

Y lo que nunca hemos de olvidar es que, más allá del análisis de datos y de las evaluaciones en buena medida burocratizadas y mediadas por los instrumentos que se utilizan para realizarlas -y por consiguiente por los criterios prefijados que los producen-, es el acceso a la estructura profunda de las instituciones educativas el requisito inexcusable para alcanzar el cambio educativo real. Y precisamente su papel de agente de cambio educativo obliga a la inspección a conectar con los centros y servicios educativos no sólo a nivel de lo explícito sino intentando llegar al curriculum oculto que informa las estructuras y da razón de los procesos.

Un centro educativo es algo más que un ente clasificable objetivamente en función del tipo de enseñanzas que imparte, sino que como toda estructura social posee y responde a un determinado equilibrio de fuerzas que sustentan y persiguen a veces objetivos e intereses contrapuestos. Esa relación constituye la cultura y la micropolítica del centro, y es a ella adonde ha de acceder la inspección para realizar una labor de cambio efectivo que traspase las barreras del formalismo y de una adaptación meramente coyuntural que en muchas ocasiones solo afecta a la epidermis de la institución y deja intacta su dinámica subyacente, que es la que a la postre informa la vida real de la comunidad educativa y su evolución efectiva.

En este sentido no está de más manifestar que junto al supervisor -en tanto que garante del ejercicio de los derechos y deberes de todos los miembros del sistema- y al evaluador -orientado hacia la mejora de dicho sistema- están el asesor -en tanto que docente que ayuda a otros docentes- y el mediador que ha de esforzarse, entre otras cosas, por reconstituir esos tejidos de confianza que mantienen unidos los lazos sin cuya existencia ninguna comunidad escolar es viable y mucho menos aún la totalidad del sistema educativo.

Creemos ciertamente oportuno al tratar de este tema recordar las palabras de Fernando Giner de los Ríos respecto al papel de la inspección educativa, palabras que recoge nuestro compañero Rafael Rico Fenoy en su *Historia de la Inspección*:

“...no se trata de conservar a la inspección su carácter actual y sus funciones de policía administrativa. El inspector, en primer término, y sobre todo, es un profesor normal, un educador, un maestro del maestro, encargado de conservar y mejorar la educación de éste...El maestro necesitará siempre que alguien vea de cerca su obra, pueda compararla con la de otros, le advierta y aconseje, no como ‘jefe’, sino como amigo, como un compañero más experimentado.”

Próximo a esa línea parece pronunciarse nuestro compañero Antonio Montero Alcaide cuando dice:

“La autonomía pedagógica de los centros es uno de los recursos necesarios, pero con posibilidades reales de uso y una supervisión orientada, de manera preferente, al asesoramiento y la mejora.” (Montero: 2009)

Es tarea por tanto de la inspección educativa realizar una labor no solo de supervisión del proceso, sin también de apoyo. Una labor de asesoramiento y evaluación constructiva por supuesto, pero también entendemos que de aliento y decidida apuesta por conseguir que esa meta del éxito para todos sea una realidad. Se propugna pues una inspección activa y comprometida con los procesos de cambio educativo y social.

Y lo anterior no ha de resultarnos ser una afirmación insólita, pues los nuevos retos que la sociedad y el sistema educativo plantean obligan a abrir una profunda reflexión sobre el papel de la inspección. Y no con la intención de buscar un territorio exclusivo desde el cual justificar la existencia de un colectivo por la mera necesidad corporativista de perpetuarse en el tiempo, sino por la necesidad de dar un sentido profundo y socialmente necesario al ejercicio de nuestra competencia profesional.

La pregunta clave con la que abrir el aludido debate podría formularse del siguiente modo: supervisar, evaluar y asesorar, ¿a quién, por qué y para qué? Y la respuesta, enfocada desde la dialéctica escuela reproductora/escuela innovadora, sería desde el punto de vista que aquí venimos sosteniendo la siguiente: por y para cambiar la escuela y la totalidad del sistema educativo, con objeto de ir cambiando la sociedad en que vivimos para construir un mundo cada

vez más afín a los ideales democráticos y a los valores de libertad, igualdad y fraternidad que se sitúan en la base de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En una palabra, más allá de las tareas competenciales de supervisión, evaluación y asesoramiento, un inspector ha de ser fundamentalmente un agente de cambio educativo.

Entendemos que en ese mismo sentido se manifestaron los entonces representantes de ADIDE-Andalucía Francisco Cuadrado y M^a Trinidad Martínez en la comparecencia ante la Comisión de Educación del Parlamento de Andalucía al decir lo siguiente:

“...la principal causa de la actual situación de rendimiento escolar en Andalucía se encuentra en un sistema educativo que necesita dar respuestas actualizadas a las demandas de la sociedad en la que nos encontramos, y que esa actualización necesita de un cambio cultural en la escuela...”

Añadiremos por nuestra parte que no solo es preciso el cambio cultural en la escuela, sino también en los servicios educativos y en la filosofía general con que la administración educativa aborda el fenómeno educacional. Y desde luego pensamos sinceramente que ese cambio cultural ha de tener sus consecuencias también en la organización y el funcionamiento del cuerpo de inspección, fundamentalmente -como hemos indicado más arriba- en lo que atañe tanto a su ubicación como al modo de gestionar internamente sus estructuras organizativas, sin olvidar el carácter mismo de su tarea.

Las propuestas planteadas en este texto pueden gustar más o menos, pero consideramos que al menos pueden servir para provocar un debate que más temprano que tarde será imprescindible abordar si pretendemos que el cuerpo de inspección tenga un futuro socialmente relevante.

Nota.- La utilización de los géneros masculino y/o femenino en los términos utilizados en la elaboración de este texto no suponen en ningún caso un intento de exclusión por razón del sexo o cualquier otra circunstancia personal o social.

AGRADECIMIENTOS.

A mis compañeros y compañeras de la inspección andaluza y de las comunidades educativas y servicios que conforman el sistema educativo de Andalucía, con los que he tenido y tengo el privilegio de compartir mi trabajo.

Financiación

Sin financiación expresa.

Conflicto de Intereses

Ninguno

Referencias Bibliográficas

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa.

Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía.

Decreto 115/2002, de 25 de marzo, por el que se regula la organización y el funcionamiento de la Inspección Educativa.

Orden de 13 de julio de 2007, por la que se desarrolla la organización y el funcionamiento de la inspección educativa de Andalucía.

Cuadrado Muñoz, F. & Martínez García, T. (2009): Comparecencia ante la Comisión de Educación del Parlamento de Andalucía, en el Grupo de Trabajo para la Convergencia Educativa, de la Asociación de Inspectores de Educación ADIDE-Andalucía. Avances de Supervisión Educativa, nº 11 (noviembre).

Montero Alcaide, A. (2009): "Las Competencias en Educación". Guadalquivir

Kerbo, H.R. (2004): "Estratificación Social y Desigualdad". McGraw Hill. Madrid.

Orihuela Guerrero, José (2010): "El Análisis Racional Crítico-Deconstructivo como Eje Transversal de las Competencias Básicas". I Congreso de Inspección de Andalucía. Málaga.

Rico Fenoy, R.: "Historia de la Inspección". Página web de Adide-Andalucía.