

Reseña: La Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes (LOPEGCE, 1995), tres décadas después

Balance y memoria de un testigo directo desde la presidencia de la Asociación de Inspectores de Educación (ADIDE)

/

Review: The Organic Law on Participation, Evaluation and Governance of Educational Centres (LOPEGCE, 1995), three decades later

Balance sheet and report from a first-hand witness from the presidency of the Association of Education Inspectors (ADIDE)

Santiago Esteban Frades.

Director del Área de la Alta Inspección en Castilla y León y profesor de Pedagogía de la Universidad de Valladolid

DOI: <https://doi.org/10.23824/ase.v0i44.1045>

Guardo especialmente vivo el recuerdo del III Congreso de la Asociación de Inspectores de Educación (ADIDE) celebrado en La Manga del Mar Menor (Murcia) durante los días 6 y 8 de noviembre de 1995. Allí, recibí una llamada del entonces Secretario de Estado de Educación, Álvaro Marchesi, informándome de que la ley acababa de ser aprobada en el pleno del Congreso de los Diputados. Me pidió que transmitiera la noticia a todos los inspectores e inspectoras presentes. Al comunicarlo, cerca de 300 profesionales respondieron con un aplauso espontáneo que condensaba años de trabajo, expectativas y esfuerzos compartidos. Fue un instante de enorme satisfacción colectiva y uno de los momentos más significativos de mi trayectoria profesional.

Todo este proceso quedó recogido en diversas publicaciones y conocidas revistas profesionales¹ de la época, que documentaron las inquietudes del colectivo, sus reflexiones y las propuestas que contribuyeron a la evolución de la inspección educativa. Aquellos textos constituyen hoy un valioso testimonio de una etapa decisiva para la consolidación y reconocimiento de la inspección educativa.

La historia de esos años, la dinámica interna de ADIDE y el desarrollo del III Congreso se recogen con detalle en “*Mi testimonio personal*”, un capítulo del libro *La inspección de educación. Historia, pensamiento y vida* (2014, KRK). Allí se explica cómo en aquel momento se encontraba en gestación la futura LOPEGCE y cómo, para lograr que la voz de la inspección fuera escuchada, mantuvimos reuniones con todos los portavoces parlamentarios, con los líderes de los sindicatos de enseñanza, con los presidentes de las federaciones de madres y padres, con las demás asociaciones de inspectores y, por supuesto, con los responsables del Ministerio. Defendimos la creación de un cuerpo propio en múltiples instancias parlamentarias, sindicales, asociativas e incluso ante los medios de comunicación. En abril y mayo de 1995 fuimos recibidos por Jerónimo Nieto (PSOE), Andrés Ollero (PP), López de Lerma (CiU) y también mantuvimos encuentros con IU y el PNV. Eran semanas intensas: raro era el día en que no tomaba un autobús rumbo a Madrid, a la antigua Estación Sur. Paralelamente a estas negociaciones, trabajábamos para poner en marcha la asociación en Galicia; nos manifestamos en Valencia para evitar el cese de una promoción completa de inspectores; impulsamos la aparición del primer número de la *Revista de Inspectores ADIDE*; y dedicamos un enorme esfuerzo a la defensa de numerosos recursos judiciales. Conviene recordar aquí el trabajo conjunto de toda la Junta Directiva de ADIDE² y el papel decisivo que desempeñaron en aquellos años

¹ (1995) Un cuerpo de inspectores para todos. *El Magisterio Español*, 3 de mayo.

(1995) Reflexiones en torno a la LOPEGCE. *Escuela Española*. n.º 3234, 18 de mayo, pág. 17.

(1995) Entrevista al presidente de ADIDE. *Escuela Española*. n.º 3253, 2 de noviembre, pág. 5.

² Presidente: Santiago Esteban Frades. Valladolid. Vicepresidente: Juan Luis Fuentes de la Corte. Inspección Central. Secretario: Ismael-D. Valdés Barrios. Madrid-Sur. Tesorero: José Luis Gómez Castro. Madrid-Sur. Vocales Asuntos Jurídicos: José María García Casarrubios. Madrid-Centro. Prensa-Medios de Comunicación: Pedro Gómez Mora. Albacete. Formación: José Antonio López Fernández. Badajoz. Vocales representantes de Comunidades Autónomas. Territorio MEC Asturias: Carmen Suárez Suárez. Oviedo. Aragón: José Luis Orden Recio. Zaragoza. Baleares: Francisco García Carballo. Palma de Mallorca. Cantabria: Carlos Utrera Infantes. Santander. Castilla-La Mancha: Adolfo Igualada Vera. Cuenca. Castilla y León: José Antonio Peraile Perdiguero. Ávila. Extremadura: Domingo Fernández Sabido. Badajoz. La Rioja: Ángel López Ortega. Logroño. Madrid: J. Maximino García González. Madrid-Este. Murcia: Juan Antonio Gómez Marín. Murcia. Comunidades Autónomas con competencias plenas en educación. Andalucía: Rafael Domenech Martínez. Sevilla. Canarias: Juan Gómez Bonillo. Las Palmas. Cataluña: Blai Gasol i Roda. Barcelona. Galicia: Constantino Freire Llamas. La Coruña.

tan cruciales para la inspección tanto el anterior presidente, Pedro Gómez Mora, como quien me sucedió posteriormente, Francisca Serrano Adán.

Un detalle importante que merece destacarse es que, en un primer momento, el Ministerio de Educación y Ciencia nos planteaba ser únicamente una categoría profesional y no un cuerpo. Aquello, más que una propuesta, fue una respuesta carente de seriedad, considerando la responsabilidad y el compromiso que implicaba nuestro trabajo. Sin embargo, se luchó intensamente para lograr un reconocimiento real y estructurado de nuestra labor y, gracias a ese esfuerzo, se consiguió finalmente la creación del Cuerpo de Inspectores de Educación, que es el que en la actualidad está vigente. Este logro no solo constituyó un importante avance profesional, sino también un reconocimiento institucional de la relevancia de nuestra labor en la mejora del sistema educativo. Consolidó un estatus que nos permite actuar con mayor autoridad, responsabilidad e independencia, así como proyectar de manera más eficaz nuestro trabajo. Nos habilita para ejercer plenamente las funciones y atribuciones que nos otorga la normativa en vigor y para participar de forma activa en la implementación de reformas y políticas educativas, contribuyendo de manera significativa a la transformación y modernización del sistema.

A mi juicio, solo una mirada crítica y contextualizada permite valorar adecuadamente el papel que la Inspección Educativa ha desempeñado en la historia española y, al mismo tiempo, identificar los desafíos que aún persisten para avanzar hacia un modelo más independiente, coherente y orientado a la calidad educativa. Desde esta perspectiva elaboré un análisis crítico de la narrativa institucional existente, ya que suele presentar una visión excesivamente simplificada de la evolución de la inspección y dejar en segundo plano las tensiones, contradicciones y conflictos que han marcado su desarrollo, especialmente a la luz de la experiencia acumulada durante mi etapa como presidente de ADIDE. De esta reflexión surgió el trabajo *Algunas notas sobre los “dimes y diretes” de la historia oficial de la Inspección Educativa en España* (Revista ADIDE, 1997, 1, 2–9). En ese breve ensayo sostengo que la inspección ha estado, casi desde sus orígenes, fuertemente condicionada por los poderes políticos de cada época, lo que ha limitado en múltiples ocasiones su

autonomía y ha dificultado la consolidación de una identidad profesional plenamente madura. El examen de estas dinámicas permite comprender no solo los avances alcanzados, sino también los obstáculos que han jalónado su trayectoria: los continuos vaivenes normativos, la oscilación entre el control administrativo y la supervisión pedagógica, y las presiones derivadas de los distintos contextos legislativos y educativos. En definitiva, el artículo examina episodios, mitos y relatos institucionales —los conocidos “dimes y diretes”— que han moldeado la historia real de la inspección educativa, una historia mucho más compleja que la narración a menudo lineal y complaciente que suele presentarse. Frente a esa visión simplificada, defiendo la necesidad de construir una interpretación más plural, basada en fuentes diversas y con capacidad de reflejar las tensiones profesionales, políticas y organizativas que han configurado la identidad y las funciones de la Inspección Educativa en España.

Para entender cómo se llegó a la promulgación de la LOPEGCE es importante considerar la profunda transformación que experimentó la inspección educativa durante las tres primeras legislaturas de los gobiernos socialistas (1982–1993). Con la llegada del PSOE al poder en 1982, este servicio entró en una etapa marcada por tensiones y cuestionamientos. Desde distintos sectores de la izquierda —partidos, sindicatos y colectivos vinculados a la renovación pedagógica— se percibía la inspección como un vestigio autoritario del franquismo, un órgano que, según sus críticos, limitaba la libertad de cátedra y frenaba las iniciativas innovadoras. Este clima de recelo llegó a plasmarse en directrices internas que impedían a los inspectores intervenir en proyectos de reforma o acceder a centros donde se desarrollaban experiencias educativas piloto.

El giro más relevante se produjo con la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública. Esta norma eliminó el Cuerpo Jurídico de Inspectores y convirtió la inspección en una función temporal atribuida a docentes. Tal como establecía su disposición adicional séptima, los nuevos inspectores serían seleccionados mediante concurso público entre profesores con titulación superior y ejercerían el cargo por períodos renovables de tres a seis años. El ministro José María Maravall defendió esta reforma como un modo de evitar la separación entre el trabajo docente y la actividad inspectora, además de integrar los distintos cuerpos existentes. No obstante, la medida generó un debate intenso. Mientras algunos responsables de FETE-UGT y del

propio PSOE la respaldaron, otras voces —como la de Luis Gómez Llorente³— reivindicaron la necesidad de una inspección estable, profesionalizada e independiente para asegurar el cumplimiento normativo y el buen funcionamiento del sistema educativo. Incluso referentes intelectuales de izquierda, entre ellos Valeriano Bozal (PCE), subrayaron la conveniencia de mantener una institución inspectora sólida y cualificada. Finalmente, en 1988, el propio Ministerio reconoció el error inicial y permitió a los inspectores que llevaran seis años de servicio ocupar el puesto de manera indefinida.

La Ley Orgánica 8/1985, del Derecho a la Educación (LODE), introdujo el principio de control social mediante la creación de los Consejos Escolares, órganos en los que la comunidad educativa asumía parte de las tareas de supervisión y evaluación que hasta entonces correspondían íntegramente a la inspección educativa. Con esta medida se pretendía fortalecer la participación democrática en la vida de los centros. Con el paso del tiempo, sin embargo, este modelo fue perdiendo impulso. La competencia de supervisión docente se retiró de los Consejos Escolares y la participación efectiva de las familias y otros sectores en las elecciones a estos órganos descendió progresivamente, llegando en cursos posteriores a situarse en torno al 14 %, lo que evidenció un debilitamiento de la función participativa que la LODE había buscado promover.

Desde 1986, las Direcciones Provinciales de Educación fueron objeto de una reestructuración que dio lugar a las Unidades de Programas Educativos (UPE). Estas unidades asumieron áreas tradicionalmente vinculadas a la inspección —como la educación compensatoria, la de adultos o la educación especial—, lo que provocó solapamientos y tensiones. El Consejo Escolar del Estado, en su informe de 1989/90, instó a mejorar la coordinación entre ambos órganos para evitar duplicidades.

El Real Decreto 1524/1989 redefinió el Servicio de Inspección Técnica de Educación (SITE), estableciendo un sistema de planificación basado en Planes

³ Histórico militante del socialismo español y diputado en las Cortes Generales, desempeñó un papel destacado en el debate político y educativo. Su reflexión teórica y su compromiso con la modernización del sistema educativo se plasmaron en diversas publicaciones de referencia. Junto a Victorino Mayoral, coautoró *La Escuela Pública Comunitaria* (1981), una obra clave en el contexto de la transición democrática que defendía una escuela pública abierta, participativa y arraigada en el entorno social. Años más tarde, publicó *Educación pública* (2001), un ensayo que se convirtió en un referente para comprender la evolución, los retos y las tensiones de la educación en España en el marco del Estado social y democrático de derecho.

Generales de Actuación anuales y promoviendo un modelo de trabajo colegiado, organizado por equipos internivelares. Las actuaciones de la inspección se estructuraron en tres categorías —habituales, específicas e incidentales—, con un enfoque más evaluador, asesor y de apoyo directo a los centros. Se fortaleció el trabajo en equipo, la planificación sistemática de visitas —habitualmente realizadas en pareja— y la utilización de instrumentos técnicos y planes de actuación mejor elaborados. Además, se impulsó de forma intensa la formación continua de los inspectores.

Durante los últimos años de la década de 1980 y los primeros de 1990, la inspección educativa vivió un relevo generacional significativo, con la incorporación de numerosos docentes, la mayoría procedentes de entornos progresistas. Este cambio impulsó con fuerza las reformas educativas en desarrollo y consolidó un modelo organizativo más coordinado y profesionalizado. Aunque la inspección de Bachillerato mostró cierta resistencia inicial a integrarse plenamente y a supervisar los centros de Infantil y Primaria, finalmente se adaptó a la normativa vigente. Entre las experiencias más destacadas de este periodo figuran las evaluaciones del Plan EVA y los procesos de evaluación para la acreditación de directores y la concesión de licencias de estudio.

No obstante, esta etapa de entusiasmo profesional se vio condicionado por la inestabilidad laboral, ya que muchos inspectores ocupaban sus puestos de forma provisional, lo que generaba inseguridad e incluso conflictos derivados de impugnaciones y recursos sindicales. A ello se sumó un clima político tenso: mientras los inspectores apoyaban la reforma impulsada por la LOGSE, la realidad educativa dificultaba su implementación, en medio de huelgas y críticas a las políticas socialistas del ministro Maravall. La inspección se encontraba así, entre la convicción en el proyecto de cambio y la frustración por los obstáculos para hacerlo realidad.

El Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo (1989) y, posteriormente, la LOGSE (1990) otorgaron a la inspección un papel central en la mejora de la calidad educativa, junto con el profesorado, la dirección escolar y los procesos de innovación. La ley precisó sus funciones principales: asesoramiento, colaboración en la renovación del sistema, participación en la evaluación y garantía del cumplimiento normativo. Pese a este reconocimiento, la LOGSE dejó sin resolver cuestiones

estructurales clave —como el estatuto profesional, el acceso o la formación específica del personal inspector—, asuntos que serían abordados más adelante por la LOPEG de 1995.

En conjunto, durante las tres primeras legislaturas socialistas (1982–1993) la inspección educativa transitó desde un escenario marcado por la desconfianza y la provisionalidad, hacia un modelo más planificado, moderno y orientado a la mejora de la calidad; aunque el proceso no estuvo exento de tensiones internas ni de una pérdida temporal de su naturaleza profesional.

En enero de 1994, el Ministerio de Educación presentó el documento conocido como *“Las 77 medidas”*, que pretendía ofrecer una propuesta global para mejorar la calidad del sistema educativo, con especial atención a la dirección de los centros y a la función inspectora. Por primera vez, un documento oficial del MEC reconocía que el modelo de inspección establecido por la Ley 30/1984 había generado disfunciones y ya no respondía a las nuevas necesidades de los centros. Se planteaba, por tanto, la redefinición administrativa de la inspección y una reforma en el acceso al cuerpo.

El texto proponía cuatro líneas fundamentales para consolidar la inspección como una verdadera profesión:

1. Selección y formación: mejorar los procedimientos de acceso mediante concurso-oposición y promover la actualización permanente de los inspectores.
2. Funciones: reforzar su papel en la supervisión, evaluación, control y asesoramiento pedagógico y organizativo.
3. Especialización: complementar el modelo generalista con perfiles especializados según los distintos niveles educativos.
4. Marco jurídico: garantizar la estabilidad en el desempeño de la función inspectora.

Estas propuestas suscitaron un intenso debate dentro del propio colectivo, centrado en el sistema de acceso y en el modelo de inspector generalista o especializado. La revista *Escuela Española* publicó dos editoriales —“*Debate sobre la inspección*” y “*El problema de la inspección*”— en los que se reclamaba una revisión profunda del sistema y una mayor claridad sobre el papel de la inspección en la mejora de la calidad educativa.

Un año después, la LOPEGCE—también llamada *Ley Perttierra*— marcó una nueva etapa hacia la profesionalización de la inspección de Educación. La LOPEGCE supuso un auténtico punto de inflexión en la evolución de la inspección educativa en España. Por primera vez, una norma de rango orgánico ofrecía una definición clara y precisa de sus funciones, otorgando un marco legal que reforzaba su identidad profesional y clarificaba su papel dentro del sistema educativo. Representó un hito que fortaleció la profesionalización del colectivo inspector y asentó las bases para su desarrollo posterior, tanto en el plano normativo como en el ejercicio práctico de sus funciones. La LOPEGCE dedicó su Título IV a la inspección educativa, ofreciendo una descripción minuciosa de sus funciones. Entre ellas, se incluían la supervisión y el control del funcionamiento pedagógico y organizativo de los centros, el asesoramiento y la orientación al profesorado, la evaluación de los procesos educativos y la elaboración de informes destinados a la comunidad escolar. Estas funciones consolidaron la idea de una inspección no solo fiscalizadora, sino también orientadora y comprometida con la mejora continua. Aunque fue derogada en 2006 por la Ley Orgánica de Educación (LOE), su legado sigue vigente, ya que estableció las bases del modelo de inspección actual.

Uno de los avances más importantes como hemos dicho fue la creación del Cuerpo de Inspectores de Educación, integrado en el grupo A de la función pública. Se exigía para su acceso pertenecer previamente a un cuerpo docente y contar con titulación universitaria superior, lo que profesionalizó y estructuró la labor inspectora. Además, la ley introdujo la evaluación de los centros docentes como función esencial, transformando la visión tradicional de la inspección: de un mero órgano de control a un agente activo de acompañamiento, análisis y mejora de la calidad educativa. También estableció que las Comunidades Autónomas desarrollarían sus propios modelos de inspección dentro del marco básico estatal, abriendo así el camino a la diversidad organizativa actual.

Pese a ello, la ley fue muy polémica. Diversos sectores del profesorado y los sindicatos reclamaron su retirada, llegando incluso a suspender las negociaciones con el Ministerio tras un referéndum. Aunque uno de sus avances más destacados fue la recreación del Cuerpo de Inspectores de Educación, este aspecto no ocupó un lugar central en las críticas sindicales. En realidad, el debate sobre la inspección se

desarrolló casi exclusivamente dentro del propio colectivo profesional, con escasa participación externa. Durante la tramitación parlamentaria, CiU presentó una enmienda que recogía la creación del nuevo cuerpo, mientras que el Partido Popular criticó la falta de coherencia del Gobierno socialista respecto a sus decisiones anteriores. Sin embargo, el tema apenas generó discusión política de fondo.

En fin, fueron años apasionantes, durante los cuales, a pesar de la provisionalidad profesional y de las dificultades propias del puesto, numerosos inspectores e inspectoras entregamos nuestro trabajo y esfuerzo con auténtica vocación, convencidos de que podíamos contribuir de manera significativa a la transformación del sistema educativo. Nuestro compromiso trascendió la mera aplicación de normas y procedimientos: siempre estuvo orientado a impulsar reformas con un profundo sentido de responsabilidad y con la firme convicción de que la educación podía mejorarse para beneficio de todos. Cada iniciativa, cada visita y cada intervención se realizó desde la idea de que una educación de calidad es fundamental para garantizar la igualdad de oportunidades, reducir las desigualdades y, en definitiva, promover una auténtica justicia social. Se trató de un período de intensa dedicación, colaboración y aprendizaje, marcado por numerosas horas de trabajo directo con los centros y con el profesorado. A pesar de las dificultades y de las inevitables luces y sombras, guardo un recuerdo muy positivo de aquella etapa, en la que nos guiaba la convicción de renovar la enseñanza y de ofrecer un servicio público de calidad a la ciudadanía.