

## La inspección de enseñanza primaria durante el franquismo (1936-1975)<sup>1</sup>

POR

Domingo MUÑOZ MARÍN

Tras el advenimiento de la República el Gobierno provisional y los que le sucedieron durante el bienio azañista comprendieron que la reforma educativa emprendida —que se apoyaba en un proyecto basado en una enseñanza activa y en una escuela laica y única o unificada— no era posible si en paralelo no se dotaba a la función inspectora de una nueva dimensión que la hiciera realmente eficaz, al tiempo que se ponía término a la situación de incomunicación existente entre el Ministerio y las instituciones educativas nacionales. A tal fin se le asignó a la Inspección una misión de marcada orientación pedagógica y se creó una Inspección central profesionalizada, para que estuviera alejada de los vaivenes políticos, a la que se le encomendaba la dirección y coordinación de la Inspección profesional y de las Escuelas Normales, convirtiéndola en el vínculo natural entre la Administración central y los servicios provinciales. Se acometió también la creación de nuevas plazas de Inspección, ya que la nueva misión de carácter pedagógico que se le atribuía, exigía de una mayor frecuencia de las visitas de inspección a las escuelas.

---

(1) Epígrafe 7 del capítulo VI de la tesis doctoral que con este mismo título fue leída el día 22 de junio de 1994 en la Universidad de Murcia. Dirigida por el Dr. Antonio Viñao Frago.

Las reformas parciales emprendidas desde el primer momento de la proclamación de la República culminaron con la promulgación del Decreto de 2 de diciembre de 1932, auténtico estatuto de funciones, que simboliza la reforma radical del concepto de inspección tradicional vigente hasta entonces.

El carácter pedagógico y orientador otorgado a la Inspección durante el período republicano se vería pronto truncado por la guerra civil, que supondrá un giro radical en la política educativa iniciada por la República.

El nuevo régimen surgido de la guerra civil abordaba el problema de la educación nacional desde posiciones antitéticas a las de la República. Condenaba el laicismo y los principios democráticos de la escuela republicana, orientando su política educativa conforme a los postulados de la pedagogía católica, enseñanza de acuerdo con la moral y el dogma católicos, y politizaba e impregnaba la enseñanza de patriotismo y dogmatismo cultural. Se proponía, en definitiva, el adoctrinamiento político-religioso de los niños en los valores de lo que conocemos como nacional-catolicismo.

La escuela irá consolidándose progresivamente como el principal instrumento para la difusión e inculcación doctrinal de los principios legitimadores del régimen, y por ende, en factor esencial para la consecución de su permanencia política.

Para la adecuación de la enseñanza primaria a las bases doctrinales del nuevo Estado, el régimen emprendió una masiva depuración de maestros e inspectores. Ya desde los primeros meses de la contienda la Junta de Defensa, primero y, a partir de octubre de 1936, la Comisión de Cultura y Enseñanza, se entregaron con diligencia a la depuración ideológica de los inspectores, pues para los hombres que estaban al frente del aparato educativo era imprescindible disponer de personal de toda confianza política para poder emprender con éxito la campaña de recristianización y renacionalización de la enseñanza.

Al terminar la guerra civil el Cuerpo de Inspectores estaba diezmado y maltrecho. Esta situación, que suponía un claro retroceso para el ejercicio de la función de orientación pedagógica que le había atribuido la República, permitiría la asignación a la Inspección de funciones de control ideológico, de contenido religioso-patriótico, quedando postergados a un plano secundario los aspectos pedagógicos e instructivos de la enseñanza.

El proceso depurador se acompañó del nombramiento de numerosos inspectores provisionales afines a los postulados ideológicos del nuevo Estado, lo que coadyuvó a la desprofesionalización de la Inspección y a acentuar el sesgo ideológico de la actividad inspectora.

La visita de inspección perdía su carácter pedagógico y se orientaba a la vigilancia y control de la ortodoxia nacional-católica en las escuelas. La acción inspectora recaería sobre el sujeto agente de la enseñanza, el maestro.

En esta tarea de control ideológico sobre el maestro la Inspección confluiría en las escuelas con la Inspección de la Iglesia y del Partido, en sus modalidades Frente de Juventudes y Sección Femenina, quedando sometidos los informes realizados por los inspectores sobre el estado de la enseñanza en cada escuela al visto bueno del Presidente de la Junta Municipal de Educación, que no era otro sino el Alcalde y Jefe local del Movimiento. De este modo no sólo se vigilaba la ortodoxia ideológica del maestro, sino también la del inspector. Esta peculiar manera de ejercer el control político-ideológico sobre la Inspección persistió hasta la implantación de la Ley General de Educación de 1970.

La promulgación en 1945 de la Ley de Educación Primaria representa el triunfo de los postulados de la Iglesia, que se asegura una influencia decisiva en el campo educativo. Inspirada en los postulados educativos cristianos consignados en la encíclica *Divini Illius Magistri*, supone el retorno al catolicismo integrista y a los valores pedagógicos más conservadores de nuestra tradición.

La Ley consagra el carácter confesional de la enseñanza y ratifica el «principio cristiano» de la separación de sexos, al tiempo que faculta a la Iglesia, a la que concede importantes derechos docentes, para ejercer el control de la ortodoxia doctrinal del nacional-catolicismo en las escuelas.

El servicio de la educación dejaba de ser una función esencial del Estado, otorgándose a la familia el derecho a educar a los hijos, y se depositaba en manos de la Iglesia y de la iniciativa privada la acción educativa, lo que suponía instituir el principio de subsidiaridad de la iniciativa estatal.

En el campo de la función inspectora la Ley sanciona el modelo de Inspección que se venía configurando desde el inicio de la guerra civil. Institucionaliza la diferenciación de las zonas de inspección en femeninas y masculinas, conforme a la separación de sexos prescrita para la enseñanza, y transforma la Inspección central en un organismo asesor e informativo de marcado carácter político, en la que sus miembros pasan a ser de libre designación ministerial.

En lo concerniente al ingreso en la Inspección lo restringe sólo a los licenciados en Pedagogía, quedando excluidos los maestros, interrumpiéndose de este modo la experiencia republicana. Por último, restablece el derecho a la inamovilidad en el cargo y en el destino de los inspectores, derecho del que habían sido privados en 1938.

La política de favor practicada por el régimen con los sectores identificados con él, había tenido su refrendo en la Inspección con el nombramiento de maestros, en calidad de inspectores provisionales, a partir de 1938. Esta acción iba a culminar con la convocatoria de las oposiciones religioso-patrióticas de 1946, en la que mediante la selección

esencialmente política de los inspectores el régimen se aseguraba el control político-ideológico de la enseñanza.

Estas oposiciones servirían para que ingresaran en el Cuerpo de Inspección un número importante de inspectores provisionales y de maestros de inequívoca fidelidad a los postulados ideológicos del nuevo Estado, más preocupados por el sesgo ideológico de la función de control que se les atribuía, que por los aspectos instructivos de la enseñanza —aunque por supuesto esto no fue obstáculo para que una minoría de ellos intentara armonizar los dos aspectos—. Para facilitar el ingreso de éstos no se exigió el título de licenciado en Pedagogía sino que fue suficiente con el de maestro, conforme a una disposición final y transitoria de la Ley de Educación Primaria.

La designación de Joaquín Ruiz-Giménez, en julio de 1951, al frente del departamento de Educación Nacional, aunque representa la continuidad de la ACNP en este ministerio, el talante más liberal de éste, frente a su antecesor José Ibáñez Martín, abre un período de cierta flexibilidad que va a facilitar una incipiente liberación del pensamiento dominante que aceptará una cierta discrepancia dentro de la ortodoxia del nacional-catolicismo. Lo que permitirá que el nacionalismo se vaya atenuando mientras se refuerza el carácter confesional de la enseñanza.

La firma del Concordato de 27 de agosto de 1953 entre el Estado Español y la Santa Sede —que reportaba a la Iglesia importantes beneficios de índole económica y privilegios de carácter jurídico, junto con la confirmación de su papel predominante en materia de educación—, y el fin del aislamiento internacional del régimen, en el que la Iglesia tuvo un papel prevalente, favorecieron que éste marcara más el acento en los valores del catolicismo y en su vocación anticomunista, abandonando con ello los estilos y las retóricas características de los años precedentes. El estilo fascista va siendo sustituido por unas formas más clásicas de conservadurismo autoritario.

Durante el período de Joaquín Ruiz-Giménez se inicia la reorientación del papel subsidiario que en materia de creación de escuelas se había atribuido el Estado en la Ley de Educación Primaria de 1945. En este sentido, la Ley de Construcciones Escolares de 1953 representa un punto de inflexión en la concepción subsidiaria de las obligaciones públicas en materia educativa.

La Inspección estaría representada en las recién creadas Juntas Provinciales de Construcciones Escolares por el inspector jefe, y el inspector de cada zona pasaba a formar parte de la Comisión que para recepción de las obras se creaba. El informe de los inspectores acerca de la idoneidad de los terrenos destinados al uso escolar era preceptivo para la puesta en marcha de cualquier expediente de nuevas construcciones escolares.

La reorganización de la Administración educativa en 1955 no permitió liberar a los inspectores de las múltiples tareas administrativas que venían desarrollando y que suponían, sin duda alguna, un serio menoscabo para el ejercicio de las tareas intrínsecamente inspectoras, ya que la nueva estructura y funciones de las Delegaciones Administrativas de Educación Nacional —resultado de la transformación legal de las antiguas Secciones o Delegaciones Administrativas de Primera Enseñanza— resultaría ineficaz dadas las escasas competencias desconcentradas y la falta de medios personales.

El nombramiento en 1956 de Joaquín Tena Artigas como Director General de Enseñanza Primaria —tras la sustitución de Joaquín Ruiz-Giménez por Jesús Rubio García-Mina, a consecuencia de los conflictos estudiantiles de febrero de 1956—, supuso para la Inspección la potenciación de las funciones técnico-pedagógicas y el aumento de las plantillas que permanecían inamovibles desde la República.

No había transcurrido aún un año desde el nombramiento de Joaquín Tena Artigas cuando se dictaron dos disposiciones que supondrían una ruptura con la praxis y conceptualización de la visita de inspección a las escuelas —la normativa vigente en esta materia había sido dictada en enero de 1939—.

Cedía el dogmatismo político-ideológico que impregnaba la visita de inspección y se introducía una nueva dimensión de carácter técnico-pedagógico orientada al examen del estado de la enseñanza y al perfeccionamiento técnico-profesional del maestro. Esto no significaba el abandono de la función de control político-ideológico que venía desempeñando la Inspección, sino que ésta ahora perdía la prevalencia que había tenido en el conjunto de la actividad inspectora, subsistiendo bajo formas distintas.

La nueva normativa iba a permitir que a partir de finales de los años cincuenta las visitas de inspección a las escuelas experimentaran un giro cualitativo en su contenido, afortunadamente positivo, advirtiéndose ya en los informes de algunos inspectores una mayor preocupación por los aspectos instructivos de la enseñanza y por la orientación técnico-pedagógica del maestro.

Un rasgo común en los informes de visitas a escuelas de esos años, y de los precedentes, sería la precariedad de las instalaciones escolares y la escasez de mobiliario y material didáctico, consecuencia directa de la incuria del régimen para con la enseñanza primaria —en este sentido, resulta increíble que en 1953 el régimen dictara un Decreto por el que se autorizaba a los inspectores a iniciar expedientes sancionadores contra los Alcaldes, es decir, los Jefes locales del Movimiento, que incumplieran sus obligaciones con las escuelas primarias—. Esta situación de deterioro se explica por la función prevalente de adoctrinamiento ideológico que le había otorgado a la escuela primaria, sin valor instructivo alguno, único lugar de escolarización para las clases sociales más desfavoreci-

das, ya que para los que disfrutaban de mejor situación socio-económica estaban los estudios de Bachillerato.

Como instrumento al servicio del perfeccionamiento de los maestros y para sacarles del aislamiento en que estaban en esos años —la mayoría de las escuelas eran unitarias—, se restablecían los Centros de Colaboración Pedagógica —que eran una creación de la República—, y se le atribuía a la Inspección un papel relevante en su organización y funcionamiento. La idea originaria era buena, pero la falta de dotación económica a los Centros y a los maestros que debían desplazarse a los mismos —la penuria económica en que se encontraba el Magisterio era antológica—, junto con la existencia de inspectores que no estaban a la altura pedagógica que la situación requería, lo cual era lógico dado el sesgo ideológico que había orientado la actividad inspectora durante los años precedentes, coadyuvaron a que su eficacia fuera más bien escasa.

En el terreno cuantitativo las visitas de inspección a las escuelas continuaron siendo poco frecuentes, consecuencia directa del excesivo número de escuelas confiadas a cada inspector —la plantilla de inspectores era de 377, la misma que había fijado la República 25 años antes— y de la sobrecarga de tareas administrativas que venían soportando los inspectores. A partir de 1959 la plantilla de derecho de la Inspección aumentaría progresivamente, durante cinco años, hasta alcanzar la cifra de 616 inspectores.

Otra innovación de Joaquín Tena Artigas fueron las Inspecciones Comarcales que se crearon con la finalidad de que los inspectores pudieran desplazarse con facilidad a las escuelas de su zona, aumentando así la frecuencia de sus visitas, para lo cual se obligaba a éstos a residir en la localidad que se designara como centro de la comarca de su jurisdicción. Las virtualidades de esta medida, que por cierto no fue bien recibida por los inspectores, quedaron eclipsadas por la disgregación de los inspectores en las provincias ante la falta de efectividad de los Consejos de Inspección en el ejercicio de la que era su tarea esencial, asegurar el principio de unidad de la acción inspectora.

En todo caso es oportuno señalar que los cambios que comienza a experimentar la función inspectora a partir de que Joaquín Tena Artigas es nombrado Director General de Enseñanza Primaria, están estrechamente vinculados con la reorientación en la finalidad inicial de la enseñanza primaria, de adoctrinamiento ideológico, hacia las nuevas demandas formativas provenientes del sistema económico, inmerso en un proceso de transición desde una economía precapitalista a otra de pleno crecimiento capitalista, en donde los aspectos instructivos adquieren un papel clave en la formación de la mano de obra cualificada que el aparato productivo necesita.

A partir del año 1954 el ingreso en el Cuerpo de Inspectores experimenta un giro significativo y, sin lugar a duda, positivo. En las nuevas convocatorias de oposiciones,

además de exigirse el título de licenciado en Pedagogía, se estructuran los ejercicios que las integran de forma prácticamente idéntica a como lo había hecho la República en el Decreto de 1932, al tiempo que los cuestionarios de éstas se mejoran notablemente respecto de los exigidos en las oposiciones religioso-patrióticas. El interés por la mejora de la práctica de la función inspectora que antes advertíamos se trasladaba, lógica y acertadamente, a la selección de inspectores, pues difícilmente se podía producir la profunda modificación que se pretendía, si no se disponía de inspectores con la preparación necesaria para tal fin.

Durante los años sesenta el sistema económico y la estructura de la formación social española iban a experimentar una profunda transformación que a su vez impulsaría importantes cambios en el sistema educativo en general, y en concreto en la enseñanza primaria y, por ende, en la Inspección.

La convicción de que la educación y la formación humana eran los factores básicos del desarrollo económico facilitará la propagación de la teoría de la escuela de Chicago, según la cual se concibe a la educación como una forma específica de dedicar recursos productivos a la formación de una especial modalidad de capital incorporado a la persona humana, denominado «capital humano».

Este sería el punto de partida para la introducción e integración de la planificación educativa dentro del planeamiento del desarrollo económico y social, lo que convierte a la educación en un instrumento esencial para la consecución de los objetivos globales de desarrollo.

Los informes del Banco Mundial, UNESCO y OCDE, se incorporarán a los planes operativos, de duración cuatrienal, que se ponen en marcha a partir de 1964, y que se concretan en tres Planes de Desarrollo Económico y Social. Estos planes supondrían un notable avance en el proceso de planeamiento integral de la educación dentro del área del planeamiento económico y social, y coadyuvarían a una importante mejora de la enseñanza.

En el campo de la enseñanza primaria la Inspección asumiría un papel predominantemente activo en la implantación de mejoras cualitativas como las agrupaciones y concentraciones escolares —escuelas comarcales y escuelas hogar—; la aplicación de las pruebas promocionales de curso; la comprobación y control de los programas de actividades que cada maestro debía elaborar para su clase, conforme a los nuevos cuestionarios; la renovación técnico-pedagógica de la enseñanza primaria a través del CEDODEP; la organización y desarrollo de la campaña de alfabetización, etc. Actuaciones que representan para la Inspección, sin duda, el reto más importante desde la implantación del régimen.

Las innovaciones anteriores culminarían con la promulgación de la Ley sobre reforma de la enseñanza primaria de 1965, que mantenía intactos los principios de orden ideológico consagrados en la Ley de educación primaria de 1945, por lo que continuaría prevaleciendo en la enseñanza primaria la ideología político-religiosa resultante de la guerra civil, lo que indudablemente dificultaba la adaptación del sistema educativo a las necesidades del desarrollo económico capitalista en proceso de consolidación.

La Ley pretendía orientar la actividad inspectora de acuerdo con el nuevo papel que se le asignaba a la enseñanza primaria dentro del conjunto económico y social, y para ello introducía una conceptualización de la Inspección diferente de la instituida en la Ley de Educación Primaria de 1945.

En el primer plano de la actividad inspectora se situaba la función de control jurídico, entendida ésta como una acción realizada en representación del propio Estado, encaminada a asegurar la eficacia de las instituciones educativas mediante la comprobación del cumplimiento de los requisitos básicos de orden material y pedagógico, sancionados por las leyes. En definitiva el control entendido como diagnóstico de la realidad escolar, y no como fiscalización política.

Se le asignaba a la Inspección la dirección técnica y orientación pedagógica de la enseñanza, pero ahora bajo el enfoque de una concepción diferente, la supervisión escolar, que, a diferencia de la inspección tradicional, suponía el abandono de la función fiscalizadora y coactiva en favor de la acción de cooperación orientada a los aspectos técnico-pedagógicos de la enseñanza.

Nos hallamos pues, ante una nueva figura en el campo de la realización educativa, el inspector como directivo de la educación, lo que implicaba para éste una serie de tareas y técnicas nuevas como las de planificación y programación, evaluación y control del rendimiento, relaciones humanas y públicas, etc.

Conserva el marco organizativo de la Inspección central y el sistema de libre designación de sus miembros, aunque segrega la Inspección de las Escuelas Normales, a la que otorga plena autonomía orgánica y funcional. Se inicia de este modo la extinción progresiva de las relaciones entre las Normales y la Inspección, que culminaría con la Ley General de Educación de 1970.

Si hasta entonces sólo se había permitido el ingreso en la Inspección de los licenciados en Pedagogía, ahora se ampliaba la base de selección a todos los licenciados de otras Facultades universitarias o Escuelas Superiores. Lo cual, a nuestro juicio, podía ser considerado como positivo, pues debería haber coadyuvado a la necesaria especialización de los inspectores, cuya actividad aún se regía por esquemas generalistas, aunque esta medida tuvo escasa incidencia en la práctica ya que la titulación más frecuente entre los aspi-



rantes que ingresaban en la Inspección continuaría siendo la de Licenciado en Pedagogía. Pero lo realmente novedoso fue que se reconociera la experiencia docente no sólo en los centros estatales, sino también en los no estatales.

La Ley creaba un Cuerpo de Directores escolares, lo que suponía la profesionalización de la función directiva en los centros docentes, aspecto inequívocamente positivo, pero que tuvo un tratamiento desacertado en su desarrollo reglamentario y en el de la función inspectora, ya que con frecuencia se incurrió en una yuxtaposición jerárquica de ambas funciones sobre el centro educativo.

Con la publicación en 1967 del nuevo Reglamento de Inspección, se cerraba una etapa de confusión e indeterminación legal, ya que hasta entonces había estado vigente el de 1932, aunque más de la mitad de sus artículos estaban derogados por oponerse a la Ley de Educación Primaria de 1945 y a su reforma de 1965.

El nuevo Reglamento fue esencialmente un estatuto jurídico-administrativo de la Inspección, ya que no reglamentó el capítulo principal en que se basa el ejercicio de la actividad inspectora de carácter técnico-pedagógico: la visita de inspección a las escuelas.

En la nueva fisonomía de la función inspectora que se establece en el Reglamento, la Inspección es definida como un órgano de la Administración educativa, que se estructura en dos niveles, central y provincial, en inequívoca relación con el esquema tradicional del centralismo unitario, lo que suponía para las Inspecciones provinciales su dependencia jerárquica y funcional de un órgano central cuyos miembros quedaban sometidos a la libre designación del aparato político-administrativo en el que se integraban.

Le asignaba a la Inspección un conjunto de veinticinco funciones de las cuales, mientras unas adolecían de indeterminación, otras incurrían en demasiada concreción, eran más bien tareas, además de que la falta de prioridad, dado su número excesivo, de unas sobre otras, y la inespecificidad de algunas, por estar compartidas con otros órganos e instancias de la Administración, acentuaba su inadecuación y dificultaba seriamente su ejercicio.

Se advierte en el reglamento un intento de armonizar la condición de cuerpo «vigilante» que vele, en primer lugar, por el cumplimiento de la normativa legal, con otras funciones de organismo directivo, orientador, asesor, más acordes con la idea de supervisión moderna. Pero luego, al enumerar las funciones que se le asignaban a la Inspección, si algo quedaba patente era el predominio cuantitativo de las de contenido administrativo y de control sobre las de dirección técnica y orientación pedagógica de la enseñanza, lo que representaba un giro respecto de la orientación conceptual de la Ley sobre reforma de la enseñanza primaria de 1965, que se había inclinado más por estas últimas.

Aun cuando la mayoría de las funciones que recoge el Reglamento ya venían siendo desempeñadas habitualmente por la Inspección, había entre ellas una que era realmente

innovadora; nos referimos a la comprobación del «rendimiento del sistema escolar primario, en su doble aspecto educativo e instructivo». Esta función suponía para la Inspección, por primera vez en su historia normativa, el ejercicio de la tarea de valoración del sistema escolar, y su asignación estaba motivada por las demandas de rentabilidad económica y social inducidas por el desarrollo económico y el progreso social sobre el sistema educativo —posteriormente, con la Ley General de Educación de 1970, la función evaluadora adquirió un carácter prevalente, al menos desde la perspectiva normativa—. Lo cierto es que la fuerte demanda educativa de los años sesenta favoreció que la actuación de la Administración, y por ende la de la Inspección, versara más sobre los aspectos cuantitativos que sobre los cualitativos de la enseñanza, a fin de atender los ingentes problemas que aquejaban a la estructura del sistema escolar, por lo que la valoración de su rendimiento no pasaría de ser una mera intención normativa con escasa proyección sobre la realidad escolar. Sin embargo, se realizaron desde la Inspección algunos intentos aislados para tecnificar el medio esencial en que se basa el ejercicio de la actividad inspectora de carácter técnico-pedagógico, la visita de inspección a las escuelas y el correspondiente informe del inspector; en este sentido cabe destacar la elaboración de algunas escalas para objetivar la visita y valorar al personal docente.

En lo concerniente a la dicotomía entre la configuración de una Inspección generalista o especializada, el reglamento se decantaba por un modelo mixto que integraba en el ámbito organizativo provincial los sistemas territorial y especializado. Esto suponía mantener el criterio de asignación de un inspector a cada zona, en la que ejercía su autoridad sobre los centros, servicios e instituciones de la misma por medio de la vía jerárquica, al tiempo que se le atribuía un carácter asesor y consultivo, en el ámbito provincial, respecto a un servicio especializado de orden pedagógico o social, Inspector Ponente, aunque con la función ejecutiva de éste limitada a su zona de inspección. Lo cierto es que la respuesta legal a la creciente complejidad de la realidad escolar, en sus aspectos estructural y funcional, era insuficiente e inadecuada, dada la imposibilidad material de que un sólo inspector pudiera formarse y actuar con un mínimo de eficacia en los múltiples campos de especialización existentes en las instituciones escolares modernas.

Si en el Reglamento de 1932 el Consejo de Inspección se constituía como cuerpo consultivo y ejecutivo de todos los inspectores provinciales, desde el que irradiaban los principios directivos que habían de guiar la organización de las escuelas y la orientación de los maestros —a fin de evitar el aislamiento y la falta de coordinación del inspector en su zona con los demás inspectores de la provincia—, ahora, en el nuevo Reglamento, para garantizar la necesaria unidad de la actividad inspectora se aumentaban las competencias del inspector jefe, es decir, se optaba por la vía jerárquica, en lugar de la colegial

que representaba el Consejo de Inspección, cuyas funciones gravitarían más sobre los aspectos administrativos que sobre los de carácter directivo y técnico, que quedaban circunscritos a la coordinación genérica de los inspectores y la formulación del plan de trabajo. Sin embargo, el fortalecimiento de la vía jerárquica no solucionó, como tampoco lo había hecho antes la vía colegial, la falta de unidad de acción que se percibía al cambiar los inspectores de zona, de ponencia o en la simple interpretación rígida o flexible del ordenamiento legal.

El excesivo número de funciones asignado a la Inspección, la inadecuación e inespecificidad de algunas, las limitaciones de su modelo organizativo y funcional, el escaso interés por parte de los responsables de la Administración educativa en actualizar la formación de los inspectores conforme a las nuevas técnicas de inspección que exigía la creciente y progresiva complejidad del sistema de enseñanza, la profunda crisis política, en general, y el centralismo y la ineficacia del aparato administrativo, en particular, incapaz de dar respuesta a las nuevas demandas sociales, coadyuvarían a limitar la eficacia de la acción inspectora y a deteriorar seriamente la imagen y grado de aceptación de la Inspección ante la comunidad educativa, que verá en ésta a un representante del aparato político-administrativo del régimen. Aunque esto no significaba en modo alguno que la Inspección a finales de los años sesenta continuara gozando de la confianza de los órganos políticos de la Administración educativa, ya que éstos también la veían con cierto recelo en la medida que ya no les resultaba tan fácil, como en las décadas precedentes, ejercer la instrumentación ideológica de la actividad de los inspectores.

La creación en 1968 de las Delegaciones Provinciales oscurecería aún más las competencias de la Inspección, ya que algunas de sus funciones pasaban a ser ejercidas por las nuevas unidades de cada Delegación, sin que se delimitaran legalmente las competencias de cada parte, ni el tipo de relación, ni su coordinación. Esta indefinición orgánica y funcional de la Inspección, en el seno de la nueva estructura administrativa provincial, agudizó la crisis abierta en la misma desde la guerra civil, y la actividad inspectora se vería con frecuencia diluida y desfigurada, ante su incapacidad para dar respuesta a las demandas que le eran formuladas desde el sistema escolar primario —planificación, construcciones, recursos humanos y materiales, etc.— cuya resolución era competencia de otros órganos de la Administración, pero que por ser la Inspección el único nexo real entre la Administración y la comunidad educativa, ésta última no diferenciará y polarizará en la Inspección la responsabilidad por todas las carencias y disfunciones del sistema escolar.

Mientras se producían las reformas reglamentarias anteriores, la plantilla de derecho de la Inspección permanecía inamovible en 616 inspectores, tal y como había sido fijada

en 1963, cifra que no iba a sufrir modificación alguna hasta la supresión de la Inspección de Enseñanza Primaria en 1985. Este dato cuantitativo tiene un valor importante, aunque nunca decisivo, en la medida que la relación entre el número de efectivos del Cuerpo de Inspección y el número de escuelas y maestros que en cada momento debían recibir la supervisión y orientación de los inspectores, nos permite aproximarnos a la frecuencia de las visitas de inspección a las escuelas por parte de los inspectores, y a la imagen que de esta actividad inspectora podían tener los maestros, pues de lo que no cabe duda es que cuanto más reducido sea el número de escuelas y de maestros que deba atender cada inspector, su labor debería ser más frecuente y extensa, y también debería ganar en calidad y en eficacia.

El Reglamento de 1967 había aplazado la regulación del ordenamiento técnico y jurídico-administrativo de las visitas de inspección y su periodicidad, emisión de informes, etc., pero esta previsión no llegó a cumplirse en ningún momento, por lo que continuaría en vigor la normativa elaborada por Joaquín Tena Artigas en 1957. De tal modo que a finales de los años sesenta nos encontramos con una normativa que no se corresponde con la progresiva complejidad y tecnificación de la enseñanza primaria, y que sólo exige del inspector visitar, al menos una vez por curso escolar, todas las escuelas de su zona. Si bien el primer aspecto se compensó, al menos en parte, por el buen hacer de muchos inspectores empeñados en la renovación de la enseñanza primaria, no podemos decir lo mismo del segundo, pues, a título de ejemplo, en el curso 1974-1975 la ratio media de unidades escolares por inspector, referida a la plantilla de hecho, en centros estatales y en el total de centros, ascendía a 277 y 469, respectivamente. En estas circunstancias difícilmente se podía atender con un mínimo de garantía y eficacia la visita de inspección a las escuelas, ya que el elevado número de unidades escolares por inspector imposibilitaba, en la práctica, el ejercicio de la función inspectora en las mismas.

Esta alarmante situación se fue agravando con el transcurso de los años ya que la puesta en marcha de la Ley General de Educación, que además coincidió con un fuerte aumento de las demandas sociales en materia educativa, supuso, no sólo un gran crecimiento de la población escolar, como consecuencia de la generalización de la educación básica hasta los catorce años, sino también una transformación cualitativa interna del sistema con la especialización en la segunda etapa, la implantación progresiva de la educación preescolar y especial, la aparición de centros no estatales subvencionados con recursos públicos, la presencia de las Asociaciones de Padres en los centros, etc. Mientras tanto los inspectores con zona de visita a su cargo apenas podían visitar una vez al año cada escuela, con el consiguiente menoscabo para la actividad inspectora y para la reforma educativa emprendida, lo que unido a la perniciosa imagen acuñada por la Ins-

pección en los años más aciagos del régimen y al desorden administrativo imperante, coadyuvaría a que ésta fuera criticada por ineficaz desde los diferentes sectores de la comunidad educativa, que incurrirían, injustamente, con cierta frecuencia en análisis excesivamente simplistas.

A finales de los años sesenta el sistema de enseñanza tradicional se encontraba inmerso en una profunda crisis que derivaba de su ineficacia, baja tasa de escolaridad, elevados niveles de fracaso y abandono escolar, inversión pública insuficiente y no gratuidad de la enseñanza, y que se hacía ostensible, además de por su incapacidad para legitimar la nueva estructura de clases de la formación social española, por su inadaptación a las necesidades de producción del sistema capitalista en su actual fase de desarrollo. Era por tanto necesaria la reforma y racionalización del sistema de enseñanza a fin de adaptarlo a las exigencias del nuevo contexto económico y a la creciente demanda social de educación, así como para transformarlo en el instrumento por excelencia para la legitimidad del nuevo orden social, cuyo sistema de reproducción de clases dejaba de estar basado en la familia y se encomendaba al sistema de enseñanza.

En este contexto de crisis se publica en 1969 el Libro Blanco que conducirá a la Ley General de Educación, de la que José Luis Villar Palasí, nombrado ministro de educación en 1968, y Ricardo Díez Hochleitner, primero secretario general técnico y después subsecretario, fueron sus actores principales.

El Libro Blanco iba a suponer el análisis más completo y progresista sobre el sistema educativo español realizado desde las esferas oficiales del régimen en los últimos treinta años. La mayor efectividad del derecho a la educación, el impulso de la igualdad de oportunidades y la adecuación del sistema educativo a las nuevas exigencias socio-económicas se constituyen en el eje vertebrador de la política educativa que se pretende desarrollar.

El día 6 de agosto de 1970 se promulgaba la Ley General de Educación, entre cuyos aciertos más importantes hay que subrayar los siguientes: la educación es considerada como un servicio público fundamental, y se le atribuye al Estado el protagonismo en materia de política educativa, programación y supervisión del sistema educativo en su conjunto; el sistema educativo se estructura conforme a los criterios de unidad e interrelación, en una única ley, y se le vincula a las necesidades derivadas de la estructura de empleo; se extiende la educación básica a todos los niños entre seis y catorce años, integrando la enseñanza primaria y el bachillerato elemental, cuya separación daba lugar a dos sistemas educativos diferentes y originaba una profunda división social.

A las Inspecciones de Educación General Básica y de Bachillerato —nueva denominación que emplea para referirse a las de enseñanza primaria y media— el Libro Blanco

las concibe como organismos técnicos cuya función debe ser asegurar una eficaz programación y administración educativa, y les encomienda la responsabilidad del control del rendimiento educativo y la dirección y orientación de la enseñanza.

El contenido del articulado relativo a la Inspección en el Proyecto de Ley General de Educación remitido a las Cortes por el Gobierno, fue una sorpresa para muchos, y en particular para los inspectores, ya que a los Cuerpos de Inspección existentes se les declaraba a extinguir, no creándose ningún otro Cuerpo en su lugar. Este aspecto sería recificado durante el debate en la Comisión de Educación y Ciencia de las Cortes, incorporándose al texto del proyecto de ley la creación de un Cuerpo especial de la Administración en el que se habían de integrar los inspectores de nivel existentes. El debate en general fue de escaso interés, aunque es oportuno señalar que los intereses de los grupos corporativos representados en la Comisión frustraron, por una parte, la pretensión del gobierno de establecer un Servicio de Inspección único para el sistema educativo en su conjunto, conforme al criterio de unidad e interrelación que orientaba la nueva estructura del mismo —se separó la inspección de la universidad de la del resto del sistema educativo—, y por otra, el reconocimiento de que la titulación requerida para acceso al Cuerpo docente de procedencia era suficiente para acceder al ejercicio de la función inspectora —los profesores de Educación General Básica, a los que el artículo 102 del proyecto de ley les exigía la titulación de Diplomado universitario, no podrían acceder a la Inspección si no estaban en posesión del título de Licenciado—.

En otro orden de cosas la Comisión introdujo en el texto del Gobierno un añadido que limitaba el ejercicio de la función inspectora de velar por el cumplimiento de las Leyes, en los centros docentes estatales y no estatales, al «ámbito de la función educativa». Lo que suponía introducir sobre el campo de actuación de la Inspección una conceptualización indeterminada que sería el origen de una parte importante de los múltiples conflictos de competencias que posteriormente surgirían entre ésta, las Delegaciones Provinciales y la Inspección General de Servicios.

Con la promulgación de la Ley General de Educación la organización administrativa iba a experimentar una importante transformación en paralelo con la reforma global del sistema educativo. La Ley, que incluye entre los órganos de la administración a las Delegaciones Provinciales, la Inspección General de Servicios y el Servicio de Inspección Técnica de Educación, se limita básicamente a definir las funciones del SITE y a enunciar el sistema de acceso al Cuerpo especial que crea.

Posteriormente, el Decreto 664/1973 regularía, tan sólo parcialmente, los objetivos y funciones del SITE, que hasta tanto se organizara éste serían asumidos por la Inspección de Enseñanza Primaria en los niveles de Preescolar y Educación General Básica, y por la

Inspección de Enseñanza Media en el nivel de Bachillerato. Aspectos como la visita de inspección, la estructuración orgánica del Servicio, el procedimiento de ingreso en el nuevo Cuerpo de Inspección, la constitución del SITE como único servicio de inspección, etc., se posponían a un desarrollo ulterior.

La insuficiencia e incoherencia que tuvo el desarrollo reglamentario de la Ley General de Educación en lo concerniente a la función inspectora, supondría en la práctica la subsistencia de los modelos organizativos y funcionales de carácter nivelar anteriores a la promulgación de ésta.

La Ley General de Educación introducía una nueva conceptualización de la función inspectora cuyo rasgo más destacado era la atribución al SITE de un conjunto de funciones de marcado carácter técnico-pedagógico, frente a las orientadas al control fiscal, burocrático o político-administrativo de las normas que tradicionalmente se le habían asignado.

Si el Reglamento de 1967 había supuesto para la Inspección, al menos desde el ordenamiento legal, la inclusión, junto al control jurídico tradicional, de la tarea de comprobación del rendimiento del sistema escolar primario, ahora, la Ley General de Educación ampliaba el contenido de la función de control con la evaluación del rendimiento educativo de los Centros docentes y Profesores —en colaboración con los ICEs, aspecto que nunca llegó a reglamentarse—, y por consiguiente, con el diagnóstico analítico de los agentes del proceso, actividad inspectora que se iba a convertir de forma progresiva en una de las funciones esenciales del SITE. Quedaba de este modo la función de control configurada en base a dos subfunciones o fases diferenciadas, pero a la vez complementarias: una, la vigilancia del cumplimiento del ordenamiento jurídico-educativo, contenido tradicional de esta función; otra, la valoración técnica de la calidad de la educación impartida en los centros docentes.

Lamentablemente el desarrollo reglamentario de la actividad inspectora en el ámbito de la función de control se orientaría sólo a su aspecto más tradicional, la vigilancia del ordenamiento jurídico-educativo, mientras que se renunciaba, antes de comenzar, a la fase de evaluación del rendimiento educativo de los Centros docentes y de los Profesores, que quedaba en una mera intención de la Ley.

A pesar de las limitaciones anteriores la Inspección inició el curso 1973-1974 un programa de evaluación de la calidad de la enseñanza en la EGB, cuyos sucesivos informes en los años posteriores aportaron datos y conclusiones muy interesantes. Si bien estos informes se pusieron a disposición de los órganos de dirección del Departamento, no tenemos constancia de que se hiciera uso de los mismos.

Otro aspecto de interés en el nuevo marco legal de la función inspectora era la asignación de la tarea de perfeccionamiento del profesorado en ejercicio a los Institutos de

Ciencias de la Educación, quedando el papel de la Inspección reducido a mero colaborador de éstos.

La creación de los ICEs suponía para la Inspección el alejamiento de la que había sido una de sus funciones tradicionales, el perfeccionamiento del profesorado. La falta de desarrollo reglamentario de la función de colaboración de la Inspección con los ICEs, favoreció que la Inspección sólo pudiera intervenir en la organización de las actividades de perfeccionamiento del profesorado si el ICE correspondiente estimaba oportuno solicitar su colaboración, con lo cual se perdía la valiosa información que sobre necesidades formativas podían aportar los inspectores, dada su posición de observadores privilegiados de la realidad educativa.

La nueva organización de la Administración educativa periférica debía conllevar una disminución notable de las numerosas funciones administrativas que tradicionalmente se le habían atribuido a la Inspección, pero la ambigüedad de las competencias asignadas a las nuevas Unidades de las Delegaciones Provinciales junto con la indeterminación funcional que suponía la falta de delimitación entre los ámbitos de la «función educativa» y «administrativa», originó una duplicación innecesaria de funciones entre las nuevas Unidades y la Inspección. Con frecuencia estas Unidades se limitarían a solicitar informe de la Inspección sobre cualquier asunto, para a continuación según los casos, remitirlo a Madrid acompañado de la petición de los interesados, o a responder directamente a éstos conforme al contenido —textual— del informe de Inspección, siempre y cuando éste no colisionara con los planteamientos o intereses del Delegado Provincial, representante del aparato político-administrativo, en cuyo caso se prescindiría del informe sin más, con el consiguiente deterioro de la actividad administrativa y educativa.

Esta situación se agravaría aún más por el hecho de que el SITE se constituía como órgano de la Administración educativa, bajo la dependencia orgánica y funcional del nivel administrativo central, aunque a nivel provincial quedaba encuadrado orgánicamente en la Delegación, a cuyo Delegado debía prestar asistencia. La no existencia de dependencia jerárquica ni funcional de las Delegaciones Provinciales socavaba el deseado principio de unidad de dirección de la actividad administrativa a nivel provincial, y fue motivo frecuente de desavenencia entre el delegado y los inspectores.

La Ley General de Educación facultaba al Ministerio de Educación y Ciencia, como órgano del Estado inmediatamente responsable de la educación, para ejercer su potestad inspectora sobre las instituciones docentes estatales y no estatales, a través de dos órganos; uno era el SITE y otro la Inspección General de Servicios. Esta última debía ejercer su misión inspectora sobre la organización y funcionamiento administrativo de todos los Servicios, Organismos y Centros dependientes del Departa-



mento, especialmente en lo referente a personal, procedimiento, régimen económico, instalaciones y dotaciones.

Cuando en 1967 fue creada la Inspección General de Servicios, su ordenamiento legal posibilitaba concebirla como una inspección interna que debía ejercer su misión inspectora sobre la organización y funcionamiento de todos los servicios del Departamento, lo que permitía que el papel a desempeñar por la Inspección de Enseñanza Primaria se pudiera interpretar como el de una inspección externa de los servicios y centros docentes. La Ley General de Educación al limitar la actividad inspectora del SITE al ámbito de la función educativa, trastocaba la delimitación conceptual de ambas inspecciones, externa e interna, ya que el establecimiento de dos inspecciones diferenciadas a nivel de los centros educativos suponía, más allá de la consideración simple e interesada de pérdida de atribuciones para el SITE, el desdoblamiento de la función inspectora externa antes única.

Llegados a este punto surgía la dificultad de escindir el acto o hecho educativo, de una realidad escolar diversificada y compleja, entre los ámbitos de la función educativa y administrativa. Pues, si bien las cuestiones administrativas y económicas son fácilmente desglosables de los aspectos académicos y docentes, no sucede así con las actuaciones de los funcionarios docentes en cuanto tales, por la condición indivisa de la función docente y su ejercicio.

La falta de delimitación conceptual y funcional de los ámbitos de competencias de ambas inspecciones, la configuración de la Inspección General de Servicios como un órgano de nivel central y la exigüidad de su plantilla, se convirtieron en una barrera infranqueable para que ésta pudiera asumir las competencias que se le asignaban en relación a los centros educativos. Por lo que en la práctica el SITE continuará ejerciendo en los centros educativos sus funciones junto con las asignadas a la Inspección General de Servicios —una muestra palmaria la tenemos en el control de las subvenciones a los centros docentes no estatales, actividad de carácter inequívocamente económico-administrativo, que se encomendaba al SITE—. Esto iba a significar para la Inspección Técnica de Educación el desarrollo de un número importante de tareas administrativas, algo que la propia Ley pretendía reducir a su mínima expresión, en detrimento de sus funciones de contenido prevalentemente técnico-pedagógico.

A nivel organizativo la Ley introducía una nueva definición conceptual de la función inspectora en la que se inclinaba abiertamente por una Inspección especializada de composición multinivelar, constituida por especialistas procedentes de los diferentes niveles en que se ordenaba el sistema educativo en el ámbito no universitario, lo que suponía un modelo diferente al vigente en la Enseñanza Primaria. Especialización que no debe interpretarse en relación con las materias curriculares, sino con el nivel educativo.

La Ley establecía un único Servicio de Inspección Técnica de Educación y también un Cuerpo especial en el que se integrarían todos los inspectores de los Cuerpos de Inspección nivelares existentes, pero ninguno de estos dos aspectos se llevaría a efecto, lo que permitió que subsistieran los modelos nivelares de Inspección de Educación General Básica y de Bachillerato, y sus respectivas organizaciones, generalista y especializada por materias. Otro tanto sucedía con el nuevo procedimiento de selección para el Cuerpo de Inspección que se creaba, en el que se debía ingresar por concurso de méritos y al que sólo podrían acceder los funcionarios docentes, ya que no se permitía el acceso del profesorado de la enseñanza no estatal, que estuvieran en posesión del título de Licenciado universitario, Ingeniero o Arquitecto.

Hasta la supresión de la Inspección de Educación General Básica las diferentes convocatorias de oposiciones se realizaron conforme al procedimiento establecido por el Reglamento de 1967. A partir de 1968 los cuestionarios de oposición experimentaban un cambio significativo, tanto a nivel cuantitativo como cualitativo. El programa de Pedagogía se ampliaba con un número importante de temas en los que se acentúa la función social de la educación y su vínculo con el entorno natural, cultural y económico del educando, mientras que los contenidos de carácter político-religioso sólo estarán presentes en algunos temas. La introducción en el cuestionario de Legislación, administración y organización escolar de los hallazgos de la psicología social en el campo de las relaciones grupales, junto con la incorporación de la organización científica del trabajo al campo de la organización escolar, supuso la inclusión de varios temas de contenido esencialmente ligado a la organización de empresas, lo que denotaba el interés de la Administración educativa porque los inspectores estuvieran al corriente de las modernas técnicas de planificación, programación y control de la actividad administrativa. En definitiva los cuestionarios de oposición fueron mejorando progresivamente con el transcurso de los años, en paralelo con las nuevas funciones de orientación técnico-pedagógica y de dirección técnica de la enseñanza que se le asignaban a la Inspección.

Otro aspecto primordial que, a nuestro juicio, no tuvo el desarrollo reglamentario adecuado fue la autoridad que se otorgaba a la Inspección, y el límite de su ejercicio, para los supuestos en que se evidenciaran infracciones del ordenamiento jurídico-educativo en el ejercicio de las competencias que se le atribufan, es decir, faltó delimitar el grado de autoridad que convenía asignar a la Inspección y definir el valor y fuerza probatoria que debían tener sus actos y requerimientos.

En lo que respecta al ejercicio de la función directiva en los centros docentes estatales, aspecto clave en el ejercicio de la función inspectora, pues no podemos ignorar que las funciones del inspector se determinan considerablemente a través de la calidad del

servicio de enseñanza en que desarrolla su actividad, la Ley General de Educación había optado por la desprofesionalización de esta función. A nadie se le oculta que el funcionamiento eficaz de un sistema educativo exige, entre otros aspectos, de un personal directivo con experiencia educativa y especializado en organización y técnicas directivas de la educación, con mentalidad gerencial, espíritu empresarial e ideas renovadoras. Por lo que la interinidad que la Ley confería a este puesto tan importante y clave del ámbito escolar, iba necesariamente a deteriorar el funcionamiento de los centros educativos estatales y a requerir un esfuerzo adicional por parte de la Inspección a fin de compensar la falta de formación, en el campo de la función directiva, y la temporalidad en el cargo de los profesores que acceden a él.

La escasez de medios humanos y materiales de la Inspección fue también un grave obstáculo para el pleno ejercicio de las funciones que se le encomendaban. La insuficiencia palmaria de efectivos en la plantilla del Cuerpo, la carencia de personal administrativo, la falta de dotación para disponer de publicaciones técnico-pedagógicas actualizadas, la carencia en muchos casos de los recursos más elementales de que debe disponer cualquier oficina moderna y la inadecuación e insuficiencia de los locales, dificultaron muy seriamente la labor de los inspectores. Si a lo anterior añadimos, tal y como hemos visto, la falta de un desarrollo reglamentario coherente de la función inspectora, nos encontramos con una situación difícil de recomponer.

El esfuerzo realizado por muchos inspectores, que con espíritu renovador impulsaron numerosas actividades orientadas conforme a la nueva conceptualización de la Inspección en la Ley General de Educación, no evitaría que ésta se encontrara inmersa en una profunda crisis de aceptación e imagen ante la comunidad educativa, que era fundamentalmente el resultado, a nuestro juicio, de que, por una parte, tradicionalmente la Inspección había sido identificada con el aparato político-administrativo del régimen, y por otra, de la inadecuación de su ordenamiento legal en lo referente a funciones, atribuciones, organización, funcionamiento, acceso y perfeccionamiento.

Esta crisis, que se encuadra dentro de la crisis general del modelo de Estado y de la Administración en su conjunto en los estertores del régimen, repercutiría negativamente en el ejercicio de la función inspectora. Las posibles salidas a la misma comenzarían a abordarse a partir de la etapa constitucional que se iniciaba en 1978, aunque también con los sucesivos gobiernos democráticos la Inspección se verá envuelta en un debate permanente, entre su carácter de servicio público cuya acción se debe orientar esencialmente a velar porque se respeten los derechos educativos de los ciudadanos y a la mejora de la calidad de la enseñanza, y la tendencia, rémora histórica difícil de erradicar en el campo educativo en nuestro país, a su instrumentación ideológica, y a veces de carácter político-

personal, por parte de los diferentes gobiernos y de los cargos políticos del aparato administrativo, dado el papel relevante que se le otorga a la educación en la transmisión de valores, actitudes, etc.