

## ¿PUEDE LA INSPECCIÓN ABORDAR NUEVOS RETOS CON SU ENFOQUE ACTUAL?

/

## CAN THE INSPECTION OF EDUCATION FACE NEW CHALLENGES WITH ITS CURRENT APPROACH?

**Francisco Javier Galicia Mangas**  
*Profesor de enseñanza secundaria*  
*Doctor en Derecho*  
*fjgalicia@educa.aragon.es*

### **Resumen**

En esta comunicación se intenta valorar si la Inspección de Educación podría afrontar algunos retos sociales y educativos desde su enfoque actual. Para ello se parte del estudio de la situación presente de la institución y de algunos retos básicos como la mejora de la convivencia y la mejora de la calidad de la educación a través de la evaluación, el asesoramiento y la coordinación, intentando ofrecer a su vez unas propuestas de actuación o de trabajo que contribuyan a alcanzar dichos logros u objetivos.

**Palabras clave:** Convivencia, calidad, evaluación, asesoramiento, coordinación.

### **Abstract**

This communication intends to value whether Inspection of Education could face some social and educational challenges from its current approach.

For that purpose, we are going to start from the study of the present situation of the institution and some basic challenges such as improving coexistence and the progress of the quality of education through assessment, advice and coordination, trying to give at the same time a proposed action or work which contribute to accomplish these achievements or goals.

**Key words:** Coexistence, quality, evaluation, advice and coordination.

## 1. Introducción

Parece evidente que una institución como la inspección de Educación, con una dilatada historia a sus espaldas (167 años de vida, sin contar sus antecedentes más remotos), ha sabido adaptarse a los constantes cambios evolutivos, culturales, políticos y sociales, y sobrevivir a ellos con el fin último de procurar la mejora de la educación en nuestro país.

Inspiradas y esclarecedoras fueron en este sentido las manifestaciones vertidas en el preámbulo del Real Decreto de 30 de marzo de 1849, sobre Escuelas Normales e Inspectores de Instrucción Primaria, en relación con la intención con la que se creaba dicho Cuerpo:

*“institución hace tiempo reclamada, y sin la cual en vano se afanará el Gobierno en promover mejoras, perdiendo en gran parte el fruto de sus desvelos y sacrificios [...] sin ellos la administración nada ve, nada sabe, nada puede remediar [...] (con ellos)<sup>1</sup> desaparece la inercia, nace la actividad, la emulación, y se entra en una senda de progresivas mejoras, que al cabo paran en la perfección apetecida, o se acercan a ella por lo menos”.*

Pero se nos plantea en este VIII Congreso de Inspectores de Educación de Aragón organizado por ADIDE la cuestión relativa al papel de la Inspección ante los nuevos retos sociales y educativos. En definitiva se nos pide que valoremos si la veterana institución de la Inspección puede dar respuesta a dichos retos y cómo. De este razonamiento nace precisamente la pregunta formulada en el título de la comunicación: ¿puede la Inspección abordar nuevos retos con su enfoque actual?

Responder a esta cuestión nos obliga a su vez a plantearnos otras con carácter previo: ¿Cuál es el enfoque actual de la institución de la Inspección en nuestro país? ¿Cuáles son los nuevos retos sociales y educativos a los que debe responder la Inspección?

Solventadas dichas cuestiones, será preciso valorar en una fase posterior si con los medios y herramientas de las que dispone la Inspección, puede afrontar

---

<sup>1</sup> Paréntesis introducido por el autor de la comunicación para hacer comprensible el texto.

de una manera eficaz, y si es posible también eficiente, los retos que se le presentan.

## 2. Situación y enfoque actual de la Inspección

Si bien es cierto que del tenor literal del artículo 27.8 de la Constitución (CE) no se puede deducir el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas (CCAA) en esta materia, tanto de la redacción de algunos Estatutos de Autonomía como de la doctrina del Tribunal Constitucional (TC) y de lo establecido en los Reales Decretos de transferencia, se deduce con claridad que la competencia de inspección de educación que denominamos técnica pertenece a las CCAA, mientras que la denominada alta inspección corresponde inequívocamente al Estado, y ambas son funciones claramente diferenciadas.

A su vez, las Inspecciones técnicas de las CCAA<sup>2</sup> quedan integradas en las respectivas Consejerías o Departamentos con competencia en materia de educación a través de distintos órganos como Viceconsejerías, Secretarías o Secretarías Generales Técnicas; Direcciones Generales; Subdirecciones Generales; o bajo la dependencia directa del Consejero/a del Departamento. Incluso se puede producir una doble dependencia funcional y orgánica como sucede en el caso de Aragón en relación con la Secretaría General Técnica del

---

<sup>2</sup> En el caso concreto de Aragón, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 211/2000, la Dirección de la Inspección Educativa (DIE) de la Comunidad Autónoma depende directamente de la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación, Cultura y Deporte. La Secretaría General Técnica asume la dirección de la Inspección de Educación y la definición de los planes de actuación de la misma.

La Inspección de Educación se estructura y organiza de acuerdo con los criterios de jerarquía, territorialidad, planificación, trabajo en equipo y evaluación

En la Dirección de la Inspección y, bajo la dependencia directa de la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación, desarrollan su trabajo el director de la Inspección Educativa y dos inspectores de educación regionales. El director de la inspección ejerce las funciones de coordinación de las Inspecciones de Educación Provinciales, elabora el Plan general de actuación de la Inspección educativa, lleva a cabo el seguimiento del mismo, coordina la elaboración de informes sobre actuaciones prioritarias o específicas del Plan general de actuación, y formula criterios y directrices pedagógicas respecto a los distintos aspectos educativos que se le encomienden.

En cada una de las Inspecciones Provinciales hay un inspector jefe provincial y un inspector jefe adjunto, así como uno o varios inspectores jefes de distrito de los que dependen los inspectores de educación adscritos a los servicios provinciales.

Las Inspecciones Provinciales se organizan en distritos de inspección, adscribiendo a cada distrito un equipo de inspectores. En la distribución de dichos equipos se intenta conjugar la diversificación de la experiencia docente, profesional, o de formación de los inspectores con la tipología de los centros, servicios y programas adscritos.

Las Inspecciones Provinciales de Educación dependen orgánica y funcionalmente del Director/a del Servicio Provincial de Educación.

Departamento de Educación, Cultura y Deporte, y con los Servicios Provinciales del Departamento, respectivamente.

Dichas Inspecciones técnicas presentan una organización jerarquizada y organizada fundamentalmente de acuerdo con criterios de territorialidad, cuyo máximo responsable suele ser un inspector jefe general o figura equivalente en el caso de CCAA pluriprovinciales. Al frente de las Inspecciones provinciales o territoriales suele situarse asimismo un inspector jefe provincial o territorial, secundado habitualmente por un adjunto. La labor de dirección y coordinación en las zonas o distritos de inspección en las que se suele dividir cada provincia o zona territorial se encomienda a inspectores jefes o coordinadores de zona o distrito. En los casos en los que, además, los inspectores se organizan en áreas, programas o equipos específicos de trabajo, se nombra un inspector coordinador responsable de los mismos. Algunas CCAA presentan también órganos colegiados de asesoramiento y coordinación.

La organización de la Inspección responde a los principios de planificación, territorialidad y trabajo en equipo, mientras que su actuación se produce bajo los principios de profesionalidad, legalidad, obediencia jerárquica, imparcialidad, confidencialidad, lealtad y buena fe.

De manera específica la Inspección está sujeta a los principios de unidad de acción e integración de sus actuaciones, homogeneidad, coordinación y evaluación de los resultados.

Más difícil resulta sin embargo determinar si la legislación se decanta por la figura del inspector generalista, capaz de actuar en cualquier tipo de centro y nivel educativo con independencia de la materia en la que pueda ser especialista por su procedencia docente; o por el inspector especialista, que actúa por niveles educativos diferenciados y por materias académicas. La LOE parece definirse a favor del inspector generalista, pero con ciertas concesiones a la especialización, por cuanto permite a las Administraciones educativas regular la estructura y funcionamiento de la Inspección en sus respectivos ámbitos territoriales, y por tanto hacerlo sobre la base de los perfiles profesionales de los inspectores, pero tomando en consideración las titulaciones universitarias, los cursos de formación recibidos, la experiencia profesional en la docencia y en la propia Inspección, sin referirse al Cuerpo de

procedencia. De igual forma se permite que se tome en consideración la especialización como mérito en los procedimientos de provisión de puestos de trabajo de la Inspección según las necesidades de las Administraciones educativas.

Una vez visto de forma resumida y generalizada el enfoque organizativo actual de la Inspección en nuestro país, es preciso plantearse cuáles son los principales problemas que genera este modelo organizativo, problemas que a la postre pueden dificultar o impedir dar respuesta a los retos que deben ser afrontados.

Harto sabida y comentada en todos los foros de debate que hacen referencia a la Inspección es la presencia de tres dificultades principales como son la instrumentalización de la Inspección por parte de los poderes políticos, la burocratización de sus tareas y funciones, y la pugna entre el carácter generalista o especializado de los inspectores.

La lucha por la independencia en el ejercicio de las funciones inspectoras viene de antiguo, está en los genes de la propia Inspección desde su nacimiento, y ha atravesado diferentes fases que conviene recordar de modo muy sumario. De la libre designación de los inspectores a su integración en el Cuerpo por oposición y con inamovilidad en el cargo en 1907<sup>3</sup>; de la depuración derivada de la Guerra Civil española y el periodo del nacional catolicismo al reconocimiento constitucional. Pues bien, aún habiéndose producido un cambio sustancial en este sentido con el sometimiento a la ley y al Derecho del poder político tras la promulgación de la CE, tanto la doctrina mayoritaria<sup>4</sup> como el propio Consejo Escolar del Estado<sup>5</sup> en sus recientes pronunciamientos siguen aludiendo a la instrumentalización de la Inspección por parte de los poderes políticos como un hecho actual.

Para intentar proponer una solución a esta cuestión solemos tomar como modelo de referencia la institución de la Inspección en Inglaterra que

---

<sup>3</sup> Real Decreto de 18 de noviembre de 1907. Si bien la inamovilidad en el cargo quedaba garantizada, no lo estaba en cambio en el destino, lo que se utilizó en buena medida posteriormente como medida de control

<sup>4</sup> Por todos ellos pueden verse R. CORTÉS y A. LORENTE (2013:18) y A. VIÑAO (1999).

<sup>5</sup> El Consejo Escolar del Estado, en su Informe 2013 sobre el estado del sistema educativo, ya manifestó en sus consideraciones a la propuesta nº 42 que *“la Inspección educativa debe ser supervisora, evaluadora y mediadora, que asesore en la labor docente para corregir errores, introducir mejoras y resolver problemas, no debiendo estar sometida a los imperativos subjetivos de la discrecionalidad y del control político”*.

conocemos habitualmente por su acrónimo *OFSTED* (*Office for Standards in Education, Children's Services and Skills*), constituida legalmente como un departamento gubernamental no adscrito a ningún ministerio, y dotada de independencia para el desarrollo de su labor.

Esa independencia se pone de manifiesto en el hecho de que el *OFSTED*, sólo es responsable y rinde cuentas ante la comisión parlamentaria (*Select Committee*) encargada de temas relacionados con la educación de la Cámara de los Comunes. De igual forma, en el aspecto económico y contable se garantiza la independencia del Departamento, que debe rendir cuentas únicamente ante el Parlamento para garantizar que todos los recursos puestos a su disposición han sido utilizados adecuadamente, y de acuerdo con una relación calidad-precio ajustada o apropiada.

Sin embargo, para conseguir ese grado de independencia en nuestro país, y que la labor de la Inspección sea eficaz en la mejora del sistema educativo, deberíamos contar ante todo con un Parlamento capaz de asumir sus planteamientos y propuestas, y dar respuesta a los mismos mediante un consenso que garantice la estabilidad del sistema educativo el tiempo necesario y suficiente para verificar su adecuación.

Muy al contrario, y hasta donde la memoria alcanza, ninguna de la leyes del periodo constitucional ha tenido una duración que complete la integridad del sistema educativo desde que los alumnos entran en la educación infantil o primaria hasta que ingresan en la Universidad. La pugna política podría hacer pues estéril y frustrante la labor de la Inspección.

La burocratización tampoco es un problema nuevo, pero sigue siendo igualmente muy actual y extendido<sup>6</sup>. La gran cantidad de actuaciones habituales u ordinarias que tiene encomendadas en los planes de actuación la

---

<sup>6</sup> Vid. R. CORTÉS y A. LORENTE (2013:17). El inspector C. MARCHENA llega a afirmar que “*el control burocrático del sistema educativo ocupa el mayor porcentaje del tiempo en los planes de actuación de los servicios de inspección educativa. Este determinante provoca, en buena medida, una primacía también de las actuaciones individuales sobre otros planteamientos al enfocar la intervención; ello unido a modelos donde el enfoque generalista se impone al especializado. Curiosas paradojas en la sociedad actual. Todo ello concluye con una imagen de la inspección que, además de distorsionada en cuanto a su verdadero cometido, exige un cambio. Las actuaciones asociadas al control, eclipsando otras con mayor repercusión en la mejora del sistema educativo, propician enfoques lejanos a la profesionalización de su labor en favor de una politización de la misma. No parece mostrarse muy coherente esta afirmación con el carácter de servicio público garante del derecho a la educación para todos que ha de asumir*”. Citado por J. A. MARINA en el denominado Libro blanco de la profesión docente y su entorno escolar (2015: 55)

Inspección, y el tiempo excesivo que dichas actuaciones consumen, conlleva en muchos casos una excesiva burocratización del trabajo, tal y como suelen poner de manifiesto los propios inspectores a través de las asociaciones constituidas, e incluso el Consejo Escolar del Estado en sus informes anuales<sup>7</sup>. Pero no debemos descartar tampoco totalmente que la propia Inspección pueda encontrar a veces una especie de autocomplacencia en esta labor burocrática en la que, una vez mecanizada la tarea, es fácil actuar y resolver, dejando en un segundo plano cuestiones más complejas y difíciles de abordar. Para intentar paliar este problema se sugieren diversas alternativas como la posibilidad de pasar a depender orgánica y funcionalmente del mismo órgano, y no de dos diferentes (en el caso de Aragón supondría depender orgánica y funcionalmente de la Secretaría General Técnica). Pues bien, lo cierto es que ya existen en otras CCAA Inspecciones que dependen de un solo órgano, incluso directamente de la Consejería, sin que por ello haya disminuido sensiblemente la queja de sus inspectores en relación con la excesiva carga burocrática administrativa atendida.

Probablemente, una parte importante del problema radica en las normas que generan esa carga, en los reglamentos organizativos dictados que atribuyen a la Inspección esas tareas burocráticas como la concesión de permisos para la asistencia a actividades de formación<sup>8</sup>, o incluso en los propios planes de actuación<sup>9</sup> en los que la relación de actuaciones habituales incorpora una larga lista de trabajos burocráticos como el control de faltas de asistencia del profesorado, etc.

Estas tareas de carácter más burocrático realizadas habitualmente por la inspección, podrían ser encomendadas sin excesiva dificultad a otros órganos de la Administración educativa o de la Administración general, sin merma de la

---

<sup>7</sup> Véanse las consideraciones a la propuesta nº 43 del Informe 2013 sobre el estado del sistema educativo del Consejo Escolar del Estado en las que se dice expresamente lo siguiente: *“la Inspección educativa ha sido relegada por parte de las Administraciones educativas principalmente a tareas burocráticas”*.

<sup>8</sup> Orden de 19 de febrero de 2013, del Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, por el que se establece el procedimiento para la asistencia a actividades formativas para el personal docente no universitario que presta sus servicios en centros docentes públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA 5/3/2013)

<sup>9</sup> Véanse por ejemplo en el caso de Aragón la Resolución de 3 de septiembre de 2014, de la Secretaría General Técnica, por la que se aprueba el Plan General de Actuación de la Inspección de Educación para el curso 2014/2015 (BOA 25/09/2014) y la Resolución de 30 de septiembre de 2015, de la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, por la que se aprueba el Plan General de Actuación de la Inspección de Educación para el Curso 2015/2016 (BOA 15/10/2015)

calidad del servicio, sobre todo para permitir a la Inspección el desarrollo de otras tareas o funciones de mayor relevancia.

Así por ejemplo, si analizamos las funciones atribuidas con carácter general a las distintas Inspecciones Generales de Servicios y las atribuidas a la Inspección de Educación, veremos que algunas de las que podemos considerar como funciones básicas, son en buena medida coincidentes en algunos aspectos.

No resulta fácil deslindar estas funciones y cometidos, si bien en algún momento se ha intentado<sup>10</sup>, lo cual contribuiría a facilitar en buena medida el trabajo de la Inspección de educación.

Por último, la pugna o el debate entre la generalización y le especialización de los inspectores no ha concluido ni ha logrado cerrarse, al menos por el momento.

Probablemente haya sido este uno de los temas más debatidos entre los inspectores, y entre los colectivos asociativos que los representan<sup>11</sup>, y en el que existen mayores diferencias en la normativa específica y propia de cada una de las CCAA.

No parece necesario contar ahora la historia reciente de la inspección, y cómo ha afectado a esta cuestión el debate entre las tesis enfrentadas de quienes sostienen que los inspectores deberían ser especialistas, es decir, actuar por niveles educativos diferenciados y por materias académicas, y quienes sostienen que deben ser generalistas, es decir, actuar en cualquier tipo de centro y nivel educativo, con independencia de la materia en la que pueden ser especialistas en función de su procedencia docente.

Baste pues recordar que, en el momento actual, parece haberse impuesto el modelo de inspector generalista, con importantes concesiones al modelo o principio de inspector especialista, según lo dispuesto en la LOE y en la normativa de las diferentes CCAA, tal y como ya se advirtió con anterioridad.

---

<sup>10</sup> Por virtud de lo dispuesto en el art. 14 del Decreto 2764/1967, dentro de los servicios generales de cada Departamento, y en concreto en su Subsecretaría, se integraba la denominada Inspección General de Servicios, que asumía las funciones de inspección interna, técnica y administrativa sobre la organización y funcionamiento de todos los servicios del Departamento. El reparto de tareas y funciones entre la Inspección de Educación y la Inspección General de Servicios se abordó también en la Ley General de Educación de 1970.

<sup>11</sup> Para más información sobre los debates políticos y corporativos de los colectivos asociativos de inspectores suscitados en torno a esta cuestión véase S. ESTEBAN FRADES (2007: 7 a 10).



En síntesis pues, nos encontramos con una Inspección organizada territorialmente, que trabaja en equipo y de forma planificada, jerarquizada, profesionalizada, en buena medida instrumentalizada políticamente, burocratizada y sometida a la pugna entre el carácter generalista y especializado de sus efectivos, con las ventajas e inconvenientes que todo ello pueda reportar.

### **3. Nuevos retos sociales y educativos (de la Inspección)**

Pretencioso, además de inabarcable, podría ser para una simple comunicación de estas características plantear y tratar de dar respuesta a todos y cada uno de los retos sociales generales y educativos existentes.

ESTEFANÍA LERA (2014) hace referencia al hecho de que la llamada *“sociedad de la información y del conocimiento”* conlleva una *“internacionalización y globalización de la política y la economía, en la que los cambios se producen de manera vertiginosa [...] Este contexto está modificando nuestra forma de vivir, y por tanto, también nuestra forma de enseñar y de aprender”*.

El mismo autor sugiere en relación con la necesidad de cambios en el sistema educativo un *“enfoque competencial de la enseñanza, [...] mayor autonomía de los centros; liderazgo de los equipos directivos y cultura de la evaluación<sup>12</sup> y la mejora continua”* lo que obligaría fundamentalmente a *“enfocar la Inspección hacia la mejora del sistema educativo [...], así como a replantear las funciones de supervisión, control y asesoramiento y hacer prevalecer la función de evaluación sobre el resto de funciones que tiene encomendadas”*.

En estrecha relación con lo anterior MORA BARINGO (2008) planteaba también como reto la introducción de las TIC en la educación y en la gestión y organización de la Inspección. No es ni mucho menos novedoso el planteamiento hoy en día, pero sí es cierto que podría llevar, con el tiempo, a un replanteamiento de los esquemas tradicionales de la organización de la Inspección como el modelo organizativo territorial en sus niveles inferiores (distritos o zonas de inspección).

---

<sup>12</sup> Escéptico con la evaluación y autonomía de los centros es sin embargo MEIX CERECEDA (2013: 256 y 257).

Diversos autores han planteado también como retos sociales y educativos la reducción de las tasas de fracaso escolar, fomentar y trabajar la convivencia, y una mayor colaboración entre familias y centros educativos para lograr la mejora de la educación.

Si bien como advierte MARINA (2015: 51 y 56), *“por razones históricas y culturales, el sistema educativo español no siente simpatía por el concepto de «Liderazgo»”, [...] “la inspección debe ejercer un papel decisivo en la transformación de la escuela, en la integración de todas capacidades educativas, en la supervisión y el enlace entre diferentes niveles y Centros”.*

Para eso la Inspección debe *“constituir un «sensor» básico y privilegiado del sistema educativo y convertirse en un Agente significativo del cambio Educativo, no yendo a remolque del mismo”.*

Por eso, y con el fin de poder plantear posteriormente alguna alternativa factible en función del modelo y enfoque actual de la inspección, me fijaré únicamente en dos retos de los anteriormente citados: la mejora de la convivencia y la mejora de la calidad en la educación a través del asesoramiento, la evaluación y la coordinación.

En cuanto al ámbito de la convivencia se refiere, no cabe duda de que este es uno de los temas que más preocupa y afecta actualmente en los centros docentes.

Conflictos han existido siempre, pero la forma de abordarlos ha cambiado sustancialmente. La mera imposición de medidas sancionadoras a través de las figuras de autoridad no se contempla ya como la única alternativa. Problemas importantes como el acoso escolar y sus graves consecuencias, la dificultad de gestionar situaciones en las que los padres de los alumnos están separados o divorciados con los consiguientes conflictos que de ello pueda derivar, agresiones físicas, verbales o psicológicas a profesores y personal de los centros, son sólo algunas de las muestras de estas dificultades en la convivencia.

Cierto es que el tema de la convivencia en general, y del acoso en particular, hay que tratarlo de forma global, no basta con una única medida sino que es necesaria una combinación de actuaciones, y los frutos o resultados suelen ser visibles a medio y largo plazo. Por ello sería importante plantear una educación

emocional y transversal en valores de los alumnos, acompañada de una formación adecuada del profesorado, y en especial de los equipos directivos, orientadores y tutores, para identificar correctamente los problemas de convivencia, sin olvidarnos de los padres, para ayudarles a detectar situaciones conflictivas y enseñarles cómo abordarlas.

Pero este trabajo, probablemente, no estaría completo sin la intervención de la Inspección. Sus normas reguladoras, sensibles a estas cuestiones, le atribuyen un papel relevante que no debemos perder de vista. Así la normativa de diversas Comunidades hace referencia a la intervención de la Inspección para orientar y colaborar en la resolución de conflictos que surjan en las comunidades educativas.

Comunidades como Canarias, Andalucía, Aragón o la Comunidad Foral de Navarra<sup>13</sup> encomiendan a los inspectores funciones de mediación en los conflictos que pudieran producirse entre los distintos miembros de la comunidad educativa, pudiendo desarrollar incluso, como en el caso de Canarias, labores de mediación, arbitraje o conciliación, o simplemente mediando o formulando propuestas de solución o posibles alternativas.

La tendencia actual y creciente de denunciar a los centros educativos por parte de las familias en los casos graves de conflicto y alteración de la convivencia, sobre todo de acoso escolar, nos invitan a reflexionar sobre la posibilidad de que la Inspección tenga una participación más activa para intentar solucionar estos conflictos, evitando en la medida de lo posible su judicialización, especialmente cuando se dan entre menores de edades tempranas.

En relación con la mejora de la calidad de la educación, fundamentalmente a través de la evaluación del sistema educativo, no cabe duda de que es una de

---

<sup>13</sup> Véase el art. 3.c del anexo del Decreto 52/2009, de 12 de mayo, para Canarias (en este caso la normativa prevé incluso que la Inspección desarrolle labores de mediación, arbitraje o conciliación); y el art. 3.g del Decreto Foral 80/2008, de 30 de junio para la Comunidad Foral de Navarra (prevé actuaciones de mediación). Recuérdese asimismo que la Inspección de Educación en Andalucía, de conformidad con lo establecido en el art. 145.2 de la Ley 17/2007, de 10 de diciembre de Educación de Andalucía (BOJA nº 252, de 26 de diciembre de 2007), tiene atribución para *“mediar en los conflictos que pudieran producirse entre los distintos miembros de la comunidad educativa, de acuerdo con lo que a tales efectos se determine”*. De igual forma, la Inspección de Educación de la Comunidad Autónoma de Aragón tiene entre sus funciones (si bien se recoge en el artículo 3.2.f del Decreto 211/2000, de 5 de diciembre, artículo dedicado a las atribuciones) la de *“mediar en las situaciones de disparidad de criterio o desacuerdo que se produzcan en las comunidades educativas y que puedan llevar a conflictos, formulando propuesta de solución o de posibles alternativas”*.

las funciones que actualmente puede cobrar un mayor peso específico en la labor de la Inspección.

De acuerdo con lo establecido en el art. 151.c de la LOE una de las funciones de la Inspección consiste en *“participar en la evaluación del sistema educativo y de los elementos que lo integran”*.

Esa evaluación tiene como objetivos contribuir a la mejora de la calidad y equidad de la educación, orientar las políticas educativas, aumentar la transparencia y eficacia del sistema educativo, ofrecer información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de mejora establecidos por las Administraciones educativas, y proporcionar información sobre el grado de consecución de los objetivos educativos españoles y europeos, así como del cumplimiento de los compromisos educativos contraídos en relación con la demanda de la sociedad española y las metas fijadas en el contexto de la Unión Europea (art. 140 LOE).

Esta actividad se puede extender a la colaboración de la Inspección en la evaluación interna de los centros, en el desarrollo de la evaluación externa de los centros por parte de la Inspección, a la evaluación de la función docente, a la evaluación de la función directiva, y a la participación de la Inspección en la evaluación del sistema educativo, tal y como se ha comentado anteriormente.

Considera RUL i GARGALLO (2013: 44) que *“esta función fue mutilada del corpus funcional de la IE, y fue transferida a los llamados «institutos de evaluación»... [por lo que] queda reducida a estudios sociológicos y a la intervención en pruebas externas de resultados”*.

En todo caso, el hecho de que la función de evaluación haya sido atribuida en sus aspectos generales a unidades o servicios de evaluación<sup>14</sup>, no implica necesariamente, en mi opinión, que la Inspección haya dejado de ser ese

---

<sup>14</sup> El órgano estatal competente en materia de evaluación es el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) que tiene como misiones fundamentales las siguientes:

- La coordinación de las políticas de evaluación general del sistema educativo y la realización, en colaboración con los organismos correspondientes de las Administraciones educativas, de las evaluaciones generales de diagnóstico.
- La coordinación de la participación del Estado español en las evaluaciones internacionales; la participación en la elaboración de los indicadores internacionales de la educación, así como el seguimiento de las actuaciones de la Unión Europea en este ámbito, sin perjuicio de las competencias de la Subsecretaría en materia estadística.
- La elaboración del Sistema Estatal de Indicadores de la Educación, y la realización de investigaciones y estudios de evaluación del sistema educativo y la difusión de la información que ofrezcan ambas actuaciones.

instrumento cercano a los centros que desempeña esta función gracias a la proximidad y conocimiento privilegiado que posee de los mismos. Dicho de otro modo, los institutos o unidades de evaluación no tienen la inmediatez de la que dispone la Inspección en relación con los centros, por lo que pueden adoptar las decisiones generales sobre evaluación, pero no disponen de los medios adecuados para ejecutarlas.

Por último, aunque no menos importante, una breve referencia a la función de asesoramiento, tarea fundamental para el adecuado funcionamiento de los centros y para la mejora de la calidad educativa, y precisamente por ello, tremendamente valorada por la comunidad educativa en su conjunto, aunque con una objeción destacable: a pesar de las acciones de coordinación entre los inspectores, no es infrecuente que, frente a peticiones o consultas de asesoramiento dirigidas por el mismo asunto a diversos inspectores, se obtengan diferentes respuestas.

En conclusión pues, planteo como retos destacados de la Inspección su participación en la mejora de la convivencia en los centros docentes, a través de la intervención activa para la mediación y resolución de conflictos; y también la mejora de la calidad de la educación a través de la evaluación (de los centros, del profesorado, del ejercicio de la función directiva y del sistema educativo en su conjunto), de las actuaciones de asesoramiento a los miembros de la comunidad educativa, y de la coordinación de actuaciones de los servicios de Inspección.

#### **4. Propuestas de actuación**

Centrados pues en los dos retos básicos anteriormente citados, como son la mejora de la convivencia, y la mejora de la calidad de la educación a través de la evaluación y del asesoramiento, quisiera realizar algunas propuestas, por si las mismas son de alguna utilidad para el colectivo al que van dirigidas.

##### **- Mejora de la convivencia:**

En distintos foros se ha debatido sobre la función mediadora de la Inspección, misión esta que, si bien no en todos los casos aparece recogida con detalle en la normativa, suele formar parte del quehacer cotidiano de los inspectores, que

resuelven la situación con la mejor voluntad posible, aunque con una importante necesidad de formación específica en este sentido.

En muchos casos, la intervención de la Inspección en los conflictos que se producen en los centros se limita a hacer un informe al respecto. En otros, como sostiene VIÑAS i CIRERA (2006) *“la función regulada de la Inspección se limita a recoger las denuncias y realizar un informe con referencias básicamente normativas para que el Director de los Servicios Territoriales tome una decisión que normalmente coincide en el sentido del informe de la Inspección”*.

No obstante, con cierta frecuencia también y por iniciativa propia, los inspectores actúan de forma directa para intentar resolver el conflicto a modo de mediadores o árbitros, aún sin poder acogerse a disposiciones normativas o protocolos que regulen su actuación.

Diversas CCAA<sup>15</sup> contemplan en su normativa sobre organización de la Inspección programas o áreas específicas o estructurales de trabajo en materia de convivencia.

Estas áreas específicas o programas trabajan sobre todo en labores de asesoramiento a los centros y pueden integrar a inspectores con formación y/o experiencia en el tema de la convivencia, y con perfiles, preferentemente del ámbito jurídico, psicológico o psicopedagógico, que permitan abordar desde todos los ángulos, los problemas surgidos.

Otro buen ejemplo en este sentido, en el caso de la Comunidad Valenciana, son las Unidades de Atención e Intervención (UAI) de las Direcciones Territoriales de Educación, formadas por un Inspector y un psicopedagogo, con sede en Alicante, Castellón y Valencia.

Las UAIs fueron creadas en el marco del Plan de Prevención de la Violencia y Promoción de la Convivencia (PREVI) en el primer trimestre del curso 2005/2006.

El Plan PREVI establece tres tipos de medidas: medidas preventivas dirigidas al sistema educativo, medidas dirigidas a la población de riesgo y medidas dirigidas a la sociedad en general. Las Unidades de Atención e Intervención son una de las medidas dirigidas a la población de riesgo.

---

<sup>15</sup> Es el caso de Andalucía, Baleares, Canarias, Castilla La Mancha, Murcia o Navarra.

Las UAIs tienen como objetivo fundamental atender y dar respuesta a los casos de especial gravedad. Pero, además, buscan sensibilizar a los centros sobre la necesidad de encontrar soluciones a los problemas de convivencia y violencia escolar a través fundamentalmente de la participación, el análisis y la planificación de actuaciones para prevenir e intervenir en estos problemas. Ante los centros se presentan como unidades de asesoramiento y colaboración para la búsqueda conjunta de soluciones a los problemas de convivencia.

Pero si nos atreviéramos a dar un paso más todavía, pensando en la posibilidad de reducir o evitar la judicialización de los conflictos de convivencia derivados de situaciones o casos de acoso escolar entre alumnos, podríamos llegar incluso a pensar en establecer una normativa que permita la intervención de comisiones o comités similares, aunque adaptados, a los que actúan en los casos de acoso laboral en la Administración Pública<sup>16</sup>.

Estas comisiones de prevención y actuación en los casos de conflictos de convivencia graves entre alumnos y frente las situaciones de acoso escolar, podrían estar formadas en el ámbito escolar por un inspector/a de educación (integrante del área específica de trabajo de convivencia o designado por turno, pero que no sea el inspector de referencia del centro afectado) actuando en calidad de coordinador, un miembro de los equipos de orientación EOEP o un orientador/a que cubra el ámbito psicopedagógico/psicológico, un director/a de un centro docente que no sea el del centro afectado, y quizás un representante de AMPA o de las asociaciones de padres que no pertenezca al centro afectado, ni guarde relación con las familias involucradas.

---

<sup>16</sup> Véanse la Resolución de 5 de mayo de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba y publica el Acuerdo de 6 de abril de 2011 de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado sobre el Protocolo de actuación frente al acoso laboral en la Administración General del Estado (BOE de 1 de junio de 2011), y la Orden de 28 de noviembre de 2012, del Departamento de Hacienda y Administración Pública, por la que se publica el Protocolo de actuación frente al acoso laboral en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA de 28 de diciembre de 2012). En el caso de Aragón la Comisión de Prevención y Actuación frente al Acoso Psicológico en el Trabajo está formada por un Coordinador que será designado por el Secretario General Técnico o máximo responsable del Organismo Autónomo o asimilado, y que será independiente a los trabajadores implicados y al centro de trabajo donde estos presten sus servicios. Este coordinador estará asesorado por un técnico del Servicio de Prevención de Riesgos Laborales con la especialidad de Ergonomía y Psicología Aplicada designado por el Servicio de Prevención del ámbito correspondiente, por un técnico de la Inspección General de Servicios designado por el Director General de la Función Pública y Calidad de los Servicios y por un delegado de prevención del ámbito correspondiente.

El hecho de ser sujetos ajenos al centro puede garantizar en buena medida la neutralidad y una mayor objetividad en la actuación sobre el conflicto, garantía que incluso puede dar mayor seguridad y tranquilidad a los padres y alumnos.

Las competencias de esta comisión se extenderían a la valoración y dictamen independiente sobre los casos más graves de acoso o conflictos de convivencia entre alumnos denunciados en los centros, con la posibilidad de formular propuestas susceptibles de ser aplicadas posteriormente tanto por los mismos centros como por la Administración educativa.

Se cerraría el círculo de medidas adoptadas con la creación de un registro central, o al menos provincial, en el que se recojan los casos de conflictos graves de convivencia y en especial los de acoso escolar, para ver y valorar qué situaciones se repiten, y adoptar las medidas oportunas.

#### **- Mejora de la calidad de la educación:**

En relación con el reto relativo a la mejora de la calidad de la educación a través del asesoramiento, la evaluación y la coordinación de las actuaciones de la Inspección, traigo de nuevo a colación la estructura organizativa tradicional de la Inspección, basada fundamentalmente en criterios territoriales.

Sin perder esta fórmula organizativa que puede dar buenos resultados, y sobre todo sin renunciar a la figura, tan necesaria, del inspector de referencia de los centros, sería conveniente adoptar técnicas algo más flexibles de trabajo en equipo, capaces de adaptarse a las necesidades que vayan surgiendo y que no se vean lastradas por una rigidez excesiva en el modelo organizativo territorial.

Las nuevas tecnologías, la globalización y generalización de la información, la cultura y otros factores semejantes hacen que las diferencias geográficas o territoriales no sean ya determinantes en el abordaje de la mayoría de los problemas. Muy al contrario, centros de distintos ámbitos, e incluso de diferentes niveles, presentan en muchas ocasiones problemas comunes<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Cuestiones como la aplicación de las nuevas y cambiantes normas educativas, la responsabilidad legal, la protección de datos, la gestión de actividades extraescolares y complementarias, la prevención de riesgos laborales, conflictos de convivencia, actuaciones ante padres separados o divorciados, administración de medicamentos y primeros auxilios en los centros docentes, y otras muchas, no dependen del ámbito geográfico, y se producen por igual en cualquier centro docente del territorio nacional y autonómico.



De ahí deriva la propuesta de trabajar mediante agrupaciones flexibles de inspectores, a modo de equipos *ad hoc*, para el asesoramiento y la resolución de aquellos problemas, cuestiones o dificultades, que se repiten una y otra vez y que necesitan, para dar mayor seguridad y una línea de trabajo homogénea a los centros, de respuestas, soluciones y asesoramiento unificado. Estos equipos podrían estar formados por aquellos inspectores que por su especialización, experiencia o competencia profesional sean necesarios, adecuados o convenientes. Incluso podrían ser aprovechadas sus soluciones y propuestas de asesoramiento, si se consideran adecuadas, fuera del ámbito provincial. Considero que esta medida podría generar a medio y largo plazo una mayor calidad y uniformidad de las respuestas y soluciones ofrecidas, y un ahorro de tiempo y de trabajo, si dichas soluciones permiten su aplicación a otros casos similares.

De esta misma idea del agrupamiento flexible de inspectores y del trabajo en equipo y colaborativo parte también la propuesta de realizar las evaluaciones de los centros (como máximo exponente de la actuación inspectora para la mejora de la calidad de la educación) en equipo, a través de un conjunto de inspectores con distintos perfiles, conocimientos, y experiencias.

Este es por ejemplo el modelo seguido por las Inspecciones de los Estados (*Länder*) de Hesse y Sajonia en Alemania, y por el *OFSTED* en Inglaterra<sup>18</sup>, entre otros, en las que la Inspección de los centros se realiza en equipo, al frente del cual actúa un inspector coordinador.

Durante la visita de inspección, como herramienta clave para la realización de la evaluación, se analizan documentos e informaciones, se observan las clases impartidas por los profesores, se celebran entrevistas con profesores, miembros del equipo directivo, padres o madres y alumnos, y se desarrollan sesiones o reuniones de retroalimentación antes de emitir el informe final.

Finalmente, en relación con la coordinación de las actuaciones inspectoras, es cierto que se realiza a través de reuniones periódicas, de los equipos de zona o distrito, de órganos específicos como la DIE (Dirección de la Inspección) en Aragón, pero se echa de menos un mecanismo específico de coordinación de

---

<sup>18</sup> Para más información con respecto a los modelos de inspección en Derecho comparado véase F. J. GALICIA MANGAS (2016).

las diferentes Inspecciones técnicas de las CCAA, y de estas con la Alta Inspección del Estado, para abordar y tratar aquellas cuestiones que por su relevancia puedan ser comunes o de ámbito superior al autonómico<sup>19</sup>.

Un país como Alemania, de estructura federal, nos ofrece quizás un buen ejemplo de estructura que fomenta y hace posible esta cooperación, garantizando así una cierta homogeneidad de los sistemas educativos y de sus resultados. Es el caso de la Conferencia Permanente de Ministros de Educación y Asuntos Culturales de los *Länder* (*Kultusministerkonferenz*), más conocida por las siglas *KMK*, que coordina los diferentes sistemas educativos desde 1948 y está formada por la reunión de los ministros y senadores de los *Länder* con competencias en materia de educación, educación superior, investigación y asuntos culturales.

Así pues, no estaría quizás de más, constituir dicho órgano de coordinación de las diferentes inspecciones autonómicas, de la Inspección del MECD y de la Alta Inspección del Estado, representadas a través de sus órganos de dirección y coordinación en los diferentes territorios.

Por último ya, para concluir esta comunicación, poner de manifiesto también que sería conveniente clarificar y coordinar las funciones y actuaciones de la Inspección de Educación y de la Inspección General de Servicios, para evitar duplicidades, intromisiones, o zonas de sombra en las actuaciones de estos órganos que presentan en el fondo una naturaleza similar, al ser la Inspección de Educación un ente de naturaleza mixta en la que predomina el carácter de inspección general de servicios altamente especializada sobre los centros docentes, servicios y programas públicos, pero que se ejerce también sobre otros sujetos obligados (centros docentes privados y concertados) en virtud del principio de coordinación del sistema educativo, para garantizar en ambos casos el derecho a la educación de los ciudadanos<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> La aplicación e implantación de las leyes educativas suele generar problemas y dificultades comunes en todo el territorio nacional que no conviene solventar únicamente a través de actuaciones provinciales o autonómicas. Lo mismo sucede por ejemplo con la normativa autonómica que puede generar conflictos en situaciones de traslados de expedientes de alumnos de una Comunidad a otra o similares.

<sup>20</sup> Para más información con respecto a la especial naturaleza de la Inspección de Educación y su relación con la Inspección General de Servicios véase F. J. GALICIA MANGAS (2016).

## **- Conclusión**

En conclusión pues, creo que la Inspección de Educación podría afrontar algunos retos básicos como la mejora de la convivencia y la mejora de la calidad de la educación desde su enfoque actual, sin necesidad de realizar en una primera fase grandes cambios en su estructura organizativa, y por tanto de forma compatible con su normativa reguladora vigente, todo ello sin perjuicio de procurar una evolución y un desarrollo en el futuro que lleve a la institución a conseguir metas más altas como una mayor autonomía, una disminución de su carga burocrática de trabajo, y una formación adecuada de todos sus integrantes, tanto en el momento inicial o de ingreso en el Cuerpo como, posteriormente, a través de la formación permanente.

## **Financiación**

Sin financiación expresa.

## **Conflicto de intereses**

Ninguno.

## **Referencias bibliográficas más significativas:**

CORTÉS ARRÉS, Ramón y LORENTE LORENTE, Ángel (2013). “Los retos de la supervisión educativa en América Latina y en España”. *Revista Fórum Aragón* nº 8. Mayo 2013. Fórum Europeo de Administradores de la Educación en el Estado Español (FEAE). Págs. 17 a 20.

ESTEBAN FRADES, Santiago. (2007). “Reflexiones sobre las antinomias de la Inspección Educativa en España. Un problema sin resolver”. *Revista Avances en Supervisión Educativa* nº 6, junio 2007. Asociación de Inspectores de Educación de España (ADIDE).

ESTEFANÍA LERA, José Luis. (2014). “Retos de la Inspección ante los cambios en educación”. *Revista Avances en Supervisión Educativa* nº 22, diciembre 2014. ADIDE.

- GALICIA MANGAS, Francisco Javier. (2016). *La Inspección de Educación: régimen jurídico*. (Tesis doctoral). MECD. Madrid.
- MARINA TORRES, José Antonio (2015). Libro blanco de la profesión docente y su entorno escolar. MECD.
- MEIX CERECEDA, Pablo. (2013). *Descentralización de la enseñanza y derechos fundamentales*. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid.
- MIRANDA MARTÍN, Enrique. (2002). “La supervisión escolar y el cambio educativo. Un modelo de supervisión para la transformación, desarrollo y mejora de los centros”. *Revista Profesorado. Revista de Curriculum y Formación del Profesorado*. Vol. 6, números 1 y 2. Edit. Universidad de Granada. Granada. Págs. 1 a 15.
- MORA BARINGO, Vicente. (2008). “La Inspección y los retos de las nuevas tecnologías”. *Revista Avances en Supervisión Educativa*, nº 9 octubre 2008. ADIDE.
- RUL i GARGALLO, Jesús. (2013) “Problemas y retos de la Inspección de Educación”. *Revista Educar* vol. 49, nº 1 de 2013. Universidad de Barcelona. Págs. 29 a 48.
- VIÑAS i CIRERA, Jesús. (2006). “La Inspección Educativa y la mediación y arbitraje”. *Revista Avances en Supervisión Educativa*, nº 2 enero 2006. ADIDE.
- VIÑAO FRAGO, Antonio (1999). “La Inspección educativa: análisis socio-histórico de una profesión”. *Revista Bordón* vol. 51, nº 3. Págs. 251-263.