
archivos analíticos de políticas educativas

Revista académica evaluada por pares, independiente,
de acceso abierto y multilingüe



Arizona State University

Volumen 27 Número 82

15 de julio 2019

ISSN 1068-2341

La Alta Inspección en Educación: Un Servicio Desconocido del Sistema Educativo Español

Carmen Álvarez-Álvarez
Universidad de Cantabria

Marcos F. Rodríguez-Bravo
Inspección Educativa de Canarias



Alexandre Camacho-Prats
Govern de les Illes Balears
España

Citación: Álvarez-Álvarez, C., Rodríguez-Bravo, M. F., & Camacho-Prats, A. (2019). La Alta Inspección en educación: Un servicio desconocido del sistema educativo español. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 27(82). <https://doi.org/10.14507/epaa.27.3695>

Resumen: La inspección en los centros educativos se realiza a través del servicio de Inspección Educativa dependiente de las comunidades autónomas, las cuales tienen plenas competencias en materia de control, supervisión, asesoramiento y evaluación. No obstante, las distintas leyes de Educación que han regido nuestro sistema educativo, recogen la existencia de una Alta Inspección en Educación, un servicio, dependiente del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y cuyas competencias están explícitas en nuestra actual ley educativa. En este artículo recogemos un estudio exploratorio sobre la situación actual de la Alta Inspección en España mediante entrevistas con informantes-clave, cuya finalidad es conocer el procedimiento de acceso para desempeñar las funciones que tiene encomendada la Alta Inspección, sus competencias

reales y su coordinación con la Inspección educativa autonómica. Los resultados muestran que las competencias de control de este servicio son reducidas, además de comprobar que sus funciones se limitan a informar al Ministerio sobre elementos de las normativas autonómicas que pueden contravenir la normativa básica, la toma de decisiones acerca de la homologación y expedición de títulos, amén de otras competencias estatales no transferidas. Concluimos que la Alta Inspección es un servicio que desarrolla numerosas funciones relacionadas con la información o comprobación, que en la actualidad, salvo excepciones, no están ejerciendo esos puestos personal inspector y que es un servicio desconocido para muchos, además de tener una denominación que genera confusión.

Palabras clave: Inspección; Inspector; supervisión; sistema educativo

The “High Inspection” in education: An unknown service of the Spanish educational system

Abstract: Inspection in schools is carried out by the educational inspection service dependent on the autonomous communities, which have full powers in terms of control, supervision, advice and evaluation. However, the different laws of education that have governed our educational system, include the existence of a “High Inspection” in education, a service dependent on the Ministry of Education, Culture and Sport and whose competences are explicit in our current educational law. In this article we synthesized an exploratory study on the current situation of the high inspection in Spain through interviews with key informants, whose purpose is to know the access procedure to perform the functions entrusted to the high inspection, their real skills and their coordination with the autonomous educational inspection. The results show that the control competences of this service are reduced, in addition to checking that its functions are limited to inform the Ministry about elements of the autonomic regulations that may contravene the basic regulations, the decision making about the homologation and issuance of titles, in addition to other state competences not transferred. We conclude that the high inspection is a service that develops many functions related to information or verification, which currently, with some exceptions, are not exercising those personal inspector positions and that is an unknown service for many, besides having a name that generates confusion.

Key words: Inspection; Inspector; supervision; education system

A alta inspeção na educação: Um serviço desconhecido do sistema educacional espanhol

Resumo: A inspeção nos centros educativos é realizada através do serviço de Inspeção Educacional dependente das comunidades autônomas, que possuem plenos poderes em termos de controle, supervisão, assessoria e avaliação. No entanto, as diferentes leis da Educação que regem nosso sistema educacional incluem a existência de uma Alta Inspeção na Educação, um serviço dependente do Ministério da Educação, Cultura e Esporte e cujas competências são explícitas na nossa legislação educacional atual. Neste artigo, apresentamos um estudo exploratório sobre a situação atual da Alta Inspeção na Espanha por meio de entrevistas com informantes-chave, cujo objetivo é conhecer o procedimento de acesso para desempenhar as funções confiadas à Alta Inspeção, suas reais competências e sua coordenação com a Inspeção educacional da comunidade autônoma. Os resultados mostram que as competências de controle deste serviço são reduzidas, além de verificar que suas funções se limitam a informar o Ministério sobre os elementos dos regulamentos autonômicos que podem contrariar os regulamentos básicos, a tomada de decisão sobre a homologação e emissão de títulos, além de outras competências estaduais não transferidas. Concluímos que a Alta Inspeção é um serviço que desenvolve muitas funções relacionadas à informação ou verificação, que atualmente, com

algumas exceções, não estão exercendo essas posições pessoais do inspetor e que é um serviço desconhecido para muitos, além de ter uma denominação que gera confusão.

Palavras-chave: Inspeção; Inspetor; supervisão; sistema educativo

Introducción

En los últimos meses en España está de actualidad la Alta Inspección de Educación. Diferentes medios de comunicación, el propio Congreso de los Diputados, los distintos partidos políticos, así como también las redes sociales, se han hecho eco de las denuncias de adoctrinamiento escolar que han tenido lugar en centros educativos de Cataluña. La Alta Inspección parece ser el órgano del sistema educativo español diseñado para actuar en casos como los acontecidos en la citada comunidad autónoma. Sin embargo, se trata de un servicio desconocido dentro sistema educativo y exigirle a día de hoy “actuar” ante situaciones como la expuesta anteriormente, puede exceder las funciones que tienen encomendadas. Quienes tienen plenas competencias en control, supervisión, asesoramiento y evaluación del sistema educativo son los servicios de Inspección de Educación dependientes de las comunidades autónomas.

En este artículo nos hemos propuesto dar a conocer la evolución de la regulación normativa de este servicio y el sentido y el desempeño real de la Alta Inspección de Educación en España hoy. Para ello, hemos revisado las normativas estatales que la regulan y las publicaciones existentes al respecto, así como su actualidad en el debate político y hemos realizado un estudio mediante entrevistas con personal de las Altas Inspecciones del Estado para conocer sus funciones ordinarias dentro de este servicio. Finalmente, para completar el estudio, hemos entrevistado a Inspectores de Educación de diferentes comunidades autónomas para indagar sobre su conocimiento de este servicio.

La Alta Inspección en el Ordenamiento Jurídico

La Alta Inspección no es un servicio nuevo. En este apartado haremos un repaso pormenorizado por su evolución en el ordenamiento jurídico, ya que éste aún no ha sido realizado en estudios previos y consideramos que el mismo puede darnos claves de vital trascendencia para entender el desempeño real de este servicio hoy.

La *Ley Orgánica 5/1980 por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares* (art. 19) determinó dos competencias de la Administración: (1) “la inspección, la evaluación, el control y el asesoramiento de los centros” que ejerce la Inspección Educativa en la actualidad, y (2) “la expedición o reconocimiento de los títulos académicos y profesionales”, competencia propia de la Alta Inspección. Del mismo modo, en la disposición adicional dos, apartado c), señala que: “corresponde al Estado, la alta inspección y demás facultades que conforme al artículo ciento cuarenta y nueve, uno, treinta, de la Constitución, le corresponden para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos”.

La primera norma que regula la Alta Inspección fue el *Real Decreto 480/1981 del Ministerio de Educación por el que se crean las Altas Inspecciones del Estado en materia de enseñanza no universitaria en el País Vasco y Cataluña*. Con el traspaso de competencias educativas a estas comunidades, el Estado vio necesario crear la Alta Inspección atribuyéndole la comprobación del cumplimiento del ordenamiento estatal en: (1) los planes de estudio y el material didáctico; (2) la ordenación general del sistema educativo en cuanto a niveles, modalidades, etapas, ciclos y especialidades de enseñanza, número de cursos que en cada caso corresponda, duración de la escolarización obligatoria, requisitos de acceso de un nivel de enseñanza a otro, condiciones de obtención de los títulos correspondientes y sus efectos académicos o profesionales; (3) los estudios cursados a efectos de la expedición de

títulos académicos y profesionales válidos en todo el territorio español; (4) el cumplimiento sobre las características básicas del libro de escolaridad o documentación administrativa específica que se establezca con carácter obligatorio para cada nivel de enseñanza; (5) las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes en materia de educación, así como de sus derechos lingüísticos y en particular el de recibir enseñanza en la lengua oficial del Estado; (6) la adecuación del otorgamiento de las subvenciones y becas a los criterios generales que establezcan las disposiciones del Estado, así como elevar, en su caso informes a los órganos competentes en relación con las inversiones en construcciones, instalaciones, equipos escolares y gastos corrientes en materia de dotaciones y retribuciones de personal; (7) recabar la información necesaria para la elaboración de las estadísticas educativas estatales; y (8) elevar a las autoridades del Estado una Memoria anual sobre la enseñanza en la respectiva comunidad. Esta primera norma ha sido fundamental en el surgimiento de la Alta Inspección, dotándola de funciones de relevancia. Además, ligada a estas funciones, el artículo 6, determina que:

Los funcionarios de la alta inspección del Estado podrán efectuar cuantas comprobaciones sean necesarias para el desempeño de sus cometidos, manteniendo en todo momento, y de modo especial cuando en el ejercicio de sus funciones precisen girar una visita de inspección, las debidas relaciones de coordinación con los órganos de la Comunidad Autónoma (Real Decreto 480/1981).

El Real Decreto 1950/1985 por el que se crean, en materia de enseñanza, los servicios de Alta Inspección del Estado, introduce algunas especificaciones más. El artículo 3, establece que los servicios de la Alta Inspección, “se integrarán en la respectiva Delegación del Gobierno, llevarán a cabo sus actuaciones bajo la dependencia del Ministerio de Educación y Ciencia, que, a través de la Dirección General de Coordinación y de la Alta Inspección, establecerá el programa de actividades y dictará las instrucciones y directrices oportunas.” También, en el artículo 5, determina que:

Los puestos de trabajo de la alta inspección de Educación en las Comunidades Autónomas serán desempeñados por funcionarios públicos que, perteneciendo al grupo A a que refiere el artículo 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, presten servicios en las distintas Administraciones Públicas. Asimismo, podrán acceder a dichos puestos los funcionarios docentes del grupo B que estén en posesión del título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente (Real Decreto 1950/1985).

En el artículo 6, se especifica que *la provisión de los puestos de trabajo de los Servicios de alta inspección de Educación se realizará por el procedimiento de libre designación con convocatoria pública en el «Boletín Oficial del Estado»*. La convocatoria indicará la denominación del puesto y el nivel orgánico del mismo. El artículo 7 contempla que:

En la convocatoria mencionada figurarán, además de los requisitos generales previstos en el artículo 5 de esta disposición, los requisitos mínimos exigibles para el desempeño de esta función. En la resolución de la convocatoria pública se valorarán los antecedentes y méritos, profesionales de los funcionarios solicitantes, así como las cualificaciones específicas exigibles para el desempeño de las funciones propias de la Alta Inspección de Educación. Igualmente, se tendrá en cuenta la experiencia en servicios prestados a la Administración, educativa, el desempeño con anterioridad de actividades relacionadas con la función inspectora y en el caso de cooficialidad de lenguas, el conocimiento de la lengua propia de la Comunidad de que se trate (Real Decreto 1950/1985).

Finalmente, es necesario señalar que la disposición final segunda del precitado decreto, establece que:

Queda derogado el artículo 4 del Real Decreto 480/1981, de 6 de marzo, sobre el funcionamiento en el País Vasco y Cataluña de la alta inspección del Estado en materia de enseñanza no universitaria, así como cuantas disposiciones de igual o menor rango se opongan a lo dispuesto en este Real Decreto (Real Decreto 1950/1985).

Lo que establecía el artículo 4 del Real Decreto 480/1981 es que las funciones de la alta inspección debían ser ejercicios por los actuales cuerpos de la inspección del Ministerio de Educación y Ciencia o por miembros de la Inspección General de Servicios de este departamento o por otros funcionarios comisionados designados por el Ministro.

El Real Decreto 1954/1995 por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación, recoge en su artículo 5 las funciones de la Secretaría de Estado de Educación y entre ellas:

El ejercicio de las competencias que corresponden al Ministerio para el desempeño de la función inspectora en materia de educación, en orden a garantizar el cumplimiento de las leyes y la mejora de la calidad del sistema educativo, y el ejercicio de la alta inspección a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en materia de educación (Real Decreto 1954/1995).

El artículo 9 establece las competencias de la Dirección General de Coordinación y de la Alta Inspección:

(A) El impulso y fomento de las relaciones de coordinación y cooperación con las Comunidades Autónomas y Corporaciones locales, así como la promoción de la información entre las diferentes Administraciones educativas. (B) La asistencia y apoyo a la Conferencia prevista en el artículo 28 de la Ley Orgánica 8/1985, reguladora del Derecho a la Educación. Al titular del centro directivo le corresponderá la Secretaría de la citada Conferencia. (C) La adopción o propuesta de las medidas derivadas del ejercicio de las facultades de la Alta Inspección del Estado en las Comunidades Autónomas en materia de enseñanza. (D) La coordinación, en el seno del Departamento, del proceso de transferencias de servicios y funciones en materia educativa. (E) La gestión de los asuntos que afecten al funcionamiento de los órganos periféricos del Departamento. (F) La dirección de la Inspección de Educación, así como el establecimiento de los planes de actuación de la misma para el cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas (Real Decreto 1954/1995).

Se puede destacar la indefinición de al menos dos estas competencias: (1) el apartado a), hace alusión a “relaciones de coordinación y cooperación con las Comunidades Autónomas”, pero se desconoce en qué términos o ámbitos se establecen dichas coordinaciones. (2) Asimismo, en el apartado f), establece “la dirección de la Inspección de Educación”, interpretándose que tanto la Dirección General de Coordinación como la Alta Inspección ejercen un control sobre la misma, pero tampoco se define cómo.

El Real Decreto 1330/1997 de integración de servicios periféricos y de estructura de las Delegaciones del Gobierno determinó que los Servicios de la Alta Inspección de Educación supuso un antes y un después en el ordenamiento jurídico de las Altas Inspecciones. Este Real Decreto determinó que las Altas Inspecciones se integrasen como áreas funcionales en las respectivas Delegaciones del Gobierno cuando se produzcan los traspasos, con la consiguiente supresión de las

Direcciones Provinciales. Asimismo, también recoge que los Delegados del Gobierno coordinarán la Alta Inspección, elevarán al Ministerio de Educación los informes y actas derivados del ejercicio de las funciones de Alta Inspección en dicha materia y, en su caso, remitirán a la Comunidad Autónoma correspondiente las actas que procedan.

La disposición final segunda de este Real Decreto estipulaba que a medida que se fueran produciendo los trasposos de medios y servicios en materia de educación no universitaria a las Comunidades Autónomas del artículo 143 de la Constitución, “se crearán integradas en las Delegaciones del Gobierno, las correspondientes áreas funcionales de Alta Inspección de Educación en los mismos términos que los establecidos en el presente Real Decreto”. En virtud de esta norma, se fueron encadenando los distintos Reales Decretos que permitieron el despliegue completo de las Altas Inspecciones de Educación en todas las comunidades autónomas. El Real Decreto 2535/1998, de 27 de noviembre, crea el área funcional de alta inspección de educación integrada en la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. Mediante el Real Decreto 1448/2000, de 28 de julio, se crean las áreas funcionales de Alta Inspección de Educación de Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Murcia y La Rioja. Todos estos Reales Decretos se construyen desde el punto de vista de la técnica jurídica mediante la replicación del mismo articulado y todos contienen la referencia expresa a que “el área de alta inspección de educación se regirá por lo dispuesto en el Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto”.

La Ley Orgánica 10/2002 de Calidad de la Educación es la primera ley de educación que de manera expresa, hace referencia a la Alta Inspección. El artículo 103 expone que *corresponde al Estado la Alta Inspección educativa, para garantizar el cumplimiento de las facultades que le están atribuidas en materia de enseñanza en las Comunidades Autónomas, la observancia de los principios y normas constitucionales aplicables y demás normas básicas que desarrollan el artículo 27 de la Constitución* y el artículo 104 establece sus competencias:

(A) Comprobar que los currículos, así como los libros de texto y demás material didáctico se adecuan a las enseñanzas comunes. (B) Comprobar que las enseñanzas comunes se imparten con observancia de lo dispuesto por el ordenamiento estatal sobre estas materias obligatorias básicas de los respectivos currículos. (C) Comprobar el cumplimiento de los requisitos establecidos por el Estado en la ordenación general del sistema educativo en cuanto a niveles, modalidades, etapas, ciclos y especialidades de enseñanza, así como en cuanto al número de cursos que en cada caso corresponda. Asimismo, la comprobación de la duración de la escolaridad obligatoria, de los requisitos de acceso de un nivel de enseñanza a otro, de las condiciones de obtención de los títulos correspondientes y de los efectos académicos o profesionales de los mismos. (D) Verificar que los estudios cursados se adecúan a lo establecido en la legislación del Estado, a efectos de la expedición de títulos académicos y profesionales válidos en todo el territorio español. (E) Comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en la normativa sobre las características de la documentación administrativa específica que se establezca con carácter básico para cada nivel de enseñanza. (F) Velar por el cumplimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes en materia de educación, así como de sus derechos lingüísticos y, en particular, el de recibir enseñanza en la lengua oficial del Estado, de acuerdo con las disposiciones aplicables. (G) Verificar la adecuación del otorgamiento de las subvenciones y becas a que hace referencia el artículo 4 de esta Ley a los criterios generales que establezcan las disposiciones del Estado, así como elevar, en su caso, informes a los órganos competentes en relación con las inversiones en construcciones, instalaciones, equipos escolares y gastos corrientes en materia de

dotaciones y retribuciones de personal. (H) Recabar la información necesaria para la elaboración de las estadísticas educativas para fines estatales, sin perjuicio de las atribuciones conferidas a los servicios estadísticos del Departamento, especialmente en la Ley de la Función Pública Estadística. (I) Elevar a las autoridades del Estado una memoria anual sobre la enseñanza en las respectivas Comunidades Autónomas (Ley Orgánica 10/2002).

Por último, el artículo 105 expresa que, en el ejercicio de las funciones de Alta Inspección, los funcionarios de la Administración General del Estado gozarán de la consideración de autoridad pública a todos los efectos, pudiendo recabar en sus actuaciones la colaboración necesaria de las autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas para el cumplimiento de las funciones que les estén encomendadas.

Todo lo establecido por la Ley Orgánica 10/2002 de Calidad de la Educación se ha venido recogiendo con fidelidad en la Ley Orgánica 2/2006 de Educación, modificada parcialmente por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, con un ligero matiz en las competencias de la Alta Inspección, formuladas en otros términos:

(A) Comprobar el cumplimiento de los requisitos establecidos por el Estado en la ordenación general del sistema educativo en cuanto a modalidades, etapas, ciclos y especialidades de enseñanza, así como en cuanto al número de cursos que en cada caso corresponda. (B) Comprobar la inclusión de los aspectos básicos del currículo dentro de los currículos respectivos y que éstos se cursan de acuerdo con el ordenamiento estatal correspondiente. (C) Comprobar el cumplimiento de las condiciones para la obtención de los títulos correspondientes y de los efectos académicos o profesionales de los mismos. (D) Velar por el cumplimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes en materia de educación, así como de sus derechos lingüísticos, de acuerdo con las disposiciones aplicables. (E) Verificar la adecuación de la concesión de las subvenciones y becas a los criterios generales que establezcan las disposiciones del Estado (Ley Orgánica 8/2013).

La lectura de estas tres últimas leyes plantea grandes similitudes, fundamentalmente las referidas al cumplimiento de los requisitos determinados por el Estado en lo referido a la ordenación del sistema educativo, cumplimiento en las condiciones para la obtención de títulos, verificación en la adecuación de las concesiones de las subvenciones y becas, velar por el cumplimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes en materia de educación.

Se puede destacar, por tanto, que la regulación de la Alta Inspección ha gozado desde su creación de una gran estabilidad jurídica. La regulación inicial, de 1981, concebida inicialmente para aquellas comunidades autónomas llamadas de *vía rápida*, se consolida definitivamente en sus funciones y organización con el Real Decreto 1330/1997, extendiéndose en los años siguientes al conjunto de las comunidades autónomas a medida que éstas fueron recibiendo las competencias educativas. Los posteriores desarrollos legislativos (2002, 2006, 2013) dieron carta de naturaleza a las Altas Inspecciones en el marco de una Ley Orgánica y ratificaron en lo esencial sus competencias y su funcionamiento en los parámetros anteriormente establecidos.

El ordenamiento jurídico que regula la Alta Inspección no contempla funciones o cometidos que, de forma explícita, puedan contribuir a un control realmente eficaz del funcionamiento del sistema educativo. Las competencias que tienen asignadas no dejan de ser sino funciones de coordinación o de comprobación de elementos relacionados con requisitos que establece el Estado,

pero inequívocamente, alejados de la función que cabría esperar bajo el concepto de “Alta Inspección”.

La Alta Inspección no ha experimentado grandes cambios a lo largo de las diferentes leyes educativas. Su alcance y trascendencia ha estado supeditada a los momentos históricos en los que ha sido regulada, así como a los procesos de modernización que ha sufrido nuestro sistema educativo. De esta manera, se puede observar que las competencias han ido aumentando a medida que la estructura educativa se ha vuelto más compleja y diversificada, aunque su impacto no ha sido el que le correspondería como órgano superior de control. Así, es el Real Decreto 1954/1995 la primera norma que le asigna a la Alta Inspección diferentes competencias, aunque de escasa profundidad. Con posterioridad, la Ley Orgánica 10/2002 de Calidad de la Educación, da un verdadero impulso a este órgano del Estado con competencias de mayor recorrido coincidiendo con un momento en el que el propósito preferente era ofrecer una educación de calidad. Finalmente, Ley Orgánica 2/2006 de Educación, modificada parcialmente por la Ley Orgánica 8/2013, redujo las competencias de la Alta Inspección, dejándola como un órgano de exigua intervención en el sistema educativo, renunciando a la oportunidad de transmitirle el verdadero valor y relevancia que podría disponer como elemento de control superior del ordenamiento y funcionamiento educativo.

Publicaciones sobre la Alta Inspección

No tenemos constancia de trabajos de investigación relacionados con el desempeño de las funciones de la Alta Inspección. Hasta este momento, únicamente se han publicado algunos artículos de divulgación y capítulos de libro relacionados con este órgano (Castán, 2016; Escudero & Fernández, 1988; Esteban, 2007; Fernández, 2017; Galván, 2008; Martínez, 2014; Mayorga, 1999; Ramírez, 1999; Rul, 2013, 2017; Tébar, 2017; Vila, 1984). Estos autores plantean ideas y matizaciones relevantes que contrastaremos con nuestro estudio empírico.

Esteban (2007) ha señalado que los estados de indeterminación que históricamente ha padecido la Inspección Educativa han dado lugar a diferentes contradicciones: la dualidad del modelo (Alta Inspección e Inspección Educativa); la configuración de cuerpo administrativo o docente; una organización nivelar frente a otra internivelar; de la semiprofesionalización a la profesionalización; el control frente al asesoramiento; el desarrollo de la función de pedagogo o burócrata; y la indefinición, el conflicto y la ambigüedad del rol. Esta indeterminación histórica ha permitido mantener ese “pomposo nombre” de Alta Inspección (Castán, 2016, p. 9) en las distintas leyes, pese a que ésta no tiene competencias específicas de supervisión y sólo puede desarrollar funciones de oficio o a instancias de una parte: información, demanda o denuncia (Rul, 2017). De hecho, hay autores que consideran que desde su origen, “se desaprovechó la oportunidad de definir un modelo global e integrado de inspección. No se configuró como un todo en el que quedarán claras las responsabilidades de los poderes públicos, ni los diferentes ámbitos de actuación, ni la ordenación, regulación y ejercicio de la inspección educativa por las administraciones”, como critica Esteban (2007, p. 3). En este sentido, ahora hay voces que reclaman que “sería muy conveniente coordinar la Inspección de Educación con la Alta inspección del Estado diseñada en el artículo 27.8 de la Constitución” (Martínez, 2014, p. 3). De hecho, para Galván (2008), precisa una franca y leal cooperación con las Comunidades Autónomas y es un factor muy importante de solidaridad social y de vertebración política del Estado.

La tarea cotidiana de la Alta Inspección de Educación tiene dos partes diferenciadas, una de seguimiento y análisis del sistema educativo de la comunidad autónoma, que suele reflejarse en informes y memorias, y otra, de gestión burocrática, para el ejercicio de las competencias sobre homologación de títulos y estudios extranjeros que al Estado compete (Galván, 2008).

En relación a la primera, la Alta Inspección, tal como aparece en los distintos Estatutos de Autonomía, desarrolla una actividad de control constante del cumplimiento o incumplimiento por parte de las Comunidades Autónomas de sus deberes hacia la Constitución y las leyes estatales (Escudero & Fernández, 1988; Fernández, 2017; Vila, 1984). En este sentido, para Ramírez (1999) la creación de la Alta inspección no altera el sistema de controles establecidos en la Constitución entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pues éste no se agota con los que anuncia la Constitución, sino que debe ser completado con aquellos que pueden definir los Estatutos Autonómicos y las leyes orgánicas; luego, la Alta Inspección es un procedimiento lícito y complementario de control. De hecho, para Mayorga (1999) la transferencia en materia educativa a las diversas comunidades obligará a delimitar las competencias de los gobiernos autónomos, que aun siendo plenas no son exclusivas, porque se hace preciso garantizar la unidad del sistema educativo. De hecho, para Escudero y Fernández (1988, pp. 179-180), “es preciso fortalecer la función inspectora del Estado en el sistema educativo, como elemento crítico e impulsor de todo el sistema educativo”.

Pero Alta Inspección no es sólo control de la norma. De hecho, la actividad que más carga de trabajo asume la Alta Inspección es la relacionada con la homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros en enseñanza no universitaria, seguida de la entrega de títulos universitarios, así como la información relacionada con ello. “La creciente movilidad del alumnado nacional de Secundaria, unida a la enorme progresión de los extranjeros inmigrantes que solicitan homologación de sus estudios con los correspondientes españoles, demanda un esfuerzo en continuo aumento al escaso personal administrativo con que cuentan” (Galván, 2008, p. 5). Sobre esta segunda tarea relevante, así como otras que desarrolla en su día a día, hay autores que afirman que:

Ha tenido un comportamiento políticamente correcto para no herir sensibilidades ni interferir en las políticas autonómicas, lo que ha generado una Alta Inspección educada y suave que se dedica a control de títulos, becas, subvenciones y otras cuestiones similares; ejerciendo débilmente la función fundamental de comprobar y potenciar la inclusión de los aspectos básicos en los currículos autonómicos, y lo que es más importante, que éstos realmente se llevan a cabo en las clases, así como velar por el cumplimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos en el ejercicio de sus derechos y deberes en materia de educación. En esta línea cualitativa, la Alta Inspección debería intervenir más en materias como la inmigración, el fracaso escolar, la convivencia escolar y la evaluación del conjunto del sistema educativo. Por supuesto, todo ello requiere la cooperación y colaboración de las administraciones educativas (Esteban, 2007, p. 3).

En esta línea se manifiesta también Tébar (2017) cuando afirma que la Alta Inspección, los Consejos Escolares del Estado y de las comunidades autónomas deberían reivindicar más su presencia en los departamentos ministeriales del Ministerio con atribuciones sobre la educación, dado su conocimiento del sistema educativo, leyes y reglamentos. Rul (2013, p. 42), es claro en su conclusión: “tenemos por un lado la Alta Inspección, dependiente del Gobierno Central, con funcionarios de obediencia política del partido gobernante, adscritos a las delegaciones del Gobierno de España en las distintas autonomías, con funciones de perfil burocrático, ajenas al común de la función inspectora, por lo que puede afirmarse que no es ni alta ni inspección”.

Actualidad de la Alta Inspección

Por otra parte, tenemos muy en cuenta que estamos atravesando un momento histórico en el que la Alta Inspección ha despertado la atención de políticos, ciudadanos y gestores escolares. El

origen de este interés reside principalmente en dos hechos. El primero de ellos se produce con las reiteradas denuncias de adoctrinamiento ideológico en la educación catalana por parte de algunas familias en los meses de septiembre y octubre de 2017. El segundo hecho fue la revelación por parte de algunos medios de comunicación de un informe realizado por la Alta Inspección por encargo del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte sobre los libros de texto en el verano de 2017. Este informe analizaba distintos los libros de texto de Educación Secundaria Obligatoria de Matemáticas, Geografía e Historia y Lengua Castellana y Literatura; posteriormente se amplió también con el análisis de manuales escolares de Educación Primaria y Bachillerato de cinco comunidades (País Vasco, Navarra, Cataluña, Comunidad Valenciana y Baleares). Este informe puso de manifiesto el incumplimiento en algunos libros de textos del tratamiento de derechos, libertades y deberes fundamentales recogidos en la Constitución Española y confirmó por otra vía el informe que presentó el sindicato de profesores AMES (*Acció per a la Millora de l'Ensenyament Secundari*) sobre los contenidos de los libros de texto de la materia de Ciencias Sociales de 5.º y 6.º de Educación Primaria de las siete editoriales más utilizadas en los colegios catalanes. Fruto de este interés y en este contexto político se desarrollaron distintas iniciativas parlamentarias en el Congreso de los Diputados encaminadas a una modificación competencial de la Alta Inspección y a una actualización de sus funciones.

En la sesión parlamentaria celebrada el martes 21 de noviembre de 2017 se debatió una proposición de ley del Grupo Parlamentario Ciudadanos, para la creación de una agencia independiente que asuma las funciones de la Alta Inspección educativa, la Agencia de la Alta Inspección Educativa (BOCG, 2017, pp. 6-22). La diputada Rivera Díaz comenzó la defensa de esta proposición haciendo referencia precisamente a la precariedad normativa en que hasta la fecha se había movido la Alta Inspección: “Hoy presentamos una ley con treinta y siete años de retraso; hace exactamente treinta y siete años de retraso porque en el año 1980, en la ley de educación de entonces y desde el año 1978 en la Constitución, el Estado preveía en el artículo 27 de la Constitución no solo la legislación básica, no solo una ley orgánica de educación, sino también la Alta Inspección del Estado” (BOCG, 2017, p. 6).

En esa misma sesión parlamentaria de 21 de noviembre de 2017 se debatió una proposición no de ley formulada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso relativa al acuerdo de refuerzo de las medidas de la Alta Inspección Educativa (BOCG, 2017, pp. 39-45). A diferencia de la proposición anterior, que proponía una agencia independiente, esta proposición no de ley se centraba únicamente en un refuerzo de las funciones de la Alta Inspección, sin proponer cambios en su actual configuración. Entre las funciones para reforzar esta proposición no de ley incluía la posibilidad de que la Alta Inspección pudiera actuar de oficio o a instancia de parte, permitir la revisión de los libros de texto y otros materiales curriculares, otorgarle capacidad sancionadora, dotarlas de mayores recursos personales, conferir a los Altos Inspectores de la consideración de autoridad pública en el ejercicio de sus competencias y facilitar un mayor cauce de comunicación entre la fiscalía y la alta inspección. Ambas proposiciones fueron desestimadas.

Por último, el 8 de noviembre de 2018 el Grupo Parlamentario Ciudadanos presentó en el Congreso de los Diputados una “Moción consecuencia de interpelación urgente para reducir las diferencias territoriales en el sistema educativo”, que fue rechazada el día 13 del mismo mes. El primer punto de dicha moción recogía lo siguiente: “Fortalecer las capacidades y la estructura orgánica de la Alta Inspección Educativa del Estado creando una agencia independiente para que cumpla de manera efectiva con las competencias que se le atribuyen en el artículo 150 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación” (BOCG, 2018, p. 19).

Ante esto, y teniendo en cuenta que estamos atravesando un momento histórico en el que la Alta Inspección ha despertado la atención de políticos, ciudadanos y gestores escolares, parece oportuno indagar sobre su realidad para conocerla en profundidad y apuntar posibles mejoras. Por

todo ello, y teniendo en cuenta la ausencia de estudios de carácter empírico sobre la Alta Inspección, consideramos que es muy necesario abordar una investigación que muestre el verdadero significado que posee este órgano del Estado en nuestro sistema educativo.

Método

Nuestro objetivo general con esta investigación es realizar un estudio inicial y exploratorio sobre el estado actual de la Alta Inspección en España. Más concretamente, nos planteamos como objetivos específicos: conocer el acceso al cargo de Alto Inspector o director de área de Alta Inspección, las competencias reales que tienen estos profesionales y su relevancia en el marco de nuestro actual sistema educativo y, por último, la coordinación que existe entre la Inspección educativa y la Alta Inspección, todo ello con el interés de tratar de formular propuestas de mejora.

Nuestra hipótesis de partida es que el servicio de la Alta Inspección, en la actualidad, está infratilizado. A pesar de que la sociedad en general y, concretamente, las personas vinculadas al sistema educativo, consideran que es un servicio que ejerce funciones de asesoramiento, supervisión, control y evaluación a nivel del sistema educativo, quizás en realidad no sea así.

Para llevar a cabo nuestro estudio, dado que es de tipo exploratorio, nos pareció que el método de investigación más adecuado era el cualitativo. Denzin y Lincoln (2012) recomiendan emplear entrevistas en profundidad con informantes clave cuando el investigador se está aproximando a un tema por primera vez. En nuestro caso, para conocer la realidad de los Altos Inspectores hemos decidido entrevistar a diferentes personas buscando distintas perspectivas sobre el objeto de este estudio.

En primer lugar, decidimos que los participantes tenían que ser tanto componentes del área de la Alta Inspección —Directores del área y Altos Inspectores— como Inspectores de Educación dependientes de las Consejerías de Educación de las distintas comunidades autónomas, buscando la paridad entre los entrevistados. Esta decisión fue tomada con el propósito de valorar el grado de conocimiento que tiene la Inspección Educativa de la Alta Inspección y triangular la información con respecto a las funciones que tienen establecidas la Alta Inspección. Si bien se podrían haber entrevistado otras personas, consideramos que era importante hablar con los sujetos que trabajan en los servicios de Inspección (la Alta Inspección e Inspectores de Educación).

En segundo lugar, decidimos que los participantes tenían que ser de diferentes comunidades autónomas y consideramos pertinente recabar información de, al menos, cinco comunidades. Tuvimos en cuenta en su selección diferentes variables para asegurar una recogida de datos diversa: (1) que hubiera comunidades con lengua propia y sin ella; (2) que hubiera comunidades con diferentes grados de descentralización educativa; (3) que hubiera comunidades uniprovinciales, medianas y grandes. Finalmente, para triangular y saturar informaciones (Matteson y Lincoln, 2009) contamos con cuatro informantes de cinco comunidades autónomas más (dos personas de Alta Inspección, dos de la Inspección Educativa y una de la Inspección central). Todas las personas participantes fueron seleccionadas por criterios de azar y a excepción de tres entrevistas realizadas presencialmente (más extensas en la explicación sobre todas sus funciones), el resto se realizaron por teléfono. No decimos la comunidad de origen porque esto permitiría identificar los sujetos colaboradores en el estudio, tal y como fue acordado con ellos. En la siguiente tabla recogemos información respecto a las comunidades autónomas participantes en el estudio y los participantes.

Tabla 1

Comunidades autónomas y participantes en el estudio

Comunidad	Participantes
CA1	(1)Inspector educativo
CA2	(2)Director de área de Alta Inspección
	(3)Jefe de Inspección Educativa
CA3	(4)Alto Inspector
	(5)Directora de área de Alta Inspección
CA4	(6)Director de área de Alta Inspección
	(7)Inspector educativo
CA5	(8)Alto Inspector
	(9)Inspector educativo
CA6	(10)Alta inspectora
	(11)Inspector educativo
CA7	(12)Inspector educativo
	(13)Inspector educativo
CA8	(14)Alta Inspectora
CA9	(15)Inspector educativo
CA10	(16)Director de área de Alta Inspección
	(17)Inspectora educativa central

La técnica básica de recogida de información fue la entrevista personal y también analizamos algunos documentos de trabajo facilitados por el personal de Alta Inspección entrevistado, así como las páginas web de sus sedes. A los participantes se les informó de que nos interesaba que nos hablaran de tres grandes asuntos: el acceso al puesto, las competencias reales de la Alta Inspección y las relaciones entre la Inspección Educativa y la Inspección Educativa, animándoles a formular propuestas de mejora, dándoles libertad para que expusieran sus perspectivas al respecto, sin definir unas preguntas cerradas apriorísticas que pudiesen limitar la recogida de datos.

El trabajo de campo se desarrolló entre noviembre y diciembre de 2017. Después del mes de junio de 2019 con el cambio de gobierno tras la moción de censura, se produjeron cambios en todas las áreas de la Alta Inspección salvo en tres comunidades autónomas. La renovación fue, pues, notable.

Una vez realizadas las entrevistas se procedió a su transcripción y a la categorización de su contenido en torno a estos tres ejes. Con posterioridad se analizaron los datos a través de sistemas de análisis de contenido. En todo momento hemos tenido en cuenta las consideraciones éticas que marca la investigación cualitativa (Hammersley, 2014): no revelar la identidad de los sujetos (únicamente revelamos su cargo para que el lector pueda contextualizar al sujeto participante), ni las comunidades autónomas participantes (empleamos un seudónimo: CA1, CA2, etc.).

Resultados

Para dar cuenta de los resultados los hemos ordenado en torno a tres categorías: acceso, competencias y coordinación.

Acceso

La Alta Inspección de cada comunidad autónoma es ejercida por una o dos personas, que ocupan dos cargos diferenciados, con independencia del tamaño de la comunidad: director/a de área

de Alta Inspección y Alto/a inspector/a. Además, hay una dotación mínima de personal administrativo y/o auxiliar, que varía según la magnitud de la comunidad. En la actualidad las comunidades de País Vasco, Canarias, Navarra y La Rioja solo cuentan con un Director de área que hace las veces también de Alto Inspector.

En cuanto al acceso al cargo de director/a de área de Alta Inspección y Alto/a inspector/a, éste se produce a través de un procedimiento de libre designación que realiza el delegado del gobierno de cada comunidad autónoma, que es el representante de la Administración del Estado en las distintas comunidades autónomas. “Tiene que ser un funcionario del grupo A1, nivel 30, el máximo. Se hace a propuesta del subdelegado del gobierno en la comunidad y el secretario de Estado de Educación hace el nombramiento. Cualquier funcionario, docente o no, del grupo A1 puede ser propuesto. No hay convocatoria pública ni hay posibilidad de presentar candidaturas. Es un procedimiento de propuesta y nombramiento gestionado desde la política” (Inspector-educativo-CA3).

En todos los casos, las personas entrevistadas reconocen que quienes desempeñan los cargos de la Alta Inspección, trabajan con profesionalidad, demostrando competencia y cualificación. “Las personas que conozco son gente muy capacitados técnicamente, pero que trabajan muy limitadamente por las funciones que tienen asignadas” (Inspector educativo CA4). Asimismo, la mayor parte del personal de las Altas Inspecciones reconocen que ni militan, ni simpatizan con un partido político: “No soy un cargo político porque no tengo un carné. Habrá casos que pueda ser. Evidentemente no es una oposición, pero sí que tienes que tener un currículum, una experiencia, y puede que haya algún político, pero en mi caso no es así” (Alta-Inspectora-CA7).

La valoración que recibe el sistema de acceso a la Alta Inspección es diferente según la persona entrevistada. El personal de Alta Inspección mantiene posturas divergentes, valorando las ventajas de que no sea un cargo vitalicio, pero también cuestionando que sea un puesto que pueda estar sometido a decisiones políticas. “Nosotros dos lo tenemos hablado que al menos uno debería ser funcionario y no ser cargo político. No me atrevo a decir que los dos. Es un cargo político, pero yo aquí de política no hago nada. De hecho ni gestionamos presupuestos” (Directora-de-área-de-Alta-Inspección-CA2).

Sin embargo, el personal de las Inspecciones Educativas tiene una postura más crítica al respecto: consideran que debe haber un concurso público de méritos y que el cargo debe ser ocupado por un inspector/a de educación y no estar sometido a criterios políticos: “Desde el punto de vista técnico y de prestigio debe haber un concurso para hacer un nombramiento, no es de recibo que no sean inspectores. Lo tenemos hablado los compañeros. Un cargo así, pierde prestigio” (Inspector-educativo-CA6). Los inspectores de educación demandan la profesionalización (y despolitización) de la Alta Inspección. “Así como hay concursos de traslados para las plazas vacantes de Inspección de toda España, deberían salir a concurso también las plazas de la Alta Inspección. Lo profesional sería que los inspectores de educación y personas que reúnan unos requisitos, pudieran acceder a esas plazas para superar la politización actual. Habría que elegir a los cargos por mérito y capacidad. Yo optaría por lo profesional” (Inspector-educativo-CA8).

Competencias

Todos los entrevistados coinciden en un aspecto central en relación con las competencias del personal de la Alta Inspección: “El puesto lo único que tiene de político es el nombramiento, no las propias funciones” (Director-de-área-de-Alta-Inspección-CA1). La Alta Inspección desarrolla principalmente dos funciones: la verificación de la normativa autonómica y la homologación y convalidación de títulos oficiales procedentes de sistemas educativos extranjeros.

La Alta Inspección verifica que la normativa publicada por cada comunidad no contravenga la norma básica estatal, informando al Ministerio para su posterior actuación, si procediera.

“Diariamente miramos el Boletín autonómico para ver la normativa que suben y, de todo el desarrollo de la norma básica, tenemos que emitir un informe y subirlo a una plataforma del Ministerio” (Directora-de-área-de-Alta-Inspección-CA2). Esto ha sido cuestionado, ya que informan, pero no deciden: “Los informes no son vinculantes, ni para Alta Inspección ni para la Inspección educativa. Un inspector de Hacienda hace un informe y va a misa. Hay inspectores e inspectores. Cuando dices “esto es así” alguien debe considerarlo. Yo he hecho informes que no han ido a ninguna parte, se han quedado por ahí. Ahí se ve la profesionalidad que se nos da a los inspectores de educación y a la Alta Inspección. Somos profesionales, pero no se nos trata como a profesionales” (Inspector-Educativo-CA6). La mayor parte de los inspectores de las comunidades autónomas, nos han informado de que no suelen darse discrepancias entre la norma básica y la que se publica en el ámbito autonómico, pero afirman que en las comunidades con más competencias y lengua cooficial suelen ocasionarse problemas, siendo Cataluña la comunidad más complicada en este sentido: “aquí afortunadamente no tenemos problemas terribles como los que hay en Cataluña. En Cataluña tienen ahora setenta requerimientos en normas básicas por problemas flagrantes. Se han saltado todas las normas y cuando se les ha avisado no han hecho ni caso. La Ley de Educación de Cataluña y otras anteriores se han saltado todo lo regulado a nivel estatal y estamos viendo las consecuencias” (Alto-Inspector-CA2). En los casos en el que ocurran problemas en los centros educativos (de adoctrinamiento u otros), la Alta Inspección no tiene competencia para visitar centros ni actuar. “Si detectamos que no se cumple la norma básica es cuando vienen los problemas porque nosotros podemos hacer requerimientos y seguir los procedimientos ordinarios, pero no podemos hacer una inspección sobre el terreno. Las familias tienen la vía jurídica también. No sé si sería interesante contar con un filtro más, o no. Este es el debate. Hay un tema político: ¿se quiere hacer más? Las comunidades no van a querer un segundo cuerpo de inspección” (Director-de-área-de-Alta-Inspección-CA3).

La segunda gran función de la Alta Inspección es la homologación y convalidación de títulos no universitarios procedentes de sistemas educativos extranjeros, así como la tramitación y el asesoramiento sobre las homologaciones y equivalencias de títulos universitarios extranjeros según lo dispuesto en el Real Decreto 967/2014, de 21 de noviembre; la resolución de estos expedientes de homologación y equivalencia se realiza en la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) previo paso por la Subdirección General de Títulos. También se asesora en todo lo relativo a los procedimientos de reconocimiento y acreditación de títulos obtenidos en la Unión Europea para el ejercicio de las profesiones reguladas por la Directiva 2005/36/CE. “La mayor parte de nuestro tiempo la dedicamos a la resolución y la tramitación de los expedientes de homologación. No todos los inspectores conocen pormenorizadamente los sistemas de procedimiento que seguimos, ni para convalidaciones ni para homologaciones, ni en Secundaria ni en el ámbito universitario” (Alto-Inspector-CA9).

No obstante, esta instancia administrativa del Estado también desarrolla muchas otras funciones, más desconocidas, que no son propias de la Inspección, pero que son valiosas para el conjunto del sistema educativo. La mayor parte de los Inspectores de Educación entrevistados identifican la Alta Inspección con el desarrollo de estas dos competencias, pero desconocen en buena medida el resto. En síntesis, pueden señalarse las siguientes: (1) gestionar las solicitudes del Plan Director en centros educativos. “El Plan Director es un acuerdo suscrito entre el Ministerio de Interior y el de Educación, por eso lo gestionamos aquí. A día de hoy llevo recibidas más de 160 solicitudes de centros, que es un dato muy elevado para el número de centros de nuestra comunidad. En el marco del Plan Director hacemos también tres actos: uno de violencia de género, otro de acoso y otro de internet seguro coincidiendo más o menos con el día de su conmemoración. En línea con esto y en colaboración con la Universidad hacemos un curso de convivencia dirigido a estudiantes de Magisterio. No es competencia nuestra, pero nos parece que es muy relevante y

seguiremos haciéndolo porque con esto pensamos que podemos contribuir a la mejora escolar al contribuir a la formación de maestros para que estén mejor preparados para afrontar la convivencia, la seguridad, el acoso, etc.” (Directora-de-área-de-Alta-Inspección-CA2); (2) la gestión del profesorado de religión donde no está descentralizada esta función “porque ese profesorado depende del obispado y lo gestiona directamente el Estado” (Jefe-de-Inspección-Educativa-CA2); (3) Examinar estudiantes singulares. “También hacemos los exámenes del CIDEAC, que son las pruebas que hacen los alumnos que no van a clase regularmente, por ejemplo, los niños que viajan con un circo, o casos de deportistas profesionales. Son pocos casos, pero eso lo gestionamos aquí también. Madrid nos manda los exámenes, los hacemos nosotros y los enviamos a corregir a Madrid” (Alto-Inspector-CA2); (4) organizar procesos selectivos para contratar a las personas que gestionarán las solicitudes de becas estatales. “Tenemos que contratar varias personas cada año, unas que estarán en la Consejería de Educación y otras en la Universidad haciendo tareas de colaboración en la gestión de las solicitudes de becas de los alumnos. Enviamos la información al Servicio Público de Empleo, elaboramos una prueba y hacemos un proceso selectivo para contratar a estas dos personas de octubre a febrero” (Directora-de-área-de-Alta-Inspección-CA2); (5) Elaboración de informes en base a estadísticas autonómicas que les facilitan las comunidades para emitir informes de Estado y una memoria anual; (6) Envío diario de noticias de educación remitidas por el gabinete de prensa de la delegación al Ministerio y redacción de notas de prensa para su publicación; (7) Participar en actos protocolarios de la delegación del gobierno como actos de apertura de curso, entregas de premios, etc.; (8) Impartir charlas o cursos; (9) Participación en reuniones de coordinación con instituciones, etc.

Las palabras de esta Alta Inspectora sintetizan las competencias de este servicio público: “Alta Inspección suena muy rimbombante. Solo podemos ver si la normativa de la autonomía contraviene la norma del Ministerio. Sus competencias para actuar son nulas. Su competencia es velar por que la normativa en educación de la comunidad autónoma no contravenga la normativa básica. Si la contraviene, emitir un informe al Ministerio y él interviene o hace un requerimiento a la comunidad. La competencia es velar e informar, nada más. No tenemos competencia para actuar. Alta inspección suena muy tremendo, pero la tarea es muy administrativa” (Alta-Inspectora-CA5).

Coordinación

Nuestro tercer ámbito de análisis es la coordinación que existe entre la Inspección educativa y la Alta Inspección, en tanto en cuanto se considera que ambos desarrollan funciones relacionadas con la Inspección.

Dadas las competencias de la Inspección Educativa y de la Alta Inspección, la relación existente es muy concreta y aislada. La mayor parte de los entrevistados aseguran conocer al personal del otro servicio, pero también manifiestan que los contactos son irregulares y, en muchas ocasiones, únicamente, a través de correo electrónico o por teléfono, y en términos de colaboración mutua. En el testimonio del siguiente inspector se señalan cuatro situaciones diferentes de colaboración en siete años: “En los pasados siete años he tenido algunos contactos con la alta inspección. Tuve un contacto por la comisión provincial de becas del Ministerio. Participamos ambos en las comisiones. Recordando, sé que cuando ha habido algún premio de carácter nacional, se ha pedido a la Alta Inspección que emitiera informes o hiciera una visita y ahí hemos coincidido con representantes de la Alta Inspección. Nosotros no tenemos transferidos los maestros de religión y esto lo trasladamos a la Alta Inspección también. Como último aspecto, me he relacionado desarrollando la normativa de la comunidad a partir del último periodo con la LOMCE. En estos años, estas han sido nuestras intervenciones” (Inspector-educativo-CA3).

En relación con esta cuestión hay varios posicionamientos (no excluyentes) que podemos sintetizar en cuatro: (1) quienes consideran adecuada la relación que existe entre ambos servicios,

dado que las funciones que tiene la Alta Inspección son limitadas, de acuerdo a lo que permite y establece la norma. “Los ámbitos competenciales de la Alta Inspección y la Inspección Educativa son absolutamente distantes y ajenos y las funciones atribuidas a ambas no tienen que nada que ver. ¿Por qué habrían de cooperar entre ambas si tienen competencias distintas y distantes y dependen de órganos ejecutivos distintos? Ahora mismo está regulado así” (Inspector-educativo-CA5); (2) quienes consideran que es necesario conocer la funciones de cada servicio para establecer canales de coordinación y contribuir, de esta manera a la mejora del sistema educativo. “Si hay coordinación alguna será a través de la jefatura de servicios para canalizar algún tipo de solicitudes, pero con la inspección de a pie, prácticamente es nula. En mi comunidad no he tenido el más mínimo contacto con la Alta Inspección. No tenemos noticias sobre el funcionamiento, utilidad para nosotros, etc. Tampoco me consta que mis jefes tengan contacto” (Inspector-educativo-CA1); (3) quienes directamente consideran que la Alta Inspección debe disponer de más y distintas competencias para que ambos servicios puedan intervenir; la Inspección Educativa en los centros y la Alta Inspección sobre la propia Inspección Educativa o ante situaciones concretas. “Imagínate un caso de que un niño no le escolarizan o un acoso... eso es responsabilidad de la comunidad autónoma. Si hay una queja de familias de este tipo y vienen aquí puedo escuchar y puedo informarme, pero no hay una norma coercitiva para ello. Si pasa algo y no me informan, no puedo sancionar. Tenemos un deber de lealtad y colaboración, pero entre nosotros no hay normas” (Director-de-área-de-Alta-Inspección-CA3); (4) quienes expresan que la Alta Inspección y la Inspección Educativa deben fusionarse y volver a ser competencia estatal. Este es el posicionamiento más reiterado por parte de las personas entrevistadas que más se han atrevido a hacer críticas y plantear propuestas, al considerar que la descentralización educativa y el estado de las autonomías generan desigualdad en educación entre las diferentes comunidades. “Realmente la solución es que la Inspección de Educación dependa del Ministerio, pero a nuestros políticos no los veo yo muy decididos, todo lo contrario. Vamos por un camino que no funciona” (Inspectora-educativa-central-CA10).

Conclusiones

Los resultados obtenidos nos permiten establecer algunas conclusiones y algunas propuestas de mejora. En relación con el acceso: (A) Se ha verificado que se trata de cargos de libre designación, tal y como establece el artículo 6, del Real Decreto 1950/1985, cuyas funciones son desempeñadas por escaso personal y que se encuentra sometido a decisiones políticas, sin un procedimiento de acceso definido (Rul, 2013). (B) Se considera que los puestos de la Alta Inspección deben ser ocupados por inspectores de educación o personal cualificado de acuerdo a las funciones que tiene encomendadas.

En relación con las competencias: (A) Se ha observado que la Alta Inspección, de las competencias que tiene atribuidas por norma, sólo dos podrían considerarse propias de la Inspección: el estudio de la norma y la homologación y convalidación de títulos (Galván, 2008). Ambas competencias están limitadas y supeditadas a procedimientos de control (ni a supervisar, ni a evaluar, ni a asesorar) e información (no a decidir), circunstancia que señala Rul (2017). En esta línea, coincidimos con la afirmación de Castán (2016), quien considera que el nombre de Alta Inspección peca de pomposo. (B) Se ha comprobado que el personal que desempeña las funciones en la Alta Inspección desarrollan numerosas tareas, principalmente de índole administrativo, muchas de ellas desconocidas para el personal de la Inspección Educativa. Esta situación ha propiciado que la Alta Inspección haya tenido un comportamiento políticamente correcto, tal y como critica Esteban (2007). (C) Parece necesario dotar a la Alta Inspección de otras competencias que les permita disponer de mayor relevancia e impacto en el sistema educativo. En este sentido, se verifica nuestra

hipótesis inicial con respecto a que la Alta Inspección es un servicio que en la actualidad está infrautilizado y alejado de los aspectos relevantes que inciden en la mejora del sistema educativo en conjunto. Podría emplearse la expresión de Rul (2013) de que “ni es alta, ni es inspección”.

En relación con la coordinación: (A) Se ha constatado que no existen canales de coordinación entre la Alta Inspección y la Inspección educativa de las distintas comunidades autónomas, circunstancia que no se desarrolla, de acuerdo al artículo 9 a) del Real Decreto 1954/1995, que establece *el impulso y fomento de las relaciones de coordinación y cooperación con las Comunidades Autónomas*. Por otro lado, se confirma lo expresado por Esteban (2007), quien señala la existencia de cierta dualidad en el modelo de Inspección. (B) Se constata que esta ausencia de coordinación preocupa a los profesionales, que desearían cambios al respecto (Galván 2008; Martínez, 2014).

En términos generales: (A) Las personas entrevistadas, al hilo de sus valoraciones respecto al acceso, competencias y coordinación han coincidido en afirmar en sus procesos discursivos, de forma mayoritaria, que la política actual que transfiere las competencias en educación a las comunidades autónomas, ha sido un fracaso y que la mejor manera de regresar a una situación de igualdad para todas las comunidades autónomas, consistiría en fusionar y re-centralizar ambos servicios en una única inspección dependiente del Estado, con independencia y autonomía profesional. En ese sentido, el escenario actual es una oportunidad para crear un modelo global e integrado de inspección (Esteban, 2007) y se pueda contribuir, de esta manera, a la unidad del sistema educativo (Escudero y Fernández, 1988; Mayorga, 1999). (B) El presente estudio nos permite constatar que la Alta Inspección es un servicio muy desconocido e infrautilizado dentro sistema educativo español y que en la actualidad, no dispone de la estructura ni de los recursos suficientes para acometer las exigencias que demanda nuestro sistema educativo en su conjunto.

Agradecimientos

Agradecemos la colaboración desinteresada de todos los participantes en este estudio, por dedicarnos tiempo y mostrar interés en el mismo. Sin su ayuda este estudio no habría sido posible.

Referencias

- BOCG (Boletín Oficial de las Cortes Generales). Congreso de los Diputados, serie B, número 168-1, de 27 de octubre de 2017.
- BOCG (Boletín Oficial de las Cortes Generales). Congreso de los Diputados, serie D, núm. 456, de 22 de noviembre de 2018.
- Castán, J. L. (2016). El reto de la inspección de educación en España. *Avances en Supervisión Educativa*, 25.
- Constitución Española. BOE núm. 311, de 29 de diciembre.
- Denzin, N., & Lincoln, Y. (2012). *Collecting and interpreting qualitative materials*. SAGE.
- Escudero, J., & Fernández, M. (1988). Control y evaluación del sistema educativo en una sociedad democrática: El Servicio de Inspección Técnica y la Alta Inspección. *Anales de Pedagogía*, 6, 165-186.
- Esteban, S. (2007). Reflexiones sobre las antinomias de la inspección educativa en España. Un problema sin resolver. *Avances en Supervisión Educativa*, 6.
- Fernández, D. (2017). La alta inspección de educación. En E. Vázquez-Cano (Coord.). *La inspección y supervisión de los centros educativos* (pp. 115-132). Madrid: UNED.
- Galván, F. (2008). La alta inspección de educación. *Avances en Supervisión Educativa*, 9.

- Hammersley, M. (2014). On the ethics of interviewing for discourse analysis. *Qualitative Research*, 14(5), 529-541.
- Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares. BOE núm.154, de 27 de junio.
- Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes. BOE núm.278, de 21 de noviembre.
- Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación. BOE núm.307, de 24 de diciembre.
- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. BOE núm.106, de 4 de mayo.
- Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. BOE núm.295, de 10 de diciembre.
- Martínez, L. (2014). ¿Responde la inspección de educación a las actuales necesidades del sistema educativo español? *Supervisión* 21, 31.
- Matteson, S. M., & Lincoln, Y. (2009). Using multiple interviewers in qualitative research studies. The influence of ethic of care behaviors in research interview settings. *Qualitative Inquiry*, 15(4), 659-674. <https://doi.org/10.1177/1077800408330233>
- Mayorga, A. (1999). La inspección en el nivel de la educación primaria. Proceso histórico. *Revista de Educación*, 320, 11-38.
- Ramírez, E. (1999). La inspección de educación en España, 1970-1995. *Bordón*, 51(3), 285-299.
- Real Decreto 480/1981, de 6 de marzo de 1981, del Ministerio de Educación por el que se crean las Altas Inspecciones del Estado en materia de enseñanza no universitaria en el País Vasco y Cataluña. BOE núm.69, de 21 de marzo.
- Real Decreto 1950/1985, de 11 de septiembre, por el que se crean, en materia de enseñanza, los Servicios de alta inspección del Estado. BOE núm.256, de 25 de octubre.
- Real Decreto 1954/1995, de 1 de diciembre, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Ciencia. BOE núm.288, de 2 de diciembre.
- Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, de integración de servicios periféricos y de estructura de las Delegaciones del Gobierno. BOE núm.199, de 20 de agosto.
- Real Decreto 2535/1998, de 27 de noviembre, por el que se crea el área funcional de alta inspección de educación integrada en la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. BOE núm. 296, de 11 de diciembre.
- Real Decreto 1448/2000, de 28 de julio, por el que se crean las áreas funcionales de Alta Inspección de Educación integradas en las Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas de Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Murcia y La Rioja.
- Rul, J. (2013). Problemas y retos de la inspección de educación. *Educar*, 49(1), 29-48.
- Rul, J. (2017). Competencias de control público de la educación, en Cataluña, en defensa de los derechos de los alumnos y como garantía del principio de legalidad. (Documento inédito).
- Tébar, F. (2017). Mejorar la calidad de la inspección Educativa. *Supervisión* 21, 44.
- Vila, C. (1984). Concreciones sobre la función estatal de la Alta Inspección como “supervisión”. *Revista de Derecho Político*, 21. <https://doi.org/10.5944/rdp.21.1984.8313>.

Sobre los Autores

Carmen Álvarez-Álvarez

Universidad de Cantabria

alvarezmc@unican.es

Doctora en Pedagogía (Premio Extraordinario de Doctorado) por la Universidad de Oviedo, licenciada en Pedagogía y graduada en Magisterio en Educación Primaria. Profesora contratado doctor interino del Departamento de Educación de la Universidad de Cantabria en el área de Didáctica y Organización Escolar. Su línea de investigación principal es la organización escolar en Educación Primaria y Secundaria.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8160-2286>

Marcos F. Rodríguez-Bravo

Inspección Educativa de Canarias

mrodbraz@gobiernodecanarias.org

Doctor por la ULPGC, Licenciado en Ciencias de la Actividad Física y el Deporte por la ULPGC, Maestro especialista en Educación Física por la ULL, Funcionario de Carrera del Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria del Gobierno de Canarias e Inspector de Educación del Gobierno de Canarias. Su línea de investigación principal es la organización y funcionamiento del servicio de Inspección Educativa.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7034-7382>

Alexandre Camacho-Prats

Govern de les Illes Balears

Doctor en Pedagogía (Premio Extraordinario de Doctorado) por la Universidad de Barcelona, Máster Universitario en Dirección y Gestión de Centros Educativos por la Universidad de Deusto, licenciado en Pedagogía por la UNED y maestro por la UIB. Funcionario de carrera del Cuerpo de Maestros y profesor asociado en la UCJC. Su línea de investigación principal es la inspección y la supervisión educativas.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7718-8617>

archivos analíticos de políticas educativas

Volumen 27 Número 82

15 de junio 2019

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, distribuir, y adaptar este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, los cambios se identifican y la misma licencia se aplica al trabajo derivada. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/>. Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, SOCOLAR (China).

Por errores y sugerencias contacte a Fischman@asu.edu

Síguenos en EPAA's Facebook comunidad at <https://www.facebook.com/EPAAAPE> y en **Twitter feed** @epaa_aape.

archivos analíticos de políticas educativas consejo editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores Asociados: **Armando Alcántara Santuario** (Universidad Nacional Autónoma de México), **Angelica Buendia** (Metropolitan Autonomous University), **Alejandra Falabella** (Universidad Alberto Hurtado, Chile), **Veronica Gottau** (Universidad Torcuato Di Tella), **Antonio Luzon** (Universidad de Granada), **José Luis Ramírez** (Universidad de Sonora), **Paula Razquin** (Universidad de San Andrés), **Maria Alejandra Tejada-Gómez** (Pontificia Universidad Javeriana, Colombia)

Claudio Almonacid

Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile

Miguel Ángel Arias Ortega

Universidad Autónoma de la Ciudad de México

Xavier Besalú Costa

Universitat de Girona, España

Xavier Bonal Sarro

Universidad Autónoma de Barcelona, España

Antonio Bolívar Boitia

Universidad de Granada, España

José Joaquín Brunner

Universidad Diego Portales, Chile

Damián Canales Sánchez

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México

Gabriela de la Cruz Flores

Universidad Nacional Autónoma de México

Marco Antonio Delgado Fuentes

Universidad Iberoamericana, México

Inés Dussel, DIE-CINVESTAV,

México

Pedro Flores Crespo

Universidad Iberoamericana, México

Ana María García de Fanelli

Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) CONICET, Argentina

Juan Carlos González Faraco

Universidad de Huelva, España

María Clemente Linuesa

Universidad de Salamanca, España

Jaume Martínez Bonafé

Universitat de València, España

Alejandro Márquez Jiménez

Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

María Guadalupe Olivier Tellez,

Universidad Pedagógica Nacional, México

Miguel Pereyra

Universidad de Granada, España

Mónica Pini

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Omar Orlando Pulido Chaves

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP)

José Ignacio Rivas Flores

Universidad de Málaga, España

Miriam Rodríguez Vargas

Universidad Autónoma de Tamaulipas, México

José Gregorio Rodríguez

Universidad Nacional de Colombia, Colombia

Mario Rueda Beltrán Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

José Luis San Fabián Maroto

Universidad de Oviedo, España

Jurjo Torres Santomé,

Universidad de la Coruña, España

Yengny Marisol Silva Laya

Universidad Iberoamericana, México

Ernesto Treviño Ronzón

Universidad Veracruzana, México

Ernesto Treviño Villarreal

Universidad Diego Portales Santiago, Chile

Antoni Verger Planells

Universidad Autónoma de Barcelona, España

Catalina Wainerman

Universidad de San Andrés, Argentina

Juan Carlos Yáñez Velazco

Universidad de Colima, México

education policy analysis archives
editorial board

Lead Editor: Audrey Amrein-Beardsley

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **David Carlson, Lauren Harris, Eugene Judson, Mirka Koro-Ljungberg, Scott Marley, Molly Ott, Iveta Silova** (Arizona State University)

Cristina Alfaro
San Diego State University

Gary Anderson
New York University

Michael W. Apple
University of Wisconsin, Madison

Jeff Bale
University of Toronto, Canada
Aaron Bevanot SUNY Albany

David C. Berliner
Arizona State University
Henry Braun Boston College

Casey Cobb
University of Connecticut
Arnold Danzig
San Jose State University
Linda Darling-Hammond
Stanford University
Elizabeth H. DeBray
University of Georgia
David E. DeMatthews
University of Texas at Austin
Chad d'Entremont Rennie Center
for Education Research & Policy
John Diamond
University of Wisconsin, Madison
Matthew Di Carlo
Albert Shanker Institute
Sherman Dorn
Arizona State University
Michael J. Dumas
University of California, Berkeley
Kathy Escamilla
University of Colorado, Boulder
Yariv Feniger Ben-Gurion
University of the Negev
Melissa Lynn Freeman
Adams State College
Rachael Gabriel
University of Connecticut

Amy Garrett Dikkers University
of North Carolina, Wilmington
Gene V Glass
Arizona State University
Ronald Glass University of
California, Santa Cruz

Jacob P. K. Gross
University of Louisville
Eric M. Haas WestEd
Julian Vasquez Heilig California
State University, Sacramento
Kimberly Kappler Hewitt
University of North Carolina
Greensboro
Aimee Howley Ohio University

Steve Klees University of Maryland
Jaekyung Lee SUNY Buffalo
Jessica Nina Lester
Indiana University
Amanda E. Lewis University of
Illinois, Chicago
Chad R. Lochmiller Indiana
University
Christopher Lubienski Indiana
University
Sarah Lubienski Indiana University

William J. Mathis
University of Colorado, Boulder
Michele S. Moses
University of Colorado, Boulder
Julianne Moss
Deakin University, Australia
Sharon Nichols
University of Texas, San Antonio
Eric Parsons
University of Missouri-Columbia
Amanda U. Potterton
University of Kentucky
Susan L. Robertson
Bristol University

Gloria M. Rodriguez
University of California, Davis
R. Anthony Rolle
University of Houston
A. G. Rud
Washington State University

Patricia Sánchez University of
University of Texas, San Antonio
Janelle Scott University of
California, Berkeley
Jack Schneider University of
Massachusetts Lowell
Noah Sobe Loyola University

Nelly P. Stromquist
University of Maryland
Benjamin Superfine
University of Illinois, Chicago
Adai Tefera
Virginia Commonwealth University
A. Chris Torres
Michigan State University
Tina Trujillo
University of California, Berkeley
Federico R. Waitoller
University of Illinois, Chicago
Larisa Warhol
University of Connecticut
John Weathers University of
Colorado, Colorado Springs
Kevin Welner
University of Colorado, Boulder
Terrence G. Wiley
Center for Applied Linguistics
John Willinsky
Stanford University
Jennifer R. Wolgemuth
University of South Florida
Kyo Yamashiro
Claremont Graduate University
Miri Yemini
Tel Aviv University, Israel

arquivos analíticos de políticas educativas conselho editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editoras Associadas: **Kaizo Iwakami Beltrao**, (Brazilian School of Public and Private Management - EBAPE/FGV, Brazil), **Geovana Mendonça Lunardi Mendes** (Universidade do Estado de Santa Catarina), **Gilberto José Miranda**, (Universidade Federal de Uberlândia, Brazil), **Marcia Pletsch, Sandra Regina Sales** (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

Almerindo Afonso
Universidade do Minho
Portugal

Alexandre Fernandez Vaz
Universidade Federal de Santa
Catarina, Brasil

José Augusto Pacheco
Universidade do Minho, Portugal

Rosanna Maria Barros Sá
Universidade do Algarve
Portugal

Regina Célia Linhares Hostins
Universidade do Vale do Itajaí,
Brasil

Jane Paiva
Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Maria Helena Bonilla
Universidade Federal da Bahia
Brasil

Alfredo Macedo Gomes
Universidade Federal de Pernambuco
Brasil

Paulo Alberto Santos Vieira
Universidade do Estado de Mato
Grosso, Brasil

Rosa Maria Bueno Fischer
Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Jefferson Mainardes
Universidade Estadual de Ponta
Grossa, Brasil

Fabiany de Cássia Tavares Silva
Universidade Federal do Mato
Grosso do Sul, Brasil

Alice Casimiro Lopes
Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Jader Janer Moreira Lopes
Universidade Federal Fluminense e
Universidade Federal de Juiz de Fora,
Brasil

António Teodoro
Universidade Lusófona
Portugal

Suzana Feldens Schwertner
Centro Universitário Univates
Brasil

Debora Nunes
Universidade Federal do Rio Grande
do Norte, Brasil

Lílian do Valle
Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Flávia Miller Naethe Motta
Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro, Brasil

Alda Junqueira Marin
Pontifícia Universidade Católica de
São Paulo, Brasil

Alfredo Veiga-Neto
Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Brasil

Dalila Andrade Oliveira
Universidade Federal de Minas
Gerais, Brasil