

# revista de **e**EDUCACIÓN

Nº 384 ABRIL-JUNIO 2019



La Inspección de Educación mirando al futuro

Education Inspection looking at the future

Fernando Tébar Cuesta



# La Inspección de Educación mirando al futuro

## Education Inspection looking at the future

DOI: 10.4438/1988-592X-RE-2019-384-405

Fernando Tébar Cuesta

*Comunidad de Madrid. Inspección de Trabajo*

### **Resumen:**

El presente trabajo parte de unas pinceladas históricas de la Inspección de Educación para situar al lector en la actualidad, en la que se dan razones para su existencia y vitalidad en el sistema educativo. Ello no impide reconocer los retos a los que se enfrenta, tratándose especialmente la implicación de las nuevas tecnologías en su actuación. Tiempo de encrucijada para este servicio, en el que la derivación a un lado u otro le puede hacer desaparecer por innecesario o puede concentrarlo en determinadas funciones distintas de las tradicionales.

Finalmente se tratan tres propuestas, justificándolas y proponiendo soluciones. Así, se analiza la idea de cambiar el concepto de cuerpo docente a cuerpo administrativo, con la oportunidad de la nueva ley de educación que surja tras la aprobación del Pacto por la Educación. Como consecuencia de la irrupción de las nuevas tecnologías, se propone un cambio en la Administración educativa que adapte las estructuras a los nuevos tiempos. Por último, se aboga por una formación inicial de los inspectores similar a la impartida a los funcionarios por la ENA francesa, con un año de formación tras el cual se incorporarían a los servicios con cualificación adecuada a un cuerpo superior de la Administración, que es el que corresponde a la Inspección de Educación.

*Palabras clave:* Educación, nuevas tecnologías, *big data*, cuerpo administrativo, digitalización, formación inicial, inspección educativa.

### **Abstract:**

The present work starts from some historical view of the Inspection of Education to place the reader in the present time, in which reasons are given for

its existence and vitality in the educational system. This helps to recognize the challenges it faces, especially with regard to the involvement of new technologies in the performance of the Inspection. Crossroad time for the Inspection in which the derivation to one side or another can make it disappear as unnecessary or can concentrate it in certain functions other than the traditional ones.

Finally, three proposals are discussed, justifying them and proposing solutions. Thus, we analyze the idea to change the concept of educational to administrative department with the opportunity of the new education law that emerges after the approval of the Pacto por la Educación. As a consequence of the emergence of new technologies, a change is proposed in the educational administration that adapts structures to the new times. By last, an initial training of the Inspectors is recommended, similar to that given to the civil servants by the french ENA, with a year of training after which they would be incorporated to the services with adequate training to a Higher Department of the Administration that is the one that corresponds to the Inspection of Education.

*Key words:* Education, new technologies, big data, administrative department, digitization, initial training, educational inspection.

## Introducción

Aunque es un clásico referirse a la historia de la Inspección de Educación (en adelante IE), en este trabajo se hará de forma sucinta al no ser el objetivo del mismo, siguiendo a la historiadora e inspectora María Teresa López del Castillo (2013).

La Inspección de Enseñanza Primaria se crea por Real Decreto de 30 de marzo de 1849 obra de D. Antonio Gil de Zárate<sup>1</sup>, que ya en la exposición de motivos de esa norma expresa la conocida frase de que: “Sin ellos la administración nada ve, nada sabe, nada puede remediar”.

Pocos años habrían de pasar hasta la Ley Moyano, nombre con el que se conoce a la Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1857, que en su artículo 29<sup>4</sup> establecía que el Gobierno ejercerá su inspección y vigilancia sobre todos los establecimientos de instrucción, así públicos como privados.

---

<sup>(1)</sup> D. Antonio Gil de Zárate, Director General de Instrucción Pública del Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras Públicas siendo titular el ministro D. Juan Bravo Murillo.

Sorprende que no se creara el Cuerpo de Inspectores de Enseñanza Media con posterioridad al de los Inspectores de Enseñanza Primaria. Solo después de la Ley Moyano, el Reglamento de Segunda Enseñanza de 22 de mayo de 1859 asigna a los directores de instituto el carácter de inspectores de los colegios “privados”. Habría que esperar hasta la Ley de 20 de septiembre de 1938 para que se creara la Inspección de Enseñanza Media en su base XI. Aunque su carácter técnico no se reguló hasta la Ley de Ordenación de las Enseñanzas Medias de 26 de febrero de 1953 en sus artículos 58 al 60.

La profesionalización de la Inspección de Educación la hace la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación (LGE), que refuerza los distintos cuerpos de inspectores de educación posibilitando que en el Ministerio de Educación y Ciencia existiera un Servicio de Inspección Técnica de Educación (SITE), cuyos funcionarios constituirían un cuerpo especial de la Administración civil del Estado y formado por especialistas de los distintos niveles de la enseñanza.

Reguladas la Inspección de Educación Primaria, de la Educación Secundaria y del Bachillerato, la continua extensión del sistema educativo necesitaba ampliar la regulación de la Inspección para tratar los distintos aspectos de la Formación Profesional (en adelante FP). Ello se hizo por la Ley 31/1980, de 21 de junio, de creación del Cuerpo Especial de Inspectores Técnicos de Formación Profesional.

Seis años después de publicada la Constitución Española de 1978, la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la Función Pública, en su disposición adicional decimoquinta, apartado 8, integra los Cuerpos de la Inspección Básica, de la Inspección de Bachillerato y el de Inspectores Técnicos de FP en el nuevo Cuerpo de Inspectores al Servicio de la Administración Educativa (CISAE), y los suprime: triste final para un cuerpo administrativo de más de cien años de existencia y al que los políticos le reservaron un simple apartado de una disposición adicional.

## **De la Constitución a la actualidad**

La Constitución Española (CE) de 1978 será recordada entre otras razones, según expresa Puelles Benítez (2012), al menos por dos razones, por llegar a constituirse a base de consenso entre los partidos políticos y ser refrendada por referéndum por todos los españoles; y por diseñar un

sistema educativo democrático. Al igual que en la Constitución de 1812, también la educación deviene aquí en protagonista, pues su famoso artículo 27 será el más controvertido de todos, teniendo que ceder la totalidad de los ponentes para conjugar dos derechos clave, a saber: el derecho a la educación y la libertad de enseñanza. En su apartado 8 reside el anclaje constitucional para una nueva IE en el nuevo Estado de las Autonomías, al responsabilizar a los poderes públicos de la inspección y homologación del sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.

Habrían de transcurrir diecisiete años para que en la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes, (LOPEGCE), se dedicase un artículo al retorno del Cuerpo de Inspectores de Educación (CIE). Con esta ley, se acaba con el concepto de 'función inspectora' y su peculiar sistema de acceso, para dar paso al concurso-oposición de acuerdo con los principios de mérito y capacidad.

La actual Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), modificada por la Ley Orgánica 8/2013 de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, (LOMCE), considera en su artículo 148.3 que: La inspección educativa se realizará sobre todos los elementos y aspectos del sistema educativo, a fin de asegurar el cumplimiento de las leyes, la garantía de los derechos y la observancia de los deberes de cuantos participan en los procesos de enseñanza y aprendizaje, la mejora del sistema educativo y la calidad y equidad de la enseñanza.

Una vez perfilado el contexto histórico, y considerado el proceso de descentralización realizado en España tras el advenimiento de la democracia, muy bien abordado por Pablo Meix (2013), es preciso dedicar unas líneas al marco jurídico actual de la IE. Este Servicio, en primer lugar, está sujeto a la normativa general de la Administración por la condición de funcionarios públicos de sus miembros y, en segundo lugar, a su normativa específica.

Dentro de la **normativa general**, la IE está sujeta en primer lugar al art. 103.1 de la Constitución Española de 1978 al servir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, y con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. Dentro del mismo marco, la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, las

respectivas leyes de procedimiento administrativo de las comunidades autónomas, los art. 52 al 54 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, y los art. 407 al 412 del Código Penal, desarrollan un código de conducta de los funcionarios públicos, estableciendo en concreto el deber de desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico.

En cuanto a la **normativa específica**, la LOE-LOMCE establece el marco jurídico de la Inspección Educativa en sus artículos 148 al 154 y en varias de sus disposiciones adicionales y transitorias. En concreto, los artículos 151 y 153 establecen las funciones de este Servicio y las atribuciones que la ley confiere a los inspectores de educación para poder desarrollarlas:

Las funciones que tiene asignadas se desarrollan básicamente en cuatro planos:

- Velar por el cumplimiento de las leyes.
- Supervisión del funcionamiento de los centros educativos.
- Asesorar, orientar e informar.
- Participación en la evaluación.

Y para poder ejercerlas, la ley dota a los inspectores de educación de una serie de atribuciones entre las que destacan las de conocer directamente todas las actividades que se realicen en los centros, a los cuales tienen libre acceso, o las de examinar y comprobar la documentación académica, pedagógica y administrativa de los centros. Asimismo la LOE, en su artículo 153.c) les confiere la consideración de autoridad pública para el ejercicio de sus funciones.

## La Inspección necesaria

Desde la llegada de la democracia y la aprobación de la CE (1978), el sentido de la inspección de educación ha cambiado. Se ha pasado de una consideración primordialmente controladora a otra más inclinada al servicio de la sociedad democrática, que considera la educación como un derecho social fundamental. Derecho a la educación que se concreta en el artículo 27 de la CE y en su posterior desarrollo legislativo. Desde entonces, la sociedad española ha hecho un enorme esfuerzo de recursos

y de voluntad decidida para conseguir finalmente extenderla a todos los ciudadanos y conseguir la universalización del derecho a la educación. Una vez alcanzada esta meta, y con el consenso implícito de todos y el ejemplo de la OCDE (2013), el siguiente objetivo es el de mejorar la calidad del servicio educativo. Y a este respecto, dos son las encomiendas que se le hacen a la Inspección de Educación: la primera, derivada del art. 27.8 de la CE, sería garantizar el derecho a la educación; la segunda emanada de la LOE-LOMCE, ser un factor que favorece la calidad de la enseñanza (art. 2.2 *et al.*).

Con estos objetivos, el formar parte del Cuerpo de Inspectores de Educación ha de entenderse casi como un privilegio. El conocimiento especializado que tiene el inspector de educación no está reñido con la claridad de las exposiciones, tanto escritas como verbales. Su trabajo especializado expresa una obligación moral hacia la verdad y hacia la sociedad. Acercarse a esa verdad y expresarla de forma accesible y con claridad en las exposiciones a aquéllos con los que se tiene relación, ya sean alumnos, padres, profesores o Administración. La seguridad que proporciona el funcionariado, protege para que la Inspección pueda realizar informes e investigaciones que tal vez no sean del agrado del político superior, pero que suponen una garantía para esta sociedad libre.

En su relación con la sociedad, la IE es un Servicio público, pues formando parte de la Administración educativa fortalece a la institución democrática a la que pertenece; y considerando el entorno en que se desenvuelve, busca el apoyo de la sociedad a la que sirve.

Junto al planteamiento inmaterial de la Inspección, es preciso también referirse al cambio que la extensión de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) tendrá en su estructura, organización y funciones. Más pronto que tarde muchas categorías de trabajos serán parcialmente automatizadas, con la consiguiente repercusión en las funciones y destinos de los funcionarios. Habrá que distinguir al menos dos aspectos, uno de ellos referido a la parte alta cognitiva y creativa, frente a otro caracterizado por la rutina y la repetición. Cambiará la naturaleza del trabajo y será preciso recolocar las habilidades de los funcionarios implicados.

Progresivamente la Administración va incorporando nuevos algoritmos que simplifican el trabajo a la vez que generan datos de alta calidad alrededor de la tarea realizada. Ello implica la obligación de impartir formación a los empleados públicos para su utilización eficaz

e incrementar la mejora de la prestación del servicio público. Para la Inspección, la fusión de la tecnología digital ayudará a realizar su trabajo con mayor eficacia y calidad.

## El futuro hecho presente

La tecnología se ha ido introduciendo en todos los ámbitos laborales y del ocio, posibilitando hacer las tareas más rápidamente y de manera más eficiente. Es el principio de un cambio sistémico radical, que va a exigir a toda la sociedad educativa el adaptarse continuamente. Un resultado no deseado sería el ver un creciente grado de polarización entre los que abrazan y se adaptan al cambio y los que se resisten o no tienen acceso a él (la llamada *brecha digital*). La IE debe cambiar su modelo tradicional a otro propio del siglo XXI, pues si la sociedad cambia y es dinámica, la Inspección debe acompañar esos cambios.

Uno de los problemas es el derivado de que las decisiones están a menudo sujetas al modelo tradicional y al pensamiento lineal, lo cual impide pensar estratégicamente acerca de las oportunidades y los cambios que preparan el futuro. Se puede pensar en, al menos, tres razones para el cambio: en primer lugar, la velocidad, que ha pasado de lineal a exponencial; en segundo, la profundidad y amplitud de la revolución digital; y por último, el marco de trabajo que permita pensar en los cambios, pues tal vez permanezca el *ser*, pero seguro que se transformará el *cómo* se hacen las cosas y sobre todo cambiará el *quién* las hace.

Es evidente que los cambios tecnológicos requieren, en mayor o menor medida, adaptaciones para todos los actores del sistema educativo. Así:

### 1. La Administración

La Administración educativa goza de una ventaja de escala que debería aprovechar. Pero es preciso que sepa reconocer las fuerzas retadoras que están cambiando la tradicional percepción de las políticas. El uso de las *web* puede ayudarla de manera más intensa e innovadora a modernizar sus estructuras y funciones para mejorar y cambiar los procesos tradicionales burocráticos, así como para fomentar mayor transparencia y *accountability* entre Administración autonómica, centros educativos y ciudadanos.



Hoy las autoridades administrativas se ven a menudo sobrepasadas por los eventos, incapaces de seguir la velocidad del cambio tecnológico y de percibir la significación de sus implicaciones. La Administración educativa debe entender el potencial que los avances tecnológicos proporcionan, primero porque internamente necesita adoptar estas tecnologías para optimizar su gestión interna y, segundo para dar soporte e impulsar hacia adelante a los centros y los administrados.

La implantación de este tipo de tecnologías plantea para las Administraciones toda una serie de retos, como tener que afrontar que la inversión a efectuar no consiste solo en la herramienta que se utilice, sino que implica asimismo dedicar importantes recursos humanos para su mantenimiento y manejo, prever riesgos de ciberataques y fraudes, garantizar la protección de datos, etc. Y aunque cada uno de ellos puede tener un impacto significativo, el más importante es el derivado de la falta de confianza en la seguridad de las nuevas tecnologías digitales.

## 2. Los centros

Las instituciones educativas están viviendo y solicitando a la vez cambios tecnológicos; con estos crece la transparencia, la conexión de los centros, el flujo de la información, etc. Todos ellos fuerzan a la Administración a adoptar conductas y caminos diferentes, con nuevas plataformas, nuevos modelos operacionales y, en definitiva, una mejora de los servicios.

La disrupción digital en el sector educativo se encuentra en una fase inicial; sin embargo, el carácter exponencial de las infraestructuras y de los nuevos modelos digitales implica que puedan convertirse en un riesgo sistémico en un período de tiempo muy corto. La colaboración y comunicación entre la Administración y los centros es vital para sacar un máximo partido a la digitalización de los procesos y garantizar la calidad en la prestación del servicio educativo.

Progresivamente, la Administración ha ido cumpliendo con la previsión legal de dotar a los centros de los recursos necesarios, que si bien en un principio parecían suficientes, la necesidad de adaptarse a las redes, la dotación de fibra óptica, la renovación del *software* y del *hardware*, etc., ha obligado al suministro permanente

de medios y a la formación continua de las secretarías y equipos directivos en la utilización de los programas correspondientes (confección de horarios, gestión integrada de títulos (GITU), sistema de información de centros educativos (SICE), documento orgánico de centros (DOC), etc.)

### **3. Los padres y los alumnos**

La digitalización de la información la democratiza, la hace accesible a todos los ciudadanos, aumentando la transparencia y dándoles poderes que antes no tenían. Pero al mismo tiempo, provoca un cambio en su conducta a largo plazo.

La generación *milenial* está trayendo nuevas tendencias. Es el mundo del ahora, del tiempo real, en el que cada vez más funciona el *peer to peer*, compartiendo y usando contenidos. El tráfico bidireccional Administración - centros requiere de inmediatez, y por tanto de respuesta en tiempo real a las demandas.

Las TIC y los grupos sociales y sus interacciones están cambiando la relación entre los individuos y las administraciones al permitirles influir más o menos en decisiones en las que antes eran meros sujetos pasivos.

Este empoderamiento de los ciudadanos propiciado por los cambios en los medios tecnológicos les hace partícipes de la vida civil y de los procesos de decisión.

### **4. Inspección de educación**

Los cambios disruptivos están redefiniendo las relaciones y el modo de trabajar de la Administración, los centros educativos y los ciudadanos. La Inspección de Educación, por su especial situación entre ellos no puede ser ajena a estos cambios y ha de adaptarse para reinventarse y encontrar nuevos caminos de colaboración. Debe trabajar para transformar los retos en oportunidades, proactivamente, preparándose para sus efectos e impacto.

Las TIC se están expandiendo a gran velocidad en esta sociedad hiperconectada y compleja, y si los centros las usan y la Administración las proporciona, la Inspección que está encargada de la supervisión de los datos y los procesos, no puede quedar al margen de su conocimiento y uso.

Muchas adaptaciones serán necesarias en este Servicio, no siendo menor la correspondiente a la transparencia en sus actuaciones, que deberá convertirse en uno de sus valores más apreciados, y la planificación estratégica de sus actividades para adaptarse a las nuevas formas de operar y hacerlo con mayor agilidad.

Todos estos impactos van a requerir que repiense sus modelos operacionales, y para ello se requieren líderes con agilidad intelectual y social para desarrollar e implementar ideas integradoras y soluciones adaptativas. La Inspección necesitará adaptar el concepto de *talentismo* (Cubeiro, 2012), como forma de ventaja estratégica, a una nueva estructura organizacional, con jerarquías flexibles, nuevos caminos de medida, nuevas formas para atraer y retener el talento inteligente y habilidoso a la vez.

Según la consultora McKinsey (2016), el 60% de las profesiones tienen por lo menos un 30% de actividades automatizables. Este hecho no puede ser obviado por la Administración ya que la posibilidad de incorporar sofisticadas herramientas permitirá trabajar de modo más eficiente y seguro una serie de tareas, agilizar procesos y optimizar los recursos disponibles. Dentro del trabajo de los Servicios de Inspección Educativa (SIE) existen gran cantidad de actuaciones (habituales) que conllevan mucho tiempo a la Inspección y aportan poco valor añadido. Se trataría de utilizar procesos automatizados que suplan la actuación de los profesionales en aquellas actividades mecánicas donde no se necesita la aplicación del criterio especialista y, en general, en las áreas que no aportan valor añadido o no requieren toma de decisiones.

### **Big data**

Después de la revolución de Internet y del *smartphone*, estamos en plena era de los datos, de su almacenamiento y especialmente de su tratamiento, es la llegada del *big data* de la educación.

El nivel de datos de que se dispone y a los que tenemos acceso se ha incrementado exponencialmente, pero las administraciones educativas han de saber manejarlos y entender el significado de los mismos mediante análisis profesionalizados. También es evidente que la forma

de recolectarlos ha cambiado, pasando de una entrega tradicional cuasi manual a hacerlo mediante programas informáticos innovadores, rápidos y seguros.

Tomar decisiones de forma automatizada puede ayudar a los ciudadanos reduciendo ciertas complejidades en los procesos, y a la vez, ayudar a las administraciones educativas a proveer información, datos y servicios en tiempo real.

La responsabilidad recae del lado de la Administración, que ha de proponer algoritmos que generen confianza en los datos y que eliminen la preocupación de los ciudadanos por su privacidad.

Entre los impactos del *big data* en educación, pueden citarse:

- Decisiones más rápidas y más fundamentadas.
- Ganancias en eficiencia.
- Mayor transparencia
- Mayor rapidez en la difusión de la información
- Mejor uso de los servicios de las administraciones educativas
- Cambios en los empleos (destrucción de generalistas y creación de especialistas).

La decisión de utilizar *big data* para reemplazar procesos que hoy se hacen manualmente puede convertir en obsoletos ciertos trabajos, especialmente administrativos y de grado medio; pero al mismo tiempo puede crear también nuevas categorías y oportunidades que actualmente no existen. Es responsabilidad de la Administración el reconvertir a sus funcionarios y formarles adecuadamente para las nuevas tecnologías, así como para el manejo y análisis para extraer la información útil que subyace a todo ese volumen de datos.

## Temas recurrentes

La Inspección de Educación es un cuerpo dinámico y como tal tiene muchos retos a los que hacer frente; por lo tanto, es corporativamente necesario el plantearse continuamente nuevos objetivos, realizaciones y soluciones. Unos son ya clásicos: han sido descritos con maestría por, entre otros, inspectores como Esteban Frades (2007), Avelino Sarasúa (2011), o José Luis Castán (2016), por lo que los trataremos de soslayo y abordaremos algún otro.

### **A. – Progresivo abandono de actuaciones habituales.**

Como se ha referido con anterioridad, el art. 151 de la LOE expresa claramente las funciones que la Inspección de Educación tiene asignadas. A partir de las mismas, se pueden concretar las actuaciones que van a definir la profesión y que podemos desglosar en:

#### a) Actuaciones propias de la Inspección de Educación.

Son aquéllas que corresponden al desarrollo de las funciones que la Inspección tiene atribuidas en exclusiva, que no pueden realizar otros cuerpos de la Administración ni otros funcionarios (asesores, directores, colaboradores,...), considerándose una intromisión profesional toda actuación realizada y por tanto denunciabile ante las autoridades. La Inspección es una profesión de alta responsabilidad y sus tareas deben ser realizadas con exclusividad por profesionales de ese Cuerpo.

#### b) Actividades que la Inspección comparte.

Los centros educativos son unidades administrativas complejas, abiertas a la sociedad y en continua aplicación de innovaciones, programas y actividades que contribuyen a mejorar la calidad de los procesos educativos. Es lógico pues que confluyan en ellos diversos profesionales, diferentes de la Inspección, para hacer el seguimiento de los programas instaurados en los mismos, léase Unidad de Programas Educativos (UPE), Fondo Social Europeo (FSE), Ayuntamiento...

#### c) Otras actividades.

Es conocida la anécdota del funcionario de Registro de una Dirección de Área Territorial (DAT) de Madrid que ante un documento que no está claro a qué departamento o sección corresponde, le pregunta a un compañero qué hacer, a quién asignarlo, y éste le contesta: “mándalo al SIE, que lo manejan todo”.

La tendencia a sobrecargar este Servicio con tareas que no les corresponden no solo es la anécdota, pues también las autoridades educativas le encomiendan gran número de actuaciones que no deberían ser objeto de demanda. La posición jerárquica de la Inspección y su sentido del cumplimiento de las obligaciones les lleva a realizarlas, pero todo tiene un coste, y en este caso es el abandono, total o parcial, o la realización inadecuada o ineficaz de las actividades que le son propias.

Quienes trabajan en el SIE saben por propia experiencia que este dedica más de la mitad de su tiempo a atender actuaciones habituales, que no requieren mayor especialización, como ya expresaba en 2015 y que, con una canalización adecuada, pueden ser resueltos por otros

funcionarios (Tébar, 2015). Ello es consecuencia de la confianza que tienen en los inspectores de educación y en el SIE los dos órganos decisorios de los que dependen, la DAT (o equivalente en las CC.AA.) y la Subdirección General de Inspección de Educación (SGIE); pero a ambos habría que recordarles que también la Inspección puede morir de éxito, ahogada en este caso por las tareas encomendadas.

La propuesta que se realiza desde estas líneas es que dichas actuaciones sean informatizadas en su mayor parte, y aunque se realicen en el SIE, sean ejecutadas por otros funcionarios bajo la supervisión de los inspectores del servicio. Ello liberaría tiempo para dedicarlo a las otras dos actuaciones típicas: por una parte, a las actuaciones encomendadas específicamente por las autoridades educativas; y especialmente, para las actuaciones más concretas y planificadas que tengan incidencia real en los centros y en el sistema educativo. No actuaciones puntuales sin conexión entre sí, sino planificadas y sistémicas, cuyas conclusiones y propuestas sean susceptibles de seguimiento en el tiempo, de analizar las mejoras producidas y su posible extensión a otros centros de similares características o al sistema educativo en su conjunto.

#### **B. – Planificación de las actuaciones.**

Planificación que por supuesto ya existe a corto plazo, pero es necesario una visión a más largo lapso, en la que se definan las actividades que la Inspección va a realizar con mayor incidencia; una programación que supere la actual situación de provisionalidad anual, y en la que cuando se quieren concretar los equipos, los protocolos, etc. se está ya en el último trimestre, con la sensación de rapidez e inmediatez; pasando de la planificación inicial en el Plan General Anual de la IE a la necesidad de realizar la memoria del trabajo realizado en el curso.

En la planificación de las actuaciones es preciso considerar algunos aspectos:

- El plan general debe ser claro y relatar los objetivos a corto, medio y largo plazo, así como detallar los programas y actividades que se deben realizar para alcanzar los objetivos.
- Debe establecer la prioridad para la realización de dichos programas y actividades. Un calendario realista para llevarlas a cabo, y definir cuándo y cómo evaluarlas.
- Se debería definir el conjunto de habilidades y capacidades necesarias en los participantes para conseguir los objetivos.

- A ser posible, atender a otros factores a considerar como, los costes o las potenciales mejoras directas e indirectas.

No solo se trata del impulso inicial y la puesta en marcha, sino que con vistas al medio y largo plazo, se hacen estrictamente necesarios un seguimiento y una evaluación de las tareas realizadas y, según el grado de ejecución de las actividades, se introducirán las propuestas de mejora que se consideren necesarias para la consecución de los objetivos generales.

### **C. – Participación en los órganos consultivos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD) y las CC.AA.**

No deja de parecer una incongruencia que la quizás mayor “empresa” del país por número de funcionarios, por presupuestos y por importancia social y constitucional no tenga a la IE entre sus órganos directivos para planificar, gestionar y supervisar todo lo relativo al sistema educativo del país. El mismo razonamiento se debe trasladar a los consejos escolares de las CC.AA. y del Estado.

La impresión generalizada es que la pérdida de influencia de la Inspección Educativa en el Ministerio de Educación (dejo aparte Cultura y Deporte) es vergonzante. Que un Ministerio donde se diseña, se estructura y se elabora toda la legislación que sobre educación corresponde al país, se permita prescindir de un cuerpo cualificado como el de la Inspección, es de todo punto impropio de una sociedad democrática. La posición constitucional de la Inspección y su nivel técnico deberían ser argumentos suficientes para que participase en decisiones importantes como la planificación, las propuestas de mejora del sistema educativo, la metodología de los profesores, la autonomía de los centros, las evaluaciones externas, etc. Contribuir en definitiva a garantizar no solo el derecho a la educación, sino a la calidad del sistema en su conjunto.

No hay que olvidar que el MECD y la Inspección de Educación han tenido tradicionalmente una colaboración continua y provechosa. Por una parte, para intervenir en la elaboración de pruebas a nivel nacional, en la participación en los centros educativos en el extranjero, etc. y por otra, para tener conocimiento de primera mano de las novedades legislativas o participaciones en organismos internacionales en su ámbito educativo (OCDE 2016 y 2017).

### **D. – Formación inicial y continua.**

Los inspectores de educación son profesionales técnicos de la Administración de Educación que han de estar continuamente al día

de los métodos, las evaluaciones y los avances que se producen en instituciones y universidades. Pero las autoridades educativas no le prestan la suficiente atención a este aspecto de uno de sus cuerpos superiores. La formación inicial y continua de los inspectores de educación ha de ser una reivindicación constante de las asociaciones, sindicatos y los inspectores en general. Si no es concebible un médico que no esté al día de los nuevos fármacos, nuevas técnicas,... ¿Por qué entonces la Inspección de Educación ha de resignarse a esta estanciedad?

Se deben plantear acciones nuevas como una relación continua Universidad-SIE, convenios de colaboración privilegiada, o relaciones con instituciones privadas o escuelas de negocios (tipo IE, IESE, ESIC); aparte de seguir con las tradicionales, como la asistencia a congresos, universidades de verano, seminarios, cursos de perfeccionamiento, etc. Es imprescindible otra manera de enfocar la formación, correlativa con los tiempos actuales y las realizaciones de otros países en relación con los cuerpos de las Administraciones públicas.

Y muy importante sería recibir sobre todo formación a través del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), en cuanto organismo responsable de impartir cursos de formación y perfeccionamiento a los empleados públicos.

#### **E. – Profesionalización.**

H.E. Tenorth (1988, 82) entiende por profesionalización ‘el conjunto de procesos, mediante los cuales un grupo de profesionales logra demostrar sus competencias en una actividad de relevancia social, es capaz de transmitir a otros tales competencias y de imponer su modelo frente a otros profesionales y profesiones con la ayuda del Estado’.

Cuando pensamos en profesiones liberales, pensamos en profesionales con una cualificación académica alta, con títulos oficiales que les garantizan un *numerus clausus* y por tanto cierta exclusividad. Según Álvarez (2016) y Campo (2017), y siguiendo esta idea, los inspectores de educación no pertenecen a ninguna profesión liberal, al ser todos funcionarios y con una estructura piramidal con control jerárquico superior. Sin embargo, la Inspección constituye un cuerpo especial dentro del funcionariado, ya que goza de una gran autonomía en su trabajo y en sus actuaciones. Los conocimientos, las competencias y la conocida libertad de acción necesitan aquilatarse mediante un código deontológico, unos principios éticos que les definan.



Las asociaciones y sindicatos de Inspectores (ADIDE, USITE, ANIE, ANPE) han tratado desde siempre el tema de la profesionalización, buscando una identidad basada en la actividad profesional, las regulaciones gubernamentales, y las leyes de educación.

Para contribuir al estudio del tema, y luchar contra los efectos de la llamada “fragilidad de la razón”, se formulan algunas propuestas para considerar la Inspección como profesión:

a) La actividad profesional está limitada por el acceso al Cuerpo de Inspección de Educación mediante concurso-oposición. Lo cual implica conocimientos y competencias específicas, exigencias científicas y técnicas.

b) Constituye un Cuerpo que defiende la profesión, asumiendo sus responsabilidades pero también sus derechos.

c) Conciencia de servicio público. La Inspección Educativa está al servicio de la Administración y de la comunidad educativa. Para lo cual trabaja con independencia y profesionalidad técnica.

d) Formación permanente. Asumir la formación de la Inspección como un derecho y también como un deber.

e) No olvidar los principios éticos. La Inspección debe actuar según unos principios deontológicos que la definen. Así:

- Ser garante del derecho a la educación.
- Contribuir a la mejora del sistema educativo con actuaciones de calidad.
- Justicia, para ello cuenta con su elevado grado de independencia y autonomía.
- Actuación con objetividad, imparcialidad, independencia y rigor técnico.
- Actuación según los principios éticos de los empleados públicos, recogidos en el art. 53 del Real Decreto 5/2015 del EBEP.

### **TRES PROPUESTAS:**

El sistema educativo tiene muchos problemas, pero afortunadamente no son insolubles, y a tratar de mejorarlo y de superar sus dificultades diarias y a medio plazo, se dedican por los profesionales de la educación muchas horas y mucho compromiso. De manera similar, hay que pensar que, aunque la Inspección de Educación solo representa una parte casi

infinitesimal del Sistema educativo, sin embargo, sus problemas tampoco los podemos calificar como insignificantes.

Un intangible que frena el cambio necesario es el arraigo con las situaciones presentes y pasadas, pero si se ha de abordar una transformación, hay que dejar el ancla de la situación conformista actual, y pensar en desarrollar nuevas ideas, de pensar en el cambio positivo para la institución de la inspección y avanzar hacia su futuro.

Se presentan a continuación tres propuestas, para su estudio y discusión por los profesionales de la Inspección y con la Administración educativa. Para las mismas se ruega la paciencia y atención del lector, en orden a examinarlas con detalle y aportar argumentos superiores y más convincentes para cada una de ellas.

## **I. CUERPO ADMINISTRATIVO**

El Cuerpo de Inspección de Educación es un cuerpo técnico, formado por funcionarios dependientes de la Administración General del Estado para garantía de un sistema educativo nacional. Como ente administrativo se sitúa entre la Administración de las CC.AA. correspondientes y los centros educativos, englobando en estos las relaciones con el resto de miembros de la comunidad educativa.

El camino histórico para llegar a la consideración como cuerpo administrativo y no docente está poblado de obstáculos. Gracias a su trabajo de calidad y a la ética en el desarrollo del mismo, goza de la consideración social, pero es preciso el reconocimiento administrativo. Veamos, con la perspectiva de Vera (2014), algunos momentos cruciales de su trasfondo histórico y normativo, a través de los cuales se puede apreciar su consideración de cuerpo administrativo y en ningún caso docente.

La LGE de 1970 constituyó una primera ocasión para configurar a la inspección de educación como un Cuerpo Especial de la Administración Civil del Estado, pero fue una oportunidad perdida: luchas internas por continuar con los tres cuerpos diferentes de inspectores, frente a otra corriente que luchaba por un Cuerpo único, impidieron presentar una apuesta y defensa comunes y un planteamiento conjunto.

La Constitución de 1978, en su art. 27, vino a dar a la inspección de educación su sentido esencial al poner el mandato a los poderes públicos de inspeccionar y homologar el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes. Sin embargo, en el desarrollo constitucional,

los grupos políticos no quisieron aprovechar el momento para darle el estatus que se merecía. Posteriormente, con el traspaso de las competencias en materia no universitaria a las CC.AA., estas no quisieron perder a un cuerpo como el del SIE y lo mantuvieron bajo su control, lo cual llevó a una pérdida de relación y de influencia en la Administración educativa. La situación es aprovechada también por el recién creado Cuerpo de Técnicos de la Administración Superior del Estado (TAC) para asumir competencias que habían correspondido tradicionalmente al SIE y que, una vez conseguidas, las interiorizaron e impidieron por todos los medios que aquél les hiciera competencia.

Una tercera nube se cernía aún sobre la Inspección de Educación: partidos en el poder y corrientes ideológicas concretas difundieron una especie de “leyenda negra” sobre ella, que acabó con la supresión de la misma con la Ley 30/1984, siendo sustituida por un concepto nuevo llamado ‘función inspectora’ que permitió un nuevo sistema de acceso *ad hoc*, distinto del reglado por oposición y que llenó los SIE de funcionarios docentes que ejercerán dicha función. No es de extrañar pues que en 1995 la LOPEGCE, al crear el Cuerpo de Inspectores de Educación (CIE) en su artículo 37, le declarara como un cuerpo docente (los inspectores del CISAE se negaron a ser absorbidos y continuarán con su estatus hasta su extinción).

Con el paso del tiempo y la consolidación de la Inspección como cuerpo técnico, las sucesivas leyes educativas le conceden poca atención. Así la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE) y la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), van pasando de puntillas sobre un Cuerpo al que se había dotado de fama exclusivamente controladora y que, a pesar de su anclaje constitucional no lograba arraigarse suficientemente en la Administración educativa.

La LOE y la ratificación de la LOMCE, otorgan a la IE otra vez la consideración que tenía, se merecía y que con sus actuaciones se había ganado, así se la define y considera como un factor de calidad de la enseñanza. No obstante, aunque completamente diferenciados de directores, orientadores y profesores, sin embargo, los inspectores de educación siguen siendo considerados como miembros de un cuerpo docente.

Este trasfondo histórico y normativo sitúa en la actualidad a la Inspección como un cuerpo que tiene encomendadas funciones básicas

en el sistema educativo y que en ningún caso son similares a las asignadas a profesores, maestros y docentes en general, como se puede comprobar en los artículos referidos a la Inspección en la LOE (arts.151 a 154). Además de por las funciones que legalmente tiene atribuidas, por su actuación diaria, la IE no es un cuerpo docente, desde que un inspector aprueba la oposición deja de dar clase en cualquier etapa de la enseñanza no universitaria, no ejerce labor de tutorías, no evalúa a los alumnos,... En definitiva, no cumple ninguno de los requisitos para considerarle docente. El inspector pasa a pertenecer a la Administración de educación y ejercer funciones administrativas, nunca docentes.

Establecido claramente que el CIE no es un cuerpo docente sino administrativo, se debe considerar la opinión de los profesionales del Cuerpo y del CISAE. Las cuatro asociaciones más representativas (ADIDE, USITE, ANIE y ANPE) están de acuerdo en la consideración del CIE como cuerpo administrativo y dejar la denominación de docente. Concluamos pues con la lógica y definamos al CIE como Cuerpo Superior dentro de la Función Pública. El cómo conseguir esto es el principal camino a recorrer; pero ya se ha visto que las dos instancias de las que depende el SIE (DAT o Dirección Provincial de Educación, SGIE) no tienen gran interés en modificar ninguna ley y, sin valedores, solo queda la iniciativa interna para conseguirlo.

Se ha de utilizar entonces la unanimidad en el objetivo, y a través de la relación de cada asociación con los partidos políticos con representación parlamentaria y los sindicatos, empujar todos con la fe del converso y en la misma dirección, con reuniones con los grupos políticos, intervenciones en comisiones de las Asambleas, secciones de educación de los legislativos autonómicos o del Congreso de los Diputados.

Una vez se alcance el futuro Pacto de Estado Social y Político por la Educación, al que Marina y Pellicer (2015) dieron un fuerte impulso, la futura ley orgánica educativa que se publique fruto del consenso, podría ser una buena oportunidad para recoger el papel actual de la IE, definiendo su perfil de manera clara y real en el sistema educativo, considerándola como un Cuerpo administrativo.

## **II. CAMBIO DE ESTRUCTURA**

La nueva ola tecnológica tiene implicaciones muy amplias para los servicios educativos. Hacer realidad los beneficios potenciales dependerá de cómo se superen los retos que se plantean en cuanto a infraestructuras

digitales y plataformas de distribución de soluciones digitales, regulación y supervisión del trabajo, nuevo ecosistema educativo, etc. Este cambio de paradigma conlleva indudables beneficios en términos de eficiencia y efectividad a la hora de satisfacer las nuevas demandas de los usuarios digitales a los cuales la Inspección ha de dar respuesta.

La publicación de las leyes 39/2015 y 40/2015 suponen un paso adelante y firme en el tratamiento electrónico de la Administración y su relación con los ciudadanos. La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, deroga la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. Por su parte, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, recoge normas relativas al funcionamiento electrónico del sector público en el que la utilización de los medios electrónicos ha de ser lo habitual. De igual importancia se presenta lo relativo al intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación y la actuación administrativa automatizada.

Se dan así los pasos necesarios para que el funcionamiento electrónico se constituya en la actuación habitual de las Administraciones, coadyuvando a la consecución de los principios de eficacia y eficiencia, al tiempo que refuerza las garantías de los interesados y los sistemas de transparencia, protección de datos y, seguridad jurídica.

Por otra parte, la progresiva autonomía de los centros, con profesionales formados e implicados en el uso de nuevas tecnologías, lleva a adoptar en la Inspección de Educación nuevos procedimientos, y también a un cambio de la estructura administrativa. Desde todos los puntos de vista, la Inspección, que forma un vértice triangular con la Administración y los centros educativos, tiene que estar preparada y modernizada en su estructura y organización. Para ello, se propone la ampliación de la Subdirección General de la Inspección Educativa con dos Departamentos: uno de Informática Educativa y otro de Recursos Humanos.

### ***Departamento de Informática***

1. Su Director sería el responsable de la dirección general y jefatura superior de los órganos y unidades y del personal del mismo, así como del desarrollo de sus funciones y competencias.

2. Corresponderían al Departamento de Informática, las siguientes funciones y competencias:
  - a) El impulso y definición de las características técnicas relativas a la Administración electrónica así como la implantación de los registros electrónicos en el ámbito de la Inspección Educativa.
  - b) La organización, custodia y administración de las claves, dispositivos y archivos electrónicos corporativos, de la firma electrónica y los expedientes electrónicos tramitados.
  - c) La dirección, planificación y coordinación de las actuaciones informáticas de los distintos SIE.
  - d) El análisis de las necesidades y la implantación, gestión, control y mantenimiento de los recursos informáticos y de comunicaciones que constituyen la infraestructura sobre la que se soportan los servicios informáticos de la SGIE y de los SIEs.
  - e) La implementación de los procedimientos operativos de seguridad de los sistemas de información, estableciendo las medidas de seguridad física y lógica y los criterios de acceso a las redes desde ordenadores portátiles u otros dispositivos móviles.

### **Departamento de Recursos Humanos**

1. El Director del Departamento sería el responsable de la dirección general y jefatura superior de los órganos y unidades y del personal del mismo, así como del desarrollo de sus funciones y competencias.
2. Corresponderían al Departamento de Recursos Humanos las siguientes funciones y competencias:
  - a) La propuesta y ejecución de la política de la Subdirección General en materia de recursos humanos, incluyendo el diseño y aplicación de los sistemas de evaluación del desempeño, de la carrera administrativa de los empleados públicos y de sus condiciones de trabajo.
  - b) La realización de estudios y propuestas en materia de selección de personal y la dirección de la ejecución de los procesos selectivos.

- c) La elaboración de los planes de formación y su cumplimiento, así como la propuesta de acuerdos y convenios con otras entidades en materia formativa.
- d) La gestión y aplicación de los sistemas de retribuciones e indemnizaciones por razón del servicio
- e) La elaboración de criterios y la supervisión de actuaciones en materia de incentivación.
- f) La comunicación y actuaciones de la Subdirección General ante las organizaciones sindicales y las asociaciones profesionales del personal.

Ambos departamentos están estrechamente relacionados pues la aportación del funcionario de la Inspección de Educación al valor añadido del servicio educativo ya no puede medirse en función de las horas de trabajo que permanece en su despacho ni de su producción de informes con soporte clásico. La extensión de los ordenadores, de las conexiones informáticas, de la posibilidad de comunicar desde los centros educativos, en fin, empuja hacia otro modelo de relación productiva. En el nuevo esquema laboral, que es el que los departamentos de recursos humanos tienen que gestionar, la distancia no existe, al igual que tampoco existe el tiempo de separación entre la necesidad de la información y la disposición de la respuesta en la Administración o en el ordenador del Inspector.

### III. FORMACIÓN INICIAL

Afortunadamente se ha establecido como vía de acceso al CIE la que es común para todos los funcionarios: el concurso-oposición. Pero desde el principio se han de considerar determinados aspectos relacionados con el mismo. En primer lugar, la convocatoria, que debe tener una periodicidad de dos o tres años, de tal modo que aquellos profesores que se quieran preparar la oposición, tengan un punto de referencia. De este modo, también se quitarían las bolsas de inspectores accidentales que en muchos Servicios representan casi la mayoría. En segundo lugar, la composición del tribunal, con un presidente nombrado por la Administración convocante (entre los funcionarios de los cuerpos del CIE o CISAE) y el resto de miembros elegidos por sorteo de entre los funcionarios de esos mismos cuerpos. Se ha de acabar ya con la elección de un presidente 'de reconocido prestigio', y se ha de terminar con el hecho de que formen parte como vocales del tribunal funcionarios de otros cuerpos de la Administración

(v.g.: ¿se han visto alguna vez tribunales para la Judicatura que no estén formados por jueces o tribunales para la Inspección de Hacienda que no estén formados por inspectores de Hacienda?)

Una vez que se ha aprobado la oposición, y demostrada su formación teórica, es preciso darle al nuevo inspector una formación acorde con la responsabilidad que va a tener y la entidad del cuerpo al que ha opositado. Se propone una formación similar a la que imparte la Escuela Nacional de la Administración (ENA) francesa, donde se forma a los funcionarios que van a integrarse en los cuerpos de élite de la Administración francesa. Para ello, en España se cuenta con el Instituto Nacional de Administración Pública, INAP (organismo de la Administración General del Estado responsable de la formación), con el que habría que establecer un convenio *ad hoc*. Nada de otro máster teórico en una universidad, sino un proceso de formación fundamentado en la adquisición y dominio de las funciones de la Inspección Educativa, donde se aprenda a realizar los distintos tipos de informes, donde se adquieran habilidades de comunicación, técnicas de trabajo individual y grupal, y evidentemente según el planteamiento anterior, la utilización y el dominio de las TIC.

Después de un año de formación, los inspectores se incorporarían a las plantillas de los SIE, con una preparación y formación extraordinaria, como corresponde a un cuerpo superior de la Administración pública.

## Referencias bibliográficas

- Álvarez Fernández, M. (2016). Profesionalizar la dirección escolar. *Organización y Gestión Educativa*, vol. 24, nº 1, 20-25.
- Campo A. y Fernández A. (2017). La identidad profesional y los estándares para la dirección. *Organización y Gestión Educativa*, vol. 25, nº 3, 37-47.
- Castán Esteban, J.L. (2016) El reto de la Inspección de Educación en España. *Avances en supervisión educativa* nº 25.
- Cubeiro, J.C. (2012). *Del capitalismo al talentismo. Claves para triunfar en la nueva era*. Barcelona: Deusto.
- Esteban Frades, S. (2007). Reflexiones sobre las antinomias de la inspección educativa en España. Un problema sin resolver. *Avances de Supervisión Educativa*, nº 6, 1-24.



- Informe McKinsey (2016). *How the world's most improved school systems keep getting better*. Recuperado de: [http://mckinseysociety.com/downloads/reports/Education/How-the-Worlds-Most-Improved-School-Systems-Keep-Getting-Better\\_Download-version\\_Final.pdf](http://mckinseysociety.com/downloads/reports/Education/How-the-Worlds-Most-Improved-School-Systems-Keep-Getting-Better_Download-version_Final.pdf)
- López del Castillo, M.T. (2000) *La inspección del bachillerato en España (1845-1984)*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- (2013). *Historia de la Inspección de primera enseñanza en España*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- Marina, J.A., Pellicer, C. y Manso, J. (2015). *Libro blanco de la profesión docente y su entorno escolar*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Recuperado de: <http://www.mecd.gob.es/mecd/destacados/libro-blanco>.
- Meix Cereceda, P. (2013). *Descentralización de la enseñanza y derechos fundamentales*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- OCDE (2013): *Synergies for Better Learning. OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education*. Paris
- (2016): *2015 Informe PISA*. Paris. Recuperado de: <http://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus-ESP.pdf>
- (2017): *Education at a Glance 2017*. Recuperado de: <http://www.oecd.org/education/education-at-a-glance-19991487.htm>
- Puelles Benítez, M. (2012). La educación en el constitucionalismo español. *Cuestiones Pedagógicas*, 21, 15-35. Recuperado en: [http://institucional.us.es/revistas/cuestiones/21/art\\_1.pdf](http://institucional.us.es/revistas/cuestiones/21/art_1.pdf)
- Sarasúa Ortega, A. (2011). La inspección, pasado, presente y futuro. *Escuela*, 4, 38-66.
- Tébar Cuesta, F. (2015). La especialización de la Inspección de Educación: aproximación histórica y fundamentos. *Participación Educativa, Revista del Consejo Escolar del Estado*. Vol. 4, nº 7, 151-160.
- Tenorth, H.E. (1988). Profesiones y profesionalización. Un marco de referencia para el análisis histórico del enseñante y sus organizaciones. *Revista de Educación*, 285, 77-92.
- Vera, J.M. (2014). Supervisión e inspección a través del tiempo. *Cuadernos de Pedagogía*, 441, 63-66.

**Dirección de contacto:** Fernando Tébar Cuesta. Calle Isaac Peral, 23 28040-Madrid. E-mail: fernando.tebar@madrid.org.

# Education Inspection looking at the future

## La Inspección de Educación mirando al futuro

DOI: 10.4438/1988-592X-RE-2019-384-405

Fernando Tébar Cuesta

*Comunidad de Madrid. Inspección de Trabajo*

### Overview

This essay starts with some historical brushstrokes about the Education Inspection with the intention of bringing the reader up to the present. We will give reasons for its existence and its vitality in the educational system. This does not stop us from acknowledging the challenges it faces, especially in relation to the new technologies implied in its practice. We are at a crossroads in this service, since leaning towards one side or the other can make it disappear because it can be rendered unnecessary, or it can lead it to other functions different from the more traditional ones.

Finally, we put forward three proposals, justifying them and suggesting solutions. Thus, we analyse the idea of changing the concept from teaching body to administrative body, seizing the opportunity that may arise in the new Education Law after an Education Pact is passed. As a consequence of the irruption of the new technologies, we propose a change in the Education Administration that will adapt the structures to the new times. Lastly, we advocate early training of inspectors similar to that offered to French ENA civil servants: one-year training after which they would join their positions with the qualifications adequate for a high Administrative body, which is what corresponds to the Education Inspection.

*Key words:* Education, new technologies, big data, administrative department, digitization, initial training, educational inspection.

### Resumen:

El presente trabajo parte de unas pinceladas históricas de la Inspección de Educación para situar al lector en la actualidad, en la que se dan razones para su existencia y vitalidad en el sistema educativo. Ello no impide reconocer los retos a los que se enfrenta, tratándose especialmente la implicación de las nuevas tecnologías en su actuación. Tiempo de encrucijada para este servicio, en el que la derivación a un lado u otro le puede hacer desaparecer por innecesario o puede concentrarlo en determinadas funciones distintas de las tradicionales.

Finalmente se tratan tres propuestas, justificándolas y proponiendo soluciones. Así, se analiza la idea de cambiar el concepto de cuerpo docente a cuerpo administrativo, con la oportunidad de la nueva ley de educación que surja tras la aprobación del Pacto por la Educación. Como consecuencia de la irrupción de las nuevas tecnologías, se propone un cambio en la Administración educativa que adapte las estructuras a los nuevos tiempos. Por último, se aboga por una formación inicial de los inspectores similar a la impartida a los funcionarios por la ENA francesa, con un año de formación tras el cual se incorporarían a los servicios con cualificación adecuada a un cuerpo superior de la Administración, que es el que corresponde a la Inspección de Educación.

*Palabras clave:* Educación, nuevas tecnologías, *big data*, cuerpo administrativo, digitalización, formación inicial, inspección educativa.

## Introduction

Although one typically refers to the history of the Educational Inspection (from now on IE), in this work we will do it succinctly as it is not its purpose, following the historian and inspector María Teresa López del Castillo (2013).

The Primary School Inspection was created by the Royal Decree of March 30<sup>th</sup>, 1849, written by D. Antonio Gil de Zárate<sup>1</sup>, who said the famous phrase “without them the Administration sees nothing, knows nothing, can remedy nothing,” at the exposition of the reasons for creating this body.

Only a few years after this, the Moyano Law was passed. It was the Law of Public Instruction of 9<sup>th</sup> September 1857, which, in its article

---

<sup>(1)</sup> D. Antonio Gil de Zárate, General Director of Public Instruction of the Ministry of Commerce, Instruction and Public Works, being D. Juan Bravo Murillo the Minister.

294, established that the Government will exercise its inspection and surveillance over all educational institutions, both state and privately run.

It is surprising that the Body of Secondary School Inspectors was not created after the establishment of the Body of Primary School Inspectors. It was only after the Moyano Law of 22<sup>nd</sup> May 1859 that the Regulations of Secondary Schools allocates the character of inspectors to the headmasters of “private” schools. It is not until the Law of 20<sup>th</sup> September 1938 that the Secondary School Inspectors Body is created in its article XI, even though its technical character was not regulated until the Law of Organization of Secondary Schools of 26<sup>th</sup> February 1953, in its articles 58 to 60.

The professionalizing of Education Inspection takes place with Law 14/1970 of 4<sup>th</sup> August, or General Education Law (LGE), which reinforces the different Education Inspection Bodies and makes the existence of a Technical Inspection Service for Education (SITE) within the Ministry of Education and Science possible. Its civil servants constitute a new special body of the Civil Administration of the State, formed by specialists in the different educational levels.

Once the Primary School and Secondary School Inspections were regulated, the constant extension of the education system needed to extend the Inspection regulations to add the different aspects of Professional Education (from now on FP). This was achieved with Law 31/1980 of 21<sup>st</sup> June, which created the Special Body of Technical Inspectors of Professional Education.

Six years after the Spanish Constitution of 1978 was published, Law 30/1984, which included measures to reform the Public Function, in its 15<sup>th</sup> additional provision, section 8, integrates the Bodies of Basic Education, Secondary School Inspection and Technical Inspectors of FP in the new Body of Inspectors at the Service of the Education Administration (CISAE), and then immediately abolishes that body. It is a sad end for an administrative body that lasted for over one hundred years and which was given just a simple section at the end of an additional provision.

## **From the Constitution to the Present**

The Spanish Constitution (CE) of 1978 will be remembered, amongst other reasons, according to Puelles Benítez (2012), at least for two reasons:

because it was constituted by consensus amongst all the political parties and it was endorsed by referendum by all Spaniards and because it outlined a democratic educational system. Just as in the 1812 Constitution, education is now also the focus, since its famous article 27 is the most controversial of them all, and all political tendencies had to be flexible to finally agree on two key rights, which are the right to education and to the freedom to education (creation of schools and freedom to choose school). The constitutional base for a new IE within the new State of Autonomies is outlined in point 8 of this article 27 in that it makes the public powers responsible for the inspection and standardisation of the educational system to guarantee compliance with the laws.

It was not until seventeen years later that in the Organic Law 9/1995 of 20<sup>th</sup> November, concerning the participation, evaluation and governance of teaching centres (LOPEGCE) one of the articles was dedicated to the reappointment of the Body of Education Inspection (CIE). With this law, the concept of ‘inspection function’ and its peculiar system of access is replaced with a public competitive exam and valuation of other documented qualifications according to the principles of merit and knowledge (“concurso-oposición”).

The current Organic Law 2/2006 of 3<sup>rd</sup> May of Education (LOE), modified by Organic Law 8/2013 of 9<sup>th</sup> December for the improvement of the quality of education (LOMCE), considers in article 148.3 that: “The educational inspection will cover all elements and aspects of the educational system with the aim of ensuring compliance with the laws, the guarantee of rights and the observance of the duties of all those that participate in the teaching and learning process, the improvement of the educational system and the improvement and fairness of education.”

Once the historical context has been outlined and we have taken into account the decentralisation process that took place in Spain after the advent of democracy, very well depicted by Pablo Meix (2013), it is necessary to devote some lines to the current legal framework of IE. This Service is subject, first of all, to the general regulations of the Administration because its members are public servants, and secondly to their specific regulations.

Within the **general regulations**, the IE is subject, in the first place, to article 103.1 of the Spanish Constitution of 1978 in that it serves objectively the general interests and because it acts according to the principles of efficiency, hierarchy, decentralisation, deconcentration and coordination,

and it fully submits to the law. Within this frame, Law 39/2015 of the Common Administrative Procedure of Public Administrations, Law 40/2015 of the Public Sector Legal Framework, the respective laws of administrative procedures of the Spanish autonomous communities, articles 52 to 54 of the Basic Statutes of Public Servants (EBEP), passed in the Royal Legislative Decree 5/2015 of 30<sup>th</sup> October, and articles 407 to 412 of the Penal Code develop a code of conduct for public servants, establishing specifically the duty to diligently perform their assigned tasks and watch over the general interests according and in compliance with the Constitution and the rest of the legal system.

As to **specific regulations**, LOE-LOMCE establish the legal framework of the Educational Inspection in articles 148 to 154 and in several of their additional and temporary provisions. Specifically, articles 151 and 153 establish the functions of this Service and the powers that the law confers to the education inspectors to develop them:

The functions assigned to this Service are developed basically in four aspects:

- Ensuring compliance with the laws.
- Supervising the functioning of educational centres.
- Advising, guiding and informing.
- Participating in the evaluation process.

In order to make their application possible, the law provides the education inspectors with a series of attributions amongst which stands out knowing directly all the activities that take place in the centres, to which they have free access, as well as examining and checking the academic, pedagogical and administrative documentation of the centres. Additionally, LOE in its article 153.c) grants them the consideration of public authorities for the exercise of their functions.

## The necessary Inspection

Since the arrival of democracy and the approval of the Spanish Constitution (1978), the direction of the educational inspection has changed: it has gone from a mainly controlling function to another more inclined towards serving the democratic society, which considers education as a fundamental social right. This right to education is specified in article 7

of the Spanish Constitution and in its posterior legislative development. Since then, the Spanish society has made a tremendous effort of resources and shown a determined will to finally be able to spread it to all its citizens and so reach the universalisation of the right to education. Once this goal was achieved, and with the implicit consensus of all and the example of the OCDE (2013), the next step is to improve the quality of the educative services. In this respect, there are two assignments given to the Education Inspection: the first, derived from article 27.8 of the Spanish Constitution, is to guarantee the right to education; the second, derived from LOE-LOMCE, is to become an element to favour the quality of education (articles 2.2 *et al*).

Bearing these objectives in mind, being a part of the Body of Education Inspectors has to be understood almost as a privilege. The education inspector's specialised knowledge is compatible with the clarity of expositions, both written and oral. Their specialised work expresses a moral obligation to the truth and to society. The inspector's main goal is to get closer to that truth and express it in an accessible, clear way in the expositions prepared for those they have a relationship with, be it students, teachers, parents or Administration. Being a civil servant provides security and protection so the Inspection can conduct reports and research that may not be to the liking of upper politicians but they provide a guarantee for this free society.

In relation to society, IE is a public service since, as it is a part of the educative Administration, it strengthens the democratic institution of which it is a part; in consideration to the environment in which it develops, it seeks the support of the society it serves.

Besides the immaterial approach to Inspection, it is also necessary to refer to the change that the spreading of the new information and communication technologies (TIC) will have in its structure, organisation and functions. Sooner rather than later, many work categories will be partially automated, with the consequent repercussion in the functions and destinations of civil servants. We will have to distinguish at least two aspects, one of them about the higher cognitive and creative side, and the other characterised by routine and repetition. The nature of the work will change and it will be necessary to relocate the abilities of the civil servants involved.

The Administration is progressively adding new algorithms that simplify work and generate high quality data about the task done. This

implies the obligation to provide training for the civil servants so they can use it efficiently and increase the improvement of the provision of public service. As regards Inspection, the help of digital technology will help them perform their duties more efficiently and with higher quality.

## The future made present

Technology has slowly been introduced in all work and leisure areas, facilitating a faster and more efficient way of doing tasks. It is the beginning of a radical systemic change that is going to demand that all the educational society adapt constantly. A result that no one desires would be to see a growing degree of polarisation between those who embrace and adapt to this change and those who resist it or lack the access to it (the so-called *digital breach*). IE must change its traditional model to another more appropriate to the 21<sup>st</sup> Century, because if our society changes and is dynamic, the Inspection has to match those changes.

One of the problems is the one derived from the fact that decisions are often subject to the traditional model and linear thinking, which prevents thinking strategically about the opportunities and changes the future will bring. There are at least three reasons for changing: firstly, speed, which has gone from linear to exponential; secondly, the depth and breadth of the digital revolution; and lastly the framework that will allow us to think of the necessary changes, since the *being* might not change, but *how* things are done and, specially, *who*, will certainly be transformed.

It is obvious that the technological changes demand, to a greater or lesser extent, adaptation from all those engaged in the educational system. So:

### 1. Administration

The educative administration enjoys an advantage because of its size that they should exploit. But it is necessary that they can recognise the challenging forces that are changing the traditional view on politics. The use of the *web* can help them greatly in an innovative way to modernise their structures and functions, to improve and modify the traditional bureaucratic processes as well



as to promote more transparency and accountability between the autonomic Administration, schools and citizens.

Nowadays, the administrative authorities are often overwhelmed, incapable of following the speed of the technological change and of noticing the importance of its implications. The educative Administration must understand the potential that technological advances provide, firstly because they need to adapt to these technologies themselves and secondly to support and to steer the centres and the people they oversee.

The implementation of this kind of technology poses a series of challenges for the Administrations, like having to face the fact that the investment necessary is not only for the tools used, but also a significant amount of human resources must be assigned to it for its maintenance and usage, to prevent cyberattack and fraud risks, guarantee data protection, etc. Even though each one of them can have a significant impact, the most important is the one derived from the lack of trust in the security of the new digital technologies.

## **2. Schools**

The educational institutions are both living and requesting technological changes; with these changes transparency grows, as well as the connection of educational centres, the information flow, etc. All of them force the Administration to adopt different behaviours and ways, with new platforms, new operational models and, ultimately, an improvement of their services.

Digital disruption within the educational sector is still in an initial phase; nonetheless, the exponential character of the infrastructures and of the new digital models imply that they can become a systemic risk in a very short period of time. Collaboration and communication between the Administration and the educational centres is vital to make the most of the digitalisation of processes and to guarantee the quality in the provision of the educative service.

Progressively, the Administration has complied with the legal estimate of equipping the centres with the necessary resources. Even if they did not seem enough at the beginning, the necessity to adapt to the network, supplying optic fibre, renewing software

and hardware, etc. has forced the permanent provision of means and the continuous training of secretaries and the 'directive teams' (formed by the head of the school, the director(s) of studies and the secretary) in the usage of the corresponding programmes (designing a timetable, integrated management of certifications (GITU), information system of educative centres (SICE), organic document of centres (DOC, etc.)

### **3. Parents and students**

The digitalisation of information makes it more democratic and more accessible for all citizens, increasing transparency and giving it powers it did not have before. But, at the same time, it provokes a change in its behaviour in the long run.

The post-millennial generation is bringing new tendencies. It is the current world, the real now, in which peer to peer sharing and using content works better and better. Bidirectional traffic between the Administration and the educational centres requires immediacy and, therefore, real time responses.

The information and communication technologies (TIC) and the social groups and their interactions are changing the relationship between individuals and administrations in that they can have some degree of influence in decisions where they previously had no say.

This empowerment of the citizens brought about by the changes in technology makes them a part of civil life and the decision processes.

### **4. Education inspection**

These disruptive changes are redefining the relationship and the working methods of the Administration, the educative centres and the citizens. The education inspection, because of its special place in between them, cannot separate itself from these changes and must adapt in order to reinvent itself and find new forms of collaboration. They must work to transform challenges into opportunities proactively, preparing for its effects and impact.

The information and communication technologies (TIC) are expanding at great speed in this hyper-connected and complex society, and if the educative centres use them and the Administration

provides them, the Inspection in charge of supervising the data and the processes cannot be left out of their knowledge and usage. Many changes will be necessary in this Inspection Service, the least of which is not the one that corresponds to the transparency of their actions, which should become one of its most appreciated values. Just as important will be the strategic planning of their activities to adapt to the new forms of operation in a more efficient manner.

All these impacts are going to require rethinking of their operational models and, to this end, it is necessary to have leaders with intellectual and social alertness so they can develop and implement integrating ideas and adaptive solutions. The Inspection will have to adapt the concept of '*talentism*' (Cubeiro, 2012), as a form of strategic advantage, to a new structural organisation, with flexible hierarchies, a new vision of the future and new ways to attract and retain talent that is at the same time intelligent and skilled.

According the consultant McKinsey (2016), in 60% of professions there are at least 30% of tasks that can be automated. This fact cannot be ignored by the Administration since the possibility to incorporate sophisticated tools will facilitate working in a more efficient and safe manner and will streamline processes and optimise available resources. As a part of the work of the Education Inspection Services (SIE) a great many tasks are, by their very nature, time consuming for the Inspection and they bring little added value. The answer would be to use automated processes to replace the work of professionals in those repetitive activities where it is not necessary to apply the criteria of a specialist and, in general, in those areas that do not bring added value or do not require decision making.

## **Big Data**

After the Internet revolution and the advent of the smart phone, we are immersed in the data age, its storage and, especially, its treatment: it is the arrival of the big data age in education.

The volume of data now available to which we have access has increased exponentially, but the educative administrations must know how to manage it and understand its meaning through professional analysis. It is also clear that the manner of data collection has changed from a traditional, quasi manual way to one using rapid and secure computer programmes.

Making automated decisions can help the citizens by reducing certain complexities in the processes and, at the same time, it can help the education administrations to provide information, data and services in real time.

Responsibility falls on the side of the Administration, which must propose algorithms that will make the data trustworthy and will eliminate the citizens' concerns about their privacy.

Amongst the impacts of big data in education, we can list:

- Faster and better reasoned decisions.
- Improvements in efficiency
- Greater transparency.
- Faster information distribution.
- Better usage of the services of the educative administrations.
- Changes in the workplace (destruction of the generalist workforce and creation of specialists).

The decision to use big data to replace processes that are done manually nowadays can make certain jobs obsolete, especially administrative and middle grade jobs; but at the same time it can create new categories and opportunities that do not exist nowadays. The responsibility to reassign their public servants and give them adequate training in the new technologies lies within the Administration, as well as training them to manage and analyse the data in order to filter it for the relevant information that is buried within the large volume of data.

## **Recurring Issues**

The Education Inspection is a dynamic body and as such it comes across many challenges it has to face, therefore, it is necessary, as a body, to set itself new goals, developments and solutions. Some of them are already classics: they have been masterfully described by, amongst

others, inspectors like Esteban Frades (2007), Avelino Sarasúa (2011) or José Luis Castán (2016), so we will deal with them in passing and we will address only some of them.

#### **A. – Progressive abandonment of habitual tasks**

As referred to previously, article 515 of LOE describes clearly the functions assigned to the Education Inspection. From these we can specify the procedures that will define the profession, which we can itemise in:

##### **a) Procedures unique to the Education Inspection.**

They are those which belong to the development of the functions attributed exclusively to the Education Inspection. Other Administration bodies cannot perform them, and neither can other civil servants (consultants, heads of school, collaborators...), and any procedure they might conduct would be considered as interference and so it would be indictable. Inspection is a profession of high responsibility and its tasks must be performed exclusively by professionals that belong to this body.

##### **b) Activities shared by the Inspection**

Educative centres are complex administrative units. They are open to society and continuously apply innovations, programmes and activities that contribute to improving the quality of the educative processes. It is logical, therefore, that other professionals different from the Inspection converge in them, to monitor the programmes established, this means Educative Programmes Unit (UPE), European Social Fund (FSE), town halls...

##### **c) Other activities**

This anecdote is well known: when a civil servant in the Registry office in a Territorial Area Management (DAT) in Madrid sees a document and it is not clear to which department or section it should go, he asks a colleague what he should do, and his colleague tells him, "Send it to the Education Inspection Service, since they handle everything."

The tendency to overload this service with tasks that are not theirs to manage is not only an anecdote as the education authorities also entrust them with a great number of procedures that should not be asked of them. The hierarchical nature of the Inspection and their sense of duty drives them to fulfil them, but everything has a cost and, in this case, it is the abandonment, total or partial, or the inadequate or inefficient fulfilment of their own activities.

Those who work in the SIE know, from their own experience, that they spend more than half of their time performing common tasks that do not require any specialization, as was pointed out in 2015, and which, with some channelling, can be solved by other civil servants (Tébar, 2015). This is a consequence of the trust placed in the education inspectors and the SIE by the two decision-making bodies they depend from: the Territorial Area Management (DAT) (or their equivalent in the different Autonomous Communities in the rest of Spain) and the General Sub-directorate of the Education Inspector (SGIE); but they should both be reminded that the Inspection can also die of success, drowned in this case by the assignments entrusted to them.

The proposal we put forward is that said assignments be computerised for the most part and, even if they are done in the SIE, they can be performed by other civil servants under the supervision of the inspectors in this Service. This would free up their time so it can be devoted to the other two traditional tasks: on the one hand, the assignments given specifically to them by the education authorities, and on the other, and more importantly, to more specific and planned ones that will impact the schools and the educative system. We do not mean punctual assignments without coincidence with each other, but planned ones that are part of a specific system and whose conclusions and proposals can be followed in time, the improvements obtained can be analysed and they can be opened out to other centres with similar characteristics or to the whole educative system.

### **B. – Planning of tasks**

There is already, of course, short term planning, but it is necessary to have some long term vision in which the activities that the Inspection are going to deal with more often can be defined; it is necessary to have a schedule that will overcome the current state of having a provisional situation during the year so that by the time it is necessary to specify the teams, protocols, etc. we find ourselves already in the last academic term, with a feeling of speed and immediacy; this way, we go from the initial planning of the General Yearly Plan of the IE to the need to complete the report on the work done throughout the academic year.

When planning these procedures, it is necessary to consider some aspects:

- The general plan must be clear and include the goals for short, medium and long term, as well as going in detail through the necessary programmes and activities to reach those goals.
- It must establish the priorities in the fulfilment of said programmes and activities. It must include a rational calendar to tackle them and specify when and how they will be assessed.
- It should determine the set of skills and abilities needed by the participants so they can acquire those goals.
- Whenever possible, it should address other elements to consider, like costs or the possible direct or indirect improvements.

This is not only about the initial momentum and the launching of a project, but also, looking at short, medium and long terms, it is absolutely necessary to monitor and assess the completed tasks and, according to their level of success, the proposed improvements that are deemed necessary for achieving the general goals.

### **C. – Participation in the advisory bodies of the Ministry of Education, Culture and Sports (MECD) and the Spanish Autonomous Communities (CC.AA.)**

It seems to be a contradiction that perhaps the biggest “company” in the country according to the number of civil servants, budget and social and constitutional importance does not have the IE amongst its governing bodies to plan, manage and supervise all things related to the education system in Spain. This same reasoning can be passed over to the school boards of the CC.AA. and to the State.

The general impression is that the loss of influence of the Inspection in the Ministry of Education (we will set aside Culture and Sports) is shameful. The fact that a Ministry where all the legislation on education in the country is designed, structured and prepared can afford the luxury of ignoring a qualified body like Inspection is totally inappropriate in a democratic society. The constitutional base of Inspection and its technical level should be reason enough for it to participate in important decisions such as planning, making proposals for improving the education system, defining teachers’ methodology, assessing the self-government of the centres, checking external evaluations, etc. To sum up, Inspection should contribute to guarantee not only the right to education but also the quality of the system as a whole.

We cannot forget that the MECD and the Education Inspection have traditionally enjoyed a continuous and productive collaboration. On the one hand, to take part in the preparation of tests at a national level and in participating in the educative centres abroad, etc., and on the other to acquire first-hand knowledge of new legislation or involvement in international organizations in the educative field (OCDE 2016 and 2017).

#### **D. – Basic and continuous training**

The education inspectors are technical professionals of the Education Administration who must always be up to date with the methods, evaluations and advances that take place in institutions and universities. But the educative authorities do not pay enough attention to this aspect of one of their upper bodies. The basic and continuous training of the education inspectors must be constantly reclaimed by associations, unions and the inspectors themselves. If we cannot conceive of a doctor who is not up to date with new medicines, new techniques... Why, then, must the Education Inspection resign itself to this hermeticism?

New actions must be planned, like a constant relationship between the University and SIE, privileged collaboration agreements or relationships with private institutions or business schools (for example IE Business School, IESE Business School, ESIC Business and Marketing School); apart from continuing with traditions, like attending conferences, summer universities, seminars, refresher courses, etc. it is necessary to find another way to focus on training according to the current times and the actions of other countries in relation to the bodies of the public Administrations.

It would also be very important to receive training mainly through the National Institute of Public Administration (INAP) since it is responsible for providing training and improvement courses for public servants.

#### **E. – Professionalisation**

H.E. Tenorth (1988, 82) defines professionalism as ‘the set of processes by which a group of professionals succeed in proving their competence in an activity of social relevance, are able to communicate this competence to others and can impose their model on other professionals and professions with the help of the State.’

When we think of white-collar professions, we think of professionals who have high academic qualifications and official degrees that guarantee them *numerus clausus* and, therefore, some exclusivity. According to



Álvarez (2016) and Campo (2017) and, following this idea, the education inspectors are not part of any white-collar professions, since all of them are public servants and part of a hierarchical structure under higher control. Nonetheless, the Inspection constitutes a special body within the civil service because they enjoy great autonomy in their work and their performances. Their knowledge and their acknowledged freedom of action need to be assessed following a code of ethics, some ethical principles that can define them.

The inspector associations and unions (ADIDE, USITE, ANIE, ANPE) have always addressed the matter of professionalisation, looking for an identity based in the professional activity, government regulations and the education laws.

In order to contribute to the study of this matter and fight against the effects of the so called “fragility of reason,” we present some proposals in order to consider Inspection as a profession:

a) The professional activity is limited by access to the Education Inspection Body through a competitive exam and valuation of other qualifications (“concurso-oposición”). This implies specific knowledge and competences as well as scientific and technical demands.

b) It constitutes a Body that defends its profession, assuming its responsibilities as well as its rights.

c) It is aware of its condition as a public service. Education Inspection is at the service of the Administration and the educative community, to which end it works independently and with technical professionalism.

d) There must be continuous training, assuming this training as a right and also as a requirement.

e) We mustn't forget their ethical principles. Inspection must always act according to the ethical principles that define it. In this way,

- It must guarantee the right to education.
- It must contribute to the improvement of the educative system with quality performances
- It must be fair and to this end it relies on its high degree of independence and autonomy.
- It must act in an objective, impartial, independent manner with technical accuracy.
- It must follow the same ethical principles as civil servants outlined in article 53 of the Royal Decree 5/2015 of the Basic Statute of Public Servants (EBEP)

### **THREE PROPOSALS:**

There are many problems in the education system, but luckily they are not unsolvable and many education professionals spend many hours and great commitment on trying to improve it and overcome the daily and mid-term difficulties. In a similar way, we have to take into account that even though the Education Inspection represents only an infinitesimal part of the education System, its problems cannot be described as insignificant.

An intangible aspect that slows down any necessary changes is the necessity to maintain past and present situations, but if it is necessary to address a transformation we must raise the anchor of the current conformist situation and think of developing new ideas, think of a forward change for the inspection institution and move towards the future.

We are now going to present three proposals for the Inspection professionals and the educative Administration to study and discuss. We need the readers' patience and attention to present these proposals, so we can examine them in detail and put forward better and more convincing arguments for each of them.

#### **I. ADMINISTRATIVE BODY**

The Education Inspection Body is a technical body. It is formed by civil servants who are dependent on the General Administration of the State as a guarantee for a national educative system. As an administrative body it is placed between the corresponding Administrations of the Spanish Autonomous Communities (CC.AA.) and the educative centres, including in this the relationships with the rest of the members of the educative community.

The historic road to reach the consideration of an administrative, non-teaching body is full of obstacles. Thanks to the quality of its work and to its ethics in the development of said work, it enjoys social esteem but it is necessary to achieve administrative recognition. Let's see, from Vera's perspective (2014), some crucial moments of its historical and normative background, through which we can appreciate its consideration as an administrative body and never as a teaching one.

The General Law of Education (LGE) of 1970 was the first occasion the education inspection was established as a Special Body within the Civil Administration of the State, but it was a missed opportunity: infighting to

maintain the three different inspector bodies versus another current that fights for a unified body, prevented presenting a common proposal and defence of a common approach.

Article 27 of the 1978 Constitution gave the education inspection its essential meaning when the public powers were given control to inspect and standardise the educational system in order to guarantee compliance with the laws. Nonetheless, when the constitution was developed, the political groups did not want to seize the moment to give it the status it deserved. Later, when the competencies in educational matters except universities were transferred to the CC.AA., they did not want to lose a body such as SIE and they kept it under their control, which led to SIE losing its relationship with the education Administration and its influence over it. The newly created Body of Technicians of the Higher Administration of the State (TAC) also took advantage of this situation and assumed competences that had traditionally belonged to SIE and, once obtained, they embraced them and prevented the SIE from competing with them by any means.

A third cloud still loomed on the horizon of the Education Inspection: the political parties that were in power and certain ideological currents spread a kind of “black legend” about it, which ended up with its suppression in Law 30/1984, being substituted by a new concept called “inspection function” that allowed a new *ad hoc* access system, different from the public competitive exams, and it filled the SIE with teacher civil servants to perform this function. It is not strange, then, that in 1995, when LOPEGCE created the Education Inspection Body in article 37, defined it as a teaching body (the inspectors of the Body of Inspectors at the Service of the Education Administration (CISAE) refused to be absorbed keeping their status until their extinction as a Body).

Over time and after the consolidation of Inspection as a technical body, the successive education laws paid it little attention. In this way, the Organic Law 8/1985 of 3<sup>rd</sup> July which regulates the Right to Education (LODE) and the Organic Law 1/1990 of 3<sup>rd</sup> October of General Organisation of the Education System (LOGSE), tiptoe around a Body which had received an exclusively controlling reputation and which, despite its constitutional anchorage, had not managed to become ingrained enough in the education Administration.

The LOE (Organic Law of Education) and the confirmation of LOMCE (Organic Law of the Improvement of the Quality of Education) grant IE

again with the consideration it had lost, the consideration it deserved and which it had earned through its performances, so now it is defined and considered as an element in the quality of teaching. Nonetheless, although inspectors completely differ from school headmasters, counsellors and teachers, they are still considered as members of a teaching body.

This historical and normative background places the Inspection nowadays as a body which has basic functions in the educative system entrusted and these are in no case similar to those entrusted to teachers in general, as can be verified in the articles that refer to Inspection in LOE (articles 151 to 154). Apart from the functions assigned to it for its daily performances, IE is not a teaching body. From the moment and inspector passes their competitive exams, they stop teaching in any stage of non-university education, they do not act as tutors, they do not assess students... To sum up, they do not meet the requirements to be considered teachers. An inspector now works for the education Administration and performs administrative functions, never as a teacher.

Once we have clearly established that the CIE is not a teaching body but an administrative one, we must consider the opinion of the professionals in this body and in CISAE. The four most representative associations of inspectors (ADIDE (Association of Education Inspectors), USITE (Technical Education Inspectors Union), ANIE (National Association of Education Inspectors) and ANPE (National Association of Teaching Professionals)) agree on considering CIE as an administrative body and drop the term 'teaching'. Let us finish, then, logically and let's define CIE as a Higher Body within the Public Function. How to achieve this is the main road to travel; but we have already seen that both organisations on which SIE depends (DAT (Territorial Area Direction) or Provincial Direction of Education and SGIE (Deputy Direction of Education Inspection)) have very little interest in modifying any laws and, with no defenders, we only have our internal initiative to succeed.

Then, it is necessary to have unanimity in our goal and, through the relationship of each association with the political parties with parliamentary representation and with the unions, we should all push with the faith of the converted and in the same direction, by setting meetings with the political groups, taking part in the commissions and in the education sections of the autonomic Assemblies, or in the Spanish House of Commons.

Once the future State Social and Political Pact for Education is achieved, which was greatly boosted by Marina and Pellicer (2015), the future Organic Law of Education that will be passed as a consequence of consensus, could be an excellent opportunity to draft the current role of IE, defining it within the educative system in a clear and true way, considering it as an administrative Body.

## II. STRUCTURAL CHANGE

The new technological wave has deep implications in the educative services. To make the potential benefits a reality will depend on how the challenges posed by digital infrastructures, digital solutions distribution platforms, work regulation and overseeing, a new educational environment, etc. will be overcome. This paradigm shift implies undeniable benefits in terms of efficiency and effectiveness in meeting the new demands of digital users, whom Inspection has to meet.

Passing laws 39/2015 and 40/2015 meant a sure step forward in the electronic treatment of the Administration and its relationship with the citizens. Law 39/2015 of 1<sup>st</sup> October of Common Administrative Procedure of the Public Administrations repealed Law 11/2007 of 22<sup>nd</sup> June of Citizens' Electronical Access to the Public Services. In turn, Law 40/2015 of 1<sup>st</sup> October of Legal Regime of the Public Sector includes rules on the electronic operation of the public sector, in which the usage of electronic means must be the most common form. Anything related to the exchange of data in closed communication environments and automatized administrative performance is equally important.

This way, the necessary steps are taken so that using electronic means becomes normal practice in the Administrations, contributing to achieving the principles of efficiency and effectiveness at the same time it reinforces the guarantees of the interested parties and the transparency, data protection and legal security systems.

On the other hand, the progressive autonomy of educative centres, where there are professionals trained and involved in using the new technologies, causes the Education Inspection to adopt new procedures and, also, to change the administrative structure. From all points of view, Inspection, which forms a triangular structure with the Administration and the educative centres, must be prepared and modernised in its structure and organisation. To this end, an expansion of the Deputy Direction of

Education Inspection has been proposed, consisting of two Departments: one for Educative Computing and the other for Human Resources.

### **Department of Computing**

1. The director of this department would be responsible for the general direction and the senior management of its bodies, units and personnel, as well as for performing its functions and capacities.
2. The following functions and capacities would correspond to the Department of Computing:
  - a) Boosting and defining the technical characteristics related to the electronic Administration as well as instituting electronic record keeping in the environment of Education Inspection.
  - b) Organising, guarding and managing the corporative passwords, devices and electronic archives, electronic signatures and electronic reports that have been processed.
  - c) Directing, planning and coordinating the computer procedures of the different SIEs.
  - d) Analysing the needs and the establishment, management, control and maintenance of the computer and communication resources that constitute the infrastructure on which the computer services of SGIE and the SIEs lie.
  - e) Implementing security operating procedures in the computer systems, establishing physical and technological security measures and preparing the criteria for accessing the Web from laptops or other mobile devices.

### **Department of Human Resources**

1. The director of this department would be responsible for the general direction and the senior management of its bodies, units and personnel, as well as for performing its functions and capacities.
2. The following functions and capacities would correspond to the Department of Human Resources:

- a) Designing and implementing the politics of the Deputy Direction of Education Inspection, including the design and application of the assessment systems for the performance of civil servants in the development of their public office career and their working conditions.
- b) Conducting studies and proposals about recruiting and managing the implementation of the selection processes.
- c) Developing training plans and their compliance, as well as proposing agreements and conventions with other bodies on training matters.
- d) Managing and applying the payment and compensation systems regarding service expenses.
- e) Developing criteria for and supervision of incentive programmes.
- f) Communicating the performance of the General Deputy Direction to unions and staff professional associations.

Both departments are closely related since the contribution of the civil servant in the Education Inspection to the added value of the educative service can no longer be measured according to the working hours they stay in their offices or by their production of reports on paper. The extent of computers, Internet connections, the possibility to communicate from schools, etc. urges us towards another model of productive relationship. In the new work model, which is what the human resources departments need to manage, distance does not exist, as there is no time separating the need for information and the readiness of the answer by the Administration or the Inspector.

### **III. BASIC TRAINING**

Fortunately, access to CIE has been granted through a way that is common for all civil servants: public competitive exams. But from the very beginning several aspects about it must be taken into account. First of all, the official announcement of these exams must be every two or three years, so that those teachers who may want to take them will have a reference point. This way, the temporary inspectors that, in many Services, make up the majority of workers could disappear. Secondly, the composition of the examining board is important and it should be formed by a president designated by the organising Administration (chosen from the civil servants in CIE or CISAE) and other members chosen by lot

among the civil servants that work for the same bodies. We must now stop the election of a president “of renowned prestige” and also stop the fact that civil servants from other Administration bodies can participate as ordinary members of the examining board (for example, have there ever been examining boards to become a judge not formed by judges, or for State tax inspector not formed by other tax inspectors?).

Once the public competitive exam has been passed and the theoretical knowledge has been confirmed, it is necessary to give the new inspector training in accordance with the new responsibilities they are acquiring and the weight of the body whose exams they have taken. We propose some training similar to the scheme provided by the French National School of Administration (ENA), where the civil servants who are going to join the elite bodies of the French Administration are trained. To this end, in Spain we have the National Institute of Public Administration INAP (body of the General Administration of the State responsible of training), with whom an agreement should be reached *ad hoc*. Not at all another theoretical Master’s degree in a university, but a training process based on acquiring and mastering the knowledge of the functions of the Education Inspection, where they can learn to write the different kinds of reports, and they can acquire communicative abilities, learn techniques for individual and group work, and obviously, according to the afore mentioned reasons, master the TIC (Information and Communications Technology).

After one year of training, the inspectors would join the SIE workforce with extraordinary knowledge and training, as should be in a higher body of the public Administration.

## References

- Álvarez Fernández, M. (2016). Profesionalizar la dirección escolar. *Organización y Gestión Educativa*, vol. 24, nº 1, 20-25.
- Campo A. y Fernández A. (2017). La identidad profesional y los estándares para la dirección. *Organización y Gestión Educativa*, vol. 25, nº 3, 37-47.



- Castán Esteban, J.L. (2016) El reto de la Inspección de Educación en España. *Avances en supervisión educativa* n° 25.
- Cubeiro, J.C. (2012). *Del capitalismo al talentismo. Claves para triunfar en la nueva era*. Barcelona: Deusto.
- Esteban Frades, S. (2007). Reflexiones sobre las antinomias de la inspección educativa en España. Un problema sin resolver. *Avances de Supervisión Educativa*, n° 6, 1-24.
- Informe McKinsey (2016). *How the world's most improved school systems keep getting better*. Recuperado de: [http://mckinseyonsociety.com/downloads/reports/Education/How-the-Worlds-Most-Improved-School-Systems-Keep-Getting-Better\\_Download-version\\_Final.pdf](http://mckinseyonsociety.com/downloads/reports/Education/How-the-Worlds-Most-Improved-School-Systems-Keep-Getting-Better_Download-version_Final.pdf)
- López del Castillo, M.T. (2000) *La inspección del bachillerato en España (1845-1984)*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- (2013). *Historia de la Inspección de primera enseñanza en España*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- Marina, J.A., Pellicer, C. y Manso, J. (2015). *Libro blanco de la profesión docente y su entorno escolar*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Recuperado de: <http://www.mecd.gob.es/mecd/destacados/libro-blanco>.
- Meix Cereceda, P. (2013). *Descentralización de la enseñanza y derechos fundamentales*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- OCDE (2013): *Synergies for Better Learning. OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education*. Paris
- (2016): *2015 Informe PISA*. Paris. Recuperado de: <http://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus-ESP.pdf>
- (2017): *Education at a Glance 2017*. Recuperado de: <http://www.oecd.org/education/education-at-a-glance-19991487.htm>
- Puelles Benítez, M. (2012). La educación en el constitucionalismo español. *Cuestiones Pedagógicas*, 21, 15-35. Recuperado en: [http://institucional.us.es/revistas/cuestiones/21/art\\_1.pdf](http://institucional.us.es/revistas/cuestiones/21/art_1.pdf)
- Sarasúa Ortega, A. (2011). La inspección, pasado, presente y futuro. *Escuela*, 4, 38-66.
- Tébar Cuesta, F. (2015). La especialización de la Inspección de Educación: aproximación histórica y fundamentos. *Participación Educativa, Revista del Consejo Escolar del Estado*. Vol. 4, n° 7, 151-160.
- Tenorth, H.E. (1988). Profesiones y profesionalización. Un marco de referencia para el análisis histórico del enseñante y sus organizaciones. *Revista de Educación*, 285, 77-92.

Vera, J.M. (2014). Supervisión e inspección a través del tiempo. *Cuadernos de Pedagogía*, 441, 63-66.

**Contact address:** Fernando Tébar Cuesta. Calle Isaac Peral, 23 28040- Madrid.  
E-mail: fernando.tebar@madrid.org.

