

ÍNDICE

<i>Prólogo</i>	23
<i>Introducción</i>	27
Capítulo 1. HISTORIA DE LA INSPECCIÓN DE EDUCACIÓN	
EN ESPAÑA: 1812-1978	33
1. Empecemos por la palabra	33
2. Clarificación previa	35
3. Los primeros pasos: 1812-1814 y 1820-1823	38
4. Restauración y Reformismo absolutista: 1814-1820 y 1823-1833 ...	40
5. Hacia la creación de la Inspección profesional de educación: 1833-1849	41
6. Crisis y continuidad inspectora: 1868-1874	45
7. El período de la Restauración: 1874-1931	46
8. La Inspección de educación de la II República: 1931-1939	52
9. La Inspección de educación en la Dictadura del General Franco: 1936-1975	53
10. La Inspección de educación en la Constitución de 1978	56
11. Perspectivas de análisis sobre la historia de la Inspección de educación	60
<i>Bibliografía</i>	65
Capítulo 2. LA INSPECCIÓN DE EDUCACIÓN EN EL SISTEMA EDUCATIVO	
ESPAÑOL	67
1. Introducción	67
2. Marco normativo básico de referencia	68
2.1. La inspección educativa en las Leyes (educativas) posconstitucionales en el Estado español	70
3. Organización y funcionamiento de la inspección educativa en el ámbito de gestión del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte ...	72
3.1. Aspectos introductorios	72
3.2. Organización y funcionamiento de los Servicios Provinciales de Ceuta y Melilla	73

4. Organización y funcionamiento de la inspección educativa en el ámbito de gestión de las Comunidades Autónomas de España	76
4.1. Generalidades conceptuales	76
4.2. La Inspección educativa en las Comunidades Autónomas del Estado español (17). Cuestiones generales	76
4.3. Normativa propia (específica) de las Comunidades Autónomas (17): organización y funcionamiento de sus inspecciones educativas. Cuestiones centrales	78
4.3.1. Comunidad Autónoma de Andalucía	78
4.3.2. Comunidad Autónoma de Aragón	80
4.3.3. Principado de Asturias	80
4.3.4. Islas Baleares	81
4.3.5. Canarias	81
4.3.6. Cantabria	81
4.3.7. Castilla-La Mancha	82
4.3.8. Castilla y León	83
4.3.9. Cataluña	84
4.3.10. Extremadura	85
4.3.11. Galicia	86
4.3.12. La Rioja	87
4.3.13. Comunidad de Madrid	87
4.3.14. Región de Murcia	88
4.3.15. Comunidad Foral de Navarra	89
4.3.16. País Vasco	89
4.3.17. Comunidad Valenciana	89
5. La Alta Inspección del Estado en materia educativa	90
6. Conclusiones	92
<i>Bibliografía</i>	94

Capítulo 3. LA INSPECCIÓN EDUCATIVA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: EL CASO DE CASTILLA-LA MANCHA	97
1. Introducción	97
2. La Inspección de Educación en Castilla-La Mancha	98
2.1. Funciones y atribuciones de la Inspección en Castilla-La Mancha	98
2.2. Principios de actuación de la Inspección	105
3. Estructura de la Inspección de Educación en Castilla-La Mancha	106
3.1. Órganos centrales: La Inspección General de Educación	106
3.2. Órganos periféricos	108
3.3. Órganos para el asesoramiento y la participación	111

4. Planes de Actuación de la Inspección de Educación	111
4.1. Plan General de Actuación de la Inspección de Educación	111
4.2. Planes Provinciales de Actuación	111
<i>Bibliografía</i>	113
Capítulo 4. LA ALTA INSPECCIÓN DE EDUCACIÓN	115
1. Introducción	115
2. La Alta Inspección	118
3. Organización y funcionamiento de la Alta Inspección	121
4. Funciones de la Alta Inspección	122
5. Plan de trabajo de la Alta Inspección	124
5.1. Actuaciones del área de Alta Inspección de la Subdirección General de Inspección	124
5.2. Actuaciones de las Áreas de Alta Inspección en las diferentes Comunidades Autónomas	126
6. Actuaciones de la Alta Inspección	127
7. Seguimiento y control de las disposiciones en materia educativa de las Comunidades Autónomas	129
<i>Bibliografía</i>	131
Capítulo 5. LA DIMENSIÓN ADMINISTRATIVA DE LA INSPECCIÓN EN LOS CENTROS ESCOLARES. CUESTIONES CENTRALES	133
1. Introducción	133
2. El Ordenamiento Jurídico. Concepto de Derecho Administrativo y su ubicación en el conjunto de nuestro Ordenamiento	134
2.1. Concepto de Derecho Administrativo y su ubicación en el conjunto de nuestro Ordenamiento	135
3. Fuentes del derecho administrativo y su implicación en las tareas de la inspección educativa: leyes y reglamentos. Principios que rigen su aplicación	136
3.1. Las fuentes superiores del Ordenamiento Administrativo	137
3.2. El Reglamento y las fuentes subordinadas del Ordenamiento ...	139
3.2.1. Clasificación de los Reglamentos	139
3.2.2. Otras Fuentes del Ordenamiento administrativo	140
3.3. Principios que rigen su aplicación: la limitación reglamentaria ..	141
3.4. La Inspección Educativa como garante del cumplimiento del Ordenamiento administrativo	142
4. Principios generales de organización estatal [Administraciones Públicas] y su incidencia en el hecho educativo: descentralización y desconcentración	143
4.1. El principio de descentralización	143

4.2. El principio de desconcentración	143
4.3. La descentralización territorial y su incidencia en el fenómeno educativo a nivel administrativo: referencia a los artículos 148 y 149 CE ...	144
5. Acotación de lo que debe entenderse por sistema educativo y, de forma derivada, por sistema escolar	145
6. La Administración educativa y su relación con la organización, la supervisión, la legislación, la planificación y la política escolar	146
7. La Inspección como órgano [técnico] de la Administración educativa. Relaciones administrativas y principios de ordenación jurídica de la inspección educativa. La Administración educativa: principios fundamentales que rigen su funcionamiento	148
7.1. La Inspección Educativa como órgano técnico de la Administración educativa	148
7.2. Relaciones administrativas y principios de ordenación jurídica de la inspección educativa	149
8. Reflexiones finales sobre la interrelación de la función inspectora y el Derecho Administrativo	150
9. Conclusiones	152
<i>Bibliografía</i>	153
Capítulo 6. LA INSPECCIÓN EDUCATIVA: FUNCIONES Y ATRIBUCIONES	155
1. Introducción	155
2. Breve recorrido histórico de las funciones de la Inspección Educativa ..	155
3. Las funciones de la Inspección Educativa	158
3.1. La supervisión y control	159
3.2. La evaluación	162
3.3. El asesoramiento e información	165
4. Atribuciones de la Inspección Educativa	167
5. Conclusiones	170
<i>Bibliografía</i>	171
Capítulo 7. LOS PLANES DE ACTUACIÓN DE LA INSPECCIÓN EDUCATIVA ..	175
1. Introducción	175
2. Aproximación conceptual al Plan General de Actuación de la Inspección Educativa	177
3. Características, tipos y elementos de los Planes de Inspección	179
3.1. Características	179
3.2. Tipos de Planes de Inspección	181
3.3. Elementos de los Planes de Inspección	182
4. Fuentes y contenidos de los Planes de Inspección	184

5. Los planes de supervisión en las Comunidades Autónomas de España ..	186
5.1. Desarrollo autonómico y planes de actuación	186
5.2. Los Planes Generales de Actuación de las Comunidades Autónomas	187
6. Conclusiones	197
<i>Bibliografía</i>	200
Capítulo 8. TÉCNICAS Y PROCEDIMIENTOS EN LAS VISITAS DE INSPECCIÓN ..	201
1. Introducción	201
2. Justificación de la visita de inspección	202
3. La visita como atribución de la Inspección	203
4. Definición y objetivos de la visita	207
5. Características de la visita	208
6. Procedimiento de una visita	209
7. Requisitos de la visita	216
7.1. Requisitos técnicos	216
7.2. Requisitos de actitud	217
8. Clasificación de las visitas	218
9. Instrumentos técnicos de apoyo para las visitas	219
10. Conclusiones	221
<i>Bibliografía</i>	222
Capítulo 9. TÉCNICAS Y PROCEDIMIENTOS EN LOS INFORMES DE LA INSPECCIÓN EDUCATIVA	223
1. Introducción	223
2. Los informes de Inspección	224
2.1. Definición	224
2.2. Características	225
2.3. Partes	226
2.4. Cualidades	227
3. Clases de informes	228
3.1. El acta como complemento al estudio del informe	230
4. Procedimiento de elaboración y trámite	231
4.1. Fases	231
4.2. Preparación del informe	232
4.3. Estilo y recomendaciones	235
4.4. Trámite	237
5. Los informes en la Ley 39/2015	239
6. Conclusiones	240
<i>Bibliografía</i>	241
<i>Anexo: Ejemplos de informes</i>	243

Capítulo 10. LA SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN DE LA FUNCIÓN DOCENTE	
Y DIRECTIVA	255
1. Introducción	255
2. El profesorado y el ejercicio de la función directiva: factores de calidad del sistema educativo contemporáneo	258
3. La supervisión y evaluación de la función docente y directiva	258
3.1. Las funciones interrelacionadas de la Inspección Educativa	258
3.2. La supervisión de la función docente y de la función directiva ..	260
3.3. Las finalidades de la evaluación de la función docente y de la función directiva	262
4. Procedimiento de actuación de la Inspección Educativa en la evaluación de la práctica docente y la función directiva	266
5. Conclusiones	272
<i>Bibliografía</i>	272
Capítulo 11. LA SUPERVISIÓN DE LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS	
ACADÉMICOS Y LAS RECLAMACIONES DE CALIFICACIONES	275
1. Introducción	275
2. El derecho del alumnado a que su dedicación, esfuerzo y rendimiento sean valorados y reconocidos con objetividad	276
2.1. Análisis del principio de objetividad en la actuación de los profesionales de la Educación	276
3. El procedimiento de reclamación de calificaciones en el ejercicio del derecho a una evaluación objetiva del aprendizaje	278
4. El derecho de acceso, del alumnado y de sus representantes legales a los exámenes y otros documentos de evaluación del alumnado	280
5. Funciones y atribuciones de la Inspección Educativa en el proceso de reclamación de calificaciones por parte del alumnado o sus representantes legales. El informe de la Inspección Educativa	283
5.1. Análisis del principio de discrecionalidad técnica de los órganos evaluadores y calificadoros	285
5.2. El sentido de la propuesta del inspector de educación en los procesos de reclamaciones de calificaciones	287
6. Conclusiones	293
Capítulo 12. LA SUPERVISIÓN DE LA ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD	295
1. Introducción	295
2. Las diferencias individuales y su atención educativa	296
3. El modelo de atención a la diversidad español	297
3.1. Modelos de atención a la diversidad	297
3.1.1. Modelo de educación diferencial	298

3.1.2. Modelo de educación inclusivo	300
4. Supervisión de la atención a la diversidad	305
4.1. Supervisión de la tutoría y orientación educativa	305
4.1.1. Supervisión de la documentación institucional	306
4.1.2. Supervisión de la acción tutorial	307
4.1.3. Supervisión de la orientación educativa	308
4.2. Supervisión de medidas, planes y programas	309
4.2.1. Supervisión de medidas de atención a la diversidad	310
4.2.2. Supervisión de planes de atención a la diversidad	311
4.2.3. Supervisión de programas de atención a la diversidad	313
4.3. Supervisión de la práctica docente	314
5. Conclusiones	317
<i>Bibliografía</i>	318
<i>Capítulo 13. INSPECCIÓN Y ESCOLARIZACIÓN: EL PROBLEMA</i>	
DE LA EQUIDAD	321
1. Introducción	321
2. Escolarización en centros sostenidos con fondos públicos. Admisión de alumnos	322
2.1. Problema I (realmente no existe problema)	322
2.2. Problema II (el problema es mínimo, pero ya se pueden ver afectadas algunas familias)	323
2.3. Problema III (en este problema, que es menor, ya intervienen aspectos ideológicos)	324
2.4. Problema IV (una cuestión técnica)	326
3. Equidad en la Educación	327
3.1. Problema V (el problema de la libertad de elección de centro y la equidad)	327
3.2. Problema VI (el problema de la discapacidad y la equidad)	328
3.3. Problema VII (el problema de la discriminación por motivos socioeconómicos y la equidad)	328
3.4. Problema VIII (el problema de la calidad y la equidad)	330
4. El Principio de Equidad y la Inspección educativa	335
5. La incorporación del principio de equidad al sistema educativo	336
6. Conclusiones	338
<i>Bibliografía</i>	339
<i>Capítulo 14. LA INSPECCIÓN EDUCATIVA Y EL ASESORAMIENTO</i>	
A LA COMUNIDAD EDUCATIVA	341
1. Introducción	341

2. El concepto de asesoramiento	343
2.1. Reseña histórica	343
2.2. Delimitación conceptual	344
2.3. Asesoramiento externo: autonomía de centros e Inspección, como concepto	345
3. Modelos de asesoramiento	346
3.1. El asesoramiento como modelo de intervención	347
3.2. El asesoramiento como modelo de facilitación	348
3.3. El asesoramiento en un modelo de colaboración	348
3.4. El asesoramiento como modelo de innovación y mejora basado en la escuela	348
3.5. Modelos europeos en el asesoramiento	349
4. La Inspección Educativa y el asesoramiento	349
5. El asesoramiento a los diferentes miembros de la comunidad educativa	351
5.1. Asesoramiento al profesorado	352
5.2. Asesoramiento a equipos directivos y órganos de coordinación docente	354
5.3. Asesoramiento a las familias o tutores legales, alumnado y otros miembros del personal de Administración y Servicios	356
6. Conclusiones	359
<i>Bibliografía</i>	360

Capítulo 15. SUPERVISIÓN Y ASESORAMIENTO DE LAS FUNCIONES DEL EQUIPO DIRECTIVO	363
1. Introducción	363
2. Dirección escolar e Inspección Educativa	363
2.1. Selección de directores	366
2.2. Documentos programáticos fundamentales	366
3. Asesoría y orientación desde la Inspección Educativa	370
4. ¡Pues que venga el inspector!	373
5. Una relación que parta de la confianza	374
6. Documentos organizativos y programáticos	376
7. Cupos del profesorado	379
8. Visitas regulares: revisión de horarios y de documentación del centro ...	381
9. Intervenciones en el centro. Actuación prioritaria y sus conclusiones: una nueva Programación de Departamento	382
10. Portafolio del director y evaluación anual de la función directiva	385
11. Comunicación regular con la Inspección Educativa	388
12. Conclusiones	388
<i>Bibliografía</i>	390

Capítulo 16. INVESTIGAR PARA INNOVAR EN LA INSPECCIÓN EDUCATIVA ..	393
1. Introducción	393
2. Investigar para innovar	394
2.1. El proceso de investigación educativa	395
2.2. Aproximación al diseño de la investigación	396
2.2.1. Tipos de muestras	398
3. Investigación cualitativa	402
3.1. Métodos de investigación cualitativa: el estudio de caso	402
3.2. Técnicas en la investigación cualitativa	404
3.3. Algunos ejemplos de investigación cualitativa asociados a la labor profesional de los inspectores de educación	406
4. Investigación cuantitativa	407
4.1. Los tipos de estadística y las variables en una investigación cuantitativa	407
4.2. Estadísticos de contraste y probabilidad asociada	410
4.3. Las variables en la investigación	413
4.4. Algunos ejemplos de investigación cuantitativa asociados a la labor profesional de los inspectores de educación	415
5. Conclusiones	416
<i>Bibliografía</i>	417
Capítulo 17. LA INNOVACIÓN EDUCATIVA: ASESORAMIENTO Y SUPERVISIÓN ..	419
1. Introducción	419
2. El contexto normativo español: retos y dificultades para la innovación	420
3. La supervisión y asesoramiento para la innovación educativa	422
4. Asesoramiento y supervisión en ámbitos sensibles a la innovación educativa	426
4.1. Asesoramiento para la innovación didáctica	427
4.1.1. Programar la innovación didáctica	428
4.1.2. Programas internacionales. Erasmus +	431
4.2. Innovar con las Tecnologías de la Información y la Comunicación	431
4.2.1. La escuela como comunidad de aprendizaje	434
4.2.2. El docente-digital	434
4.3. Innovación para mejorar la evaluación del aprendizaje	437
4.4. Asesoramiento para innovación en educación en valores	440
5. Prácticas innovadoras en los centros educativos	444
6. Conclusiones	447
<i>Bibliografía</i>	448

Capítulo 18. MECANISMOS Y MODELOS DE INSPECCIONES EFICACES	
EN EL CONTEXTO EUROPEO	451
1. Introducción	451
2. La importancia del modelo de Inspección	452
2.1. Isomorfismo coercitivo	455
2.2. Isomorfismo mimético	457
2.3. Presiones normativas	459
2.4. Condiciones para el cambio	461
3. Retroalimentación de la Inspección	463
3.1. Pruebas del impacto de la retroalimentación de la inspección ...	463
3.2. Características de una retroalimentación efectiva	464
4. Desarrollo de capacidades	467
4.1. La auto-evaluación del centro	467
4.2. Desarrollo profesional	468
5. Implicación de los agentes educativos	470
5.1. Voz	471
5.2. Elección	471
5.3. Salida	473
6. Conclusiones	473
<i>Bibliografía</i>	474
Capítulo 19. EL PAPEL DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA	
COMUNICACIÓN EN LA INSPECCIÓN EDUCATIVA	477
1. Introducción	477
2. Impacto de las Tecnologías de la Información y la Comunicación	
en el terreno educativo	478
2.1. Uso de las TIC en la gestión y organización de los centros	478
2.2. Aplicación de las TIC como recurso pedagógico	479
3. El papel de las Tecnologías de la Información y la Comunicación	
en la Inspección Educativa	481
3.1. El desembarco de las TIC en el sistema educativo español y sus	
políticas educativas	483
3.2. La justificación del significativo impacto de las TIC en las	
funciones y atribuciones de la Inspección Educativa	486
3.3. La tecnología en la Administración Educativa	488
3.4. El papel de las TIC en la Inspección Educativa como cuerpo	
docente	490
3.5. El papel de las TIC en el ejercicio de la praxis profesional	
del inspector de educación	493
4. El futuro de las TIC y la Inspección Educativa	494
4.1. Big Data y retroalimentación efectiva	495

4.2. Inteligencia de enjambre para la toma de decisiones colectiva ...	496
4.3. Microblogging corporativo	496
4.4. Multivideoconferencia	497
4.5. Aplicaciones y datos móviles	497
5. Conclusiones	498
<i>Bibliografía</i>	499
<i>Capítulo 20. LA INSPECCIÓN DE EDUCACIÓN ANTE EL SIGLO XXI. RETOS Y PROPUESTAS DE MEJORA</i>	501
1. Introducción	501
2. Valoraciones previas	502
3. Justificación teórica y práctica de nuestra posición	507
4. Claves para la modernización y futuro de la Inspección Educativa ...	511
5. Conclusiones	516
<i>Bibliografía</i>	517
<i>Anexo 1. Normativa sobre la organización y funcionamiento de la Inspección en las Comunidades Autónomas</i>	521
<i>Anexo 2. Portales de Educación de las diferentes Comunidades Autónomas</i> ...	525
<i>Anexo 3. 1000 referencias bibliográficas nacionales e internacionales para in- vestigar y leer sobre inspección y supervisión educativa</i>	527

mapa escolar, evaluar el rendimiento educativo de los centros y asesorar a los maestros sobre los métodos más idóneos para la eficacia de sus enseñanzas. De este modo, la inspección reorientaba el concepto tradicional de control sobre la naturaleza jurídica de los centros para incorporar al mismo tareas de detección y corrección de problemas técnicos. Para cumplir sus atribuciones, el art. 142 de la ley general de educación, lo que era toda una novedad, creaba un solo servicio constituido por los funcionarios que los cuerpos administrativos de la inspección. Sin embargo, a pesar de éstas buenas intenciones, la vida de la inspección comenzaría a deslizarse por una pendiente de permanente crisis que expresó con lucidez, aunque dirigiendo su voz y ojos al pasado, Adolfo Maíllo: *la inspección se pregunta hoy cuáles son el ámbito propio y la esfera y sentido de sus actividades. Quiere mirarse para reconocerse —tarea esencial para la definición y el encuentro consigo misma— en el espejo de su auténtico self profesional, que no es ya el que fue, y que atraviesa una profunda crisis de definición y de identificación*⁴⁴

10. LA INSPECCIÓN DE EDUCACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

A la muerte de Franco existían en España condiciones favorables para la implantación de un sistema político de democracia abierta. Entre estas condiciones hemos de citar la disolución de la agricultura tradicional, un acelerado proceso de industrialización, las remesas de los emigrantes, los préstamos internacionales, el incremento de la penetración del capital extranjero, el turismo, la ampliación del mercado interno, las tasas de crecimiento económico, una sociedad plenamente urbanizada, una cultura capaz de absorber la discrepancia, un creciente proceso de secularización, un ansia por salir del aislamiento internacional, etc. Hechos que habían erosionado los cimientos de la dictadura y habían trastornado el marco de creencias e ideas que habían regido en España desde la guerra civil⁴⁵. Estas condiciones se constituyeron en el trasfondo que posibilitó un cambio político liderado por Adolfo Suárez, pre-

⁴⁴ Adolfo Maíllo García, «La inspección técnica de educación general básica», *Supervisión Escolar*, Madrid, año VI, julio, núm. 17-18, 64. Aprovecho la nota para recomendar, para estos y siguientes años, por sus emotivas palabras y la información que procura, el texto de María Teresa López del Castillo, «la inspección que he vivido», *Fundamentos de Supervisión Educativa* (Madrid, La Muralla, 1993), 249-311.

⁴⁵ Sobre los modelos teóricos explicativos de la transición política española, véase Álvarez Junco, José, «Del franquismo a la democracia», en Antonio Morales Moya y Mariano Esteban de Vega (eds.), *La historia contemporánea en España*. Salamanca (Salamanca, Universidad de Salamanca, 1992), 150-170; Juliá Santos, *Hoy no es ayer. Ensayos sobre la España del siglo XX* (Madrid, RBA, 2010)

sidente de gobierno desde el 5 de julio de 1976. El nuevo gobierno, lejos de proceder a una reforma de las leyes fundamentales del franquismo, emprendió la iniciativa de preparar una nueva ley cuyo título expresaba su intencionalidad: ley para la reforma política. Una vez establecido el marco institucional bajo el dosel de esta ley, se abrió un proceso constituyente que desembocó, bajo la inspiración del modelo territorial republicano, en la aprobación de la Constitución de 1978.

Desde el primer momento quedó constitucionalizada la inspección en materia educativa, fijándose su regulación en el art. 27.8 de la Constitución con la siguiente redacción: *Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes*. Fue unánime el acuerdo político sobre la necesidad de que los poderes públicos no debían desentenderse de sus propias actividades, quedando la inspección como una potestad irrenunciable. Que el acuerdo fuese total y, sin resistencia alguna, lo prueba el hecho de que la redacción elaborada por la ponencia en el borrador de proyecto constitucional fue la misma que se fijó definitivamente en la Constitución. Es más, en el debate político, si exceptuamos alguna irrelevante intervención a través de tres enmiendas en el Congreso y otras tres en el Senado, fue un tema que no mereció, en ningún momento, la atención de los grupos políticos⁴⁶.

Obsérvese que son a los poderes públicos a quienes la suprema ley otorga la potestad inspectora. Los poderes públicos son las instituciones todas del territorio nacional que forman la voluntad del Estado y de cada uno de los territorios autonómicos. «Poderes públicos» era la expresión que mejor se avenía a un estado compuesto como el nuestro que entonces iniciaba una doble andadura de democratización y descentralización de sus estructuras. En consecuencia, la inspección se delimitaba como función de ejecución que de acuerdo al mandato constitucional de reparto de competencias se residenciaba en las Comunidades Autónomas, aunque el marco general sería el que el legislador estatal señalase. Pero el Estado, para mantener el principio de unidad constitucional, inmediatamente después crearía la figura de la Alta Inspección. Nació, como señala el art. 2 del Real Decreto 480/1981, de 6 de marzo, para garantizar el cumplimiento de las facultades atribuidas al Estado en materia de enseñanza en las Comunidades Autónomas, la observación de los princi-

⁴⁶ El debate de la materia educativa en la Constitución de 1978, presentado de manera ordenado, en *Educación y Constitución* (Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1978, 2 tomos).

pios y normas constitucionales aplicables y de las leyes orgánicas que desarrollen el art. 27 de la Constitución y, de modo singular, aquellos aspectos cuya fijación corresponde al Estado: las condiciones de expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales, y la aplicación por las Comunidades Autónomas de la ordenación general del sistema educativo y sus enseñanzas mínimas o comunes.

Como vemos, la Alta Inspección, al contrario de lo ocurrido durante la II República, no quedó impresa en el texto constitucional, como no aparece tampoco como instrumento de la Administración del Estado para la verificación de la ejecución de sus normas en los territorios autonómicos en el art. 153 de la Constitución⁴⁷. *¿Por qué el poder constituyente obvió esta figura de la inspección superior cuando existía el precedente republicano de 1931?* Probablemente su ausencia constitucional tuviera que ver, y mucho, con la necesidad de evitar que en el bloque constitucional se abrieran innecesarias heridas con el nacionalismo catalán y vasco. Su aparición en el texto constitucional hubiera sido interpretada por los grupos políticos nacionalistas como la inercia de una obstinación centralista, de una presión o agobio del Estado sobre las autonomías, lo que hubiera sido perjudicial para el deseado consenso educativo y de la nueva organización territorial española.

Apareció en escena a través de los Estatutos de Autonomía del País Vasco y Cataluña aprobados en diciembre de 1979, en cuyos artículos 16 y 15 respectivamente, se recoge la Alta Inspección como garante de las normas constitucionales. Pero apareció no sin resistencias, pues precisamente los nacionalistas catalanes y vascos plantearon ante el Tribunal Constitucional conflicto de competencias. El Tribunal Constitucional, en sentencia de 1982⁴⁸, no compartió los argumentos de los grupos nacionalistas y dio la razón al Estado,

⁴⁷ La Alta Inspección es un instituto de la Administración del Estado extendido a distintos sectores, desde la sanidad a la educación. Más aún: un sector de la doctrina sostiene que tiene un carácter general relativa a las materias que la Constitución reserva competencias normativas al Estado, aunque no esté regulada en determinados sectores. Estaríamos ante un Alta Inspección implícita allí donde no está regulada. Ignacio de Otto, «Ejecución de la legislación del Estado por las Comunidades Autónomas y su control», *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor García de Enterría* (Madrid, Civitas, 1991), 3380

⁴⁸ La Alta Inspección en materia educativa fue regulada por Real Decreto 480/1981, mientras el Tribunal Constitucional se pronunció mediante la Sentencia 6/1982, de 22 de febrero. Junto al control, la otra técnica propia de un Estado compuesto es la cooperación. En este sentido, debemos señalar un intento de mejorar las relaciones y técnicas de cooperación entre las administraciones públicas y el Estado lo dispuesto en la recién aprobada Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en cuyo título III fija los principios generales de las relaciones interadministrativas, el deber de colaboración y las relaciones electrónicas entre Administraciones Públicas.

con lo que se reforzó el papel constitucional del Estado en materia educativa. Una Alta Inspección integrada en las estructuras periféricas del Estado, y que sería refrendada en la ley orgánica del derecho a la educación de 1985. Cuestión distinta es la capacidad inspectora que tiene en la realidad la Alta Inspección, que hasta la fecha se ha mostrado débil por mor de un proceso de descentralización que no está cerrado porque sigue pendiente de resolverse nuestra identidad compartida. Y, todo ello, en el contexto de un proceso, aunque incierto, pero de momento imparable, de federalismo supranacional, que a su vez condiciona a todas nuestras instituciones. Y la Alta Inspección no es ajena a esta experiencia histórica⁴⁹.

A partir de aquí, la inspección de educación vivió un importante cambio en su organización y funcionamiento a raíz de la llegada de los socialistas al poder en 1982, como fue la supresión de los tradicionales cuerpos de inspección de enseñanza de primaria y medias, incluida la de formación profesional⁵⁰, sustituidos por el concepto de función inspectora, con el consiguiente cambio de acceso. Pero ante los problemas de naturaleza administrativa y política que provocó este modelo, con ocasión de la promulgación de ley orgánica de participación, evaluación y gobierno de los centros docentes de 1995, se regresa a la idea de cuerpo administrativo, rectificando el modelo inicial mediante la creación del Cuerpo de Inspectores de Educación⁵¹. Una

⁴⁹ Sobre nuestros problemas de identidad y la proyección de futuro cosmopolita que se cierne sobre nuestra sociedad, José Álvarez Junco, *Dioses útiles. Naciones y nacionalismo* (Barcelona, Galaxia-Gutemberg, 2016); Santiago Muñoz Machado, *Informe sobre España* (Madrid, Iustel, 2012).

⁵⁰ En junio de 1980 se promulgó por ley la creación del cuerpo especial de inspectores de formación profesional, regulando su organización mediante el Real Decreto 657/1982, de 17 de marzo. Por orden de 30 de julio de 1982 se convocó concurso de méritos para cubrir 112 plazas, cifra que coincidía con el número existente en aquel momento de coordinadores de formación profesional diseminados por provincias. La llegada de los socialistas al poder en octubre de 1982 interrumpió esta convocatoria, pues se aprobó en el parlamento una modificación de la ley de creación del cuerpo especial de inspectores técnicos de formación profesional que, al sustituir el concurso de mérito por el concurso-oposición como medio de acceso, provocó la anulación de la convocatoria de 30 de julio de 1982, lo que provocó que una parte de los afectados se dirigiesen al contencioso administrativo en busca de amparo. El partido socialista, cuando llegó al poder, no cabe duda que miraba con recelo a los cuerpos de inspección. Elías Ramírez Aísa, «La inspección educativa en las enseñanzas de Formación Profesional, 1924-1984», estudios históricos sobre la inspección educativa, 259-292.

⁵¹ Sobre el debate parlamentario de la ley orgánica de participación, evaluación y gobierno de centros de 1995: Elías Ramírez Aísa, «La inspección de educación en España, 1970-1995», *Bordón*, vol. 51, 3, 1999, 294-296. En los años ochenta se iniciaría una tendencia que los partidos políticos en las autonomías han acentuado: orillar los procedimientos meritocráticos de selección de personal funcionario, quebrando el arraigado espíritu institucional de los cuerpos de funcionarios e iniciando un auténtico descorporativismo de la función pública, con el consiguiente descrédito de la misma. Es el efecto de lo que señaló en su día el preclaro constitucionalista Manuel García Pelayo: *los órganos políticos del Estado son ocupados por conjunto de personas integradas en otras organizaciones, a cuyos criterios y disciplina están sometidos, produciéndose, de este modo, la transustancialización de la voluntad de los partidos en la voluntad del Estado*.

historia que hoy continúa bajo la orientación política de los partidos dominantes en cada momento en la Autonomía respectiva, en unos casos empujados por los nacionalismos periféricos y en otros por élites locales regionalistas. Porque la Inspección de educación, como tantos ámbitos, está afectada por problemas sin resolver como la distribución territorial del poder y la consolidación de la identidad nacional.

11. PERSPECTIVAS DE ANÁLISIS SOBRE LA HISTORIA DE LA INSPECCIÓN DE EDUCACIÓN

Para terminar, unas breves consideraciones entre tanta mudanza habida en el cuerpo de inspectores de educación sobre diversos aspectos que se echan en falta en las historias de la inspección de educación. Empecemos por la palabra, el concepto, por la incorporación de lo que la historiografía ha llamado giro contextual. No hay ningún trabajo que se aproxime a una lectura conceptual de la ingente cantidad normativa que se analiza, ni siquiera de los textos que se citan, bajo el prisma del acto de comunicación que destilan en el contexto histórico en el que se emitieron. No hay separación entre la palabra y los textos que se manejan, ni en su uso en los distintos tiempos, lo que da la impresión que estamos ante una palabra pétrea, supuestamente con el mismo significado en la Edad Moderna que en el siglo XIX, con lo que la palabra tiene siempre la misma intención, independientemente del autor, del texto y del contexto histórico. No es una tarea modesta, pero a estas alturas empieza a ser indispensable. Cuando desentrañemos la palabra estaremos diseccionando de manera exhaustiva sus posibilidades, sus contornos ideológicos y su utilización en relación con las necesidades y contextos de una época, lo que nos ayudará a conocer, organizar y clasificar la realidad histórica. Y en la palabra, se reflejará sus continuidades y discontinuidades. Este desinterés es llamativo, dada la importancia que cada vez más se otorga a la historia de los conceptos, gracias, entre otros, a los notables trabajos, bajo la influencia de la filosofía, especialmente la hermenéutica, de Koselleck, Skinner y Pocock. No se puede ignorar, pues es un lugar común hoy, que hay una proyección sobre las distin-

Manuel García Pelayo, *El Estado de partidos* (Madrid, Alianza, 1986): 87-88. El ejemplo más acabado ha sido Comunidad de Madrid, a través del Decreto 133/2014, de 27 de noviembre, en el que señala que todos los miembros del tribunal de selección de inspectores serán designados por el Director General del ramo, *sit pro ratione voluntas*, lo que es un ejemplo indisimulado de expulsión de la función pública inspectora de la objetividad, imparcialidad, mérito y prohibición de la arbitrariedad.

tas disciplinas de una mirada lingüística que ha replanteado no pocos objetos de estudios históricos. Más aún: dado que consideramos que realidad y experiencia social dependen estrechamente del marco lingüístico que permite a los individuos interactuar y dotar de sentido a sus actos, la narración de los discursos y las palabras que los constituyen es objeto ineludible de la investigación histórica, y el de la inspección de educación no va a ser menos.

Un segundo aspecto que se olvida siempre, es el estrecho vínculo entre el Estado y la orientación política e ideológica imperante con el modelo de inspección en construcción en un determinado contexto. Apenas hay estudios sistemáticos entre las relaciones entre política y educación y, especialmente, en relación con la inspección de educación. En este sentido, la inspección de educación deberá estudiarse dentro de la Ciencia Política y en ella habría que incluirla, utilizando el marco de lo que los anglosajones denominan *policy* o decisiones públicas. La inspección de educación vive dentro de un Estado que ha tenido diversas formas y, todas ellas, han configurado una inspección con unas notas específicas. A un Estado distinto sirve un distinto proceso político y, en consecuencia, un sistema educativo e inspector diferente. Y ello, porque son formas de Estado distintas configuradas bajo ideologías distintas. *¿Será la misma inspección bajo un Estado absoluto que bajo la orientación de uno liberal, democrático, socialista o fascista?* Evidentemente no y, en consecuencia, los detalles, los matices, las decisiones, las configuraciones serán distintas, porque distintas son las ideologías que los sustentan. No es igual una inspección de educación pensada para una España laica, moderna y urbana, que para un mundo rural dirigido por caciques y párrocos; o bajo un proyecto contrarrevolucionario y envuelto en una mística militarizada y religiosa. Luego es esencial insertar la inspección de educación en los «ismos» imperantes —liberalismo, socialismo, nacionalismo, etc.— insertados en estructuras políticas para alcanzar una visión más completa de la misma, junto a la construcción y acción del Estado. El tema es muy interesante en determinados períodos, sobre todo, cuando sabemos el importante protagonismo que tuvieron muchos inspectores en los procesos educativos, didácticos y de socialización política de distintos regímenes políticos.

Y con esta tipología estatal va unida, con notable influencia sobre el modelo de inspección de educación, la entera organización del Estado, lo que llamamos Administración Pública. No es lo mismo el aparato administrativo en el Antiguo Régimen, con formas de concentración del poder, que el

Estado liberal con formas de organización distintas según países —caso del modelo napoleónico frente al modelo inglés descentralizado y desprofesionalizado, o el de Estado Unidos con especificidades basadas en su estructura territorial—. Por no hablar de modelos compuestos, caso del español, fruto de un proceso de disgregación, cuasi federal, en creciente tensión entre las fuerzas políticas centrífugas y centrípetas, cuando no tocado también por el nacionalismo local, que se presenta también como ideología. Pero es que dentro de cada tipo de Estado se observan diferencias que influyen en las decisiones y organismos institucionales. Un Administración racional, como la propugnada por Max Weber, no sólo deberá delimitar con claridad las tareas y su actuación conforme a normas escritas y publicadas, sino que fijará el reclutamiento del funcionariado en función de sus méritos y capacidad mediante procedimientos imparciales y transparentes. Pero distinta será la Administración postburocrática, en la que la eficacia es el germen de su discurso y se formulan nuevas propuestas en la organización de las unidades administrativas y el reclutamiento de un personal funcionario más polivalente, lo que se reflejará también en la inspección de educación que le corresponde.

Y en cuanto a la *policy* tampoco se observan estudios que relacionen la historia de la inspección de educación con el problema de las decisiones públicas. Hay, junto a la inspección de educación, decisiones y dinámicas decisionales, y con ello, tenemos que situar a los actores: *¿quiénes y con qué orientación y contenido toman las decisiones?* Y para ello, para que un estudio de la inspección de educación nos ofrezca, dentro de esta dinámica decisional, algún valor, el historiador debería partir de un modelo, o de una consideración mixta de estos, como el racional o el incremental que considera estrechamente unidos los fines y los medios a utilizar, o el llamado cubo de basura que considera la decisión pública fruto del encuentro de todas las variables en juego, sean los actores, los objetivos, la tecnología, los problemas, las alternativas y oportunidades de elección. Por ejemplo, nuestra actual inspección no puede entenderse sin una decisión tomada en ese momento fundacional de nuestra democracia que fue la transición dentro de una tensión entre fuerzas políticas e ideológicas: la descentralización vinculada a su supuesta mayor eficacia y en la creencia de que esta opción es, además, más democrática.

Otra posibilidad es incorporar nuevas tendencias de ver un cuerpo administrativo como es la inspección a través de novedosas sugerencias teóricas, caso, por ejemplo, de las aportaciones de Michael Foucault. La inspección de

educación formaría parte de lo que Foucault llamó modelo de gobierno cuya finalidad es dirigir conductas desde el poder. Considerando una de las instituciones de encierro como es la escuela, desde la que se disciplina el cuerpo y la mente, a la que se une la pedagogía como su saber propio, tendría por finalidad incrementar la autoridad del Estado, convirtiéndose, de este modo, la inspección de educación en brazo técnico del Estado, en una estructura técnica, no ya como fruto de un proceso de racionalización, sino como dispositivo de control. Claro que antes hay que pensar si este modelo de análisis resulta adecuado para interpretar el control del Estado, a través de la inspección de educación, de las escuelas y sus maestros. Con ello, queremos significar que, si la dimensión biopolítica está presente en el poder moderno, la herramienta conceptual que nos proporciona Foucault puede ayudarnos a interpretar la génesis y evolución de la inspección de educación primaria como una variante más de la gubernamentalidad del Estado liberal y democrático. Es una posibilidad. Al igual que las propuestas del grupo de historiadores agrupados en el Proyecto Nebraska, cuyas líneas investigadoras exponen en la revista *Con-ciencia Social*, que permitirían integrar la historia de la inspección de educación dentro de categorías históricas amplias, de larga duración, entre lo que ellos califican de modo de educación tradicional-elitista y modo de producción tecnocrático, cuyo punto de arranque sitúan en la ley general de 1970. Es una posibilidad de análisis que, armada con estas categorías analíticas, permitiría diseccionar la historia de la inspección de enseñanza primaria en el plano largo de la historia cultural-educativa, sin olvidar los momentos de inflexión que podrían provocar las fases reformistas. Si en el modo de producción tradicional-elitista, con la oligarquía nobleza-burguesa como dominante, nace la inspección de educación con su estructura centralista, encontraría una primera transición hacia el modelo tecnocrático con el modelo liberal socialista de la II República, que, bajo la influencia de los institucionalistas y socialistas, tratarían de rectificar el modelo anterior. Posteriormente, con el terreno preparado por el franquismo, se alcanzaría el modelo actual y que arranca de manera clara en 1970: el modelo tecnocrático de masas. Obviamente, cada uno de estos períodos tendría sus características ideológicas, sus formas educativas y, por supuesto, una inspección educativa configurada como el contexto exija: centralizadora y defensora de la educación tradicional elitista, para, posteriormente, entrar en la tecnocracia de los expertos, cumpliendo como tal una función de primer orden en la implementación de la nueva tecnología educativa.

Tampoco se leen, lo que a estas alturas empieza a ser una obligación investigadora, referencias comparadas, sin olvidar los efectos crecientes de la perspectiva globalizadora. Y es que la globalización está reconfigurando a los Estados y llevando a que sus políticas y decisiones públicas estén vinculados a discursos globalizados, en los que las agencias internacionales —el caso de la OCDE es el más claro— juegan un importante papel en su elaboración. Aquí el protagonista es el neoliberalismo y sus propuestas de desregulación, que remodela las formas administrativas y de gobernanza, al situar al mercado en el frontispicio de su discurso. Y es que la educación de hoy se empieza a jugar en áreas al margen del Estado-Nación, por actores a veces sin rostro, con dificultades para localizar la autoridad última. En esta situación una inspección de educación tiene una vida difícil para guiar las nuevas prácticas educativas impuestas. No hay trabajos que problematicen esta situación, que descodifiquen los textos o discursos como sus contextos, y nos sitúen la inspección de educación en este nuevo escenario multidimensional. Esta línea de trabajo requiere un análisis global de la inspección de educación. Y aquí hay una relación directa de la inspección de educación con estas tendencias mundiales, pues desde los años setenta se ha incorporado entre sus funciones la evaluación, precisamente la tarea que se aviene al nuevo requerimiento global de una educación eficaz, de excelencia, de medición y rendimiento, preocupada por el capital humano y necesaria para la competitividad de la economía. Los actuales estudios referidos a la inspección de educación están lejos, pero muy lejos, de los imperativos globales. Igualmente están olvidados, con alguna excelente excepción⁵², la biografía, tanto la interna que resalta su singular personalidad, como la externa que sitúan al personaje en su contexto histórico. Ello requiere un sólido análisis del personaje, de sus reflexiones y obras, de sus peripecias públicas, sus acciones, así como de un conjunto de fuentes heterogéneas que enriquezcan el análisis del biografiado y su época. Se han mencionado una serie de perspectivas posibles, pero se pueden agregar otras como la incorporación de la historia regional, de género, etc. Sólo es una llamada de atención para señalar que la historia de la inspección de educación, como toda historia, no es lineal, debe ser crítica y debe explorarse bajo nuevas y enriquecedoras perspectivas metodológicas.

⁵² La excepción: Juan Mainer Baqué, y Julio Mateos Montero, *Saber, poder y servicio: un pedagogo orgánico del Estado*. Adolfo Maíllo. (Valencia, Tirant lo Blanch, 2011).