

## ÍNDICE

<i>Prólogo</i> .....	23
<i>Introducción</i> .....	27
<b>Capítulo 1. HISTORIA DE LA INSPECCIÓN DE EDUCACIÓN</b>	
<b>EN ESPAÑA: 1812-1978</b> .....	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
<b>Capítulo 2. LA INSPECCIÓN DE EDUCACIÓN EN EL SISTEMA EDUCATIVO</b>	
<b>ESPAÑOL</b> .....	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

<b>Capítulo 3. LA INSPECCIÓN EDUCATIVA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: EL CASO DE CASTILLA-LA MANCHA</b> .....	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
<b>Capítulo 4. LA ALTA INSPECCIÓN DE EDUCACIÓN</b> .....	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
<b>Capítulo 5. LA DIMENSIÓN ADMINISTRATIVA DE LA INSPECCIÓN     EN LOS CENTROS ESCOLARES. CUESTIONES CENTRALES</b> .....	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
<b>Capítulo 6. LA INSPECCIÓN EDUCATIVA: FUNCIONES Y ATRIBUCIONES</b> .....	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
<b>Capítulo 7. LOS PLANES DE ACTUACIÓN DE LA INSPECCIÓN EDUCATIVA</b> ..	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
<b>Capítulo 8. TÉCNICAS Y PROCEDIMIENTOS EN LAS VISITAS DE INSPECCIÓN</b> ..	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
<b>Capítulo 9. TÉCNICAS Y PROCEDIMIENTOS EN LOS INFORMES DE LA INSPECCIÓN EDUCATIVA</b> .....	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

<b>Capítulo 10. LA SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN DE LA FUNCIÓN DOCENTE</b>	
<b>Y DIRECTIVA</b> .....	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
<b>Capítulo 11. LA SUPERVISIÓN DE LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS</b>	
<b>ACADÉMICOS Y LAS RECLAMACIONES DE CALIFICACIONES</b> ....	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
<b>Capítulo 12. LA SUPERVISIÓN DE LA ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD</b> .....	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>	
<b>DE LA EQUIDAD</b> .....	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>	
<b>A LA COMUNIDAD EDUCATIVA</b> .....	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

<b>Capítulo 15. SUPERVISIÓN Y ASESORAMIENTO DE LAS FUNCIONES DEL EQUIPO DIRECTIVO</b> .....	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

<b>Capítulo 16. INVESTIGAR PARA INNOVAR EN LA INSPECCIÓN EDUCATIVA</b> ..	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
<b>Capítulo 17. LA INNOVACIÓN EDUCATIVA: ASESORAMIENTO Y SUPERVISIÓN</b> ..	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

<b>Capítulo 18. MECANISMOS Y MODELOS DE INSPECCIONES EFICACES</b>	
<b>EN EL CONTEXTO EUROPEO</b> .....	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
<b>Capítulo 19. EL PAPEL DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA</b>	
<b>COMUNICACIÓN EN LA INSPECCIÓN EDUCATIVA</b> .....	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*<sup>44</sup>

## 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 civil<sup>45</sup>. Estas condiciones se constituyeron en el trasfondo que posibilitó un cambio político liderado por Adolfo Suárez, pre-

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> 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 políticos<sup>46</sup>.

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-

<sup>46</sup> 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 Constitución<sup>47</sup>. *¿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 1982<sup>48</sup>, no compartió los argumentos de los grupos nacionalistas y dio la razón al Estado,

---

<sup>47</sup> 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

<sup>48</sup> 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 histórica<sup>49</sup>.

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 profesional<sup>50</sup>, 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 Educación<sup>51</sup>. Una

<sup>49</sup> 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).

<sup>50</sup> 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.

<sup>51</sup> 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 excepción<sup>52</sup>, 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.

---

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