



## SOBRE EL FUTURO DE LA INSPECCIÓN EDUCATIVA. CONSIDERACIONES EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI (\*)

TEÓFILO GONZÁLEZ VILA (\*\*)

**RESUMEN.** Estas consideraciones están referidas a la Inspección educativa (técnica) como órgano mediante el cual el poder público ejerce su competencia inspectora en Educación. Las funciones de ese órgano serán en el futuro substancialmente las mismas, por más que el ejercicio de éstas haya de revestir formas muy distintas de las actuales. Esas funciones pueden situarse en un «continuum» en el que adquieren especial relieve el control, el asesoramiento y la evaluación, conceptos y prácticas que se implican mutuamente. Lo específico de este órgano no está sólo en la naturaleza de las funciones que desempeña, sino en el modo de ejercerlas, determinado, en último término, por el ámbito sobre el que preferentemente actúa: el centro docente como complejo microcosmos educativo. En un sistema educativo de gran complejidad, la Inspección ha de organizarse como un instrumento asimismo complejo, capaz, en su conjunto, de llevar a cabo, con un alto nivel de calidad, actuaciones y tareas que exigen un alto grado de especialización. La profesionalidad que ha de exigirse al Inspector supone un alto grado de preparación científico-técnica, una estricta sujeción a las normas jurídicas y deontológicas y un conjunto de especiales dotes caracterológicas. La Inspección es «lugar» de tensiones, pero lugar privilegiado para contribuir, mediante la educación, a la construcción de una sociedad mejor.

*«...nec futura sunt nec praeterita, nec proprie dicitur: tempora sunt tria, praeteritum, praesens et futurum, sed fortasse proprie diceretur: tempora sunt tria, praesens de praeteritis, praesens de praesentibus, praesens de futuris. Sunt haec in anima tria quaedam et alibi ea non video, praesens de praeteritis, memoria, praesens de praesentibus, contitutus, praesens de futuris, exspectatio» (S. Agustín, Confesiones XI, 20, 26).*

### INTRODUCCIÓN. SENTIDO Y LÍMITES DE LAS PRESENTES CONSIDERACIONES

#### LA LLAMADA DEL NUEVO MILENIO

El próximo año no tiene otra singularidad que la proyectada por el sistema con que

en nuestra cultura medimos el tiempo. Es «el último de un milenio», decimos. Desde una perspectiva, diríase, físicogeométrica, nada encontramos en cuya virtud haya de reconocerse una mayor importancia al próximo año y al siguiente que a cualquier

(\*) Este estudio ha sido presentado por el autor, como ponente en el Congreso de Inspección Educativa que tuvo lugar en Valladolid los días 28, 29 y 30 de octubre de 1999.

(\*\*) Cuerpo de Inspectores al Servicio de la Administración Educativa (CISAE).

otro. Lo cierto es, sin embargo, que el tiempo es nuestro y lo que en él ponemos es del tiempo mismo. Somos memoria y deseo; y de memoria y deseo está hecho el tiempo. No es, pues, una vana ilusión o pura convención totalmente arbitraria la que nos hace ver en el final de un siglo y el comienzo de otro una exigencia de recuerdo y proyecto. Parece que no podemos sustraernos a la fuerza con que estas magnificadas fechas parecen imponernos la consideración de nuestra trayectoria y la renovación de nuestra esperanza en alas de nuestros deseos. Nos constituye el deseo de un siempre más allá perfectivo, en el que se sitúa el deber-ser. La condición «futuriza»<sup>1</sup> de la realidad humana y su moralidad estructural, constitutiva, se corresponden. El futuro es esa pista que hace posible el salto al deber-ser, todo deber-ser, el objetivo heterónomo deber-ser moral y el deber-ser que nos proponemos en todo proyecto, de acuerdo, en último término, también con una exigencia moral general de constante progreso en la auto-realización personal, individual y comunitaria.

#### **PREDECIR Y PROYECTAR. SENTIDO Y LÍMITES DE ESTE ESTUDIO**

Si se pregunta por la Inspección del siglo XXI, conviene advertir que ese acotado secular futuro puede quedar estructurado en diversos tramos: desde los más inmediatos que parecen de alguna manera predecibles en las tendencias ya presentes hasta los más remotos cuyo contenido parece desdibujado y vacío, inasible a la imaginación más atrevida. Estas consideraciones, en todo

caso, no son predictivas, sino proyectivas; no son descriptivas, sino propositivas e, incluso, si se quiere ver así, normativas. Deseo y proyecto pintan el futuro, lo describen, lo trazan idealmente, son el futuro ideal, querido, el que queremos que sea porque entendemos que deber ser, pero no necesariamente el que de hecho será. No se trata aquí de predecir, sino de proyectar; pero proyectar es un predecir ideal, desde las potencialidades del presente, posibilidades que no son mera hechura de la pura facticidad del presente, sino las que puede alumbrar nuestro deseo y nuestro empeño transformador... Hay imposibles que sólo esperan nuestro empeño y nuestra capacidad de riesgo para dejar de serlo. Estas consideraciones, en cuanto no pretenden ser predicción profética de un lejano más allá, sino indagación prospectiva y propositiva de la Inspección educativa desde la realidad actual y hoy ya potencialmente futura, por necesidad han de estar referidas a un futuro próximo, que inevitablemente es del siglo XXI, pero que no es el siglo XXI. Por lo demás, digamos que vamos a hablar de «inspección» y no de «supervisión». No es éste el momento de detenernos en disquisiciones sobre los diversos sentidos en que se utiliza hoy este otro término de «supervisión», concepto al que parece que se suele conceder más amplitud que al de «inspección»<sup>2</sup>. Baste ahora señalar que, si en uno de sus usuales sentidos, «supervisión» resulta sinónimo de «inspección», aquí preferimos el uso de éste: «inspección». Condicionada la meditación que aquí se ofrece por una obvia contextual referencia al caso español, la especial atención a éste no es algo que haya querido obviar, sino que, al contrario,

(1) J. MARIAS: *Persona*. Madrid, Alianza Editorial, 1996, pp. 15-21.

(2) Así ocurriría, por ejemplo, en la misma actual regulación legal básica de la inspección educativa, dado el uso contextual que de ambos términos se hace (*Ley 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes* [LOPEGCD] art. 35). Véase E. SOLER FÉRRIZ: «Evolución histórico-semántica de los términos inspección y supervisión», en *Bordón* 49(3), 1997, pp. 213-220; M. TERIXO PLANAS: *Supervisión del sistema educativo*. Barcelona, Editorial Ariel, 1997.

responde a un expreso propósito, sin perjuicio de que las consideraciones que a continuación se recogen resulten, según entendemos, substancialmente universalizables. En España, en virtud de la distribución de competencias educativas establecida, es preciso distinguir entre la inspección que puede decirse técnica, competencia de cada una de las Administraciones educativas, y la llamada «alta inspección», competencia exclusiva del Estado. No son éstas dos inspecciones técnicas que se distinguieran sólo por el diferente plano en el que se sitúan, como puede ocurrir en el caso de diversas inspecciones (estatal, regional, local) en otros países, sino que son dos especies distintas de inspección. Este ensayo se ocupa sólo de la inspección técnica, sin perjuicio de que en algún otro momento volvamos a referirnos a la alta inspección al ofrecer algunas indicaciones acerca de las competencias estatales sobre la inspección educativa y la pluralidad de inspecciones «técnicas» a la que da origen el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el ámbito de la Educación.

#### **LA INSPECCIÓN DEL FUTURO, LA DEL FUTURO SISTEMA EDUCATIVO, LA DE LA FUTURA SOCIEDAD**

Cualquier consideración sobre el futuro de la Inspección lleva consigo la del futuro del propio sistema educativo. Las exigencias, posibilidades, transformaciones de una inspección educativa estarán obviamente determinadas por las del propio sistema educativo. Algunas preguntas bastan para apuntar a la radicalidad de las transformaciones que pueden producirse en el orbe de la Educación. El presente ofrece ya datos y tendencias que despojan de la condición de disparatada la pregunta misma por la subsistencia futura de un sistema educativo como el actual o la de cualquier otro propiamente tal. ¿Podrá verse sustituida

la actual institución escolar presencial por la institución escolar digital?, ¿será sustituida una institución por otra o convivirán complementariamente?, ¿qué misión, qué objetivos, qué funciones, qué cometidos, tareas y actividades corresponderían a una y otra?, ¿será preciso instituir una inspección educativa digital?, ¿cuáles serían sus actividades, a quiénes habrían de serles encomendadas? ¿Será la sociedad del futuro una sociedad desescolarizada? ¿Se va a mantener en el futuro la imposición de la escolarización de todos los ciudadanos hasta una determinada edad? Las nuevas tecnologías ponen ya de manifiesto la posibilidad de una educación sin escuela, y suscitan una cuestión que puede y debe ser planteada desde los mismos supuestos éticojurídicos que sustentan la democracia y, en particular, desde las exigencias de la libertad educativa esencial a aquélla. La sociedad y, en su nombre, los poderes públicos pueden y deben exigir a todos los ciudadanos en condiciones normales la educación general básica (con el contenido y nivel determinados por las características y grado de desarrollo de cada sociedad), pero no podría decirse que se encuentra desprovista de todo fundamento la posición de quienes consideran que no resulta legítima la imposición de la escolarización como medio para recibir-alcanzar esa educación. Bien es cierto que educación no es sólo instrucción, sino formación personal en el más íntegro y profundo sentido, en el que se revela la dimensión esencial de la socialización. Pero no faltará quien advierta que en la atención a esta necesidad educativa también puede la escuela ser sustituida por otras instituciones convivenciales. La distinción entre educación y escolarización y la cuestión por la legitimidad de la imposición de esta última no es, pues, de índole meramente académica, ni asunto que pueda interesar a una exigua minoría. Las nuevas tecnologías hacen que sea ya, para sectores cada vez más amplios, una posibilidad próxima, una opción digna de consi-

deración y susceptible de ser adoptada en la práctica y, en todo caso, una cuestión que va ser muy pronto objeto de atención generalizada. Si la suerte que haya de correr la Inspección educativa en el futuro depende del futuro del propio sistema educativo, el de éste, a su vez, depende de cuál haya de ser la sociedad misma. Ese futuro ante el que nos situamos interrogativos y esperanzados puede llegar a alumbrar también un tipo de sociedad determinada por soportes y vínculos absolutamente nuevos: la ciber o telekoinía (¿alternativa, complementaria, superpuesta, adyacente a la actual?).

#### **LA INSPECCIÓN SERÁ SUBSTANCIALMENTE LA MISMA O NO SERÁ**

Cabe, con todo, afirmar que, aun en esas hipótesis extremas, se mantendrá la necesidad de la función docente y de la función inspectora, por muy radicalmente distintos de los actuales que hayan de ser los modos y medios de ejercerla. Las subfunciones en las que haya de traducirse el ejercicio de esa función, el contenido material de las actividades mediante las cuales éstas se desempeñen, los modos que adopten quienes lo hagan, etc., podrán ser, sin duda serán, con toda seguridad, muy distintos de los correspondientes actuales, pero todas esas llamativas diferencias serán cambios accidentales de una realidad que será substancialmente la misma. Esos cambios no sólo no tienen por qué ser consecuencia y expresión de un cambio de función, sino que, por el contrario, pueden ser justamente condición para la permanencia de la identidad substancial de la función. El ejercicio de una misma función supondrá en distintas circunstancias la realización de actividades no ya distintas, sino aun contrarias. Decir que en el futuro la inspección educativa será substancialmente distinta equivaldría a decir que no habrá inspección educativa. Por eso puede afirmarse

que en el futuro la Inspección educativa será substancialmente la misma o no será. No se va, pues, a proponer aquí como Inspección del siglo XXI un *aliud genus*; pero es ineludible, para nuestro propósito, identificar el núcleo funcional esencial de la Inspección, aquello que la Inspección substancialmente es (y de hecho deberá, por eso mismo, ser) para distinguirlo de las nuevas inéditas formas que su ejercicio haya de revestir. Esta determinación del núcleo funcional definitorio de la inspección educativa es en todo caso necesaria para llevar a cabo y fundamentar, desde este presente, cualquier prospección-propuesta referida al futuro posible de la Inspección.

#### **¿DE QUÉ INSPECCIÓN HABLAMOS?**

#### **DIVERSOS MOMENTOS Y PLANOS DE LA INSPECCIÓN EDUCATIVA. DE LA INSPECCIÓN-FUNCIÓN A LA INSPECCIÓN-ÓRGANO**

Cuanto antecede puede decirse de la inspección educativa sin más. La función inspectora, cuya existencia futura acabamos de dar por segura, es la función-competencia de inspección educativa que corresponde al poder público. Resultan ahora necesarias algunas precisiones. En primer lugar, ha de tenerse presente la distinción elemental entre la inspección-función y la inspección-órgano o instrumento mediante el que aquélla se ejerce. A su vez, la inspección-función puede ser considerada bien en la primigenia realidad de un elemento del propio proceso y sistema educativo, como algo que pertenece de modo intrínseco, natural, cuasi biológicamente, a la educación misma, bien como función residenciada en agentes especializados, internos o externos a las instituciones en las que se desarrolla el proceso educativo.

Conviene, en efecto, advertir que la inspección es una función que el propio proceso educativo segrega como respuesta a una necesidad vital. Diríase que el proceso educativo de modo inevitable y como condición de su propio discurrir presenta un halo consciente en sus propios agentes que, de modo espontáneo, y aun asistemático, se examinan y hacen que el proceso en este sentido lleve consigo su autoinspección como función evaluativo-perfectiva, ordenada a mantenerlo rectamente encaminado a la prosecución de los fines que se pretenden. Esa función vital natural del propio proceso, llegado un determinado grado de complejidad, parece exigir la constitución de un órgano específico sistemático. La inspección viene a desprenderse como función-actividad profesional encomendada a sujetos especializados. Esta inspección específica, como actividad segregada de otras, sistemáticamente realizada, puede llevarse a cabo por los propios agentes educativos (autoinspección), aunque de suyo exigirá agentes exclusivamente inspectores, bien internos a la institución en/sobre la que se realiza (heteroinspección interna), bien externos a la institución inspeccionada (heteroinspección externa). La heteroinspección puede ser la privada-empresarial o la institucional público-administrativa. La que hemos llamado función-competencia es la función inspectora específicamente tal y especializada en cuanto objeto de una competencia, en el sentido legal del término, esto es, como incumbencia (derecho y deber) que tiene un determinado sujeto, en este caso, el poder público, de llevarla a cabo. Quien tiene esa competencia legal puede, en cambio, no tener la competencia técnica, esto es, la capacidad para desempeñar esa función para cuyo ejercicio, por eso, se

dota de instrumentos adecuados. Así, en nuestro caso, la *inspección-órgano* es el instrumento de que se vale para llevar a cabo la *inspección-función* el titular de la *inspección-competencia*.

### **INSPECCIÓN Y/O AUDITORÍAS EDUCATIVAS<sup>3</sup> PRIVADAS**

Cabe una inspección educativa al modo de una auditoría externa y privada, regular o esporádica, libremente organizada o contratada por entidades educativas de titularidad jurídica privada o de iniciativa social, que examine, indague, describa, diagnostique, evalúe los procesos educativos, la organización y funcionamiento en las instituciones propias y recomiende o prescriba (*sensu medico*) medidas de corrección o perfeccionamiento, todo ello sin perjuicio de la inspección que sobre éstas haya de ejercer la Administración pública. Menos probable, aunque ni imposible ni ilegítima, sería la inspección-auditoría sobre instituciones de enseñanza cuyo titular jurídico sea la propia Administración. Podrían darse circunstancias en las que la propia Administración considerara conveniente encomendar alguna tarea inspectora en centros de su propia titularidad a una empresa técnico-inspectora privada o incluso utilizara, al menos en algunos supuestos, los servicios de este tipo de empresas inspectoras para ejercer su correspondiente competencia en cualquier tipo de centro. Salvo en la hipótesis de que actuara como instrumento de la propia Administración, esa inspección educativa profesional, empresarial, privada, llevada a cabo como servicio que contratan «particulares», constituirá un control puramente técnico, con una finalidad de suyo asimis-

---

(3) Las auditorías en este caso pueden decirse «educativas» al menos en razón de su «objeto» o del ámbito en el que se llevan a cabo, por más que pueda entenderse con fundamento que la naturaleza misma del tipo de intervención al que se hace referencia con ese término («auditoría») excluye la posibilidad de tenerla por «educativa» en su intención objetiva y en sus efectos.

mo técnica (evaluadora, asesora, correctora, no sancionadora). Esta actividad profesional de inspección privada hasta ahora infrecuente es claramente legítima (con independencia de que deba someterse a normas reguladoras y haya de contar con una preceptiva autorización-homologación), es sin duda útil, puede ser necesaria y puede predecirse que cada vez se verá más solicitada.

### **LA INSPECCIÓN COMO COMPETENCIA-FUNCIÓN DEL PODER PÚBLICO**

Pero la inspección por cuyo futuro preguntamos es la inspección educativa institucional administrativa mediante la que se ejerce de modo regular ordinario la competencia-función inspectora educativa que corresponde al poder público. Aun en la hipótesis futura más extrema, la de una *ci-berpolis* o *telépolis*<sup>4</sup> sin escuelas, será esencial y estará presente la Educación, el conjunto de procesos y actividades correspondientes, bajo las formas y por los medios que sean. Es posible una sociedad sin escuela, pero no en absoluto sin educación. Y, por lo mismo, aun en esa hipótesis extrema será precisa, como ya se ha asegurado, la función-competencia inspectora del poder público sobre la Educación. Al poder público, en efecto, le corresponderá en cualquier hipótesis la función-atribución de inspección educativa, en cuanto contará con la competencia y tendrá el deber de vigilancia sobre el mundo de la Educación, cualesquiera sean los medios, procesos, agentes, etc. que lo pueblen en el futuro, para tutelar y defender en ese ámbito los valores e intereses que integran el bien común público. Esa función de vi-

gilancia sobre la educación de los ciudadanos, dentro del respeto a la libertad, deberá darse aun en el supuesto de una sociedad en la que no corresponda ya al poder público ninguna responsabilidad prestacional de naturaleza educativa. En el caso de que los poderes públicos hayan de mantener prestaciones educativas a cargo de los fondos públicos, como muy probablemente ocurrirá asimismo en el futuro para asegurar a todos las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio del derecho fundamental a la educación, su inspección habrá de tener también entre sus objetivos, y entre las razones de la subsistencia de un órgano *ad hoc*, el control del rendimiento social de esos fondos públicos.

### **FINALIDAD, CONTENIDO Y DIVERSOS POSIBLES ÓRGANOS DE LA INSPECCIÓN-COMPETENCIA DEL PODER PÚBLICO**

Pero que haya de persistir la inspección como competencia-función pública no significa en absoluto que esté asegurada a la vez la pervivencia del mismo conjunto de subfunciones, tareas y actividades que se desempeñan y desarrollan en el ejercicio actual de aquélla, ni, obviamente, la existencia de un servicio administrativo como el que hoy constituye esta Inspección educativa que conocemos (y que en España alcanza este año los 150 de edad), servicio que, no obstante las numerosas vicisitudes sufridas, puede identificarse como una realidad que se ha matenido substancialmente la misma en toda esa ya larga historia. Cualquier proposición sobre el futuro de la inspección-órgano, su misma existencia, su organización y funcionamiento, la natu-

---

(4) J. ECHIVARRÍA: *Telépolis*. Barcelona, Destino, 1994; *Cosmopolitas domésticos*. Barcelona, Anagrama, 1995; *Los señores del aire*. Barcelona, Destino, 1999. El proceso de constitución de una verdadera cosmópolis se ve acompañado hoy por el nacimiento de verdaderas *telekoinías* desvinculadas del territorio y el poder en sus formas tradicionales, instaladas en ámbitos societales *territoriales, digitales...* (T. GONZÁLEZ VILA: «Política», en *Diccionario de Pensamiento Contemporáneo*. Madrid, San Pablo, 1997, p. 965).

raleza y contenido de las actividades correspondientes, el perfil y estatuto de los agentes a los que se encomiende la realización de éstas, etc. deberán fundarse en un examen del contenido mismo de la función-competencia inspectora del poder público en el ámbito de la educación y en la atención a las circunstancias que previsiblemente han de darse en el futuro al que nos referimos. A su vez, el contenido y objeto de la función-competencia de inspección educativa viene determinado por la finalidad a la que ha de servir, finalidad que le confiere sentido y justificación. Pero el enunciado de esa finalidad nos remite inevitablemente a la de la educación misma. Baste recordar que el proceso educativo responde tanto a necesidades y derechos de cada persona, como a necesidades y derechos de la propia sociedad respecto de sus nuevos miembros. A la par que proceso de perfeccionamiento integral de la persona, perfeccionamiento que lleva consigo el de la dimensión constitutivamente social de ésta, el proceso educativo es a su vez el de integración en la comunidad de cada uno de sus nuevos miembros en plenitud de derecho y deberes. La finalidad de la función inspectora pública será pues, en todo caso, la de asegurar que todos pueden ejercer sus derechos y todos cumplen sus deberes educativos. Asegurar el logro de esos objetivos indicados en el ámbito educativo es tanto como, según la fórmula antes empleada para señalar esta misma finalidad, tutelar, defender y asegurar los valores e intereses que, por lo que respecta a la educación, constituyen elementos esenciales del bien común público.

La pregunta por el contenido y alcance de la inspección-competencia pasa así a ser la pregunta por las funciones y atribuciones que el poder público ha de ejercer para asegurar el logro de esa finalidad en la que tiene, esa competencia inspectora pública «legal», su razón de ser: para alcanzar, en las previsibles circunstancias del futuro al que nos referimos, los objetivos que

comprende esa finalidad, ¿qué funciones han de desempeñarse, qué tareas han de realizarse, qué actividades han de ser llevadas a cabo, qué personal se necesita para esto, de qué atribuciones ha de estar investido, con qué organización ha de dotarse el servicio correspondiente, etc.? Pues esas funciones cuyo desempeño viene exigido como medio para lograr la finalidad a la que debe servir la competencia inspectora educativa del poder público serán las de los órganos de que éste se valga para en efecto desempeñarlas. Ahora bien, el poder público puede valerse de muy diversos órganos para ejercer esas funciones, para llevar a cabo las actuaciones, actividades, tareas, cometidos correspondientes. Que entre esos órganos haya de contarse en el futuro uno que merezca ser identificado como continuación de la actual Inspección dependerá de que subsista no sólo la necesidad de sus fundamentales funciones sino el específico modo en que las ejerce y que asimismo en el futuro requiriera un órgano con las características de la actual Inspección. Téngase presente que, durante mucho tiempo, en efecto, la Inspección educativa tuvo atribuidas funciones y facultades administrativas que le conferían un importante poder ejecutivo y un puesto relevante en el aparato de una Administración educativa unitaria y centralizada de la que venían a ser únicos agentes periféricos en relación con la Primera Enseñanza. Sucesivas reformas estructurales de la Administración supusieron la atribución de muchas de esas funciones a otros órganos. En la actualidad, la Inspección lleva a cabo también tareas administrativas pero con el carácter de auxiliares de los órganos de decisión. Son esas tareas que se dicen «burocráticas» en el sentido no positivo de este término y que, a juicio de los inspectores, les abruma y restan posibilidades de dedicación a otras que se estiman más propias de la inspección, de más alta cualificación y más directamente conducentes a una mejora de la calidad

educativa. Conviene, por lo demás, señalar que una de las razones por las que puede un órgano verse despojado de algunas atribuciones es la negligencia, ineficacia, la falta de calidad, la pérdida consiguiente de prestigio, en el ejercicio de aquéllas. Pero por mucho que sea el trasiego de atribuciones que se le confieran y sustraigan a lo largo de su historia a la Inspección, hay algo que puede considerarse seguro: la Inspección, si ha de subsistir y subsiste, será justo para llevar a cabo actividades de ejercicio de las funciones que forman parte del contenido de la competencia de inspección educativa que corresponde al poder público y para hacerlo de un determinado específico modo que requiera un órgano con características básicas como las del actual servicio de Inspección. Si es posible, en teoría y «en principio», que esas funciones fueran desempeñadas por órganos distintos de la actual Inspección y esto de tal modo que ésta perdiera su razón de ser y desapareciera, es seguro que, si en el futuro ha de haber una Inspección como la actual, será para ejercer de un determinado modo las funciones propias de la Inspección-Competencia del poder público y no otras. Es preciso insistir en esto porque pretender asegurar el futuro de la Inspección mediante su dedicación al ejercicio de otras actividades que no sean las indicadas supondría justamente dar por supuesto que esta Inspección por la que nos preguntamos no tiene futuro alguno. (Quedaría la cuestión por el futuro, no de la Inspección, sino de los actuales Inspectores siempre y cuando quedaran sin Inspección, la de su posible reconversión en «expertos» evaluadores o asesores educativos incardinados en otros servicios, etc. Legítima cuestión que no es el objeto preciso de las presentes consideraciones). Así, pues, dado que la Inspección a la que nos referimos adquiere sentido y se justifica en cuanto órgano con que el poder público ejerce su competencia inspectora en el ámbito educativo, es preciso establecer cuáles

son las funciones en cuyo desempeño consiste de modo esencial, nuclear, el ejercicio de esa competencia para poder posteriormente determinar las condiciones y/o modo de ejercicio de esas funciones que especifican y justifican una Inspección-Órgano de configuración substancialmente idéntica a la actual.

### **FINALIDADES, FUNCIONES Y ATRIBUCIONES**

Si se acude a las normas que han regulado el ejercicio de la inspección educativa o a los tratadistas que teorizan sobre ésta, encontramos una bien nutrida relación de funciones, tareas y actividades que se consideran propias de la inspección educativa. Tanto las normas como los expertos se cuidan de distinguir entre finalidades, funciones y atribuciones de la inspección educativa, por más que, con frecuencia, se resienta la nitidez de estas distinciones y el rigor con que aparecen determinadas unas y otras, de manera que no parece conseguirse el debido rigor conceptual en esta materia. Muchas que figuran como funciones distintas son la misma función referida a objetos o elementos distintos. Se especifican como funciones otras veces las que propiamente son actividades mediante las cuales, junto con otras, se ejercen diversas funciones. Así, por ejemplo, «informar» o «proponer» (formular propuestas) son actuaciones que pueden y/o deben realizarse en el curso tanto de procesos de ejercicio de la función de control como de procesos de ejercicio de la función de asesoramiento, pero no habrían de ser consideradas propiamente «funciones». No es éste el lugar para entrar en una taxonomía exhaustiva de las funciones, subfunciones, actuaciones, actividades, cometidos, tareas de la Inspección ni pretendemos que la propuesta por nosotros fuera más rigurosa

y útil que la elaborada por otros. Lo que nos interesa y no podemos eludir es advertir sobre las funciones que, en todo caso, y de modo que puede considerarse unánime, figuran entre las específicas y substanciales de una inspección educativa pública. Se trata de señalar los elementos del núcleo esencial de la función-competencia de inspección educativa que corresponde al poder público. Las funciones o subfunciones, tareas, cometidos, actividades que hayan de desempeñar o llevar a cabo la Inspección-Órgano o la Inspección-Servicio y en último término los Inspectores vienen sin duda determinadas desde el contenido mismo de esa función-competencia propia del poder público del que la Inspección-Servicio es instrumento y los Inspectores, agentes «delegados».

## **FUNCIONES SUBSTANCIALES: CONTROL Y ASESORAMIENTO**

### **EL NÚCLEO ESENCIAL DE LA INSPECCIÓN-COMPETENCIA QUE EL PODER PÚBLICO HA DE EJERCER EN EL ÁMBITO DE LA EDUCACIÓN: CONTROL Y ASESORAMIENTO**

Esas funciones esenciales o básicas o las categorías funcionales fundamentales que comprende el ejercicio de esa función-competencia son las de control y asesoramiento. En torno a éstas pueden fácilmente ordenarse cualesquiera otras subfunciones, tareas, cometidos o actividades que se consideren propias de la inspección educativa, bien como partes de éstas, bien con el carácter de instrumentales o consecuenciales. Así, por ejemplo, una función tan importante, de tanta cualificación, como la de evaluación admite una fácil conexión conceptual con la de control, sin perjuicio de que pueda a la vez relacionarse con la de asesoramiento. La riqueza del contenido de estas dos grandes categorías funcionales (control y asesoramiento) se revela sin dificultad tan pronto se adentra uno en

los estudios que se proponen recorrer sistemáticamente el entero conjunto de las funciones y actividades inspectoras en el mundo educativo. Por lo demás, puede decirse que, si hubiera de establecerse un orden de prioridad entre las funciones de control y de asesoramiento en razón de su más clara pertenencia a la esencia de la función-competencia de inspección, de una más clara conexión con la finalidad, que constituye la razón de ser de esa competencia, habría de concederse preferencia a la función de control. Y esto se refleja en el hecho mismo de que es muy difícil evitar la idea y aun el uso mismo del término control al expresar esa finalidad.

## **CONTROL: FUNCIÓN INELUDIBLE**

Todas las funciones y/o actividades inspectoras que se expresan mediante el uso de términos como los de «comprobar», «verificar», «constatar», «asegurar», «garantizar», y otros semejantes han de situarse en la línea de la inspección-control. El control supone en primer término el conocimiento adecuado del proceso sobre el que se ejerce, así como la intervención en cada caso precisa, de acuerdo con ese conocimiento, para mantenerlo, mediante las correcciones o impulsos que procedan, rectamente orientado a los fines que se persiguen. Ese conocer supone ver, examinar, inspeccionar, investigar, experimentar. Actividades de tanta cualificación y tan altamente estimadas como las de investigación, experimentación y evaluación, tan aparentemente alejadas a la vez de la idea y práctica del control, se vinculan fácilmente con éste. El grado máximo de inspección sería el que se alcanza mediante la investigación científica. Evaluar supone inspeccionar e inspeccionar hace posible evaluar. Inspección, investigación, experimentación, evaluación resultan, pues, conceptos y prácticas que se mutuoimplican. La función de control, por más que su práctica discurra, se-

gún una elemental exigencia, como una actividad profesional rigurosamente ajustada a las exigencias intrínsecas de los procesos, a reglas científicamente fundadas, sometida a normas éticas, deontológicas estrictas (de objetividad, imparcialidad, con respeto a las personas afectadas, etc.), no dejará nunca de estar acompañada por ciertas connotaciones negativas vinculadas al rechazo que espontáneamente, de modo instintivo, experimenta quien ve sometida su actividad a control. Esto explica asimismo que, entre las diversas funciones que han de ejercer, los mismos inspectores parezcan rehusar las de control o, al menos, suavizar su ejercicio hasta desvirtuarlo en casos extremos; y consideren preferibles funciones y tareas que pueden aparecer, para la mentalidad dominante, no sólo más positivas sino envueltas en el prestigio de una más alta cualificación requerida para su ejercicio; y esto, aun cuando se trate de actividades, como las de evaluación, que tampoco se ven libres de connotaciones controladoras. Es un hecho que a la práctica unanimidad con que se afirma la necesidad e importancia de la evaluación, le corresponde la asimismo práctica unanimidad con que se experimenta como incómoda la situación de evaluado. Por todo ello, no parece superfluo subrayar que esta Inspección de la que tratamos es ineludiblemente, en último término, la inspección educativa del poder público, inspección que se ejerce no como respuesta a una libre petición de aquéllos sobre cuya actividad recae, sino de modo impositivo, en uso de una facultad y en cumplimiento de un deber de que es sujeto el poder público en este ámbito. No cabe en modo alguno soslayar el hecho de que la Inspección a la que nos referimos no sólo es control, sino que lo es de modo fundamental y que es a esta dimensión controladora a la que puede vincularse con más seguridad la pervivencia de órganos específicos de inspección de las diversas Administraciones públicas. Hay razones para pensar

que, de entre las diversas actividades inspectoras, la de control sería la última que pudiera en el futuro llegar a verse «privatizada».

#### **CONTROL. FUNCIÓN ALTAMENTE POSITIVA**

Pero no se trata sólo de subrayar que de hecho la de control es función ineludible y potísima de la inspección educativa administrativa, sino de señalar el carácter sumamente positivo de esta función, la alta cualificación que su ejercicio requiere, en razón de su directa vinculación con la mejora de la calidad de la educación. Y esto aun en el caso en el que el control consiste en efectiva fiscalización, en inmediata vigilancia sobre el cumplimiento de las normas, una, aunque ciertamente, esencial, entre las subfunciones y tareas que comprende el ejercicio de aquél. En este velar por el cumplimiento de las normas la inspección lleva a cabo una tarea de tanta transcendencia como la de garantizar el respeto a los derechos de los diversos miembros de la comunidad escolar y, en primer lugar, de los alumnos; asegurar que las decisiones de los diversos órganos de gobierno de los centros se ajusten a las disposiciones emanadas de las instancias legitimadas para regular la organización y funcionamiento de los centros, lejos de toda arbitrariedad. El velar por que las normas se cumplan es a su vez una tarea que ha de desarrollar el Inspector de acuerdo asimismo con normas cuyo estricto cumplimiento, presidido a la vez por el sentido de la prudencia y la flexible equidad, garantía de objetividad y autonomía en el propio actuar inspector, es asimismo de alto valor educativo.

El control no se agota en esta vertiente fiscalizadora-correctiva, sino que lleva ya consigo, potencialmente, y por contraste, la referencia a la exigencia de acciones positivas de mejora de la calidad del proceso

y del «producto» a los que se refiere. En el caso de la Educación, no es necesario esforzarse para advertir que la sujeción a las normas es condición necesaria, pero, a todas luces, insuficiente para el logro de las deseables cotas de calidad, situadas a una altura a la que no se llega si no se actúa de acuerdo con otros valores y motivaciones que los del mero estricto cumplimiento de las disposiciones aplicables. A este propósito, si antes se ha señalado el rechazo a que está expuesta la actuación de control y la de evaluación por parte de controlados y evaluados, no es menos cierto que justo quienes, en la comunidad educativa y, más concretamente, entre los profesores, llevan a cabo su tarea con más entrega y calidad tienen derecho a que se les reconozca la calidad de su trabajo y sin duda desearían una actuación inspectora, controladora-evaluadora, que llevara a ese reconocimiento frente a una situación en la que los más competentes y los menos, los de más calidad y los de menos, los más entregados y los menos trabajadores reciben la misma consideración profesional por parte de una Administración que los hace a todos iguales bajo el manto de la ignorancia que ella misma tiene de la realidad sobre la que tiene la competencia y el deber de inspeccionar, controlar, evaluar y, de este modo, distinguir y justamente «remunerar» al menos y sobre todo por el debido «reconocimiento».

La detección de las carencias, necesidades y posibilidades que se dan en el proceso educativo en una situación concreta pertenece asimismo a la función control, entendido como auscultación de la realidad para determinar los puntos donde ha de actuarse para prevenir fallos, introducir modificaciones estratégicas, etc. En esta dimensión diagnóstico-prospectivo-propositiva del ejercicio de la función control, en el que la Inspección viene a constituir una especie de micro sensor<sup>5</sup> del sistema,

resulta aún más claro el sentido altamente positivo de ésta y se aproxima a la función-dimensión evaluadora-asesora.

#### **AL ASESORAMIENTO DESDE EL CONTROL O UN «CONTINUUM» FUNCIONAL**

Ciertamente una «interpretación libre» del contenido, finalidad y exigencias de la función «control» puede llevar a englobar en ésta cualquier otra y, en este caso, resultarían vacías de utilidad epistemológica las distinciones que se establecen entre unas y otras funciones, así como las correspondientes distintas denominaciones. Pero si cabe el riesgo de ese tipo de interpretación es justo porque sin duda se da entre las diversas funciones de la inspección (la controladora, la asesora, la evaluadora y cuantas otras quepa especificar en atención a unos u otros criterios cali-clasificatorios) una objetiva red de relaciones que es la que explica también la fluctuación que se observa en las construcciones teóricas de los tratadistas científicos de la Inspección. Habría que establecer la distinción entre unas y otras en razón de diferencias no tanto esenciales cuanto graduales según la situación en un «continuum» en el que se comunican todas. Esta comunicación, por otra parte, se produce justamente entre tales funciones en cuanto atribuidas a una Inspección-Órgano que ha de ejercerlas en un contexto que las «unifica», el concreto contexto de los centros educativos. Distinto sería el caso de órganos a los que se encomendara sólo una función fiscalizadora-correctora-sancionadora y que no tuviera, a la vez, como es el caso de la Inspección, que ejercer sobre la misma realidad funciones «administrativas», asesoras, evaluadoras, etc. En ese «continuum» funcional cubierto por las actividades que se encomiendan a la inspección constituye

---

(5) Véase M. TEIXIDÓ PLANAS: *op. cit.*

un momento de nítida identidad y especial relevancia el de asesoramiento.

## ASESORAMIENTO

En el ejercicio de esta función aparece claramente el doble sentido descendente-ascendente de la actuación que corresponde a la Inspección y que viene determinado por la ubicación relacional de mediador que le corresponde entre las instancias decisorias superiores de la Administración y los agentes inmediatos de la acción educativa en el seno de las instituciones escolares. El Inspector reviste la condición de asesor de esas superiores instancias de manera regular a través de los informes que «eleva» sobre la realidad inspeccionada, así como, en su caso, mediante actuaciones de esta naturaleza que de modo especial puedan en distintos momentos recabársele. Bajo la categoría funcional «asesoramiento» quedan situadas actuaciones muy diversas tanto *ad supra* como *ad infra* y que se traducen en actividades con un contenido material muy distinto del mero informe o de la simple transmisión de instrucciones (intervenciones pedagógico-didácticas en sesiones de un departamento didáctico, comentarios, consejos, intercambio de ideas y experiencias con un profesor en particular, participación en cursos «ad hoc», etc.). Esta categoría acoge asimismo claramente las funciones o tareas de orientación, apoyo, ayuda, guía, etc., por emplear términos que se utilizan con un sentido técnico para denominar concretas actividades o procesos en los que cabe la intervención de la Inspección con carácter de exclusiva o de compartida con otros agentes. Se pueden distinguir muy diversos tipos de asesoramiento en razón tanto de los diversos aspectos o elementos o dimensiones de las actividades de los centros, como de los destinatarios o beneficiarios (otras instancias de la Administración, los órganos de gobierno de los centros, los

profesores y los demás componentes de la comunidad educativa: padres y alumnos, tanto individual como asociadamente, sin excluir al personal de administración y servicio), así como en razón de los varios modos de prestarlo. Cabe todo un tratado, que no tiene aquí su lugar, del asesoramiento como actividad profesional en el ámbito de la Educación y, en particular, como función propia de la Inspección. También el ejercicio de la función de asesoramiento supone, con el carácter de condicionante, instrumental o consecuencial, el de otras diversas funciones o subfunciones y actividades, en algunas de sus vertientes o dimensiones el asesoramiento se aproxima a la función controladora y ambas se relacionan con la función evaluadora. Sin duda, determinadas actividades asesoras responderán a necesidades detectadas en el ejercicio de actuaciones de control y sometidas a procesos de evaluación, a la vez que en las tareas de asesoramiento puede revelarse la necesidad de evaluación; y hay casos en que el asesoramiento del inspector está directa y específicamente referido a la evaluación, como cuando lo presta justo para promover, facilitar, apoyar, orientar, procesos de autoevaluación (de los profesores, de los alumnos, de los equipos directivos; y de evaluación interna global del centro). El ejercicio de la función asesora no sólo permite, sino que claramente exige, modos de actuación participativos, colaborativos. Entre las muy diversas actividades de la inspección que pueden situarse bajo esta amplia categoría del asesoramiento están las de participación en sesiones de los órganos de coordinación didáctica y en tareas (cursos de diverso tipo, etc.) de formación del profesorado. Vinculadas a esta función de asesoramiento pueden considerarse las diversas e importantes actuaciones que a la Inspección corresponde llevar a cabo en cuanto mediador entre los diversos sectores de la comunidad educativa y entre éstos y otras instancias de la Administración,

en atención a muy diversos objetivos, desde el de resolución de problemas de organización hasta el de fomento de la participación asociada de los padres en la vida del centro y la promoción de relaciones educativas con el entorno, etc.<sup>6</sup>

### **EVALUACIÓN, CONTROL Y ASESORAMIENTO**

Aunque vinculada a las de control y asesoramiento, la función evaluadora adquiere hoy una relevancia especial, al par que exige cualificaciones muy especializadas en cuanto se lleva a cabo en distintos planos y bajo diversos respectos. Evaluar supone investigar, diagnosticar, ponderar, valorar (momento propia y formalmente evaluativo), prescribir (asesorar/recomendar/imponer), remedios, etc. Y conviene señalar que es ésta una función y tarea en la que la intervención de la Inspección es tan imprescindible como inevitablemente limitada. El hecho es que la evaluación del sistema educativo no puede llevarse a cabo sin la que le corresponde a los inspectores en los centros como evaluadores inmediatos, regulares, permanentes, de los procesos educativos *in situ* y en atención microscópica. El resultado de esta evaluación inspectora aporta elementos imprescindibles para llevar a cabo una evaluación del sistema en su totalidad y en su globalidad. Pero, a la vez, el sentido último de los resultados de la evaluación llevada a cabo por la Inspección depende de su integración con otros muchos obtenidos por otros agentes evaluadores desde otras perspectivas y de la integración de todos en una consideración evaluativa global del sistema educativo como totalidad. La evaluación global del sistema como totalidad, valga subrayarlo en este momento, supone obviamente la existencia de órganos evaluadores, de criterios y planes estatales de

evaluación que por razones no ya competenciales sino técnico-científicas exigen la existencia y funcionamiento de instancias estatales centrales (sin perjuicio de que en su organización encuentren la debida representación las diversas Administraciones competentes). Al igual que, con respecto a la evaluación, ha de decirse que es la Inspección la que se encuentra en las mejores condiciones para llevar a cabo determinado tipo de investigación educativa, así también para realizar determinadas tareas integradas en la realización de proyectos en los que a la Inspección sólo le corresponde «participar», pero que no podrían quizá llevarse a cabo en absoluto sin la específica participación de ésta. Asimismo caben consideraciones como las formuladas respecto de la evaluación, sobre la vinculación de la investigación y la experimentación con la función de control y con la de asesoramiento. Estas vinculaciones de la evaluación, la investigación y experimentación educativa, así como de otras muy diversas funciones o actividades que pueden especificarse como de hecho desempeñadas por la Inspección en el desarrollo de sus actividades, se ofrecen bien fundadas en un plano conceptual general, pero resultan aún más claras en el concreto ámbito en el que la Inspección las realiza, ya que a los lazos conceptuales se añaden los determinados por la identidad material del campo en que la Inspección actúa.

### **ÓRGANOS Y AGENTES CONTROLADORES Y ASESORES EDUCATIVOS DISTINTOS DE LA INSPECCIÓN**

En cuanto queda arriba expuesto se deja traslucir claramente que las diversas funciones a las que nos hemos referido, aun cuando sean propias de la Inspección, no son en absoluto exclusivas de la Inspección

---

(6) A. MARCHESI y E. MARTÍN: *Calidad de la enseñanza en tiempos de cambio*. Madrid, Alianza Editorial, 1998, pp. 249-294.

ción. Ya antes se ha advertido sobre la legítima posible actividad de control y asesoramiento que pueden llevar a cabo agentes profesionales y empresariales privados. Lo que subrayamos ahora es el hecho de que en el propio conjunto de agentes y órganos «oficiales», públicos, los hay, tanto internos como externos a los centros, que tienen atribuidas facultades, y ha de reconocérseles, además, efectiva capacidad, para llevar a cabo tareas de control y asesoramiento. Así, los mismos profesores, padres y, en su caso, los alumnos tienen atribuida por expreso y directo mandato constitucional (CE 27.7) la facultad de intervenir en el control y gestión de todos los centros sostenidos con fondos públicos, en los términos establecidos por la ley, términos que son en este momento aquéllos con que la LODE crea el *consejo escolar* del centro y fija su composición y atribuciones, entre las que expresamente se encuentran la de «aprobar y evaluar la programación general del Centro que con carácter anual elabore el equipo directivo», con este preciso término expresada, la de «vigilar» la conservación de las instalaciones y equipo escolar y la de «supervisar la actividad general del Centro en los aspectos administrativos y docentes» (LODE art. 42.1, f, k, l), así como, por ejemplo, en el caso de los centros de titularidad privada, «garantizar el cumplimiento de las normas sobre admisión de alumnos» (LODE art. 57, c), términos que parecen un eco de aquéllos con los que se expresa tradicionalmente, como uno de los cometidos de la Inspección, el de «velar por el cumplimiento de las leyes...» (LOPEGCD art. 36, d). Los padres, los profesores y, en su caso, los alumnos han de participar en el control, y aun en la gestión, de los centros sostenidos con fondos públicos mediante su participación, por representación, en el consejo escolar. No parece, en cambio, que redundara en beneficio del buen funcionamiento de los centros y de la calidad de la educación el que, dentro del centro,

asumieran responsabilidades de control a título individual o aun asociado al margen de toda regulación. Todos ellos, tanto a título individual como asociadamente, cuentan con medios adecuados para llevar a cabo una eficaz vigilancia sobre toda la actividad del centro, medios de entre los cuales no han de excluirse los que apelan a la opinión pública para denunciar ante ella deficiencias en el funcionamiento del sistema educativo. Desde la perspectiva de quienes ven en los alumnos, sus padres, «usuarios» de los servicios y clientes de las instituciones educativas, a éstos les están abiertas las mismas vías que, en general, a los consumidores en el control (aprobación, rechazo, elogio, denuncia...) del producto, en este caso «educativo», a cuya obtención se consideran con derecho. En el futuro puede esperarse que resulte más frecuente ese tipo de control que supone, por parte de los usuarios y clientes, la denuncia de prácticas profesionales perjudiciales, al modo como ocurre ya con significativa frecuencia en relación con los servicios de la Sanidad. Puede pensarse que el recurso a estos modos de control propios del «cliente» será más frecuente en los «usuarios» de los servicios educativos «privados». Pero sin duda la participación de padres, profesores y alumnos en el control y gestión de los centros tiene sentido, valor educativo y utilidad también no sólo en los centros sostenidos con fondos públicos, sino también en los que no pertenecen a esa categoría, salvos siempre los derechos y responsabilidades de la titularidad correspondiente.

También los órganos unipersonales de gobierno realizan actividades de control sobre el funcionamiento del centro y no faltan quienes consideren que habrían de ser éstos los que asumieran toda la responsabilidad propiamente controladora sobre algunos aspectos del funcionamiento del centro. Téngase presente que, en el ámbito universitario, han sido las propias autoridades académicas las que han ejercido es-

tas funciones inspectoras, sin que hasta ahora se haya generalizado en ese ámbito, el universitario, la constitución de órganos específicos a los que se encomiende llevar a cabo de modo estable y regular las correspondientes actuaciones.

En cuanto al asesoramiento, baste recordar las múltiples tareas que para llevarlo a cabo, en muy variados aspectos, tienen encomendados órganos como las Unidades de Programas Educativos, los Centros de Profesores y Recursos, los Equipos de Orientación Educativa y Psicopedagógica, en el ámbito territorial de gestión del Ministerio de Educación y Cultura, así como los de este tipo que, con unas denominaciones u otras, actúen en dependencia de otras Administraciones educativas. Entre las actividades que pueden situarse bajo esta categoría de asesoramiento, con la amplitud con que aquí es concebida, están las de formación del profesorado, en las que no pueden dejar de ejercer un papel preponderante las instituciones académicas de nivel universitario.

## LO ESPECÍFICO DE LA INSPECCIÓN

### **FACTORES ESPECIFICADORES DE LA ACTUACIÓN DE LA INSPECCIÓN COMO ÓRGANO DE CONTROL Y ASESORAMIENTO EN EL ÁMBITO EDUCATIVO**

La posición axiológica de una persona no nos la da la mera relación de valores que acepta, profesa y pretende realizar, sino la jerarquía con que los concibe y ordena. Asimismo el perfil funcional específico de la Inspección no queda trazado con la mera relación enunciativa de las funciones que de uno u otro modo ejerce, sino que viene determinado también por el orden de preferencia con que le están atribuidas y esto en atención a factores que son los decisivos a este respecto. Los factores que de modo fundamental trazan la original figura funcional de la Inspección son el

*ámbito* sobre el que actúa, así como la *regularidad, inmediatez e interconexión global*. Con un primer trazo podemos advertir que, si cada una de las funciones que lleva a cabo la Inspección puede ser desempeñada por diversos tipos de agentes, no será fácil encontrar otros órganos a los que les estén encomendadas o que pretendan ejercerlas todas en conjunto y de ese *modo*.

### **VARIEDAD Y COMPLEJIDAD DEL OBJETO ESPECÍFICO DE LA INSPECCIÓN EDUCATIVA: EL CENTRO EDUCATIVO, COMO ÁMBITO Y MARCO GENERAL DE LA ACTUACIÓN DE LA INSPECCIÓN**

La Inspección como tal ha de controlar, asesorar, fiscalizar y orientar, indagar y evaluar, etc. Pero la atribución de este complejo funcional, en cuanto tal, viene exigida por la complejidad del mismo ámbito unitario al que están fundamentalmente referidas todas sus actuaciones: el centro educativo, entendido, por demás, no como realidad aislada, sino en el entramado de sus relaciones con el entorno, las familias, los demás centros, la propia Administración educativa. El centro es un verdadero microcosmos en el que se dan *in vivo* todas las realidades personales, materiales, relacionales que pueblan y constituyen el entero orbe de la Educación institucional. Los elementos, actuaciones, procesos, sujetos, sobre los que recae el control y a los que ha de estar referido y dirigido el asesoramiento de la Inspección son de una casi inenarrable variedad, todos los que pueden distinguirse en el centro, todo un mundo en el que su pequeñez material no resta complejidad y puede, en cambio, añadir dificultad al tratamiento. Puesto que le corresponde atender al centro educativo en todas sus facetas de uno u otro modo, a la Inspección le incumbe desde la calidad científica y didáctica de la actividad docente hasta la correcta confección de un acta de evaluación; desde el funcionamiento de

los órganos colegiados y el clima convivencial hasta el estado de los accesos a las instalaciones escolares, etc. A la variedad de elementos que son objeto de las diversas funciones inspectoras se añade la de los aspectos (legal, administrativo, pedagógico, didáctico), así como la de los objetivos que en cada caso han de atenderse de modo inmediato (desde la evaluación del profesorado a efectos de promoción hasta la determinación de necesidades de material didáctico). Ante ese «inabarcable» número de elementos y aspectos, resulta, sin duda, imprescindible, en una organización eficiente, determinar, en particular, cuáles habrían de ser objeto preferente de la Inspección y cuáles, en cambio, podrían ser encomendados, aun de modo exclusivo, a otros órganos o agentes, para así evitar que la dedicación a un excesivo número de asuntos se traduzca en una baja calidad de las actuaciones más propiamente inspectoras y de mayor incidencia en la calidad de la educación.

#### **LAS MISMAS FUNCIONES, DIFERENTES ACTIVIDADES, DISTINTAS CUALIFICACIONES**

El conjunto de actividades, tareas y cometidos que ha de realizar la Inspección educativa ofrece abundantes ejemplos de cómo el desempeño de una misma función supone la realización de actividades materialmente muy diversas y que exigen en quien haya de realizar una u otra muy distintas cualificaciones. No es, evidentemente, lo mismo evaluar la puntualidad en el comienzo de las clases que el grado de actualización científica del profesor de Matemáticas con la condición de catedrático mediante oposición libre y con veinte años de experiencia que imparte sus enseñanzas de esa materia a alumnos del último curso de la E. Secundaria. Las muy variadas actuaciones, pues, que pueden llevarse a cabo en un centro, muy diversas, en contenido y nivel, requieren muy diferentes cua-

lificaciones y no todas necesariamente han de estar confiadas a la Inspección. Y esto no deja de tener gran trascendencia ya que la postura, la decisión que haya de adoptarse y de hecho se adopte sobre cuáles, en efecto, de esas variadísimas y complejas actuaciones han de encomendarse a la Inspección determinará el modelo de Inspección que se establezca, sin que quede garantizado que éste sea el que, a la luz de lo que ha de considerarse esencial en la Inspección, debe implantarse.

#### **CARÁCTER HOLÍSTICO DE LA PERSPECTIVA EN QUE ACTÚA LA INSPECCIÓN**

Por otra parte, y al mismo tiempo, en todas las diversas actividades que corresponde a la Inspección realizar ha de actuarse bajo la perspectiva de la *real interconexión* de todos los diversos elementos y aspectos a los que están referidas. De ahí que el Inspector, en cualquiera de las actuaciones que haya de llevar a cabo, sobre un determinado aspecto, y a unos particulares efectos inmediatos, no debe dejar de hacerlo bajo una *perspectiva global* de ese complejo *unum (totum)* que es el centro. Resulta así que otra nota, importante, definitoria del perfil específico de la Inspección educativa será justamente esa perspectiva global en la que necesariamente ha de situarse para desempeñar cualquiera de sus actividades. En este sentido, no necesariamente el Inspector, pero sí, con toda seguridad, la Inspección, en cuanto órgano administrativo y como equipo profesional, viene a ser, *sit venia exemplo*, «médico de cabecera», que lo es de «medicina general», y servicio de «primeros auxilios» que no excluye sino que exige la intervención de los «especialistas» y, en primer lugar, los de la propia Inspección. Sin duda, otro de los rasgos definitorios de la Inspección está en el *contacto directo, inmediato*, con la realidad sobre la que actúa o, en otros términos, su condición de testigo directo e

inmediato del discurrir del proceso educativo en el ámbito de las instituciones escolares. La Inspección no ejerce su control ni presta su asesoramiento «a distancia», sino que ha de hacerlo *in situ, de visu, in vivo*. Otros órganos y agentes pueden asimismo actuar de este modo, pero la Inspección no puede dejar de hacerlo así sin dejar de ser la Inspección.

### **LA INSPECCIÓN COMO «SENSOR» DEL SISTEMA EDUCATIVO**

La Inspección ejerce sus funciones *de modo regular, programado, sistemático, constante, de oficio*, mediante actuaciones ordinarias de frecuencia prevista con el carácter de habituales o específicas, sin perjuicio de actuaciones extraordinarias y aun imprevistas en atención a requerimientos de circunstancias asimismo imprevistas. La Inspección, en virtud de esta *«adherencia institucional a la realidad misma del centro»* educativo, viene a ser, como se ha dicho, una especie de «sensor» que ausculta permanentemente el funcionamiento del sistema, diagnostica, predice, dispara las alarmas, presta, si fuere menester, como se indicó ya más arriba, servicios de primeros auxilios ante posibles incidencias, propone ulteriores medidas reguladoras, promueve e impulsa ejercicios de mejora, etc. El actuar «de oficio», con independencia de que pueda o deba hacerlo también «a instancia de parte», nos recuerda que la Inspección procede como órgano de la autoridad y su actuar como tal resulta «de obligada recepción» por parte de las instituciones sobre las que está legalmente previsto que ejerza sus funciones, característica que comparte con el actuar de otros órganos de la Administración, pero que marca una nítida diferencia respecto de cualquier Inspección privada que revistiera las demás notas que aquí se han señalado como definitorias, en su conjunto, de la especificidad de la Inspección. Ninguna de estas consideraciones

queda invalidada por el hecho de que, muy probablemente y aun con entera seguridad, pueda decirse que en el futuro la materialidad de las actuaciones correspondientes será muy distinta de la que ahora caracteriza a las tareas que desempeña la Inspección. Baste pensar cómo muy fácilmente el contacto directo con la realidad inspeccionada, la inmediatez, de las actuaciones de la Inspección respecto de ésta, puede y deberá traducirse en actuaciones que, sin merma de esa inmediatez en relación con el contexto futuro al que nos referimos, no requieran en absoluto el mismo tipo, por ejemplo, de desplazamientos espaciales que hoy todavía resultan imprescindibles en muchos casos.

### **LA INSPECCIÓN-ÓRGANO**

#### **EL MODELO «IDEAL»**

Hay ciertamente un conjunto de funciones-actuaciones-actividades-tareas-cometidos que, en cuanto tal, podría decirse exclusivo de la Inspección y el futuro de ésta dependerá de que en efecto persista la necesidad del desempeño conjunto de ese complejo funcional. Esto, sin embargo, no significa que el contenido de ese «lote» no pueda experimentar cambios. Podrá experimentarlos muy notables sin llegar por eso a perder su identidad y su fuerza identificadora del actuar de un órgano con los rasgos esenciales de la Inspección que conocemos. Así, por ejemplo, no parece que hubiera de concluirse que ha dejado de ser necesaria la Inspección por el hecho de que la evaluación o, al menos, los más «especializados» aspectos de la preparación científica de los profesores se encomendara o hubiera de encomendarse a comisiones «ad hoc» de especialistas «externos» a la Inspección. En todo caso, es a partir de ese conjunto funcional específico de la Inspección como ha de determinarse el modelo de la inspección-órgano y, dentro de éste,

el perfil del Inspector. No son las circunstancias concretas presentes de una inspección-órgano ya existente las que han de determinar el contenido de la inspección-función, sino, a la inversa, son las exigencias de ésta en sí misma considerada las que han de determinar el modelo de la inspección-órgano. Ciertamente, de la misma inspección-función a la que nos referimos (la inspección-competencia-función del poder público) caben distintos modelos, entendidos como concepciones diversas de su contenido en razón del mayor énfasis que se ponga en una u otra de sus dimensiones, según, por ejemplo, se le conciba como preferentemente controladora o preferentemente asesora. Entendemos, sin embargo, que su núcleo esencial es el que hemos apuntado ya. El modelo al que ahora nos referimos es el de la Inspección-órgano. Y por «modelo» entendemos, en este caso, el tipo concreto de inspección-órgano configurado, funcional y administrativamente, por el cuadro de actividades que institucionalmente se le asignan y pueden encomendársele, las exigencias de formación que han de satisfacer quienes han de llevarlas a cabo (los inspectores), el sistema de selección y demás elementos esenciales del régimen estatutario de los Inspectores, el sistema de asignación de tareas entre éstos, la estructura e incardinación de ese órgano en el conjunto de la Administración.

Haremos una afirmación tan incontrovertible como vacía si decimos que el modelo ideal de Inspección es aquél que asegure el logro, al más alto nivel de perfección, de los fines que con ésta se persiguen. La cuestión es justo cuál es el contenido material de ese modelo. Sería muy difícil que se produjera un pleno acuerdo respecto de todos los elementos y características de la Inspección que aquí y ahora realizara

ese ideal, tan difícil como fácil habría de ser el pleno acuerdo en el rechazo de los modelos que entrañaran una contradicción manifiesta con alguna de las exigencias esenciales de la inspección-función, como, por ejemplo, los que prescindieran de toda actuación controladora o supusieran la total privatización de la misma competencia inspectora. No debiera, en todo caso, ser imposible una amplia coincidencia en la afirmación de algunos de los rasgos constitutivos de una Inspección educativa eficiente y prestigiosa, notas, éstas, que se condicionan y refuerzan mutuamente. Y de entre esas características constitutivas de la Inspección educativa ideal, presente y futura, merece ser destacada la de su alta especialización.

#### **LA COMPLEJIDAD FUNCIONAL Y ESTRUCTURAL DE LA INSPECCIÓN<sup>7</sup>**

##### **NECESIDAD DE UNA INSPECCIÓN ALTAMENTE ESPECIALIZADA**

La Inspección correspondiente a un sistema educativo con la complejidad que presenta el nuestro y la aún mayor que va a caracterizar el sistema o mundo educativo en el futuro no puede ser una Inspección con la estructura indiferenciada de una ameba, sino con la de un organismo superior dotado de miembros altamente especializados en la variedad de funciones que ha de desempeñar. El que una Inspección con una estructura-ameba fuera suficiente y eficaz para «su» sistema educativo sería la mejor prueba de que ese sistema es, a su vez, un sistema-ameba en los albores de su evolución. Desde cualquier perspectiva en la que se atiende a los intereses objetivos de la propia función inspectora, esta exi-

---

(7) Sobre profesionalización y especialización de la Inspección/de los Inspectores se manifestaba el autor de este ensayo «La Inspección educativa vista desde la Administración», en *Organización y Gestión Educativa*, 3 (1996), pp. 40-43.

gencia resulta indiscutible y de hecho ningún tratadista dejará de reconocerla y señalarla<sup>8</sup>. Para que la Inspección-Órgano, en su conjunto, constituya ese complejo instrumento tiene que contar con unos Inspectores que estén dotados, cada uno de ellos, con una determinada preparación especializada en la realización, con carácter «profesional» y de alta cualificación, de una u otra de las muy diversas actuaciones, actividades, cometidos y tareas especializadas que a la Inspección le corresponden. De este modo, la Inspección como conjunto estará en condiciones de atender todos los requerimientos funcionales que sobre ella recaen.

#### EL CONCEPTO DE «ESPECIALISTA»

Conviene, por lo demás, recordar que la consideración de «especialista», tanto en la estimación social bien fundada, y en la normativa reguladora de las correspondientes actividades, laborales o «liberales», como, sobre todo, de acuerdo con los criterios de la respectiva comunidad profesional, supone la existencia y el reconocimiento de un alto grado de dominio de la materia, técnicas o habilidades correspondientes, acreditado, además, por determinados datos o «títulos»<sup>9</sup> objetivos. Y esto quiere decir que, si no se acredita por los medios válidos a estos efectos el grado de dominio que se requiere para alcanzar la consideración de especialista de tal tipo, no ocurre que se sea, en el mismo nivel, «menos» especialista o especialista «suplente» o «de reserva» o «de segunda», sino que, en el ámbito

y nivel que se considere, no se es especialista en absoluto, aunque se pueda ser, por ejemplo, «entendido» en la materia de que se trate o incluso «especialista» en otro nivel. En el caso de los Inspectores, todo conduce a exigirles una especialización de grado «superior» en todos los sentidos de este término.

El reparto de tareas especializadas entre los inspectores debe obedecer a un criterio fundamental con cuyo mero enunciado se formula a la vez el claro fundamento de la exigencia misma de especialización en la que aquí se insiste: quien ha de supervisar, valorar, juzgar, asesorar a alguien en determinados aspectos ha de poder exhibir títulos objetivos que acrediten un grado de cualificación en el dominio de esos aspectos de, al menos, igual altura que el de la cualificación de los supervisados, valorados, juzgados, asesorados... Por lo mismo, y en particular referencia a la preparación científica y didáctica de los profesores: quien ha de supervisar, valorar, juzgar, asesorar a los profesores en cuanto al dominio científico de las respectivas áreas y materias, así como en cuanto a la capacidad didáctica correspondiente ha de contar con un grado de cualificación en dominio científico y didáctico del área o materia respectiva al menos de igual altura que el del profesor supervisado, valorado, enjuiciado, asesorado, etc.

#### VARIEDAD DE ESPECIALIDADES Y ORGANIZACIÓN DE LA INSPECCIÓN

La variedad de especialidades que han de quedar cubiertas por el conjunto de los

---

(8) Si la especialización es precisa también para tareas de control, es más fácil aún ver reconocida su necesidad para tareas de asesoramiento aun por parte de quienes no se proponen expresamente subrayarla: «El Servicio de Inspección, en su conjunto, ha de disponer de recursos suficientes para poder ofrecer una opinión autorizada sobre cualquier aspecto o problema que afecte a la acción educativa...» (A. MEDINA RIVILLA y S. GENTO PALACIOS: *Organización pedagógica del nuevo centro educativo*. Madrid, UNED, 1996, p. 62).

(9) «Títulos» se emplea aquí en el sentido amplio en el que equivale a fundamento para pretenderse en posesión de una cualidad, de un derecho, etc. Parte de esos títulos, y en este caso, de mucho peso, serán los «títulos» en sentido restringido de «títulos académicos».

Inspectores que se integran en una Inspección, el número de los que han de contar con esta o aquella especialidad sólo podrán determinarse en atención a las circunstancias concretas de cada caso. Cabe, con todo, formular algunas consideraciones al respecto. No parece que una Inspección pueda dejar de incluir, en todos sus equipos territoriales con pretensión de funcionamiento ordinario autosuficiente, especialistas en los diversos niveles y tipos de enseñanzas que se integran en el sistema educativo y en los tipos de actuaciones vinculadas a necesidades y requerimientos permanentes o usuales. La exigencia de especialistas no podría, en cambio, llevarse al extremo de incluir en esos equipos los referidos a actuaciones muy escasas e infrecuentes. A este otro tipo de necesidades puede atenderse con un número menor de especialistas «incardinados» en unidades centrales o con especialistas no-inspectores. Por otra parte, dentro de una línea estable y frecuente de actuación especializada, pueden surgir exigencias con características tales que se requiera la intervención colaboradora de especialistas externos.

#### LA ESPECIFICIDAD DE LA CONDICIÓN DE ESPECIALISTA EN EL INSPECTOR DE EDUCACIÓN

Se ha establecido ya que la Inspección se caracteriza por un modo específico de ac-

tuar en el desempeño de funciones que, de otro modo, pueden otros órganos o sujetos ejercer. Esa especificidad se extiende también a la condición misma de especialista revestida por un Inspector. Así el Inspector especialista en razón de su preparación científica en una determinada materia no lo es «puro», esto es, desvinculada del contexto educativo e «indiferente» a éste, sino que lo es también en la vertiente pedagógico-didáctica, sin que por esto alcance menos altura que el especialista al que no se exige esa especial dimensión. Por eso, la señalada exigencia de especialización no excluye (antes, por el contrario, más bien incluye, en razón de esa especificidad a que se hace referencia) la de una formación general y una experiencia docente que les permita a la vez situar sus actuaciones en el marco global de la compleja realidad de la educación. De ahí que en la formación previa del inspector un factor decisivo sea su experiencia como educador y ese conocimiento que sólo da la experiencia y sin el cual unos conocimientos teóricos no permiten en último término algo tan fundamental como, cualquiera que sea el asunto, ante situaciones inéditas, saber «de qué va la cosa». Los requerimientos que recaen no sólo sobre esa Inspección ideal que diseñáramos para el futuro, sino ya en la del presente<sup>10</sup>, no pueden ser debidamente atendidos en modo alguno sin un conjunto de Inspectores que

---

(10) En la actualidad, entre las funciones de la inspección educativa, se incluye expresamente la de participar en la evaluación de la «función docente» (LOPEGCD art. 36, c). Entre las actividades hoy encomendadas a la Inspección y que sólo inspectores especialistas podrán desempeñar con competencia, eficacia y autoridad, están, por ejemplo, las de:

— Supervisar, valorar y asesorar a los profesores en cuanto tales, esto es, en cuanto a la preparación científica y la capacitación didáctica de éstos (en cuanto, cabe decir, los profesores son, a su vez, especialistas en sus respectivas áreas y materias en el correspondiente nivel). A este propósito conviene advertir que la didáctica de un saber, de un determinado tipo de contenidos (en orden a la consecución de los correspondientes objetivos), viene determinada por la naturaleza misma material del saber o contenidos que se imparten. No cabe, pues, considerar que se está capacitado para enjuiciar la competencia o capacidad didáctica de un profesor a partir de meros conocimientos formales de didáctica teórica.

— Supervisar, valorar, enjuiciar las programaciones de las diversas áreas y materias.  
— Participar en los procesos de revisión de calificaciones ante reclamaciones de los alumnos.

satisfagan las exigencias de especialización indicada. Y, si en este momento una determinada Inspección no responde a esas exigencias, la solución está en avanzar hacia una Inspección que lo haga; y, en ningún caso, obviamente en negar la necesidad de atender esas exigencias desde consideraciones accidentales, transitorias.

En el proceso de alumbramiento de una Inspección debidamente adecuada a las necesidades señaladas, debe, a la vez, buscarse el modo de respetar legítimos intereses que no pueden decirse precisamente en sintonía con el futuro que aquí aparece como deseable, pero esa solución no tiene por qué, y en ningún caso debe, pasar por negar las exigencias que se han señalado. Negar esas exigencias es apostar por un modelo de Inspección al que no cabe augurar futuro alguno. Y es más: supondría abandonar atribuciones que la Inspección tiene hoy legalmente atribuidas y sin las cuales la existencia misma de ésta se vería privada de justificación. En todo caso, sería contradictorio mantener y reivindicar como las más propias de la Inspección una serie de actuaciones para cuya realización se requiere un alto grado de especialización y, al mismo tiempo, oponerse a que se exijan en la Inspección y a los Inspectores las correspondientes especialidades.

## PERFIL PROFESIONAL DEL INSPECTOR

### **PROFESIONALIDAD DE LA INSPECCIÓN, PROFESIONALIDAD DEL INSPECTOR. PROFESIONAL Y FUNCIONARIO**

A partir de las exigencias que ha de satisfacer la Inspección y, en particular, de las

que se han señalado como esenciales, no debe resultar difícil trazar el cuadro de aquéllas a las que debe responder el inspector y por lo mismo el perfil profesional de éste. En realidad, cuando hablamos de la Inspección, en este caso el contexto permite entender que con tal término designamos directamente a los inspectores. «Inspección» equivaldría en este contexto al inusual «inspectorado» (al igual que con «profesorado» nos referimos a los profesores).

Cuando se invoca la «profesionalidad» en el ejercicio de una actividad y, por lo que interesa ahora, en el de la inspección educativa, se apela al rigor y a la independencia con respecto a exigencias que no sean las de esta misma actividad y esto de modo que se da a entender claramente que es en ese rigor científico técnico donde reside la más segura garantía de esa independencia respecto de pretensiones e influencias extrañas a la función misma. Con frecuencia la profesionalidad aparece contextualmente contrapuesta a «politización». Por lo demás, también en este ámbito la llamada a la profesionalidad viene a ser el mejor indicio de su ausencia y tanto más grave y generalizada puede decirse que es su falta cuando más insistentemente se apela a ella. En ocasiones, la profesionalidad aparece manifiestamente como objetivo pendiente de conquista y, con cierto halo paradójico, como contenido de una promesa... política. A este propósito es preciso subrayar que con toda seguridad los mejores valedores de la profesionalidad de los inspectores no serán nunca otros que los inspectores mismos. Para lo cual les conviene empezar por hacer propias las exigencias objetivas de la profesionalidad perfectamente compatibles, digámoslo ya, con las que, en un orden de-

---

— Participar en la supervisión de los libros de texto y demás material curricular, de acuerdo con las últimas previsiones reglamentarias al respecto.

— Intervenir en los procesos de evaluación del profesorado. (Son muy variados los procesos en los que, a efectos asimismo diversos, la Inspección ha de evaluar a los profesores en cuanto docentes y, por lo mismo, en lo que respecta a la actualización científica de éstos...)

mocrático regido por la sujeción a la Ley y la interdicción de la arbitrariedad, deben satisfacer como funcionarios. Porque los inspectores, que han de ser rigurosos profesionales, son a la vez funcionarios y la exigencia de actuar como tales, asimismo con rigor, forma parte de las que, en su caso, pertenecen a su profesionalidad.

### **EXIGENCIAS DE PROFESIONALIDAD EN EL INSPECTOR DEL SIGLO XXI**

Al igual que la Inspección, según hemos dicho, por más que haya de experimentar notables cambios en el futuro, será substancialmente la misma o no será, del mismo modo las exigencias de profesionalidad a las que debe responder el inspector no podrán dejar de ser substancialmente las mismas a las que ya hoy ha de atender. Es evidente que el inspector habrá de dominar nuevas técnicas y habrá de contar con las habilidades sin las cuales se merece ya la consideración de «analfabeto» informático y, en el futuro, será inevitable ser tenido por analfabeto sin más. Pero no es menos cierto que esos nuevos saberes y habilidades no son sino la concreción de una de las exigencias permanentes, esenciales, y hoy, como ayer, presentes. Es a esas exigencias de la profesionalidad del inspector a las que tiene ahora interés hacer referencia.

### **NOTAS CONSTITUTIVAS DE LA PROFESIONALIDAD. COMPONENTES Y REQUISITOS**

Las notas constitutivas de la profesionalidad son una *rigurosa preparación científico-técnica* para el desempeño de las actividades de que se trate, la *sujeción a las exigencias de orden jurídico y ético-deontológico* en las correspondientes actuaciones e *independencia respecto de otro tipo de exigencias* (intereses, móviles, imperativos o criterios) que no sean, en todo caso, compatibles con aquéllas (las de orden ju-

ridico y deontológico). En el caso de la Inspección, dado que su actuación se teje necesariamente en un delicado y rico tapiz de relaciones humanas, la buena práctica inspectora y, en este sentido, la profesionalidad del inspector requieren en éste una serie de cualidades que, en parte, podrían decirse pertenecientes al capítulo de las exigencias deontológicas, pero que propiamente son de índole caracterológica. No son artefactos técnicos materiales y el funcionamiento de máquinas lo que se inspecciona y evalúa, sino procesos humanos y personas. Quiere esto decir que una práctica inspectora educativa profesional no queda asegurada con conocimientos y habilidades y técnicas adecuadas, ni sólo con la estricta sujeción a las normas jurídicas y éticas, sino que depende asimismo de determinadas *cualidades personales* o, si se quiere, de determinadas «virtudes», entendido este término en sentido caracterológico. Podría, en un ajuste conceptual más fino, distinguirse *entre componentes* de la profesionalidad (que serían, con toda seguridad, el *saber hacer*, capacitación científico-técnica, y el *recto proceder*, sujeción a las normas que regulan el propio actuar inspector) y *requisitos* de la profesionalidad (aquellas virtudes y cualidades sin las cuales los componentes de la profesionalidad se verían desvirtuados y la actuación correspondiente quedaría profesionalmente frustrada). Hay, no obstante, razones para considerar que el respeto a las normas deontológicas (no sólo a las jurídicas) e incluso algunas dotes personales, aunque elementos de contornos menos precisos y de más difícil objetivación y garantía, son componentes y exigencias de la profesionalidad misma del inspector de educación.

### **PREPARACIÓN CIENTÍFICO-TÉCNICA, INICIAL Y PERMANENTE. EVALUACIÓN DE LOS INSPECTORES**

La rigurosa preparación científico-técnica o alta cualificación técnica (en la que pode-

mos considerar incluido el conocimiento científico en el que se funda) es la posesión, en alto grado, de los saberes, técnicas y habilidades de todo orden precisos para el desempeño eficaz y eficiente de las tareas propias del «oficio» correspondiente. Esta exigencia de alta cualificación coincide con la de especialización en la que tanto se ha insistido. Cuanto antes se ha expuesto sobre la necesidad de una Inspección altamente especializada téngase por dicho de la necesidad de que los Inspectores, cada uno de ellos, cuente con alguna de las especialidades que se requieren en el conjunto de la Inspección, en el sentido y por las razones ya apuntadas. Añadamos que esa preparación no puede sostenerse si no se perfecciona constantemente. De ahí la necesidad de la formación permanente de los inspectores. A esa formación aporta sin duda un componente esencial la experiencia misma en el ejercicio de la función inspectora. Pero no cabe duda de que son imprescindibles momentos, medios y planes específicos consagrados a tareas de formación, y, en primer lugar, al análisis de la propia experiencia inspectora que para resultar formativa debe pasar por la reflexión sobre ella. La formación permanente del inspector ha de estar referida a las muchas dimensiones que debe cultivar, desde su actualización científico-técnica en la propia especialidad hasta la puesta al día en el conocimiento de las experiencias e innovaciones educativas que en cada momento se llevan a cabo en su ámbito de actuación. No han faltado quienes sostuvieran que, si la experiencia docente previa se considera esencial para el ejercicio de la función inspectora, habrían de volver, por eso mismo, los inspectores periódicamente

al ejercicio de la docencia. Contra esta propuesta labora el hecho de que el abandono periódico temporal de la función inspectora obligaría asimismo a un arduo reciclaje a quien de nuevo volviera al ejercicio de la inspección. Pero el periódico abandono de la función inspectora para ejercer la actividad docente ciertamente causaría al ejercicio de la inspección un daño mayor que el derivado de que la experiencia docente previa quede inexorablemente cada vez más alejada en el tiempo. Y sin duda las necesidades de inspección educativa en el futuro deberán ser atendidas por verdaderos profesionales de la inspección y no por profesores que temporal y transitoriamente fungen de inspectores. Aun cuando por las razones que se han expuesto resulte fundamental que el inspector cuente con una larga experiencia como docente, es un hecho que la docencia y la inspección son funciones formalmente distintas y cada una de ellas exige una dedicación especializada que difícilmente puede darse en cualquiera de ellas si se pretende ejercer de modo alternativo ambas. Por lo demás, esta fórmula ha sido también objeto de un ensayo suficientemente desafortunado que aconsejó su abandono<sup>11</sup> y las circunstancias previsibles de futuro tampoco parecen recomendarla. Con la necesidad de formación de los inspectores va estrechamente unida la de la evaluación de éstos. El inspector, evaluador de profesión, debe él mismo en su actividad, reflejo de su grado de excelencia, ser objeto de evaluación que permita, entre otros objetivos, determinar las concretas necesidades a las que preferentemente ha de atenderse en la formación de los inspectores.

---

(11) Fueron de diversa índole y graves los «errores» cometidos en el experimento. A alguno de ellos se refieren A. MARCHESI y E. MARTÍN: *op. cit.*, p. 471.

## PROFESIONALIDAD Y DEONTOLOGÍA<sup>12</sup>

Pero una actuación profesional de alta calidad supone no sólo la rigurosa capacitación científico-técnica para llevarla a cabo, sino también la corrección deontológica con que se procede. Puede darse la capacitación técnica requerida en el más alto grado y resultar deficiente la actuación correspondiente, por negligencia, o por la incidencia de móviles ajenos o contrarios al fin intrínseco de aquélla. Exigencia ética elemental a la que ha de atender todo profesional es justo la de su propia preparación técnica y, supuesta ésta, la de la obra (técnicamente) bien hecha, esto es la de actuar con diligencia y proponerse alcanzar tanta calidad como está capacitado para lograr. No faltarían quienes invocaran la posibilidad de separar bondad técnica y bondad moral, de modo que un trabajo técnicamente bueno no dejaría de ser, sin más y definitivamente, una obra bien hecha por más que en su realización o efectos o cualquier otra circunstancia entrañara

la violación de principios éticos (Tradicional discusión, ésta, especialmente respecto de las obras de arte). Sin negar la legitimidad y necesidad de la distinción entre los conceptos de bondad-maldad técnica y bondad-maldad moral, desde nuestra perspectiva y en referencia a la actuación del inspector, podemos considerar que la corrección deontológica de su proceder viene a constituir un ingrediente de su propia bondad técnica<sup>13</sup>. Alta capacitación técnica y riguroso sentido ético son condición y garantía de una actuación inspectora de alta calidad e independiente.

## INDEPENDENCIA PROFESIONAL

Es justo la estricta sujeción a las exigencias científico-técnicas y deontológicas lo que, en su reverso, constituye el fundamento de la justa autonomía o independencia que hemos incluido entre las notas constitutivas de la profesionalidad. Esa independencia, pues, *a sensu contrario*, ha de entenderse

---

(12) Como expone A. DOMINGO MORATALLA, el *código deontológico* presenta «un marcado carácter profesional» y articula fundamentalmente los deberes de los profesionales de que se trate, en cuanto tales, en tanto el *código* ético ha de entenderse referido a las prácticas que realizan dentro de una misma organización los más diversos colaboradores, cualquiera sea el puesto que ocupen, sean permanentes o esporádicos, «asalariados» o «voluntarios»; y no se limita a regular deberes, sino que expresa los ideales, valores y aspiraciones que todos ellos comparten (A. DOMINGO MORATALLA: *Ética y voluntariado. Una solidaridad sin fronteras*. Madrid, PPC, 1997, p. 162).

(13) Bienes internos son aquéllos, cuya consecución son la razón de ser y la justificación de una determinada actividad (y de la realidad, institución u organización destinada a llevarla a cabo). Los bienes internos son los específicos, propios de la actividad de que se trata. Bienes externos, aquellos otros, que determinada actividad también produce, realiza, rinde, aparte los específicos propios. Los bienes externos no son los propios específicos de esa actividad, sino otros que pueden conseguirse también con actividades de otro tipo y que, por lo mismo, son bienes generales o comunes a diversas actividades (cfr. A. MACINTYRE: *Tras la virtud. Crítica*, Barcelona, 1987, pp. 233 ss.; A. CORTINA: *Ética civil y religión*. PPC, Madrid, 1995, pp. 24 y ss.). Esta distinción puede considerarse coincidente con la que tradicionalmente se ha señalado entre el *finis operis* (bien-fin de la obra = bienes internos) y el *finis operantis* (= el fin-bien del que obra = bienes externos). Se produce *corrupción* cuando la realización de una actividad se somete y ordena no a la consecución de los bienes-fines intrínsecos, sino al logro de bienes extrínsecos, ajenos a la obra misma, y esto de tal modo que el logro de aquéllos se ve impedido en absoluto o dificultado y deteriorado por la búsqueda de éstos. La búsqueda del *finis operantis* es legítima siempre que no suponga perjuicio para el logro de *finis operis*. A veces incluso el interés del agente por lograr el bien que busca para sí (*finis operantis*) redundará en una mayor calidad en el logro del *finis operis*, cuando esa calidad es condición para la obtención del *finis operantis* (así el artista no alcanzará *la gloria*, *finis operantis*, si no logra una obra de *la mayor belleza*, *finis operis* de la obra artística).

referida a cualquier interés, móvil, criterio o mandato que sean contrarios a aquellas otras exigencias.

- Independencia profesional y subordinación jerárquica funcional

La independencia profesional, rectamente entendida, no supone, obviamente, que el inspector no esté sujeto al cumplimiento de las disposiciones emanadas de quienes están legitimados para impartirlas. Antes, al contrario: una de las exigencias éticas a las que ha de ajustarse la actuación del profesional de inspección en el que concurre la condición de funcionario es justo la de atenerse a esas disposiciones. Quiere todo esto decir que, si el inspector, al igual que cualquier otro profesional y funcionario, no puede ampararse en la «obediencia debida» para justificar una práctica contraria a las exigencias técnicas, a la Ley, a los supremos preceptos constitucionales y, menos aún, para conculcar derechos fundamentales de la persona, tampoco podrá invocar la independencia profesional para rehusar la obediencia a las disposiciones e instrucciones que la autoridad legítimamente constituida emite, de acuerdo con sus competencias. *No cabe, pues, contradicción entre independencia profesional y subordinación jerárquica funcional.* La independencia «profesional», pues, no se ve mermada por el hecho de que los inspectores, como funcionarios y dentro del servicio a la propia función inspectora que los define, hayan de ejecutar las directrices y orientaciones y planes de actuación establecidos por las autoridades competentes en cada caso. En correspondencia a esta «obediencia profesional» se sitúa la obligación que tienen los responsables políticos de la Administración de ser los más escrupulosos en el respeto a la profesionalidad de los funcionarios, en este caso de los inspectores, y, por lo mismo, en abstenerse de toda pretensión de utilizarlos para fines

partidistas. Justamente esa profesionalidad es la más sólida garantía de la lealtad institucional con que el inspector llevará a cumplimiento las instrucciones impartidas conforme a Derecho por quienes están democráticamente legitimados para establecer en cada momento la «política educativa» y llevarla a la práctica. No sólo se apartaría de las más elementales exigencias democráticas el político que pretendiera asegurarse la lealtad de los Inspectores mediante procedimientos que se atuvieran sólo o aun simplemente antepusieran, en la selección y promoción de éstos, el criterio de afinidad ideológica, sino que procedería con manifiesta torpeza ya que, de este modo, perdería toda autoridad moral en la exigencia de la lealtad profesional y así, paradójicamente, abriría la más ancha brecha a la invasión de la deslealtad.

- Amenazas a la independencia profesional

La independencia de un profesional puede verse sometida a muy serias amenazas tanto en el desempeño «privado» como en el «público» de las correspondientes actividades. El inspector puede perder su independencia justo si se aparta de las objetivas exigencias de la profesionalidad y procede de acuerdo con criterios ajenos a ésta, por muy recta que pueda ser su intención al obrar de ese modo. Su autoridad moral para rechazar injerencias político-partidistas queda en entredicho si él mismo se deja llevar por motivos de esta índole en sus actuaciones como inspector. Pero, si el Inspector está expuesto a encontrarse en sí mismo con la tentación de actuar al servicio de intereses extraprofesionales, no cabe duda de que la tentación de utilizar la Inspección como instrumento al servicio de intereses ajenos a los de la Inspección misma puede resultar muy fuerte en quienes asumen la responsabilidad política de la Administración educativa. Una cosa es la legitimidad con que pueden exigir de los

funcionarios la instrumentación técnica y la ejecución de la política educativa para la que han ganado el debido respaldo democrático, exigencia a la que los funcionarios han de responder *iuxta legem* con leal profesionalidad, y otra que se pretenda instrumentalizar los servicios de la Administración, en este caso, la Inspección al servicio de intereses partidistas. A veces, la dificultad para distinguir con claridad entre legítima ejecución de una política democráticamente avalada y actuaciones de interés partidista de los responsables políticos favorece tanto la tentación de éstos de poner al servicio de sus intereses de partido (cuando no de los político-personales) determinados instrumentos administrativos, como, por otro lado, la suspicacia extrema del funcionario que, al amparo de esa confusión, pretende rehusar, asimismo por intereses partidistas, lo que es una legítima exigencia que debe satisfacer, como se ha dicho, con leal profesionalidad. Ante la presión de claras exigencias partidistas, ninguna defensa más segura que precisamente la profesionalidad y, en concreto, la estricta sujeción a la legalidad constitucional.

- Profesionalidad y cualidades personales

En cuanto a las *cualidades personales* que deben adornar al Inspector, conviene evitar dos extremos: por una parte, el de hacer de éstas tal descripción y exigencia que tracemos la imagen de un ser excepcional, tal que, justo por excepcional, no puede darse sino muy escasamente; por otra, la de considerar que esas cualidades pertenecen al capítulo de adornos, cuya ausencia no afecta a la calidad substantiva de la práctica inspectora. Entre ambos extremos, es necesario afirmar que hay, en efecto, cualidades personales sin las cuales la práctica inspectora no puede responder a exigencias mínimas de calidad ni resultar profesionalmente aceptable. Ese tipo de cualidades, el modo de proceder que ellas

hacen posible, son por eso, puede decirse, exigencias de la misma profesionalidad. Ante un inspector desabrido o colérico, que pierde su autocontrol y humilla a un profesor, no estamos simplemente ante una persona inmadura y desagradable, sino sencillamente, y por muchos que sean sus títulos de excelencia académica, ante un mal profesional. Entre las cualidades personales que habrían de exigirse por razones profesionales a todo inspector, habrían de incluirse, en todo caso y al menos, las de autodominio, prudencia, ponderación, objetividad, ecuanimidad, firme flexibilidad o flexible firmeza, capacidad de comunicación, dotes que pueden resumirse en la de madurez y «salud mental», así como la espontánea disponibilidad a escuchar y atender a los demás, cualidad esta última que enlaza con otras exigencias que pertenecen al ya ámbito de las exigencias éticas profundas, y que expresan todo un *talante*, como son las de exquisito respeto a las personas, respeto del que nacen espontáneamente modos de actuación que conectan directamente con el sentido participativo, colaborativo, democrático, sin merma alguna de la rigurosidad de las actuaciones de control y que hacen más fácil la consecución de objetivos de mejora de la educación.

La menor atención que se presta a las cualidades personales parece favorecida por la dificultad de comprobarlas por un procedimiento objetivo incontrovertible. Y, ciertamente, a diferencia de lo que ocurre con la posesión de conocimientos, técnicas y habilidades, la de estas cualidades no puede ser objetivada mediante un conjunto de meras pruebas aisladas y concentradas en un determinado momento dentro de un proceso selectivo, sino que sólo puede atestigüarse (y este término es aquí el más adecuado) mediante una línea de conducta sostenida y reconocida a lo largo de una larga experiencia que, por principio, no puede darse antes de una determinada edad. La exigencia de que quienes

aspiran al ejercicio de la función inspectora hayan permanecido en el de la actividad docente durante no pocos años se revela sumamente prudente también por este motivo: porque sólo mediante el examen de la línea personal de conducta en las relaciones con iguales, superiores y subordinados, a lo largo de una larga trayectoria puede detectarse la presencia o ausencia de ese tipo de cualidades y en qué grado. Al menos, será posible comprobar que el candidato al ejercicio de las delicadas actividades de inspector de educación no presenta rasgos caracterológicos que le incapacitan para ellas, como sería no ya la falta de determinadas cualidades, sino la manifiesta posesión de los vicios contrarios.

#### **PROFESIONALIDAD Y AUTORIDAD DEL INSPECTOR**

El inspector de educación al que nos referimos en cuanto aquel mediante el que el poder público, la autoridad educativa, ejerce su competencia inspectora es, por definición, un agente de la autoridad, revestido, él mismo, de autoridad. Las normas, además, confieren de modo expreso al inspector de educación la consideración de autoridad pública. Pero conviene saber que esa autoridad «legal» en el ejercicio de sus funciones no supe, ni oculta, sino que enfatiza y agrava la falta de autoridad profesional. La autoridad profesional genera autoridad «moral», garantiza una eficaz práctica inspectora y hace innecesario las más veces el recurso a la autoridad legal. La falta de autoridad profesional y, consecuentemente, de autoridad moral hace con frecuencia incurrir en el autoritarismo, pero el autoritarismo no oculta la falta de autoridad profesional y moral sino que la hace más evidente y acarrea así al incompetente el mayor desprestigio: a la falta de preparación técnica se une en el autoritarismo la escasa altura humana y moral que en él se revela.

#### **PROFESIONALIDAD Y SELECCIÓN DE LOS INSPECTORES DE EDUCACIÓN**

Dentro de los supuestos de futuro en los que se mueven estas consideraciones, los agentes mediante los cuales el poder público ejercerá su competencia-función de inspección sobre el sistema educativo se verán afectados por la misma suerte que haya de corresponder a los funcionarios en general. Pero, en cualquier caso, los procedimientos y criterios de selección de las personas a las que se encomiende el desempeño técnico de la actividad inspectora educativa no deberán ser sino los que permitan asegurar que poseen los conocimientos, habilidades, técnicas, dotes y «virtudes» que antes se han señalado como integrantes de la profesionalidad que ha de exigírseles. *A sensu contrario*, en la selección de inspectores deben quedar deserrados por completo los criterios de carácter político partidario/partidista. Desde el punto de vista político, no cabe otra exigencia que la general de identidad con los comunes principios democráticos constitucionales, identidad que ha de darse por supuesta, salvo prueba en contrario, en todo ciudadano y que, por lo mismo, no se somete a prueba específica en los procesos de acceso a la función pública. Cualquier exigencia que vaya más allá de ésta se sitúa, por definición, entre las de identidad partidista y es evidente que la exigencia de identidad con una particular opción política partidista como condición de acceso al desempeño de funciones públicas es inconstitucional. Es cierto que quienes se propongan aplicar ese criterio no cometerán la torpeza de hacerlo explícito, sino que, simplemente, lo harán efectivo de hecho, de modo más o menos sutil. Se librárá así el procedimiento de la tacha formal de inconstitucionalidad, pero no por eso habrá dejado de ser moralmente repugnante e incluso, tarde o temprano, políticamente contraproducente para sus mismos «beneficiarios». En términos positivos, el procedi-

miento de selección de inspectores, y esto vale tanto para la de inspectores «públicos» como para la de inspectores «privados», deberá poder comprobar si el candidato satisface los distintos tipos de exigencias a las que se ha hecho referencia: las de preparación científico-técnica (conocimientos, habilidades, técnicas), las deontológicas, las caracterológicas. Por otra parte, es obvio que el grado de excelencia en que el candidato ha de satisfacer esas exigencias no es, por definición, el máximo que cabe esperar que logre tras una larga experiencia de práctica correcta de la inspección educativa. La naturaleza misma de cada uno de estos tipos de exigencia determina los medios que han de emplearse en su comprobación.

En cuanto a los conocimientos exigibles, y de acuerdo con la posición antes sustentada, el procedimiento que se emplee debe asegurar que la Inspección se provee de efectivos de las distintas especialidades precisas en el número que, en cada caso, sean necesarios los de una u otra. Sin duda, es la posesión de saberes y técnicas la que puede comprobarse con más facilidad, concreción y exactitud. Eso explica que muchas veces la selección parezca decidirse en razón de esos conocimientos teóricos y prácticos. Estos, en todo caso, aunque no sean requisito suficiente, son imprescindibles, de modo que constituyen un criterio negativamente seguro: quien no los posea en el grado exigible no debe ser admitido al ejercicio de la función inspectora educativa. Y ese grado, por lo que hace a los conocimientos científicos propios de la especialidad correspondiente, es muy notable, ya que no debe ser inferior a aquél en que poseen esos conocimientos los mejores entre quienes han de ser objeto de las actuaciones inspectoras-evaluativas.

En lo que se refiere al sentido ético y las dotes caracterológicas ya señaladas, ha de atenderse con la máxima objetividad posible a la trayectoria del candidato tal como puede ser atestiguada por los infor-

mes que componen su «historial» profesional y los que se obtengan en el curso del proceso mismo de selección. Esta comprobación no debiera ser difícil en un sistema educativo en el que se lleven a cabo con la debida regularidad y con el exigible rigor la evaluación de los profesores por parte de los diversos agentes que en ella pueden intervenir y, entre ellos, de modo muy especial la Inspección, de modo que puede decirse que tanto más fácil será la comprobación de esas dotes cuanto mejor haya funcionado la Inspección misma.

#### **EXPERIENCIA DOCENTE, ACCESO A LA INSPECCIÓN Y CARRERA DOCENTE**

Para poder optar al ejercicio de la función inspectora educativa, deberá ser también en el futuro *conditio sine qua non* el haber ejercido la actividad docente durante un notable período de tiempo. Son muy diversas las razones por las que debe mantenerse esa exigencia. Acabamos de señalar que sólo mediante el examen de una larga trayectoria profesional pueden comprobarse una conducta deontológicamente correcta y la posesión de determinadas dotes personales imprescindibles para una aceptable práctica inspectora. La experiencia docente permite consolidar y perfeccionar los propios conocimientos teóricos y, sobre todo, la capacidad, conocimientos y arte didácticos, esto es, el saber-hacer propio del docente en cuanto tal. La experiencia, en este caso, docente proporciona un saber que es imposible adquirir por otras vías y sin el cual el inspector queda desprovisto de referencias seguras para situarse ante cualquier situación inédita en el ámbito educativo en el que se movía y se mueve. El especial conocimiento que de una ciudad obtenemos en el largo caminar por sus calles nunca lo podremos alcanzar con el más minucioso y aun exhaustivo estudio que de esa ciudad hagamos sobre los más extensos informes, las más completas

guías turísticas y aun la más amplia literatura sobre ella. Por eso, debiera quedar fuera de discusión que para ser inspector es preciso haber sido profesor en el ámbito correspondiente durante bastante tiempo.

Cabría decir, en suma, que habrían de ser los mejores entre los profesores quienes accedieran a la Inspección educativa. Para lo cual es preciso, antes, que la Inspección presente atractivo suficiente como para suscitar en los mejores el deseo de acceder a ella. Y ese atractivo no puede ser sólo el de una promoción administrativa y una mejor consideración retributiva. Por encima de esos motivos de atracción, que debieran darse y que, una vez asegurados, no serían suficientes precisamente para los mejores, ha de estar el funcionamiento mismo de una Inspección que sea percibida por los profesores como un instrumento vivo, dinámico, eficaz, competente, cercano, de mejora de la Educación. El mayor atractivo que puede y está obligada a presentar la Inspección es el de su prestigio sólidamente fundado en la alta profesionalidad de quienes la integran, entendida la profesionalidad con todos los ingredientes que se han señalado.

La función inspectora es cualitativamente distinta de la docente, pero es igualmente evidente la esencial relación entre una y otra; y esa relación permite, sin contradicción, considerar el acceso a la Inspección como la culminación de la carrera docente. De aquí, sin embargo, no se deriva que la actividad inspectora sea docente ni, menos aún, que los inspectores hayan de tener, administrativamente, la consideración de docentes.

## **SOBRE LA ORGANIZACIÓN BÁSICA DE LA INSPECCIÓN TÉCNICA DE EDUCACIÓN EN ESPAÑA**

### **INSPECCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EDUCATIVAS**

La configuración administrativa de la Inspección viene determinada, en España, en

primer término, por la propia estructura constitucional del Estado como Estado de Autonomías y la distribución de competencias educativas que de ella se deriva, tal como las normas que integran el bloque de la constitucionalidad la establecen. En este reparto competencial, al Estado le está expresamente reconocida una competencia de alta inspección educativa, cuyos fines y actuaciones son distintos de los de la Inspección técnica de cada una de las Administraciones. El ejercicio de la alta inspección, que reviste un carácter jurídico, puede requerir en algún momento algún tipo de intervención *in situ*, en algún Centro educativo. Pero, aun en este supuesto, irrelevante en sí a efectos competenciales, su actuación no se confunde con la de la inspección técnica ordinaria, ni se produce invasión alguna de la competencia autonómica, puesto que, por definición, la alta inspección, si actúa como tal, está exclusivamente referida a asuntos de competencia estatal (*cfr.* STC 6/1982, de 22 de febrero. BOE de 22 de marzo de 1982, FF.JJ. 1, 5 y 11). En cuanto a la Inspección técnica, en el orden de distribución competencial, corresponde al Estado el establecimiento de las normas básicas a las que ha de ajustarse su funcionamiento y organización, en tanto a cada una de las Administraciones educativas le competen el desarrollo dispositivo de esas normas básicas estatales y todas las decisiones administrativo-ejecutivas y gestoras por las que se determina la concreta organización de la propia Inspección técnica y se regula y dirige el funcionamiento de ésta en el respectivo ámbito territorial.

### **EL MODELO BÁSICO COMÚN, FUNCIONAL, ESTATUTARIO Y ORGANIZATIVO DE LA INSPECCIÓN DE EDUCACIÓN**

Las normas básicas estatales (legales y reglamentarias) determinan el cuadro mismo de las funciones inspectoras en el ámbito

educativo y establecen las bases del régimen estatutario de los funcionarios inspectores. Vienen con esto a configurar el que podría decirse «modelo básico común» de Inspección. Entre los extremos fijados por el Estado con carácter básico están la constitución de un cuerpo de Inspectores de Educación con carácter nacional y los requisitos y procedimientos para el acceso a dicho cuerpo, así como para la movilidad de los funcionarios a él pertenecientes por todo el territorio estatal mediante concursos de traslados. Cabe subrayar que la normativa básica actual no impone, pero no sólo no impide el establecimiento de especialidades en la organización que de su propia Inspección cada Administración lleve a cabo, sino que viene a dar por supuesta la efectiva necesidad de que la Inspección en todo caso se articule por especialidades. Ante esto, y desde la posición aquí sostenida, según la cual la organización por especialidades constituye una exigencia esencial derivada de la naturaleza misma de la Inspección referida a un sistema educativo complejo, habría que propugnar que la normativa básica se modificara para recoger como expreso mandato esa exigencia; pero también cabe entender que, justo en virtud de la esencialidad de esa exigencia, la Inspección terminará por quedar configurada conforme al principio de especialización, aun cuando éste no se vea robustecido en esta materia por una imposición legal o reglamentaria estatal básica.

#### **GARANTÍAS DE LA IDENTIDAD SUBSTANTIVA DE LA INSPECCIÓN DE EDUCACIÓN EN TODA ESPAÑA**

No faltan quienes, a juzgar por sus manifestaciones, parecen considerar insuficiente el grado de concreción del que antes se ha llamado modelo básico común de Inspección. Y sin duda habrían de examinarse las razones en que fundan su posición.

Pero en todo caso conviene advertir que resultaría constitucionalmente inviable, políticamente preocupante y aun «técnicamente» rechazable cualquier pretensión de imponer la homogeneidad hasta extremos de uniformismo que sólo pueden darse en un sistema estatal de absoluto centralismo y en un sistema educativo en una fase primaria de evolución. Por otra parte, no hay razones para temer una dispersión tal en los concretos modelos organizativos establecidos por las diversas Administraciones educativas que pueda perjudicar a la unidad básica o substantiva del propio sistema e impedir la comunicación y movilidad entre las distintas Inspecciones e Inspectores. A partir de un cuadro común de funciones inspectoras educativas fijadas por la norma básica legal, no cabe sino esperar que los instrumentos construidos para ejercerlas presenten a su vez rasgos sustanciales comunes. El principio según el cual unas mismas funciones reclaman órganos de semejante estructura expresa una fuerza «natural» capaz de imponerse a cualquier intento de violentarla. No hay, pues, motivos para temer que se produzca tal dispersión organizativa de las diversas inspecciones que desaparezca toda semejanza entre ellas y se impida o al menos se dificulte gravemente la comunicación entre los respectivos inspectores, así como la movilidad de éstos por todo el territorio del Estado.

#### **LA RESPONSABILIDAD DE LOS INSPECTORES Y, EN ESPECIAL, DE SUS ASOCIACIONES EN LA SALVAGUARDIA DE LA UNIDAD SUBSTANTIVA DE LA INSPECCIÓN COMO ELEMENTO VERTEBRADOR DEL PROPIO SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL**

La unidad substantiva de la función inspectora y, consecuentemente, de su organización en toda España constituye sin duda uno de los factores de vertebración del propio sistema educativo. En mantener esa unidad substantiva, funcional y organizati-

va de las diferentes Inspecciones técnicas, no sólo en el plano de las normas legales y reglamentarias básicas, sino en su efectivo funcionamiento, en asegurar, propiciar, fomentar la comunicación entre los inspectores de Educación en toda España, en la mutua transmisión de ideas y experiencias, para enriquecimiento de todos, les corresponde un papel de primer orden a los propios inspectores especialmente mediante asociaciones de ámbito estatal. Como en otro lugar se ha estimado oportuno advertir: «Este tipo de instituciones, al igual que las propias formaciones políticas de proyección y ámbito estatal, vienen a ser como *fuerzas transversales* que hacen que la pluralidad y heterogeneidad de los integrantes del Estado encuentren respetuosa acogida en la unidad de éste, al igual que el lazo que las abraza hace de una multitud de las más variadas flores un único ramo en el que la belleza de cada una no se debilita, sino que resalta aún más sumada a la de las otras. Este tipo de instituciones tiende ahora a dotarse de una estructura interna ajustada a la del reparto territorial del poder político. Pero, si razones "operativas" pueden aconsejarles ese acomodo a la nueva realidad, deben a la vez reforzar, también en su estructura y funcionamiento, los elementos que no sólo preservan, sino que robustezcan su condición de estatales, si no quieren experimentar una transmutación que de hecho les prive de toda virtualidad precisamente como estatales. Si quieren, como deben, actuar en defensa de los valores e intereses antes dichos, han de empezar por asegurar su propia identidad estatal...»<sup>14</sup>.

#### TENSIONES DE LA INSPECCIÓN, TENSIONES DEL INSPECTOR

- Un examen, aun somero, del papel que ha de desempeñar la Inspección

a la que nos referimos y, en concreto, el Inspector, atendidas las funciones y atribuciones que a éste le corresponden, las exigencias de su estatuto funcional y el lugar que, por todo ello, ocupa en el entramado de relaciones en el que ha de desenvolverse permite advertir las fuertes tensiones a las que Inspección e Inspector se hallan sometidos. Conviene tomar nota de ellas y de su inevitabilidad. Se trata, en efecto, de tensiones nacidas de la propia naturaleza de las funciones inspectoras. Es inútil pretender eliminarlas; es, por lo mismo, preciso asumirlas, saber que ha de convivirse con ellas, que son parte de la substancia de este «trabajo» y una de las poderosas razones por las que al Inspector ha de exigírsele un nivel técnico y una calidad humana muy notables.

- El Inspector estará inevitablemente afectado por la tensión, que se hace presente, de modo general, transversalmente, en toda su actividad, entre, por una parte, la condición de «profesional», que ha de atender a las exigencias objetivas de la ciencia y el arte de la inspección, y, por otra, la condición de funcionario que, en cuanto tal, actúa como «autoridad pública» y ha de hacer efectivas, en lo que le corresponda, decisiones que responden a una determinada política educativa. Ya se ha dicho que la atención del Inspector a los requerimientos de su condición de funcionario no contradicen a su profesionalidad, sino que, por el contrario, se sitúa entre las exigencias de esta misma; pero eso no hace desaparecer, sino que, justamente, acentúa la tensión di-

(14) T. GONZÁLEZ VILA: *Estado de autonomías y educación* (ponencia elaborada para el V Congreso de Educación y Gestión, Madrid, 18, 19 y 20 de noviembre de 1999, pendiente de publicación).

cha, al situarla justo en el corazón mismo de su específica profesionalidad.

- Esta tensión queda perfectamente ejemplificada por la que nace de la naturaleza misma de las dos funciones que aquí se han presentado como esenciales a la Inspección educativa: la de control y la de asesoramiento. La idea de control, con pleno fundamento en su realidad, va acompañada de connotaciones «negativas», como función propia de quien, justo en su condición de funcionario y aun de «autoridad pública», ejerce de uno u otro modo un poder sobre el controlado, en tanto que la de asesoramiento evoca en primer término un servicio profesional que no se presenta necesariamente como respuesta a una deficiencia, sino que puede aparecer como ayuda al perfeccionamiento. Pero no cabe duda de que, cuando se superponen estos dos rostros, el de controlador y el de asesor, ambos ven alterados sus rasgos definitorios «puros». El inspector habrá de controlar también para asesorar y aun lo hará con especial acierto justo porque como controlador ha podido comprobar las concretas necesidades del asesorado. Pero no podrá eludir la tensión que genera el ejercicio de esas dos funciones. Deberá controlar sin que su dimensión de asesor debilite el control y deberá asesorar sin que su dimensión de controlador perjudique a la relación de confianza sin la cual el asesoramiento puede perder eficacia.
- En general, el Inspector habrá de contar con la inevitable tensión entre la superioridad jerárquico-administrativa en que se sitúa respecto de los inspeccionados y la igualdad con éstos exigida en la aplicación

de determinados procedimientos. Ciertamente las diversas actividades mediante las cuales se lleva a cabo el control no tienen por qué responder a unos modos, estilo y talante que refuercen los aspectos «ingratos» que puedan presentar. Sin duda, las actuaciones inspectoras, aun las más clara y directamente controladoras, pueden y deben llevarse a cabo en un marco de relaciones de participación colaborativa, presididas por el máximo respecto a las competencias y, por supuesto, a cuantas personas intervienen en los procesos sobre los que aquéllas recaen. Pero aun ese talante dialogal, democrático, colaborativo, en el ejercicio del control no impedirá la ineludible tensión que sin duda el inspector ha de experimentar entre, por una parte, la posición de superioridad jerárquica en que se sitúa quien ejerce, por más que delegadamente, una función del poder en relación con aquéllos sobre los que recaen las correspondientes actuaciones y quien, por otra parte, quiere proceder conforme a modelos de actuación que responden a supuestos de igualdad de todos los intervinientes. Es una tensión con la que el inspector habrá de convivir. Cualquier pretensión de eliminarla dará lugar bien a modos de actuación que refuercen el rechazo de los diversos sectores de la comunidad educativa, bien a un efectivo abandono de las responsabilidades controladoras. En todo caso es empeño inútil y fuente tanto de graves sufrimientos, como de solemnes ridículos, el de pretender negar y eliminar la asimetría constitutiva de determinadas relaciones como las de inspector-inspeccionado, al igual que, por ejemplo, las de padre-hijo o profesor-alumno. Y quien consi-

derara que la superación de esas asimetrías constituye una exigencia democrática revelarían una preocupante confusión mental que arrojaría serias dudas sobre su idoneidad para asumir puestos de responsabilidad en cualquier ámbito de actividad, pero, sobre todo, en el de la Educación.

- Pero la tensión profesional-funcionario no se produce sólo en dirección descendente sino también en dirección ascendente: en las relaciones del inspector con las autoridades administrativo-políticas. En sus actuaciones de dirección descendente, el Inspector ha de cuidar, como componente ético de su profesionalidad, el respeto hacia los destinatarios de aquéllas. En sus actuaciones de dirección ascendente, el inspector ha de salvar su independencia, amparado en su profesionalidad, sin merma de su subordinación jerárquica funcional y de la lealtad en el cumplimiento de las directrices que legítimamente le imparten las autoridades educativas.
- Puede decirse que el puesto del Inspector es un puesto en tensión por lo mismo que se constituye en el *cruce* de las relaciones Administración-administrados y en él mismo confluyen esos dos extremos. Cabría decir que el del Inspector es un *puerto-cruce*, el puesto de un mediador tensado entre y por aquéllos cuya positiva relación ha de hacer posible, fomentar, enriquecer.

## LLAMADA DEL FUTURO, VOCACIÓN AL INSPECTOR CON VOCACIÓN DE INSPECTOR

Si el de Inspector es un *puerto-cruce*, es a la vez, aunque no haya de ser un *puerto-cruce*, sin lugar a dudas un *puerto crucial*, por su importancia para asegurar a todos las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio del derecho a la Educación y contribuir al logro del más alto nivel de calidad en ésta; y es, por esto, un puesto privilegiado por la trascendencia que puede tener en el proceso de construcción de una sociedad cada vez más justa y humana. La llamada del futuro es la llamada a unirse a ese grande y permanente proyecto y es así vocación muy directamente dirigida a quien «de oficio» tan específica y directamente se vincula a las tareas de cimentación de esa sociedad futura mejor. Entre las profesiones para las cuales cabe hablar de vocación en el sentido más propio de este término, hay, pues, razones para situar, junto a la de educador, la de inspector que de alguna manera participa de la condición de formador de educadores. El carácter vocacional de una profesión no resta nada al rigor en el ejercicio de ésta, sino que, por el contrario, es la mejor garantía para asegurarlo. Las consideraciones que aquí quedan formuladas permiten advertir esa dimensión vocacional de la inspección educativa. Quien adopte esta perspectiva vocacional y la cultive no sólo mantendrá el aliento necesario para desempeñar su tarea en las ocasiones más duras y la llevará a cabo con más calidad profesional, sino que, además, encontrará la más profunda y sólida gratificación: la de una plena autorrealización también como persona.