



LA INSPECCIÓN EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA (*)

ANTONIO INIESTA ONEGA (**)
CONCEPCIÓN ALHAMBRA (**)
VICENTE CIRAC CIRAC (**)

RESUMEN. Se examinan las peculiaridades de la actividad inspectora o supervisora en el nivel de la Educación Secundaria de la que se derivan los requisitos establecidos en la LOPEG para el acceso de los funcionarios que vayan a ejercerla, así como las notas características de su actualización y perfeccionamiento profesional. Completan el artículo diversas reflexiones sobre la profesionalidad, la independencia y la libertad de los Inspectores como fundamento imprescindible para una actuación honesta e imparcial, sobre la incidencia de factores socio-familiares en el rendimiento académico de los alumnos, sobre los riesgos que implica la extensión de las transferencias educativas a todo el territorio de España, etc.

BREVE RESEÑA HISTÓRICA

A punto estaba de concluir la primera mitad del siglo XIX, con los moderados en el poder; años de turbulencias políticas, y, al tiempo, de importantes avances en el proceso de mejoras que se habían propuesto los hombres de aquel siglo contradictorio y apasionante, ya desde sus inicios. En 1847, lucen ya faroles de gas en Madrid; se trabajaba en una Ley de Funcionarios que se aprueba en 1852, paso decisivo en la reforma de la Administración Pública; en 1850

se adhiere por primera vez un sello en los envíos postales, lo que significó una importante renovación en nuestro servicio de Correos; en 1851 se inaugura el ferrocarril a Aranjuez, tres años después del de Mataró; hay afán de modernidad, pero también algún retroceso como ciertos gestos dictatoriales de Narváez. En el contexto de búsqueda de la modernidad hay que situar la creación de los Inspectores de Educación como Institución «que dará la vida a la Instrucción primaria y será uno de los medios que más contribuyan a mejorar la educa-

(*) Los autores de este artículo hemos celebrado hace algún tiempo nuestras bodas de plata en la Inspección educativa. Hemos vivido muchos de los avatares por los que ha atravesado esta Institución y los podemos examinar con la perspectiva que proporciona el tiempo. Aunque Cicerón atribuía a los ancianos la capacidad de enseñar, ni nos sentimos viejos ni queremos enseñar nada a nadie. Simplemente hemos reflejado lo vivido por nosotros, señalizando, de paso, los obstáculos con los que hemos tropezado en nuestro largo caminar, con la esperanza de que no se vuelva a caer en ellos. Al menos, mantenemos esa ilusión.

(**) Inspectores Técnicos de Educación.

ción del pueblo», según se lee en la exposición de motivos de Bravo Murillo a la Reina.

La Inspección de Enseñanza Primaria se creó por Real Decreto de 30 de marzo 1849, siendo Ministro de Comercio, Instrucción y Obras Públicas D. Juan Bravo Murillo. Este Decreto destaca en su preámbulo la importancia de la Instrucción Primaria, «ese ramo tal vez el más importante de la enseñanza pública, puesto que alcanza a todas las capas de la sociedad y nadie existe que deba dispensarse de adquirirla», y añade: «Si en todos los ramos del servicio público es conveniente esta clase de funcionarios, en la Instrucción primaria es indispensable. Sin ellos, la Administración nada ve, nada sabe, nada puede remediar». En su parte dispositiva establece: «Habrá en todas las provincias un inspector de escuelas nombrado por el Gobierno» [...] «Habrá además seis inspectores generales [...] Los Inspectores generales tendrán por principal objeto visitar las escuelas normales y las ordinarias de las capitales de provincia».

Si importante es la instrucción primaria, no podemos olvidar que el nivel cultural de un pueblo, de una nación, se mide por el nivel de calidad y la extensión de su enseñanza secundaria. Y, por tanto, si la Administración necesita de la Inspección de Enseñanza Primaria, no puede prescindir de la del nivel Secundario.

PRIMEROS TANTEOS PARA CREAR UNA INSPECCIÓN DE EDUCACIÓN SECUNDARIA

En la base 12 de la Ley de Bases de 17 de julio de 1857, se prevé la existencia de «la Inspección de Instrucción Pública en todos sus grados». La ley de 9 de septiembre de ese mismo año —Ley Moyano— crea la «Inspección Educativa». En esta Ley se dedican a la Inspección de los Centros de Primera Enseñanza, a cuyos Inspectores se denomina «especiales», nueve artículos (del

297 al 305). En cambio, sobre los «Inspectores Generales», que habrían de ser los que atendiesen a la Segunda Enseñanza, únicamente dice «serán Inspectores de Instrucción Pública los individuos retribuidos del Real Consejo del Reino» (art. 306), y «el Gobierno publicará, oyendo al Real Consejo de Instrucción Pública, un Reglamento que determine las obligaciones y facultades de los Inspectores Generales» (art. 307).

Era evidente la conveniencia de la existencia de otra Inspección de Instrucción Pública que velara por el buen funcionamiento de la Enseñanza Media, pero no se abordaba resueltamente el tema.

En el Reglamento de Segunda Enseñanza, de 22 de mayo de 1859, se asignaba a los Directores de los Institutos Provinciales la tarea del control de los Colegios privados de su provincia y, especialmente, el control del profesorado y de los libros de texto. En cuanto a los «Inspectores Generales», se decía únicamente que «serán los encargados de visitar los Institutos respectivos».

El proyecto de Bases para la Ley de Instrucción Pública remitido al Consejo con fecha de 28 de octubre de 1876 recoge lo ya dicho en 1857: «Se organizará la Inspección de la Instrucción Pública en todos sus grados».

No se vuelve a hablar de la Inspección de Segunda Enseñanza hasta el Decreto de 17 de agosto de 1901, que en su artículo octavo dice: «El Gobierno, por medio de los Inspectores de enseñanza, ejercerá la mayor vigilancia sobre los establecimientos oficiales y particulares, comprobando sus condiciones higiénicas, material, idoneidad de su profesorado, etc. y ordenará al Director del Instituto la clausura del establecimiento que no reúna las condiciones debidas». En su artículo noveno precisaba: «Hasta que sea posible organizar definitivamente las Inspecciones de Segunda Enseñanza, el Ministro de Instrucción Pública, cuando así lo exijan las necesidades del servicio, podrá nombrar temporalmente un Inspector en cada Distrito

universitario, para que éste gire las visitas y haga las informaciones precisas en los Institutos de aquel Distrito».

Son muchos y variados los documentos en los que se refleja la conveniencia —si no la necesidad— de una Inspección para la Segunda Enseñanza. En un artículo del Catedrático de la Universidad Central D. Luis de Hoyos Sáinz, publicado bajo el título de *Los problemas del Bachillerato —anarquía docente e Inspección de verdad—* en la revista «España» el 7 de octubre de 1915, se lee: «Muchos hemos pensado que la falta de inspección y prueba de la labor del profesor y Claustro es causa de este estado lamentable [...] Hay que crear el espíritu selectivo y la responsabilidad mancomunada; y esto con una Inspección técnica de verdad, que sea de dirección y consejo antes que de fiscalización y acusación, pero que busque y presente fraternalmente los defectos y dé medios, o los imponga, de corregirlos. A tal punto es necesaria la Inspección que, sin crearla, será inútil toda reforma eficaz y de fondo [...]».

En el dictamen del Consejo de Instrucción Pública sobre la reforma de la Segunda Enseñanza, elevado al Gobierno en el año 1924, se dibuja un intento de organización de una Inspección eficaz y de carácter eminentemente orientador hacia el profesorado. El intento no prosperó y, cuando en el Decreto de 18 de septiembre de 1931 se vuelve a hablar de la reforma, de la Inspección se dice únicamente que es precisa y con carácter meramente fiscalizador. La Constitución de la Segunda República, de 9 de diciembre del mismo año, reconoce a las Iglesias el derecho, «sujeto a la Inspección del Estado, de enseñar sus respectivas doctrinas en sus propios establecimientos». Aunque el texto es muy poco preciso, puede deducirse que la actividad inspectora se ejerce en todos los niveles, y no sólo en el Primario.

La Ley de 20 de septiembre de 1938, de «Reforma de la Segunda Enseñanza», ya en el Preámbulo habla de una «Inspección

técnicamente realizada con afanes fecundos de superación» y, en el artículo preliminar, se defiende la «intervención superior y unificadora del Estado en el contenido y en la técnica de la función docente oficial y privada mediante la Inspección General». En la Base XI se crea «con carácter permanente» la Inspección de Enseñanza Media, se determinan sus funciones y se anuncia una «disposición especial» que regulará las normas para la selección del personal de la Inspección y su funcionamiento. En el Decreto, igualmente de 20 de septiembre de 1938, que desarrolla la Ley, se fija en quince el número de Inspectores; para el acceso a las plazas se abre un concurso entre el personal docente de las Universidades y los Institutos de Segunda Enseñanza, y se precisa el ámbito territorial de acción y las funciones de los inspectores.

En esta Ley se daba un gran paso: no se trataba ya solamente de una Inspección fiscalizadora. Aparecía por primera vez la preocupación por la técnica de la función docente.

Pero la Ley presentaba otras novedades. Los centros no estatales o privados se veían libres de las ataduras que les hacían depender de los estatales. Ahora el único control será la Prueba de Estado que al final de los siete cursos de Bachillerato deberán realizar los alumnos. Los Profesores oficiales ven mermada su autoridad y prestigio al perder el control de los alumnos colegiados y, lo que les parece más grave, se sienten equiparados académicamente a los profesores de los Colegios, puesto que también sus alumnos deben someterse a la Prueba o Examen de Estado. Por eso hubo bastante oposición a esta Ley.

No prosperó el anteproyecto de Ley de Enseñanza Media de 10 de mayo de 1947, que vuelve a los viejos planteamientos (los de 1859): «Corresponde a la Inspección de Enseñanza Media vigilar y comprobar el cumplimiento de esta Ley en todos sus aspectos [...]»; «la Inspección será ejercida en cada provincia por el Director del Instituto [...]».

Tampoco prosperó, aunque llegó a ser publicado, el Decreto de 24 de febrero de

1950 que procedía a efectuar una nueva regulación de la Inspección de Enseñanza Media, derogando el de 20 de septiembre de 1938. No fue aceptado por los Centros privados y la Iglesia lo rechazó porque no se habían respetado los Convenios de 1941 y 1946 entre el Estado y la Jerarquía eclesiástica según los cuales ésta debía haber sido consultada. Así, pues, siguió siendo sólo un propósito la existencia de una Inspección de Enseñanza Media eficaz.

El descontento de padres y de profesores y las fricciones entre la enseñanza estatal y la privada hacían necesaria una reordenación de la Enseñanza Media. Los Rectores de las Universidades suscribieron una declaración en la que se pronunciaban contra las Pruebas de Estado —único y desacertado control, según los Rectores, al cabo de siete cursos de Bachillerato—, denunciaban el mal trato que desde 1938 se venía dando al Cuerpo de Catedráticos frente a los privilegios de los que gozaban los Centros no estatales y piden que urgentemente se establezca para padres y alumnos una garantía de que «caso de no haber acudido a un centro solvente serán advertidos antes del séptimo año de que están mal encauzados», así como que «el Estado cumpla su función y garantice una subida en el bajo nivel de estos estudios».

En resumen, los Rectores pedían la creación de una Inspección eficaz —garantía para que los alumnos y sus padres conozcan si un centro es solvente y para la mejora del nivel de los Centros— y el establecimiento de unas Pruebas de Grado que sustituyeran al único control existente, el examen realizado a las puertas de la Universidad.

COMIENZA EL FUNCIONAMIENTO DE LA INSPECCIÓN

Consecuencia de todo esto es, y un intento de solución, la Ley de Ordenación de la

Enseñanza Media de 26 de febrero de 1953: en ella se establecen las Pruebas de Grado de Bachiller Elemental y de Grado Superior, y se crea la Inspección de Enseñanza Media, para cuya organización y funcionamiento se anuncia la publicación de un Decreto. Este aparecerá el 5 de mayo de 1954¹.

De acuerdo con lo establecido en este Decreto, se convocó el 27 de agosto, y se publicó en el BOE de 2 de septiembre, un concurso-oposición para el ingreso en el Cuerpo de Inspectores de Enseñanza Media del Estado. Por Orden Ministerial de 28 de marzo de 1955, fueron nombrados los veintiún primeros «Inspectores de Enseñanza Media».

La labor de estos primeros inspectores chocó con las dificultades ya previstas, no sólo el recelo por parte de algunos Centros y grupos, sino las propias de algo que empieza y que cuenta con escasos medios.

Su tarea y la de los que les sucedieron se centró principalmente en:

- Informar a la Dirección General de la situación real de la Enseñanza Media en los diferentes Centros, de sus problemas y dificultades (Fue muy importante la información que proporcionó para la extensión de la Enseñanza Media, concretamente para la creación de Institutos, Secciones Filiales, Secciones Delegadas, Colegios Libres Adoptados y para la autorización de Colegios Homologados, Habilitados y Libres).
- Colaborar con la Dirección General en el estudio de Normas que pudieran establecerse para la mejora de la Enseñanza Media.
- Explicar los fines, fundamentos y posibilidades de llevar a la práctica las Instrucciones, órdenes y recomendaciones de la Superioridad.

(1) BOE de 7 de julio.

- Orientar, desde la experiencia, a Centros y profesores en la solución de los problemas diarios.
- Cooperar en la formación y perfeccionamiento profesional del profesorado.

Importantes fueron las orientaciones a los directivos de los Centros y el asesoramiento de los Inspectores, cada uno de ellos Catedrático especialista en alguna de las materias del Bachillerato, en la organización y funcionamiento de los Seminarios didácticos.

Es de destacar la participación de los inspectores, como Presidentes o como Vocales, en Tribunales de Reválida de Grado Elemental y Superior, en las Comisiones de concursos de traslado de profesores, en oposiciones, y en otras actividades en las que, con el trato más directo, fue creciendo el conocimiento del profesorado por parte de la Inspección.

Este conocimiento manifestó su gran utilidad de manera especial para las propuestas de nombramiento de los Directores de Instituto, así como para la de miembros de los Tribunales de Reválida y de las Pruebas de Aptitud para el Acceso a la Universidad, en cuya Comisión Coordinadora Nacional, junto al Director General de Ordenación Educativa, al Subdirector General de Centros universitarios y a un Rector de Universidad, figura un Inspector de Enseñanza Media en calidad de Secretario de la Comisión.

ORGANIZACIÓN DE LA INSPECCIÓN DE ENSEÑANZA MEDIA

La Inspección se organizó por Distritos Universitarios, compuesta en cada uno de ellos por varios inspectores, cuyo número (normalmente entre 3 y 8) dependía, naturalmente, del de los Centros del Distrito; al frente de ellos estaba un Inspector Jefe del Distrito. Cada Centro escolar de Enseñanza Media tenía asignado un Inspector, al que

podría dirigirse para resolver sus problemas; es lo que hoy se denomina «inspector de referencia». A la vez, cada Inspector tenía asignados unos determinados Institutos y Centros privados.

Cada Distrito contaba con especialistas de varias materias, cada uno en una de ellas. Cuando se consideraba precisa la actuación de un Inspector de alguna materia con la que no contaba un determinado Distrito, podía la Inspección Central disponer que, para una actuación concreta, se desplazase desde otro el especialista correspondiente.

La provisión de plazas de las Inspecciones de los Distritos se realizaba por oposición entre Catedráticos de las diversas materias, hasta 1981, en que se convocó un Concurso de acceso.

MODIFICACIONES Y RECTIFICACIONES

Esta situación se modificó en la Ley 30/1984, que en su Disposición Adicional décimoquinta crea el Cuerpo de Inspectores al Servicio de la Administración Educativa (CISAE). En él se integran el Cuerpo de Inspectores de Educación Básica, el de Inspectores de Bachillerato y el de Inspectores Técnicos de Formación Profesional, con los efectivos en ese momento de los Cuerpos que se suprimen, quedando amortizadas las vacantes que en lo sucesivo se produzcan.

Determina la Ley que la «función Inspectora» en materia de educación se realizará «por funcionarios con titulación superior pertenecientes a los Cuerpos y Escalas en que se ordena la Función Pública docente». «La adscripción de los funcionarios a la función inspectora será por períodos no consecutivos que en ningún caso podrán ser inferiores a tres años ni superiores a seis».

Frente a la situación existente, en que la Inspección es ejercida por miembros de un Cuerpo de Inspección (procedentes, en

el caso de los inspectores de Bachillerato, del Cuerpo de Catedráticos de Instituto —hasta 1980—; luego, de cualquiera de los Cuerpos de docentes de Enseñanza Media), la idea de la Administración educativa en esos momentos es la de que el control y asesoramiento de los Centros debe ser llevada a cabo por funcionarios de cualquiera de los Cuerpos docentes existentes, adscritos temporalmente a la «función inspectora», y que al cabo de unos años vuelvan a su actividad docente, siendo sustituidos por otros docentes.

En esos momentos, en la Administración Educativa predomina la idea de que la labor de Inspección será realizada por alguien que tenga reciente su actuación como profesor en un centro, mejor que por alguien con experiencia en la función.

La Ley 23/1988, de 28 de julio modifica, en parte, estos planteamientos. Establece que «transcurridos seis años de ejercicio continuado de la función de inspección educativa, la valoración del trabajo realizado [...] permitirá el desempeño de puestos de la función inspectora por tiempo indefinido [...]».

La Ley Orgánica 9/1995 de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los Centros (LOPEG)², crea el Cuerpo de Inspectores de Educación, como Cuerpo docente; integra en este Cuerpo a los funcionarios de los Cuerpos docentes que accedieron a la «función inspectora» de conformidad con las disposiciones de la Ley 30/1984, declara a extinguir al Cuerpo de Inspectores al servicio de la Administración educativa, y permite a los funcionarios pertenecientes a este Cuerpo la posibilidad de integrarse en el de Inspectores de Educación o permanecer en el antiguo en situación «a extinguir».

De conformidad con el Real Decreto 2352/1986, de 7 de noviembre, que atribuye «la dirección del Servicio de Inspección

Técnica de Educación» a la Dirección General de Coordinación y de la Alta Inspección, se publica con fecha 15 de noviembre de 1988 el «Plan de actuación del Servicio de Inspección Técnica de Educación para el curso 1988-89», en el que se establece que la Provincia debe dividirse en Demarcaciones territoriales; que los «Equipos de Inspección» son la unidad básica de actuación de cada una de las demarcaciones, que estos equipos deben tener una composición internivelar y «funcionar de forma colegiada» y que «los Centros escolares [...] serán atendidos en cada demarcación por los Inspectores del equipo, evitando, en lo posible, la figura del Inspector de referencia».

Con la nueva organización, un Centro escolar, un profesor, un padre de alumno, o un alumno, o incluso la Administración no tienen un Inspector concreto al que dirigirse como responsable ante cualquier situación en la que necesite de la Inspección o deba relacionarse con ella. Debe entrar en contacto con el «equipo de Inspección», compuesto de personas que, cada una de ellas, procede de un Cuerpo docente de un nivel educativo que no tiene por qué coincidir con el del Centro sobre el que se demanda información o asesoramiento. Es evidente que al no realizarse por parte de la misma persona el seguimiento continuado y directo de la situación de un Centro, de todos los asuntos, temas y problemas relacionados con él, las posibles instrucciones, orientaciones y recomendaciones que se puedan dar en relación con algunos temas pueden fácilmente ser distintas, y en ocasiones contradictorias, con las que en otro momento pudo dar otro Inspector.

La OM de 29 de septiembre de 1990, que desarrolla lo dispuesto en el Real Decreto 1524/1989, de 15 de diciembre, sobre funciones y organización del Servicio de Inspección, continúa con idénticos plan-

(2) BOE de 21 de diciembre.

teamientos. Señala que «la demarcación es el ámbito territorial de actuación de un equipo de Inspectores» y «el equipo de Inspección es [...] responsable de ejecutar en cada demarcación el Plan provincial de actividades en *todos los centros* [...] radicados en la misma». Establece, como criterios para la constitución de los equipos, «la composición equilibrada [...], las preferencias manifestadas por los interesados [...] y la antigüedad [...]».

Una vez aprobada la LOPEG, la OM de 26 de febrero de 1996 vuelve tímidamente a establecer algunas especialidades para el acceso al Cuerpo de Inspectores de educación (Educación Infantil, y Primaria, Educación Especial y Orientación Escolar, Humanidades y Ciencias Sociales, Ciencias, Filología y Tecnología). En cuanto a la organización y funcionamiento de la Inspección, modifica sustancialmente algunos planteamientos: así, señala que «cada centro tendrá asignado un Inspector de Educación, especialista del nivel académico del Centro». Se vuelve, pues, a la valoración de la experiencia docente e inspectora para labores de asesoramiento y control de los Centros docentes. En este sentido han ido, desde la publicación de la mencionada Orden, las Resoluciones, las Instrucciones y demás Normas relacionadas con la Inspección educativa.

INDEPENDENCIA Y PROFESIONALIDAD

A lo largo de su historia, la Inspección se ha visto afectada por las profundas modificaciones producidas en el régimen político del país —Monarquía, República, Dictadura, retornos sucesivos a la Monarquía—. Sus comportamientos tienen que quedar siempre al margen del signo político o ideológico de la Administración, del Gobierno. Desde este punto de vista, hay que reconocer el carácter subordinado de *Servidora de la Administración* que define a la Inspección. Y es Servidora de la Admi-

nistración *en cada momento histórico*, es decir, de la que en cada ocasión ostente legítimamente el poder. Porque la Administración que aplica las Reformas educativas aprobadas por el Parlamento y marca las líneas de trabajo de los Inspectores no es, al fin, más que el Ministro y los titulares de los Centros directivos del Ministerio libremente nombrados por él o por el Consejo de Ministros; o lo que es igual, por miembros del Partido gobernante. Y esto es válido, igualmente, para las Comunidades Autónomas que se encuentren en el ejercicio pleno de sus competencias educativas.

De ahí, que aceche a la Inspección el grave peligro de convertirse —o que pretendan convertirla— en instrumento de apoyo político para quien ostente el poder. De ahí, también, la preocupación y la reclamación constante de los Inspectores por disfrutar de la estabilidad profesional que respalde y garantice una actuación independiente, al margen de todo tinte político. En ese ámbito ha de enmarcarse el afán patentizado en los últimos años por los Inspectores, por estar encuadrados en un Cuerpo de profesionales que sea el paraguas protector contra la tentación de exigir adhesiones que pudieran surgir por parte del Poder. Que una cosa es el acatamiento y la aplicación, en su caso, de las órdenes dictadas por quien tiene competencia para ello, y otra muy distinta el colaboracionismo con una determinada línea ideológica. No es lícito llevar a los Centros discrepancias o fervores personales hacia las líneas marcadas para la Educación por el Parlamento o el Gobierno. Por lo mismo, es exigible a la Administración que respete y favorezca en todo momento la máxima objetividad e independencia de los Inspectores en todas sus actuaciones, lo que debe tener en cuenta desde la misma selección de los funcionarios hasta la planificación de sus actividades.

Las actuaciones de la Inspección educativa están limitadas por las órdenes recibidas, dispone de escasa libertad —quizá

menos cada vez— para seleccionar los ámbitos del amplísimo campo de la educación a donde cada uno de sus individuos desearía dirigir sus actuaciones. Está muy claro que no cabe exigir *libertad de actuación* (similar a la *libertad de Cátedra* de la que disfrutaban los docentes), ya que la Inspección educativa, por ser un ente de carácter administrativo, ha de atenerse al cumplimiento de unos determinados *Planes de Actuación* anuales establecidos por los escalones superiores de la Administración educativa. En estos *Planes*, y en sus distintos niveles, del estatal o autonómico al provincial, se trazan los objetivos y los fines de la actuación inspectora en el período que se trate, se le señalan unas tareas, se determinan unas prioridades y hasta una Metodología para llevar a cabo las actividades marcadas.

El empleo creciente de los denominados *Instrumentos* o formularios diseñados y utilizados con la sana intención de unificar las actuaciones de los Inspectores, constriñen y encorsetan al máximo sus informes y, al tiempo, limitan su campo de observación al obligarles a fijar su atención prioritaria —o tal vez exclusivamente— al campo acotado por el formulario, con lo que disminuye aún más su ya menguada libertad de actuación. Existe siempre la posibilidad de mediatizar la labor del Inspector por un uso abusivo de estos documentos, riesgo que nace de su mismo diseño.

Ciertas tareas o actividades se benefician, sin duda, de tales modelos de informe básico, en especial las de carácter rutinario —lamentablemente abundantes o frecuentes— o las que, acuciadas por fechas perentorias para su realización, encuentran en el *instrumento* la sistematización imprescindible para su tratamiento informático. Pero hay muchas otras en las que no es bueno reducir a los límites de unos *items* la riqueza de las observaciones efectuadas, ya que el modelo de informe *idéntico* para todos puede ocasionar la pérdida de gran parte de la información recogida.

Nuestra experiencia profesional nos permite afirmar que a lo largo de su historia la Inspección de Enseñanza Media recurrió en contadas ocasiones a la utilización de los formularios, con lo que sus miembros gozaban de mayor libertad para seleccionar los aspectos que cada uno consideraba más relevantes en relación con el asunto sobre el que había de emitir su informe. No hay que confundir *unificación* de actuaciones y criterios de supervisión con la *uniformidad* absoluta en el tratamiento de todas las cuestiones.

Tampoco es fácil la actualización de los métodos de efectuar la supervisión; al menos, por parte de los propios Inspectores. Aunque en debates internos se puedan analizar con el intento de conseguir una mayor eficacia para su labor o una mejor adaptación a los cambios sociales, no pasarán de ser una propuesta a las autoridades. No es posible ninguna renovación que no permitan o recojan los referidos *Planes de Actuación*. No existe, que sepamos, un mecanismo para evaluarlos regular y sistemáticamente, ni para examinar modos más eficaces de abordar las nuevas relaciones y ámbitos de actuación que, como consecuencia de las modificaciones legales, son ahora objeto de la atención de los Inspectores. Sería muy beneficiosa una apertura a la revisión de nuestros procedimientos de trabajo, no ya ante problemas actuales, sino como conciencia de anticipación a las novedades que previsiblemente surgirán en el transcurso del tiempo.

LA LOGSE

En el presente año académico 1999-2000 se producirá la implantación generalizada de la Educación Secundaria Obligatoria (ESO), con lo que se da cima a la aplicación de la innovación de mayor enjundia de las que se contienen en el texto legal. Puede considerarse como el nivel educativo que suscitó las mayores polémicas en su tramitación y discusión parlamentaria.

La LOGSE se aprueba veinte años después de la promulgación de la Ley General de Educación de 1970³ (LGE), que nació con pretensiones de renovación global del sistema hasta entonces vigente; la modificación más sustancial que ésta presentaba en el terreno de la Educación Secundaria al que aquí nos referimos consistió en prolongar la Enseñanza Primaria hasta el 8.º curso (6-14 años), mediante el establecimiento de la Educación General Básica, y su declaración de nivel obligatorio y gratuito; obligatoriedad y gratuidad que continuaban para algunos alumnos hasta los 16 años en virtud de lo dispuesto en su artículo 40.2.a)⁴. El Bachillerato se reduce de 6 a 3 cursos, y el Curso de Orientación Universitaria (COU) sustituye al Curso Preuniversitario.

La LOGSE⁵ tiene la misma pretensión de renovación global del sistema, aunque referida tan sólo a los niveles no universitarios. La Educación Secundaria se estructura en dos etapas: la Obligatoria (12-16 años) —conocida con las siglas ESO— y la posterior a ella, que recoge una diversidad de enseñanzas, entre ellas, el Bachillerato y la Formación Profesional específica. La Educación General Básica de 8 años, de la LGE, pasa a quedar dividida entre dos tramos del nuevo sistema: una Educación Primaria de 6 años (6-12), y el ciclo 1.º de la ESO (12-14). Los tres cursos de Bachillerato y el COU de la LGE se distribuyen entre el ciclo 2.º de la ESO y los dos cursos del nuevo Bachillerato, organizado en cuatro modalidades. Desaparece el COU.

Aparte de otras consideraciones, la implantación de la Educación Secundaria Obligatoria ha exigido una readaptación de los clásicos Institutos de Bachillerato, al abrir sus puertas a estudiantes que, por su edad, no pisaban sus aulas desde que se

extinguieron las enseñanzas del Bachillerato Elemental. Además de ello, concurren en este mismo tramo de enseñanza —y aún en los no obligatorios— con los Institutos de Formación Profesional, con los que quedan englobados bajo la nueva denominación de Institutos de Educación Secundaria (IES). Todo ello ha venido a revolucionar y a cambiar de faz a aquellos Centros, al enfrentarse ahora a unas enseñanzas básicas y obligatorias, con la consiguiente necesidad de ajustarse a una normativa que favorece y facilita la graduación en este nivel educativo a la mayoría de los alumnos.

Es preciso reconocer el enorme esfuerzo que están haciendo sus directivos y el conjunto de sus profesores para responder a las demandas legales, para asimilar y aplicar conceptos y terminología alejados de su formación universitaria y didáctica, para establecer y aplicar, dentro de las líneas trazadas por la Ley, criterios de evaluación, promoción y titulación de los alumnos acordados de manera colegiada, para organizar en los Centros Adaptaciones y Diversificaciones curriculares, etc. Un cambio de normativa no exige más que disponer del Boletín Oficial del Estado; los cambios de mentalidad son bastante más difíciles y sobre todo más lentos, y este cambio es el que se ha requerido del profesorado de Bachillerato en un plazo muy breve, y con muy escasos apoyos. Entre ellos, han tenido el de la Inspección educativa que, precisamente por haber sido antes sus miembros profesores de Bachillerato, como ellos, y por el conocimiento directo, por las vivencias que poseen del medio, comprenden y valoran lo que otros, desde fuera, no llegarán nunca a penetrar en su exacta dimensión.

(3) Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (BOE de 6 de agosto; corrección de errores, BOE de 7 de agosto).

(4) Este precepto parece que ha sido desconocido o ignorado por lectores de la Ley poco atentos.

(5) Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (BOE del día 4).

Han transcurrido veinte años, desde la Ley General de Educación. Parece un plazo muy breve para que el sistema educativo de un país sufra tan profundas alteraciones en su estructura y organización. Aunque parezca ociosa la síntesis precedente, hemos querido recordar aquí las modificaciones introducidas por las respectivas Leyes. Apenas se ha mantenido la LGE durante una generación⁶. Muchos de los actuales padres de alumnos experimentaron, como estudiantes, en los años 70, las novedades de la LGE; y ahora asisten, sorprendidos, a la implantación de un nuevo sistema, cuya complejidad les sobrepasa ya desde su propia terminología. Se puede constatar la desorientación que padecen muchos padres ante la introducción de las nuevas enseñanzas, especialmente cuando las contrastan con las que ellos siguieron.

No entramos en la consideración de la necesidad u oportunidad de la nueva Ley. Seguramente se hacía precisa, y en este sentido recordamos la demanda generalizada de una reforma del nivel secundario —especialmente en los últimos años de la década de los 70 y primeros de la siguiente—, en lo que todos los grupos políticos y los diversos sectores sociales estaban de acuerdo. Queremos abogar únicamente por una mayor estabilidad en el tiempo de reformas educativas de la amplitud y profundidad de las referidas. En general, los países de nuestro entorno mantienen durante mucho tiempo lo que podríamos denominar la estructura básica de sus respectivos sistemas. Incluso, alguno de ellos ha mantenido la vigencia simultánea de las enseñanzas renovadas y de las anteriores, para ofrecer a las familias la posibi-

lidad de elegir el sistema preferido por ellos con el fin de evitar o suavizar el efecto de las rupturas bruscas.

Bajo toda Reforma educativa subyace una filosofía social, unos objetivos dirigidos al diseño de la sociedad del futuro del país, acordados por el Parlamento como máxima representación de todos los ciudadanos. Parece imprescindible un total acuerdo de sus miembros en torno a una Reforma para evitar que la alternancia de mayorías en las Cortes dé lugar a modificaciones de la estructura básica del sistema en un futuro próximo.

UNA INSPECCIÓN PARA LA REFORMA. INSPECCION Y CALIDAD DE ENSEÑANZA

Una vez aprobados entre 1991 y 1992 los Reales Decretos de Enseñanzas mínimas, obligatorias para todo el territorio del Estado, en cumplimiento de lo determinado por la LODE⁷, y los Reales Decretos del currículo para el territorio gestionado por el Ministerio de Educación⁸, se fue produciendo la implantación anticipada de las nuevas enseñanzas, lo que permitió observar sobre el terreno los efectos de la implantación de las nuevas normas, y así corregir las dificultades que se iban poniendo de relieve.

En esta anticipación, lo mismo que en su implantación generalizada, ha sido decisivo el papel de la Inspección educativa en sus funciones de asesoramiento e información a todos los miembros de la Comunidad educativa. Y ésta es, precisamente, una de las funciones principales que le otorga la LOGSE, aparte de las que le corresponden como vigilante de la correcta

(6) Añádase a lo enumerado que en los años 1981 y 1982 se aprobaron diversos Reales Decretos sobre modificación de las enseñanzas de la EGB en sus ciclos Inicial y Medio, quedando nonato lo referente al Ciclo Superior; que en 1967 se aprobó la Ley de Unificación del Primer ciclo de la Enseñanza Media (Ley 16/1967) y, consiguientemente, un nuevo Plan de estudios de Bachillerato; que en 1985, como primer paso de la Reforma educativa prevista, se ponía en marcha el denominado Bachillerato experimental, implantado en un número reducido de Centros.

(7) Disposición adicional 1^a.2. de la Ley Orgánica 8/1985 de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.

(8) Reales Decretos 1007 y 1345 de 1991 para la ESO, y 1700/1991 y 1178 y 1179 de 1992 para el Bachillerato.

aplicación de las Leyes y como cooperadora en la implantación de la Reforma.

La LOGSE sitúa a la Inspección educativa en su Título IV, **De la calidad de la enseñanza**, y en el contexto del artículo 55, donde enumera el *conjunto de factores que favorecen la calidad y mejora de la enseñanza*, sobre los que reclama una atención prioritaria por parte de los poderes públicos.

Al desarrollar cada uno de los factores enumerados, la Ley, en su artículo 61, encomienda a la Inspección cuatro funciones principales que se orientan a:

- Garantizar el cumplimiento de las leyes.
- Colaborar en la mejora de la calidad del sistema.
- Participar en su evaluación.
- Asesorar a los diversos miembros de la comunidad educativa.

Para contribuir a la mejora de la calidad del sistema educativo, la LOGSE se fija fundamentalmente en tres aspectos o campos de actuación:

- La práctica docente.
- Los procesos de renovación educativa.
- El funcionamiento de los Centros.

Todos ellos adquieren una singular relevancia en el difícil momento de la aplicación generalizada de la Reforma.

INSPECTORES PARA LA EDUCACIÓN SECUNDARIA. LA LOPEG

Como vamos a ver en este apartado, la LOPEG abriga el propósito de disponer de unos Inspectores altamente cualificados para afrontar el difícil problema de llevar a buen puerto la Reforma, de manera especial en el nivel de la Educación Secundaria. No es ocioso recordar que las últimas Leyes que han reformado la Inspección —excepto, claro está, la desdichada reforma introducida

por la Ley 30/1984, ya aludida, y por las subsiguientes aprobadas para paliar sus efectos— coinciden con la implantación de reformas profundas en el Sistema educativo. Los distintos legisladores han sido conscientes de que el apoyo de los Inspectores es un elemento básico e imprescindible para la correcta aplicación de los nuevos preceptos.

Una segunda observación: como el tema que vamos a desarrollar a partir de aquí es controvertido incluso en el seno de la Inspección, no queremos desviarnos de lo que expresamente señalan las leyes. Esto puede lastrar el artículo de exceso de referencias a los textos legales. Perdónese-nos en aras de la claridad y de la objetividad que pretendemos mantener.

Algunos de los desajustes o insuficiencias detectados por la anticipación referida tenían su raíz en el propio texto de la LOGSE, por lo que su corrección requería una nueva Ley. Surge así la Ley Orgánica de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes (LOPEG)⁹, que fue aprobada en 1995. No se trata de una nueva norma global que sustituya a la anterior, sino de una reconsideración de determinados aspectos de la LODE y de la LOGSE. Entre ellos, los referidos a la Inspección educativa en el texto de esta última.

En ella, ante la evidencia de la aportación decisiva de la Inspección para la correcta implantación de la Reforma educativa, corrigiendo las disfunciones reveladas hasta entonces —que previsiblemente se agravarían al generalizarse a todos los Centros— y asesorando y orientando a todos sus miembros, se dedica un capítulo, compuesto de 9 artículos —del 35 al 43—, y una larga Disposición adicional a la Inspección educativa. Sin duda, eran importantes las insuficiencias advertidas (la LOGSE le había dedicado sólo uno de los 67 de que consta).

(9) Ley Orgánica 9/1995 de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los Centros docentes (BOE del 21).

TABLA I
Funciones de la Inspección de Educación

En la LGE de 1970 (art. 142)	En la LOGSE (art. 61)	En la LOPEG (art. 36)
<p>En el Ministerio de Educación y Ciencia existirá un Servicio de Inspección Técnica de Educación, cuyos funcionarios constituirán un Cuerpo especial de la Administración Civil del Estado y cuyas funciones serán las siguientes:</p> <p>a) Velar por el cumplimiento de las Leyes, Reglamentos y demás disposiciones en todos los Centros docentes estatales y no estatales, en el ámbito de la función educativa.</p> <p>b) Colaborar con los Servicios de Planeamiento en el estudio de las necesidades educativas y en la elaboración y actualización del mapa escolar de las zonas donde ejerza su función, así como ejecutar investigaciones concernientes a los problemas educativos de éstas.</p> <p>c) Asesorar a los Profesores de Centros estatales y no estatales sobre los métodos más idóneos para la eficacia de las enseñanzas que impartan.</p> <p>d) Evaluar el rendimiento educativo de los Centros docentes y Profesores de su zona respectiva o de la especialidad a su cargo en colaboración con los Institutos de Ciencias de la Educación.</p> <p>A tal efecto tendrá en cuenta la actividad orientadora y de inspección interna que, en su caso, puedan establecer para sus Centros las Entidades promotoras.</p> <p>e) Colaborar con los Institutos de Ciencias de la Educación en la organización de cursos y actividades para el perfeccionamiento y actividad del personal docente.</p>	<p>1. Las Administraciones educativas ejercerán la función inspectora para garantizar el cumplimiento de las leyes y la mejora de la calidad del sistema educativo.</p> <p>2. La inspección educativa tendrá encomendadas en cualquier caso las siguientes funciones:</p> <p>a) Colaborar en la mejora de la práctica docente y del funcionamiento de los centros, así como en los procesos de renovación educativa.</p> <p>b) Participar en la evaluación del sistema educativo.</p> <p>c) Velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones generales en el ámbito del sistema educativo.</p> <p>d) Asesorar e informar a los distintos sectores de la comunidad en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones.</p> <p>3. Para el ejercicio de estas funciones la inspección educativa tendrá acceso a los centros docentes, públicos y privados, así como a los servicios e instalaciones en los que se desarrollan actividades promovidas o autorizadas por las Administraciones educativas.</p>	<p>Las funciones de la inspección educativa serán las siguientes:</p> <p>a) Controlar y supervisar, desde el punto de vista pedagógico y organizativo, el funcionamiento de los centros educativos, tanto de titularidad pública como privada.</p> <p>b) Colaborar en la mejora de la práctica docente y del funcionamiento de los centros, así como en los procesos de reforma educativa y de renovación pedagógica.</p> <p>c) Participar en la evaluación del sistema educativo, especialmente en la que corresponde a los centros escolares, a la función directiva y a la función docente, a través del análisis de la organización, funcionamiento y resultados de los mismos.</p> <p>d) Velar por el cumplimiento, en los centros educativos, de las leyes, reglamentos y demás disposiciones vigentes que afecten al sistema educativo.</p> <p>e) Asesorar, orientar e informar a los distintos sectores de la comunidad educativa en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones.</p> <p>f) Informar sobre los programas y actividades de carácter educativo promovidos o autorizados por las Administraciones educativas competentes, así como sobre cualquier aspecto relacionado con la enseñanza que le sea requerido por la autoridad competente o que conozca en el ejercicio de sus funciones, a través de los cauces reglamentarios.</p>

Ya en su exposición de motivos señala la Ley:

Las especiales exigencias de la función inspectora, básica para detectar con acierto el estado real de los distintos elementos del sistema educativo y las causas determinantes de los resultados de las evaluaciones, hacen imprescindible disponer del mejor procedimiento posible en la selección de los candidatos a desempeñarla. Por otra parte, es forzoso ofrecer a los inspectores seleccionados una situación profesional que facilite al máximo el ejercicio de tarea tan decisiva como la suya.

Es consciente el legislador de que la situación existente el año 90 en la Inspección no era la más adecuada para afrontar la difícil tarea que se le había asignado en relación con la Reforma educativa en marcha, cada vez más extendida. La LOPEG va a reconsiderar —a revisar— la selección de los candidatos para ejercer la función inspectora y a proporcionar a sus funcionarios una estabilidad e independencia de la que carecían, y que son básicas para una actuación objetiva y profesionalizada, como hemos indicado más arriba. Por ello crea un Cuerpo de Inspectores de Educación¹⁰.

Por lo que se refiere al ámbito concreto que ahora nos ocupa, el de colaborar en los procesos de renovación educativa, la LOPEG introduce alguna matización importante. Aparte de ampliar la enumeración del art. 61.2 de la LOGSE, y en lo que se refiere al párrafo a) de ésta, presenta la siguiente redacción (art. 36 b):

Colaborar en la mejora de la práctica docente y del funcionamiento de los centros, así como en los procesos de *reforma educativa y de renovación pedagógica*¹¹.

Para llevar a buen puerto esta colaboración, atiende a las exigencias reales derivadas de esa llamada a la mejora de la práctica docente. No basta con establecer funciones o competencias en una norma; hay

que tomar las medidas para hacerlas posibles en las mejores condiciones de eficacia. Y así, se fija en la selección de los funcionarios que vayan a ejercer la función Inspectora:

El art. 39.2.a) establece, entre los criterios a los que se debe ajustar la selección de los Inspectores de Educación, la valoración de sus específicos méritos como docentes, y entre ellos, señala:

[...] se tendrá especialmente en cuenta el desempeño de cargos directivos con evaluación positiva, y en el caso de los Profesores de Enseñanza Secundaria, la posesión de la condición de catedrático.

Y añade:

Podrá tenerse en cuenta, asimismo, la especialización en determinadas áreas, programas o enseñanzas del sistema educativo.

Advierte el legislador que el nivel de Educación Secundaria tiene sus propias peculiaridades, y, por ello, añade una nota diferenciadora: *la condición de Catedrático*. Si ésta se tiene *especialmente en cuenta*, será porque tiene efectos o consecuencias en el ejercicio de la función del Inspector, precisamente orientada a la actuación sobre los Centros de dicho nivel educativo. Tanto porque la posesión de esa *condición* le sitúa en el rango profesional máximo dentro del conjunto de los Profesores, como porque con ello se asegura la incorporación a la Inspección de un *especialista en una materia determinada*, ya que todo Catedrático está encuadrado en un Departamento didáctico con atribuciones sobre ella. O lo que es igual: nadie es Catedrático, sin más, sino Catedrático de alguna disciplina concreta, en la que es especialista por su formación universitaria o por haber acreditado ante un Tribunal, mediante la superación del correspondiente Concurso-Oposición, los conocimientos exigibles para tener tal consideración.

(10) Con lo que se regresa a la situación anterior a la Ley 30/1984, aunque no se resuelve el problema de los funcionarios de CISAE. Error importante es atribuir carácter docente a la Inspección educativa. Algún día se corregirá.

(11) La cursiva es nuestra.

TABLA II
Selección de Funcionarios

LGE art. 143	LOGSE	LOPEG arts. 38 y 39
<p>1. El Servicio de Inspección Técnica de Educación estará constituido por especialistas de los distintos niveles de enseñanza establecidos en el artículo 1.</p> <p>2. Los Inspectores de las distintas especialidades serán seleccionados, mediante concurso, entre los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos docentes del Departamento, según el nivel de la especialidad correspondiente. Habrán de tener como mínimo tres años de práctica docente en Centros del nivel a que concursan, poseer el título de Licenciado universitario, Ingeniero o Arquitecto y haber seguido los cursos especiales correspondientes en los Institutos de Ciencias de la Educación.</p> <p>3. Los Inspectores deberán participar obligatoriamente en los cursos especiales de perfeccionamiento profesional de los Institutos de Ciencias de la Educación cada tres años como mínimo.</p>	<p>No trata de la selección de Inspectores, por lo que continúa la vigencia de las normas anteriores aprobadas desde la Ley 30/1984 de 2 de agosto.</p>	<p>Art. 38: Requisitos para el acceso al Cuerpo de Inspectores de Educación.</p> <p>1. Para acceder al Cuerpo de Inspectores de Educación será necesario pertenecer a alguno de los Cuerpos que integran la función pública docente, con una experiencia mínima docente de diez años.</p> <p>2. Los aspirantes deberán estar, además, en posesión del título de Doctor, Licenciado, Ingeniero o Arquitecto y poder acreditar el conocimiento requerido por cada Administración educativa autonómica de la lengua oficial distinta al castellano en sus respectivos ámbitos territoriales.</p>
<p>3. Los Inspectores deberán participar obligatoriamente en los cursos especiales de perfeccionamiento profesional de los Institutos de Ciencias de la Educación cada tres años como mínimo.</p>		<p>Art. 39: Concurso-oposición</p> <p>1. El sistema de ingreso en el Cuerpo de Inspectores de Educación será el de concurso-oposición.</p> <p>2. Las Administraciones educativas competentes convocarán el concurso-oposición con sujeción a los siguientes criterios:</p> <p>a) En la fase de concurso se valorará la trayectoria profesional de los candidatos y sus específicos méritos como docentes. Entre estos méritos, se tendrá especialmente en cuenta el desempeño de cargos directivos, con evaluación positiva, y en el caso de los Profesores de Enseñanza Secundaria, la posesión de la condición de catedrático. Podrá tenerse en cuenta, asimismo, la especialización en determinadas áreas, programas o enseñanzas del sistema educativo.</p> <p>b) En la fase de oposición se valorará la posesión de los conocimientos pedagógicos, de administración y legislación educativa necesarios para el desempeño de las tareas propias de la inspección y el dominio de las técnicas adecuadas para el ejercicio de la misma.</p>

Es evidente, dado lo anterior, que cuando se considera como *posibilidad* el hecho de tener en cuenta *la especialización en determinadas áreas, programas o enseñanzas*, no se refiere a las diversas materias del currículo, puesto que el aspirante ya la posee. Es tan amplio el campo educativo y tantos los factores que inciden en él, que con toda evidencia alude a otras especialidades que pueden tenerse en cuenta.

El art. 41, sobre la Formación de los Inspectores, precisa un poco más la enumeración del 39.2: el perfeccionamiento y actualización en el ejercicio profesional de los Inspectores «deberá contribuir a adecuar su capacitación profesional a las distintas áreas, materias, programas, enseñanzas y niveles en los que se ordena el sistema educativo».

MATERIAS Y NIVELES

Se introducen en este artículo dos conceptos de suma importancia para el ejercicio de la Inspección en Secundaria —*materias y niveles*— que configuran con mayor precisión lo que debe ser la preparación del Inspector en función de las responsabilidades que le atribuye la propia Ley sobre los procesos de renovación pedagógica en marcha, con una incidencia muy especial en la Secundaria. Cuestión importante es

plantearse el modo de adecuar la capacitación profesional del Inspector a dichas *materias y niveles* si no se le hubiera requerido en el momento de la entrada en el Cuerpo.

Ya lo advirtió el Consejo Escolar del Estado, que expresa su preocupación por

[...] evitar un tipo de capacitación improvisada, impropio de los términos de eficiencia y eficacia que requiere un sistema educativo moderno.

Por ello propuso sustituir la expresión que figura en la Ley («contribuir a adecuar su capacitación profesional a las distintas áreas, materias, programas, enseñanzas y niveles»), por el siguiente texto: «la actualización y perfeccionamiento [de los Inspectores] en las áreas, materias, enseñanzas y niveles en los que se ordena el sistema educativo»¹².

Propone tal modificación porque entiende que la especialización requerida, al menos en las materias del Plan de Estudios, no puede obtenerse mediante ningún tipo de *adecuación* conseguida en algún curso de perfeccionamiento, sino que se corresponde con las Licenciaturas Universitarias. Ahora bien, el *derecho y deber de perfeccionamiento y actualización* de los Inspectores que ya accedieron al Cuerpo con ella tiene que orientarse necesariamente a los ámbitos científicos y didácticos de la materia por la que accedió a la función pública docente.

TABLA III
Selección y perfeccionamiento en la LOPEG

Selección de Inspectores: Art. 39	Perfeccionamiento de Inspectores: Art. 41
2.a) En la fase de concurso se valorará la trayectoria profesional de los candidatos y sus específicos méritos como docentes. Entre estos méritos se tendrá especialmente en cuenta el desempeño de cargos directivos con evaluación positiva, y en el caso de los Profesores de Enseñanza Secundaria, la posesión de la condición de catedrático. Podrá tenerse en cuenta, asimismo, la especialización en determinadas áreas, programas o enseñanzas del sistema educativo.	1. El perfeccionamiento y actualización en el ejercicio profesional es un derecho y un deber para los Inspectores de Educación y deberá contribuir a adecuar su capacitación profesional a las distintas áreas, materias, programas, enseñanzas y niveles en los que se ordena el sistema educativo con el fin de poder colaborar en los procesos de renovación pedagógica.

(12) Dictamen de 13 de marzo de 1995.

ASESORAMIENTO DE PROFESORES Y CENTROS

Si se quiere prestar al profesor o a los Departamentos didácticos de los Centros una orientación, un asesoramiento o un apoyo en su tarea diaria, habrá que referirse prioritariamente a la materia que tienen a su cargo, la que imparten, la que les genera problemas o cuestiones que desean debatir con quien le puede comprender por haber profesado durante varios años esa misma materia. Claro es que, además, habrá que hablar con ellos del proceso de enseñanza-aprendizaje, de aprendizajes significativos, de metodología, de evaluación, o de otras cuestiones de carácter más general, aunque preferentemente aplicadas a su materia. Así es como se colabora en la mejora de la práctica docente y en los procesos de reforma educativa y de renovación pedagógica. Y aun nos atreveríamos a decir que es la única manera de efectuarlo.

En los Planes de Evaluación de Centros (Planes «Eva») efectuados años atrás por la Inspección Educativa, los Directivos de los Institutos valoraban, en general, positivamente, los apoyos recibidos de la Inspección educativa, en tanto que los profesores manifestaban su deseo de recibir más ayuda en su tarea diaria. Los primeros recibían asesoramiento en aspectos generales de la vida del Centro, que era lo que a ellos más les afectaba; los segundos reclamaban una mayor asistencia en lo referente a las enseñanzas que impartían¹⁴.

No tiene la Inspección en exclusiva la función asesora y orientadora en la renovación didáctica. Hay otros órganos de la Administración educativa con competencias en este ámbito, como los Centros de Profesores. Sin embargo, la peculiaridad de la actuación inspectora le otorga una posición de privilegio: su presencia en los Centros, el contacto con los directivos y con los docentes, le per-

mite detectar con carácter inmediato los problemas surgidos en la actividad diaria y rectificar así posibles desviaciones o tomar las medidas que lleven a su resolución; y cuando excede de sus competencias, informar a los órganos competentes de la Administración educativa de su existencia.

Además de esa relación personal surgida en las visitas, la Inspección tiene asignada la revisión y evaluación de los *Proyectos curriculares* de los Centros. En ellos se encierra y compendia su actividad educadora: sus objetivos pedagógicos, sus criterios de evaluación y promoción del alumnado, los mecanismos de análisis y reflexión sobre los resultados de su organización y funcionamiento, y otros muchos aspectos que convierten a esos documentos en la columna vertebral de su labor. Forma parte de ellos el conjunto de las Programaciones de cada uno de los Departamentos didácticos, pieza clave en la enseñanza de cada una de las materias del currículo. Su análisis y evaluación requiere también la intervención de especialistas en los ámbitos del saber a los que se refieren. Sin ello, la supervisión de tales *Proyectos* quedaría limitada a una actividad de tipo burocrático sin repercusión real sobre la mejora de la práctica docente.

EVALUACIÓN DE PROFESORES

No podemos extendernos en la consideración de otras facetas a través de las que la Inspección tiene capacidad de incidir sobre la renovación educativa. Sin embargo, no podemos omitir la *Evaluación de profesores*. Con motivo de las solicitudes de acreditación para el ejercicio de la Dirección de los Centros Públicos o de Licencias por estudios que faciliten su perfeccionamiento profesional, se encomienda a la Inspección la evaluación de su trabajo;

(13) Como complemento de lo indicado, puede verse sobre este punto el libro de M.C. GONZÁLEZ MUÑOZ et al.: *Evaluación del Profesorado de Educación Secundaria*. Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1995.

esto implica, entre otros aspectos, la observación de su actividad docente mediante una visita al aula y el examen de los medios que pone en práctica para obtener el máximo fruto en las enseñanzas que imparte. Las convocatorias exigen que en Secundaria participe necesariamente un Inspector con la especialidad correspondiente a la del Profesor que evalúa; en caso contrario, podrá valorar en la visita al aula unos determinados aspectos de carácter general, pero nunca entrar en la consideración de la competencia y actualización científica y didáctica del profesor.

Éste es uno de los campos que exigen salir del modelo estereotipado de informe del Inspector —el que más arriba hemos señalado como *Instrumento* o formulario— por la riqueza de las observaciones que proporciona. Al tiempo, es la actuación que puede tener una mayor eficacia para la mejora de la educación, ya que toda evaluación comporta una orientación, un asesoramiento, y, aunque es cierto que se trata de una actividad desarrollada en un ámbito estrictamente individual, son ya numerosos los profesores evaluados en los últimos años.

No quisiéramos dejar pasar este momento sin aludir a la importancia de una *evaluación inicial* rigurosa de cuantos se incorporan a la enseñanza. En otros países se le presta una atención especial con efectos muy serios sobre su posible continuidad como profesor de la enseñanza pública —y a veces, incluso de la privada—. En el nuestro, pueden llegar a funcionarios por haber acreditado ante un Tribunal su competencia científica y sus ideas sobre la di-

dáctica de su asignatura; pero su contacto con los alumnos puede haber sido muy esporádico, limitado a las prácticas que se le han requerido para otorgarle el CAP o, ahora, el Título Profesional de especialización didáctica. Nadie ajeno a su Centro le ha observado ante un grupo de alumnos, para constatar sus aptitudes personales para captar su interés o mantener en el aula el ambiente de trabajo y el orden imprescindible, o el ascendiente sobre ellos que preste la necesaria autoridad a sus formulaciones científicas —nunca deben imponerse; el alumno las acepta por la seguridad que le inspira su profesor—. Nos parece poco eficaz el sistema vigente de evaluación inicial de profesores. Sería muy conveniente establecer una observación periódica de su trabajo en distintos momentos del curso, y conectar la actuación del Centro —directivos, Jefe del Departamento didáctico— con la actividad de los Inspectores, cuya presencia en el aula es imprescindible.

ASESORAMIENTO A LA COMUNIDAD EDUCATIVA

La función de asesoramiento que la LOGSE atribuye a la Inspección no se limita a los profesionales de la educación, sino que se dirige también a los restantes miembros de la Comunidad educativa. Esta función la recoge también la LOPEG que, al igual que en casos anteriores, introduce en su enunciado, en su formulación, un matiz de suma importancia. Contrastamos ambos textos:

LOGSE, art. 61	LOPEG, art. 36
2.d) Asesorar e informar a los distintos sectores de la comunidad educativa en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones.	e) Asesorar, orientar e informar a los distintos sectores de la comunidad educativa en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones.

La asesoría que presta la Inspección a la comunidad educativa, que en la LOGSE tiene un carácter predominantemente informativo, se enriquece en la LOPEG con esta faceta *orientadora*. Ello significa que no basta la mera información, que se presta en todos los casos, sino de dirigir o encaminar a quien lo necesite o lo recabe hacia lo que más le convenga en función de la situación en la que se encuentra. Líneas más arriba, hemos aludido a la perplejidad en que se encuentran muchos padres ante las nuevas enseñanzas, especialmente en lo referente a Programas y otros aspectos especialmente renovadores en contraste con la normativa precedente —atención a la diversidad en sus distintos ángulos, adaptación y diversificación curricular, fórmulas de compensación de las desigualdades en educación, garantía social, evaluación y promoción colegiada de los alumnos en la ESO, con notables diferencias entre unos u otros centros frente a la igualdad anterior—, entre otras, son facetas del nuevo sistema sobre las que los padres se interrogan deseosos de conocer la ruta académica que espera a sus hijos. Todo ello agravado, como ya indicamos, por una terminología absolutamente confusa para ellos. La Inspección informa, aclara y, muy en especial, orienta y encamina. A padres y a alumnos.

Con cierta frecuencia, el Inspector se encuentra ante situaciones no previstas en las normas educativas. Se trata de problemas de carácter académico cuya raíz se halla en los cambios sociales y familiares que se están produciendo (ruptura de la unidad familiar, quiebra del principio de autoridad¹⁴, modificación de la escala de valores, escaso aprecio por el trabajo, desinterés de muchos jóvenes por el estudio o por las materias que han de estudiar, la falta de alternativas que se les ofrecen,

etc.). Todo ello repercute en el denominado fracaso escolar, y como tal lo presentan los padres a los Inspectores. La legislación no tiene previstas soluciones para resolverlos, ni quizá llegue a tenerlas nunca. La vida es inabarcable para cualquier texto legal.

Inerme, pues, ante cuestiones tan graves —en algunos casos se trata de salvar a la persona más que al alumno— la Inspección canaliza esta rica información ante las autoridades educativas. Tampoco ellas tienen muchas veces el remedio, pero sí la posibilidad de flexibilizar las normas y adaptarlas a los conflictos apuntados. Por ello, la Inspección está en condiciones de asesorar y orientar, pero precisa el apoyo de quien tiene capacidad para corregir ciertas disfunciones, o, al menos, abrir una puerta, aunque sea *singular* y ante un caso *singular*. Y así ha sucedido en no pocas ocasiones.

Si hemos solicitado un reconocimiento para el esfuerzo de los Centros y de los profesores que han puesto todo su interés en ponerse al día en muy poco tiempo, no menor ha sido el de los Inspectores, cuya responsabilidad es muy superior por esta función orientadora que le encomienda la LOPEG. No han sido suficientes las parcas actividades de perfeccionamiento y actualización que se han organizado para ellos. En la mayoría de los casos se ha tratado de un trabajo puramente individual al que han destinado buena parte de su tiempo libre. A ello se añade la complejidad y la profusión de la normativa que ha acompañado a la anticipación y la implantación de las nuevas enseñanzas, lo que ha representado un obstáculo de no escasa entidad.

PRESENTE Y FUTURO

No pretendemos hacer de futurólogos indagando cuáles puedan ser las funciones

(14) Es interesante el examen de estos temas que efectúa F. SAWYER en *El valor de educar*. Madrid, Ariel, 1997.

que vayan a atribuirse a la Inspección en el transcurso del tiempo. Titulamos así este apartado porque el hoy, el presente, se abre a una serie de cuestiones de suma importancia sobre las que hay una experiencia restringida y limitada a unas determinadas zonas de España. Nos referimos a la incidencia que puede tener sobre la organización y el funcionamiento de la Inspección educativa en su conjunto el proceso de transferencias o traspasos en materia educativa a las Comunidades Autónomas que va a abarcar la totalidad del territorio del Estado, y que está próximo a concluir. Queremos finalizar este artículo con una breve referencia a los problemas que de manera singular van a afectarnos y exigen de todos un esfuerzo por adelantarse a los problemas.

Aunque se trate de meros apuntes, queremos esbozar, como más destacados, los siguientes:

LA UNIDAD DEL SISTEMA

Al concluir el proceso, y como consecuencia más inmediata de ello, se producirá en todo el territorio del Estado una serie de diferencias entre las diversas *Administraciones educativas*, que en todo caso debe ser compatible con la unidad total del sistema educativo. De acuerdo con este principio, todas las normas, desde la propia Constitución, salvaguardan los derechos de todos los ciudadanos del Estado en materia educativa.

Así, el artículo 27.5 del supremo texto legal establece como obligación de los poderes públicos garantizar «el derecho de todos a la educación», y debe entenderse que en condiciones idénticas. No parece necesario llamar la atención sobre la expresión *poderes públicos* que se refiere como es bien sabido tanto al Estado —re-

presentado por el Gobierno Central— como a las Comunidades Autónomas.

Esta igualdad de condiciones ante la educación ha de complementarse con la efectividad de los derechos proclamados en su artículo 139; de manera especial nos interesa lo que señala en su párrafo 2.º: «Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas [...] por todo el territorio nacional», expresión coherente con el derecho fundamental proclamado en el art. 19.

Una diferenciación excesiva en las condiciones en que se impartieran las enseñanzas entre diversos territorios del Estado, o entre las propias enseñanzas impartidas, su organización y su estructura, serían, precisamente, ese *obstáculo*.

Para garantizar los derechos aludidos, la LOGSE, en su artículo n.º 2, determina:

El Gobierno fijará, en relación con los objetivos, expresados en términos de capacidades, contenidos y criterios de evaluación del currículo, los aspectos básicos de éste que constituirán las enseñanzas mínimas, con el fin de garantizar una formación común de todos los alumnos y la validez de los títulos correspondientes.

En el Preámbulo del Real Decreto por el que se establecen las Enseñanzas mínimas en la Educación Secundaria Obligatoria¹⁵, leemos:

[...] estas enseñanzas mínimas que por el hecho de ser comunes a todos los españoles propiciarán su entendimiento y convivencia en torno a valores compartidos, facilitarán la continuidad, progresión y coherencia del aprendizaje en el caso de desplazamiento o cambio de residencia dentro del territorio nacional.

Dentro de las funciones de velar por el cumplimiento de las leyes que ha sido básica en la Inspección educativa desde su

(15) Real Decreto 1007/1991 de 14.6, por el que se establecen las Enseñanzas mínimas correspondientes a la ESO (BOE de 26.6).

fundación, adquiere ahora singular relevancia la atención al cumplimiento en todos los centros docentes de lo determinado en relación con las enseñanzas mínimas. No entramos en la consideración de qué sea y cómo se ejerza la Alta Inspección del Estado, sino en la actuación inspectora ordinaria efectuada dentro del ámbito de la propia Comunidad Autónoma.

Por otra parte, entre las competencias que se transfieren a las Comunidades Autónomas se encuentra la ordenación de su «función inspectora», de acuerdo con lo que señala el artículo 3.1 del Real Decreto 2193/1995¹⁶, que añade en el párrafo siguiente:

Al desarrollar la organización y funcionamiento de la inspección educativa, las Administraciones educativas competentes tendrán presente la necesidad de preservar la homologación del sistema educativo y la garantía del cumplimiento de las leyes que lo definen.

Preservar la homologación del sistema educativo es mantener su unidad, de acuerdo con lo expresado en el Real Decreto 1007/1991 sobre las enseñanzas mínimas en la ESO, al que nos hemos referido. Y dentro de la libertad concedida a cada Comunidad Autónoma para la organización y el funcionamiento de su propia inspección educativa, el Real Decreto plantea, como única exigencia, la necesidad de prestar una singular dedicación a las actuaciones tendentes a comprobar que en todos los Centros se cumplen las enseñanzas consideradas como «mínimas» —es decir, «obligatorias» para todos los Centros del Estado— y otros diversos factores que se derivan de la unidad reclamada, como los documentos sobre evaluación y promoción de los alumnos.

En el momento crucial en el que todo el territorio gestionado por el Ministerio de

Educación y Cultura esté en condiciones de ejercer las competencias recibidas en materia de educación, va a resultar decisivo el seguimiento, por parte de los Inspectores, de cuanto redunde en la unidad requerida por el legislador, y la denuncia y corrección de los obstáculos que la impidan.

COMUNICACIÓN INTERTERRITORIAL

Efecto no deseable, derivado de los trasposos de competencias que ya se ha puesto de manifiesto en las que hasta ahora las vienen ejerciendo, es el de la escasa comunicación entre los Inspectores de cada una de las Comunidades Autónomas; al menos con carácter institucional. Cuando se culmine el proceso, podría llegarse al extremo de que las diversas Inspecciones fueran como islotes aislados entre sí dentro del territorio de un mismo Estado.

El Real Decreto 2193/1995 ya citado previene esta situación, y para poner un remedio sugiere —propone y aconseja— el establecimiento de un posible lazo que las relacione, aunque sea de manera muy tímida y en el más elevado nivel jerárquico. Así, en el párrafo 3 del artículo 3º abre la siguiente vía:

Para los asuntos sustancialmente comunes al conjunto de la Inspección educativa, las Administraciones educativas podrán establecer, en el marco de la Conferencia de Educación, los mecanismos de coordinación y de información mutua que resulten oportunos.

Es una buena medida que ya se ha utilizado en alguna ocasión, poniendo de relieve los frutos que pueden obtenerse de ella; se ha realizado a través de encuentros entre las máximas autoridades de la Inspección de las CC.AA. y del ámbito territorial gestionado por el Ministerio.

(16) Real Decreto 2193/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas básicas para el acceso y la provisión de puestos de trabajo en el Cuerpo de Inspectores de Educación y la integración en el mismo de los actuales inspectores (BOE 30.12).

Sin duda, los acuerdos a que se haya llegado a través de tal coordinación se transmiten a las respectivas Inspecciones provinciales para su aplicación a las actuaciones que se vean afectadas por ellos. Y es un buen paso, insistimos. Sin embargo, lo consideramos insuficiente. Sería muy aconsejable que, además de ello, las *administraciones educativas* —las CC.AA.— promuevan reuniones periódicas de grupos de Inspectores, pertenecientes a varias de ellas, que sirvan de cauce de intercomunicación mediante el examen conjunto de cuestiones diversas que se les plantean en el ejercicio diario de sus funciones, propuestas de solución que se hayan puesto en práctica, difusión de las experiencias educativas que estén llevando a cabo los Centros o las propias Comunidades, etc. Todo ello redundaría en un auténtico perfeccionamiento profesional de los asistentes, y en consecuencia tendría una incidencia importante en sus actuaciones.

Hay un precedente interesante en este terreno, y es el de los *Seminarios Permanentes* de Inspectores de Enseñanza Media —luego de Bachillerato—. Se trataba de reuniones de periodicidad anual a la que asistían los Inspectores de toda España, en las que se efectuaba el análisis conjunto de problemas que propugnamos; eran ponen-

tes los propios asistentes, que previamente habían examinado cada uno de los temas con sus compañeros de Distrito de Inspección. Del resultado de los debates se daba cuenta en Informes cuya difusión otorgaba la debida resonancia a las conclusiones obtenidas.

Intervenían también en ellos profesores de la Universidad y de Instituto que se encargaban fundamentalmente de la actualización científica y didáctica de los asistentes que, a estos efectos, se agrupaban según las materias en las que eran especialistas.

Estos *Seminarios permanentes* entraron en crisis en la década de los 80. Sin embargo, y con graves limitaciones, han continuado celebrándose hasta el presente organizados por ANIES, la Asociación profesional de los Inspectores de Secundaria. Es el único nexo de unión entre cuantos ejercemos la función inspectora en dicho nivel educativo y en todo el territorio del Estado.

Hemos traído a cuento el recuerdo de lo que fueron los *Seminarios Permanentes* no por evocación romántica del pasado, sino como ejemplo de una actividad que *ha comunicado* y lo sigue haciendo, evitando rupturas o aislamientos entre quienes compartimos los mismos afanes y afrontamos análogas cuestiones.