

Registrarse

Entrar

e-ISSN: 1885-0286

[Actual](#)

[Números anteriores](#)

[Acerca de](#)

Buscar

[Inicio](#) / [Números anteriores](#) / [Núm. 2: ENERO \(2006\). Mediación y arbitraje](#) / [Artículos](#)

Reflexiones en torno al origen e historia de la Inspección de Educación

Elías Ramírez Aísa

Resumen

Elías Ramírez Aísa

Inspector de Educación de la Dirección de Área Territorial de Madrid-Sur Leganés, Madrid. Profesor de la UNED. Madrid.

El autor define las características que ha de tener la función inspectora, como factor decisivo para la conquista de una escuela renovada, propia de una sociedad democrática, participativa y en continua transformación.

Fundamenta el prestigio de la Inspección de Educación en su talante democrático y en la sólida formación profesional de los inspectores.

Abstract

The author defines the features that the Inspection of Education must have as a decisive factor to reach a renewed school, in accordance with a society which is also democratic, active, and under a state of permanent evolution.

He bases the prestige of the Education Inspectorate on its democratic nature and on the solid professional train of inspectors.

Artículo

La historia, que designa tanto el conocimiento de una materia como el curso del tiempo, se construye con palabras y hechos. Y ambos están indisolublemente imbricados, entrelazados irremediabilmente entre los actores del pasado y los intérpretes de la historia. Ante esta contingencia de la palabra, que no es un mero signo semántico, sino que además se constituye en experiencia, pues con la palabra se mira, se escucha, se recuerda, se desea y se actúa, en cualquier estudio histórico debemos ser conscientes de que nuestro análisis se mueve entre dos perspectivas: a) partiremos del aparato conceptual actual, del lenguaje que filtra nuestras actuales categorías para entender el mundo y proyectarlo sobre los propósitos e intenciones del pasado; b) analizaremos a los actores del pasado en su individualidad y en sus vínculos políticos y culturales, reconstruyendo su concepción del mundo, el modo y manera como han expresado sus experiencias, construido sus circunstancias y prácticas culturales, en otras palabras, en su lenguaje.

SOBRE EL CONCEPTO

Esta tesis, que se asienta en los enfoques dominantes de la historia conceptual e intelectual (1), nos lleva a afirmar que un problema de primer orden del análisis histórico en el tema que nos atañe reside en la palabra Inspección. Y para acercarnos a la palabra, para conocerla como unidad básica de análisis, debe comenzarse por su sentido actual. Quizá, y dado que es una palabra que podemos situar en el campo administrativo, es en este ámbito donde podremos extraer su primera aproximación. Hay que bucear en la legislación actual, ver cómo se informa en la normativa la Inspección, cómo su actividad se combina con otras palabras - Estado, Función pública, Gestión pública, Reforma, Potestad, Función, Atribución, Supervisión, Legalidad, Visita, etc.-, qué distintos sentidos se le otorga, cómo se articulan sus finalidades - preventiva, correctiva-, cuáles son sus límites y técnicas, etc. De toda esta rica experiencia, a la que uniríamos los estudios y enfoque metodológicos que constituyan una aproximación a la misma (2), podremos obtener un universo de consideraciones y de aproximaciones al significado actual de la palabra Inspección que se convertirá en utillaje conceptual que enriquecerá nuestras propuestas metodológicas sobre el pasado histórico de la Inspección. Ahora bien, que el enfoque parta del presente no significa que se extienda mecánicamente sobre el pasado; todo lo contrario, lo que haremos será diseccionar el carácter particular de la palabra en un momento histórico dado, con sus diversos significados en la estructuración de la realidad, siendo conscientes de que ese carácter debe estar lo menos contaminado del significado y sentido con que delineamos la realidad inspectora hoy.

En este viaje al uso de la palabra Inspección, la etimología nos enseñará su carácter móvil, cómo la Inspección ha rodado por la pendiente de la historia desde su origen indoeuropeo, cómo se ha ido trasladando su grafía y semántica según los contextos históricos. Así, remitiéndonos a su origen indoeuropeo, para remontarse posteriormente por la cultura griega y latina, con una estrecha conexión con la esfera religiosa, devendrá en elemento del Estado contemporáneo. Sobre su evolución, hasta ser una particularidad semántica

vinculada al Estado liberal, disponemos de un pionero trabajo publicado en el año de 1958 (3). Su autor, Temprado Ordáz,, que dedicó su tesis doctoral a la inspección lasalliana, expuso el origen etimológico de la palabra desde su raíz indoeuropea *spec* hasta las derivaciones que adquirió en la lengua latina, mostrando como su etimología informa su esencia, el cauce por el que discurre su primigenio sentido: mirar hacia adentro. Trabajo que Eduardo Soler Fierrez completaría años más tarde al dedicar el primer capítulo de su libro *La supervisión educativa en sus fuentes, a la evolución de los términos Inspección y Supervisión* (4). Término este último, por cierto, que nos lleva a otra parcela de estudio que enriquecerá nuestro análisis: la pedagogía. En efecto, la perspectiva pedagógica nos enseñará que un término lindante con el de Inspección es la Supervisión, que es una palabra estrechamente vinculada a la evaluación, a la obtención de niveles óptimos de rentabilidad en un proceso de producción. Dentro de su marco conceptual se ha llegado a distinguir distintos modelos, a saber: Inspección, Producción, Clínico y como Proceso de Desarrollo, lo que nos habla de los distintos modos y visiones que subyacen bajo la palabra supervisión aplicada al mundo de la educación (5).

Una vez que hemos aquilatado el término, que hemos acotado sus múltiples perspectivas con la ayuda del Derecho, Sociología, Ciencia Política, Pedagogía, Historia, etc., será el momento de proyectarlo sobre un momento del pasado, de unas circunstancias que serán analizadas sincrónica y diacrónicamente, lo que exigirá una reconceptualización del término. Porque ahora, nuestra palabra, su sentido actual, deberá ser sometida a la experiencia de nuestros antepasados, a sus circunstancias, distanciándose el significado actual del que en su momento le otorgaron los actores del pasado. Si no somos conscientes de que nuestro aparato conceptual actual es un instrumento analítico distinto, aunque en su semántica los signos coincidan, del utilizado en el pasado, entonces se caerá con facilidad en el anacronismo, lo que empañará irremediablemente el análisis. Esto es lo que ha ocurrido con las divulgadas tesis de un conocido inspector, Adolfo Maíllo, quien en 1959, en un artículo publicado en la revista *Bordón*, sostenía que de un modo u otro, la vigilancia y control del funcionamiento de las escuelas ha existido siempre (6) . Formulando así, el problema del origen de la inspección viene a coincidir con el origen de las sociedades. Tesis que unos años antes, el que fuera Inspector central en tiempos de la Segunda República, Antonio Ballesteros y Usano, también había mantenido, al encontrar los primeros antecedentes inspectores en la Antigüedad, señalando que en el antiguo Egipto, Grecia, Roma e India existían funcionarios estatales encargados de controlar el rendimiento de las escuelas (7). Extendiendo este punto de vista a nuestra historia, el citado Adolfo Maíllo, siguiendo probablemente algunas sugerencias que dejó impresas Lorenzo Luzuriaga en ese extraordinario libro que compuso en 1916 con el título de *Documentos para la historia escolar de España*, encontró en los veedores nombrados por Enrique II Trastámara, para el reino de Castilla, con la misión de incitar a las autoridades locales para que vigilaran a los maestros, los antecedentes de la inspección que crearon los moderados a mediados el siglo XIX. De hecho, para Adolfo Maíllo, la Inspección de educación existió desde los albores medievales, con la única diferencia de que en la época contemporánea se dotó un

instrumental técnico: dos grandes períodos podemos distinguir dentro de una evolución que comprende, por lo menos, nueve siglos, a partir de la fecha en que poseemos documentos sobre el particular. El primero es el de la inspección atécnica; el segundo, el de la inspección técnica o profesional, con otro intermedio de transición gradual entre ambos períodos (8) . Vista así las cosas resultaría que las palabras y las experiencias que proyectan sobre el pasado son invariables, lo que mal se compadece con una realidad que sabemos que es cambiante, con lo que de semejante interpretación sólo obtendremos una representación inexacta del pasado, además de anacrónica. Tengo para mí que en este planteamiento subyace, aunque no creo que de un modo consciente, una línea doctrinal muy del gusto de la escolástica: el hombre, animal político por naturaleza como nos enseñara Aristóteles, necesita vivir en sociedad, regida ésta por normas jurídicas y un poder político, a los que considera naturales. Con arreglo a esta interpretación, la autoridad, que nace con el hombre mismo, necesitó de la inspección como función esencial de la misma para vigilar y restringir la libertad natural del hombre. De ahí, como no podía ser de otra manera, se llegaría a la conclusión de su necesidad histórica, como recoge uno de los epígrafes del libro *Inspección Escolar*, escrito en 1942 bajo el ampuloso lenguaje católico por unas de las primeras mujeres inspectoras, Francisca Montilla(9).

Ahora bien, si vinculamos la palabra con las circunstancias históricas, es probable que encontremos que la Inspección de educación, como en otros ámbitos, no nazca hasta que la educación sea asumida como asunto público. Y si nace no es por necesidad natural, sino por decisión política. Y esto no ocurrió entre nosotros, como en Francia con ocasión de la ley del 11 de floreal del año X, hasta la Guerra de la Independencia, instante que dio paso a lo que los historiadores han llamado tránsito del antiguo al nuevo régimen. Y entiendo que esto es así por una sencilla razón: hasta la Revolución Francesa y la construcción de los sistemas políticos liberales no hubo una administración educativa. Sin negar un hilo con el pasado, especialmente con propuestas ilustradas, la Administración educativa, como organización del Estado, como organización que se identifica con él y actúa como elemento suyo es un proceso que nace con la Revolución Francesa cuando se despersonaliza el poder y se racionaliza lo público con su sometimiento al derecho. Es cierto que antes del Estado liberal, con la aparición del pensamiento ilustrado, surgió una preocupación, junto a sus primeros esbozos, por crear un embrionario aparato educativo. Pero esta propuesta ilustrada se produce al margen del poder político, limitándose éste a algunas medidas aisladas que muestran los límites de un despotismo ilustrado cuya voluntad transformadora es menor de lo que a veces se piensa. Debe reconocerse que a pesar de los intentos regalistas de los ilustrados, la monarquía no controlaba el disperso mundo de la enseñanza. Esta tarea quedó en manos de la Iglesia, la cual ejerció una función educativa como instrumento de cohesión social, al tiempo que impuso un control sobre todo tipo de expresiones y comportamientos. A través de la Inquisición controlaba el mundo universitario, censuraba los libros y procesaba al profesorado universitario que se desviaba de la ortodoxia católica. El resultado, como puso de relieve Antonio Gil de Zárate, hombre al que debe mucho la inspección, fue un dualismo institucional en el que la Corona quedaba al margen de la función de control: el

gobierno español, intervenía poco en nuestras antiguas universidades; y sin embargo la instrucción no era realmente libre en España (10). Pero la Iglesia no sólo ejercía una función de control en las enseñanzas superiores, sino que también alcanzaban al nivel primario a través de las visitas pastorales de los Obispos en sus jurisdicciones territoriales, momento que aprovechaban para conocer el estado de sus iglesias parroquiales. Es más, cuando el Estado, dentro de su política regalista, pretenda ejercer un poder de control sobre las instituciones educativas, lo hará con la intermediación de la Iglesia. En definitiva: el nacimiento de la Inspección de educación no ocurrió hasta la aparición del Estado liberal, pues anteriormente se está ante un Estado balbuceante que carece de un ordenamiento jurídico originario y supremo y de un gobierno independiente, además de no existir un sistema educativo. Dos situaciones que parecen no exigir una inspección de educación. Lo que no niega que existieran esporádicos procedimientos de control, de procedencia y conformación eclesiástica como hemos afirmado.

Las consideraciones expuestas nos permiten afirmar que la Inspección de educación aparece al mismo tiempo que nuestro Estado liberal construye su Administración. Fueron los hombres del primer liberalismo los que dedicaron sus energías y atenciones a la educación e inspección. Conscientes de que la nueva sociedad que propugnaban necesitaba de un sistema de poder en el que la educación fuera una de sus instituciones, procedieron a reordenar la acción del Estado en materia de instrucción pública. Querían un sistema uniforme, lo que implicaba un concepto de nación homogénea sin realidades políticas intermedias entre el Estado y los individuos, lo que acarreaba un aparato de gobierno centralista y una educación primaria universal y compatible con la libre competencia. Principios doctrinales que afectarían, y pronto, a un ámbito administrativo de la educación: la Inspección. Y así, como pieza de fomento e impulso de la enseñanza aparece la Inspección. Su formulación quedó impresa en el Título IX de la Constitución de Cádiz con estas palabras: Habrá una Dirección General de Estudios, compuesta de personas de conocida instrucción, a cuyo cargo estará, bajo la autoridad del Gobierno, la Inspección de la enseñanza pública. De este modo se constitucionalizaba la palabra Inspección vinculada a un órgano nacional, la Dirección General de Estudios, lo que representaba una clara y evidente ruptura con el pasado inmediato.

En este punto, y enlazando con lo afirmado al principio, hay que abordar el concepto de Inspección, o lo que es lo mismo, preguntar: ¿qué querían decir los liberales de primera hora cuando acuñaron el término Inspección en su Constitución? A partir de aquí, esta historia debe abordar, entre otros aspectos:

1. Primero: el significado de la palabra en sus circunstancias históricas.
2. Segundo: qué permanece de la palabra mientras las circunstancias cambian, al tiempo que la realidad la va transformando, ya sea afianzándola o perdiendo vigor.

3. Tercero: describir el o los significados de la palabra mientras se expresa a través de formas y variaciones diversas a lo largo del tiempo; en este sentido, el carácter nacional o estatal del sistema educativo probablemente sea un factor condicionante.

Creo que estas tres perspectivas son un buen apoyo para relatar la historia de un instituto administrativo como la Inspección de Educación, esto es, cómo la palabra queda registrada, cuáles son las estrategias que se ponen en marcha, cómo las ideologías las alientan, por qué la ponen en acción y qué razones la sustentan, etc.

LOS HOMBRES

Otro aspecto de enorme interés y complementario al concepto para su cabal comprensión es conocer a los actores y grupos políticos implicados. En este sentido, el estudio histórico de la Inspección de educación pasa también por el de conocer la biografía de los personales que edificaron el liberalismo y su incipiente sistema educativo, sus idearios y proyectos políticos.

En esta línea, la primera tarea a abordar es el perfil biográfico de los personajes, esto es, su extracción social, sus actitudes políticas y comportamientos culturales. La tarea es compleja. De hecho, en lo que yo sé, al día de la fecha, sólo contamos con algunas biografías de personajes relevantes en la construcción del Estado liberal, caso de Javier de Burgos (11), El Conde de Toreno (12), Alcalá Galiano (13), José Canga Argüelles (14), por citar cuatro casos, pero debe reconocerse que es una tierra aún inexplorada en la historiografía española. Más aún: con la excepción del buen trabajo de Alberto Gil Novales (15), carecemos de un diccionario biográfico del siglo XIX. Sin embargo, la biografía es un buen lugar desde el que observar cómo las prácticas políticas conforman el Estado y, al objeto de nuestro interés, el sistema educativo. Apenas sabemos algo de la vida de quienes desde su posición alentaron la educación, caso de Javier de Quinto, Antonio Gil de Zárate, Pablo Montesino o Mariano Cardedera, aunque estos dos últimos cuentan con algunos trabajos (16), pero son más una biografía interna que disecciona la personalidad del personaje que una biografía externa que tiene al personaje como pretexto para exponer las vicisitudes de una época. Estos análisis requieren, como es obvio, criterios de selección, explicar previamente qué condiciones estableceremos para su estudio, siendo el principal su relevancia en la política institucional y administrativa del momento, del período cronológico delimitado.

Aunque algo se va remediando, lo cierto es que la biografía está poco cultivada en la historiografía española, como lo está con alguna notable excepción (17) el estudio de los partidos políticos, que es otra fuente imprescindible en el estudio de la conformación de la Inspección de educación, pues de cómo conceptúen el Estado y la libertad de enseñanza nacerá un tipo de Inspección u otro, o bien imposibilitará su generación o vivirá momentos difíciles. Y lo que es muy importante: para el estudio de la Inspección de educación no será igual que el proyecto político trate de conciliar el horizonte local y el poder soberano

residenciado en unas Cortes, que ese proyecto político se conciba como un legado a conservar en torno a la preeminencia de una monarquía en la cúspide del Estado. Y con este proyecto habrá que analizar el carácter nacionalizador del Estado por su influjo sobre el modelo de Inspección y su actividad, pues no podemos olvidar que unos de los agentes fundamentales de nacionalización es la escuela y en su éxito debía acompañarla un Estado vigilante a través de su Inspección de educación. En esta línea debo recordar el trabajo de Andy Green en el que pone de manifiesto la tesis de que todo el proceso de escolarización y su consiguiente aparato educativo - léase Inspección de educación - nace vinculado a la formación y consolidación del Estado nacional contemporáneo (18). Luego, sin desdeñar otros factores que siempre deben contemplarse, el factor político aparece como la variable primordial en el estudio de su origen.

CONCLUSIÓN

En los párrafos anteriores he defendido el estudio de la Inspección mediante la clarificación de su significado, e incluso he ido desgranado a modo de ejemplo cómo las circunstancias o el contexto histórico ofrecen posibilidades de un análisis que informa el contenido político de un concepto. El historiador deberá reconocer la palabra en su contexto, ver como la misma parece a veces petrificarse para escapar y huir de su efímera temporalidad, mientras se materializa en hechos que se irán modulando, adquiriendo rasgos distintos y peculiares a causa de la intensidad de la vida, del entramado de tensiones ideológicas e intereses que conforman cada época.

Y en este análisis del discurso legal, político e ideológico, debemos analizar las circunstancias en su genealogía pero también en su apertura a las modificaciones imprevistas que introducen el curso de los acontecimientos, en los que confluyen intereses de grupo y proyectos políticos alentados por una élite heterogénea.

Por otra parte, una historia que parta del concepto actual de Inspección y que lo proyecta, una vez limpio de anacronismos sobre el pasado, será una historia inacabada. Pues el concepto de partida sufrirá una nueva evolución que afectará a la interpretación del pasado, al tiempo que evocará nuevas perspectivas en el relato histórico. En este sentido, la historia de la Inspección, de la que apenas sabemos algo, envuelta en su propia semántica, estará siempre rescribiéndose.

(1) El enfoque conceptual tiene sus mentores en John Pocock y Quentin Skinner, así como en los estudios de Koselleck. Al respecto, véase el número monográfico de la revista *Ayer*, núm. 53, 2004, dedicado a la historia de los conceptos. En esta línea debe apoyarse la apuesta por un lexicón europeo sobre los principales conceptos políticos y sociales europeos, como la ampliación del excelente diccionario político y social del siglo XIX español editado

recientemente por Alianza editorial bajo la coordinación de los profesores Javier Fernández Sebastián y Juan Francisco Fuentes.

(2) Los estudios sobre la actividad inspectora proceden del Derecho, especialmente del Tributario y, en menor medida, del Urbanístico y de Consumo. Sobre aspectos generales de la actividad inspectora remito a los siguientes estudios: RIVERO ORTEGA, R.: El Estado vigilante. Consideraciones jurídicas sobre la función inspectora de la Administración. Madrid, Ed. Tecnos, 2000; FERNÁNDEZ RAMOS, S.: La actividad administrativa de inspección. El régimen jurídico general de la función inspectora. Granada, Ed. Comares, 2002. Como estudios específicos: CASCAJO CASTRO, J.L.: "En torno a la configuración jurisprudencial y doctrinal de la llamada Alta Inspección", RVAP, núm. 10, 1984.; FERNÁNDEZ RAMOS, S.: "El reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con la función inspectora", Revista Andaluza de Administración Pública, 41, 2001; RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, R.: "La Inspección educativa en la Comunidad Autónoma andaluza: once años de historia", en El Estatuto de la Función Pública. ¿La reforma adecuada? Actas del II Congreso Nacional de la Función Pública. Fundación Genesian, Sevilla, 1999; SAINZ MORENO, F.: "La Inspección educativa". REDA, núm. 109, 2001; Por otra parte, las actas de los Congresos que anualmente celebran las distintas asociaciones de los inspectores de educación contienen un rico material de inestimable valor para estudiar el significado y conexiones de la palabra Inspección.

(3) TEMPRADO ORDÍAZ, S.: "Evolución semántica e histórica de la palabra inspección ", en Perspectivas Pedagógica, núm. 1, Barcelona, pp. 36-47.

(4) SOLER FIÉRREZ, E.: La supervisión educativa en sus fuentes. Madrid, Ed. Santillana, 2001.

(5) En España quizá sea el libro de Eustaquio Martín el que aborde el tema de la supervisión de una manera más comprehensiva. MARTÍN RODRÍGUEZ, E.: Supervisión Educativa. Madrid, Colección Cuadernos de la UNED, núm. 59. Otros trabajos de interés: Ezpeleta, J: "La supervisión escolar de la educación Primaria", en Revista Mexicana de Investigación Educativa, vol. 8, núm. 18, mayo-agosto, pp.564-574. Disponible en <http://www.comie.org.mx/revista/Pdfs/Carpeta18/18resena2.pdf>; FDERIKCO F.G.: "Un modelo de supervisión escolar democrático y centrado en lo pedagógico: la supervisión ampliada", en Revista digital UMBRAL 2000, Chile, núm.11, enero, disponible en <http://www.reduc.cl/reduc/umbrall.htm>; GLANZ, J. And BEHAR-HORENSTEIN, L.S.: Paradigm debates in currículum and supervisión: modern and postmodern perspectives. Westport, London, Bergin & Garvey, 2000.

(6) MAÍLLO GARCÍA, A.: "Historia y problemas de la Inspección de Enseñanza Primaria", Bordón, Revista de la Sociedad Española de Pedagogía, Instituto de San José de Calasanz, Madrid, Abril-Mayo, 1959, Tomo XI, núms...84-85, pp.84-85

- (7) BALLESTEROS Y USANO, A.: "La Inspección", en Organización Escolar, dirigida por Santiago Hernández Ruiz, México DF., Ed. UTHEA, tomo II, pp.672-690.
- (8) MAÍLLO GARCÍA, A., op.cit.
- (9) MONTILLA, F.: Inspección Escolar. Madrid, Ed. Escuela Española, 1942
- (10) GIL DE ZÁRATE, A.: De la Instrucción pública en España. Madrid, Imprenta del Colegio de Sordo-Mudos, 1855.
- (11) GAY ARMENTE3ROS, J.C.: Política y Administración en Javier de Burgos, Granada, CEMCI, 1993.
- (12) VARELA SUANZES-CARPEGNA, J.: El Conde de Toreno. Biografía de un liberal (1786-1843). Madrid, Marcial Pons, 2005.
- (13) SÁNCHEZ GARCÍA, R.: Alcalá Galiano y el liberalismo español. Madrid, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, 2005.
- (14) GARCÍA MONERRIS, C.: "José Canga Argüelles o el sueño radical de un servidor imposible de la Monarquía", en JOSE CANGA ARGÜELLES: Reflexiones sociales y otros escritos. Madrid, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, pp.XI-CIV.
- (15) GIL NOVALES, A: Diccionario biográfico del Trienio Liberal. Madrid, El Museo Universal,2001
- (16) SUREDA, B.: Pablo Montesino: liberalismo y educación en España. Mallorca, Ed. Prensa Universitaria, 1984.; VICEN FERRANDO, Mª J.: Mariano Cardedera y Potó. Orígenes y desarrollo de su pensamiento pedagógico. Huesca, Estudios Altoaragoneses, 1999; DÉROZIER, G.: Manuel José Quintana y el nacimiento del liberalismo en España. Madrid, Ed. Turner, 1978.
- (17) CANOVAS SÁNCHEZ, F.: El partido moderado. Madrid, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, 1982; EIRAS ROEL, A.: El partido demócrata español (1849-1868). Madrid, Ed. Rialp, 1961; VILCHES, J.: Progreso y libertad. El partido progresista en la Revolución liberal española. Madrid, Alianza, 2001.
- (18) GREEN, Andy: Education and State Formation. The Rise of Education Systems in England, France and the USA. The Macmillan Press Ltd, London, 1990.