

# APUNTES SOBRE EL ORIGEN Y DESARROLLO HISTÓRICO DE LA INSPECCIÓN ESCOLAR (I)

Por JAIME PUJOL

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo quiere analizar algunas etapas importantes de la historia de la inspección escolar. Es de vital importancia resolver los problemas que tiene planteados el personal administrativo y directivo de los conjuntos escolares si se quieren mejorar realmente los sistemas educativos. Me parece que el estudio histórico de este tema puede dar mucha luz en el momento de afrontar las muchas cuestiones que están sin solucionar para una mejora real del cuerpo inspectivo.

No pretendo que sea un estudio completo, pues en este terreno es prácticamente imposible: sólo hace falta ver la abundancia de bibliografía que existe sobre el tema de la inspección escolar. Sin embargo, hay que hacer un esfuerzo para que de todos estos temas se puedan ir sacando ideas claras, puntos de común acuerdo, desde los que se pueda llegar a metas concretas, prácticas, no sólo teóricas, que en este campo de la inspección me parece que la teoría está clara desde hace muchos años.

### I. PRECEDENTES HISTÓRICOS DE LA INSPECCIÓN ESCOLAR

Para buscar los precedentes históricos de la inspección escolar es preciso investigar aquellos sistemas escolares que se han organizado a lo largo de los siglos. Toda persona, asociación, comunidad, estado, etc., que organice escuelas —por muy diversos que sean los motivos— se encontrará con la necesidad de nombrar a unas personas que las dirijan. La función directiva supone, para que pueda ser lle-

vada a cabo, una vertiente de control, de supervisión de los resultados, para poder alentar, corregir, planear, etc.

Es interesante señalar algunos ejemplos del desenvolvimiento que ha seguido esta tarea.

Como antecedentes históricos de la inspección escolar, Ballesteros ve los primeros modelos en las organizaciones educativas de la Antigüedad. Así habla de que las escuelas chinas tenían nombrados unos funcionarios estatales con el encargo de controlar el rendimiento de los maestros. Igual sucedía en la India, Egipto y Grecia. Más cercanos a nuestros días tenemos a los censores romanos, encargados de velar por la buena marcha de las escuelas<sup>1</sup>.

Desaparecidas a finales del siglo V las estructuras de la escuela romana, y después de unos siglos de letargo, la Iglesia empieza a fundar escuelas bajo su patrocinio. Escuelas que servían en la casi totalidad de los casos, para formar a los clérigos. Es lógico que el Obispo, responsable del nivel moral e intelectual de sus futuros colaboradores, se preocupara de controlar las enseñanzas que recibían.

Tenemos un ejemplo claro en España, donde en el Concilio de Toledo del año 527, el primer canon habla del derecho y deber que tenían los Obispos de controlar sus escuelas<sup>2</sup>.

El Obispo delegó en seguida en un miembro del Cabildo Catedralicio esta función de dirección y control de las escuelas. Este miembro se llamaba el Gran Chantre (*ecolâtre* en Francia), y se especializaba en los problemas educativos. Le correspondía elaborar los programas y planes de estudio, nombrar a los maestros, visitar las escuelas, etc. Como el número de escuelas era reducido, solía ser el mismo director de la escuela catedralicia el que llevaba a cabo esta tarea<sup>3</sup>.

En toda la Europa Central sucede algo parecido. Los primeros ejemplos de inspección se dan en los siglos XII y XIII, cuando se organizan las primeras escuelas. Por ejemplo, en Alemania, hasta la re-

<sup>1</sup> BALLESTEROS, A., *La Inspección, en Organización Escolar*. T. II. Obra dirigida por Hernández Ruiz, México, 1954, págs. 675-676.

<sup>2</sup> SERRANO DE HARO, A., *Una función al servicio del espíritu: la inspección de enseñanza primaria*, Madrid, 1950, págs. 6-7.

<sup>3</sup> DOTRENS, R., *Le problème de l'Inspection dans l'Enseignement Élémentaire et l'Education Nouvelle*, Neuchâtel (Suise), 1931, págs. 1-2.

forma de Lutero, las escuelas estaban dirigidas y controladas por el clero católico<sup>4</sup>.

Esta influencia de la Iglesia se ejerce de manera preponderante durante los siglos X a XIV, aunque en algunos países —como Alemania— llegó hasta finales del siglo XIX, e incluso hasta pleno siglo XX, como en Suecia<sup>5</sup>.

Paralelamente al control eclesiástico, en los siglos XIII y XIV empieza la intervención del poder civil. Al no existir grandes estados, las disposiciones eran para territorios pequeños:

En España están los “veedores”, nombrados por Enrique II de Trastámara hacia 1370, para el Reino de Castilla, con misión de que incitaran a las autoridades locales, responsables de la educación, para que vigilaran a los maestros<sup>6</sup>.

Savona señala en sus *Statuta Politica* de 1404, la norma de que eligieran cada año a dos ciudadanos para vigilar que los jóvenes de la ciudad fueran bien instruidos por los maestros. Igual situación encontramos en Pistoya en 1514<sup>7</sup>.

Ya en el siglo XVI, Felipe II de España, detalla con más precisión cómo el control gubernativo debe realizarse por medio de visitas a las escuelas y con el examen y aprobación de los maestros. Dice textualmente: “Mando que los Justicias destos Reynos, cada uno en su jurisdicción, visiten cada año una vez las escuelas y los maestros dellas examinados y aprobados para ver si enseñan bien y en el cuidado que deben, conforme a lo por esta carta mandado, lo cual quiero que tenga fuerza de ley”<sup>8</sup>.

La situación es semejante en todos los países, sufriendo un tipo de evolución parecida. Por ejemplo, la educación en los Estados Uni-

<sup>4</sup> RENDU, E., *De l'éducation populaire dans l'Allemagne du Nord et de ses rapports avec les doctrines philosophiques et religieuses*, Paris, 1855, página 5.

<sup>5</sup> Para el caso de Alemania puede verse más adelante el estudio que hacemos. En Suecia, sólo con la ley de 1950 se nombraron otros cuerpos intermedios de personal administrativo e inspectivo; sin embargo, los capítulos diocesanos siguen formando parte, todavía hoy día, del cuerpo de inspectores. Cfr. Unesco, *L'Education dans le Monde*. T. II. *L'Enseignement du premier degré*, Paris, 1960, págs. 1.262-1.263.

<sup>6</sup> MAÍLLO, A., *Historia y problemas de la Inspección de Enseñanza Primaria*, en “Bordón”, 84-85 (1959), págs. 17-20.

<sup>7</sup> SARAZ, A., *Vicende Storiche ed attuale ordinamento della Direzione ed Ispezione Scolastica*, Torino, 1922, pág. 5.

<sup>8</sup> MAÍLLO, A., *Historia y problemas...*, en “Bordón”, 84-85 (1959), pág. 19.

dos estaba al principio en manos de los privados. Luego ha ido, poco a poco, pasando a manos del Estado o de las autoridades locales: es decir, a manos de aquellas personas que organizaban las escuelas.

En las primeras colonias norteamericanas se encargaba la enseñanza elemental a las personas más competentes o a las que estuvieran con menos ocupaciones. Según Cubberley, durante todo el siglo XVII, la enseñanza elemental estaba en manos de mujeres. Estas mujeres eran las más viejas y desocupadas dentro de la colonia, las cuales admitían hijos de sus vecinas para instruirles en las cosas más elementales<sup>9</sup>.

También en los Estados Unidos, ya en 1642 y 1647, se promulgaron en el Estado de Massachusetts, leyes que exigían la necesidad de algún tipo de control en las escuelas<sup>10</sup>.

Hacia la mitad del siglo XVIII, la preponderancia del control sobre las escuelas corresponde a las autoridades locales. Estas intervenciones estatales se limitan casi siempre a incitar a las personas que en aquellos momentos realizaban la inspección. Esta posición del Estado era fruto de las ideas de la época, de considerar la educación como un asunto de los privados, y también de la mayor responsabilidad que tenían las autoridades intermedias.

Por los mismos años, en todos los países de la Europa Central se empieza a encontrar centralizados a los inspectores: Prusia en 1763; Austria en 1774, etc. Sin embargo, se verá la peculiaridad de estos inspectores estatales, que continuaban formando parte del cuerpo eclesiástico.

Una conclusión que podemos sacar es que la inspección y dirección de las escuelas, correspondía a las personas que habían fundado aquellas escuelas: ya fueran autoridades locales, autoridades religiosas o simplemente privados.

## 2. INFLUENCIA DEL PROTESTANTISMO EN EL CONTROL DE LAS ESCUELAS

Cuando en Alemania empezó la reforma protestante, las escuelas estaban, como ya hemos dicho, controladas por el clero. No se qui-

<sup>9</sup> DE YOUNG, A., *Educazione Publica Americana*. Florencia, 1946, páginas 99-100.

<sup>10</sup> DE YOUNG, A., *Educazione...*, pág. 100.

taron de sus manos, sino que empezó una unión más estrecha entre el poder civil y el eclesiástico. Según Rendu, Lutero no pretendía quitar las escuelas de manos del clero para entregarlas al estado; lo que quería, como es lógico, era aprovecharlas para inculcar sus ideas y el espíritu de su reforma<sup>11</sup>.

Sin embargo, la estrecha unión entre el poder civil y el religioso, hace que éste ceda algunos de sus derechos al primero.

Muy pronto hay un indicio de centralización. Por un decreto de Joaquín II de Brandenburgo de 1540, se nombran unos inspectores estatales con el encargo de promover escuelas donde no las hubiera y de controlar las ya existentes<sup>12</sup>. Estos inspectores formaban parte todavía del cuerpo eclesiástico.

Después del protestantismo, igual que antes, el clero continuó, pues, controlando las escuelas y lo único que supuso la reforma fue que en los reinos protestantes eran los pastores los encargados de vigilarlas, y en los católicos, los sacerdotes y en especial el párroco del lugar.

Veamos un ejemplo vivo de aquellos años turbulentos. En el Sínodo celebrado en Tréveris en 1549, los Obispos católicos de la Renania afirmaban que siguiéndolo las antiguas costumbres y decretos, correspondía a los prelados de las iglesias establecer y conservar las escuelas. Debían cuidar especialmente la idoneidad de los maestros, que fueran de vida intachable en el aspecto moral y con la suficiente preparación profesional para ocupar tan alto cargo<sup>13</sup>.

Al final de este primer estudio, Rendu afirma que la supremacía directa de las autoridades eclesiásticas sobre la escuela es un hecho que sobresa le con incontestable evidencia en la historia de la ins-

---

<sup>11</sup> "A vrai dire, Luther n'entendait pas plus affranchir l'école à l'Église, que la conscience du dogme. La question de l'émancipation de l'école, pour employer le langage de la pédagogie moderne, ne fut point posée par la Réforme; bien loin de là!... Après Luther, le pasteur comme avant lui, le curé, à la haute main sur l'école." RENDU, E., *De l'éducation...*, págs. 12-13.

<sup>12</sup> "Nous ordonnons que, dans tous les bourgs et villes des écoles soient établies, ou que les écoles existantes soient reformées améliorées, pourvues de tout ce qui est nécessaire; et dans ce but, nous voulons que les inspecteurs (Visitatoren) établis par nous exercent une surveillance particulière." RENDU, E., *De l'éducation...*, pág. 11.

<sup>13</sup> "Praecipimus ut juxta patrum antiquorum decreta, Scholas instaurare vel erectas conservare debeant, et praelati ecclesiarum ac alli quibus id muneris ex officio incumbit, solerter providere ut paedagogi et magistri idonei sint et probi atque Vitae omnino inculpatae." RENDU, E., *De l'éducation...*, pág. 15.

trucción popular alemana, y dura hasta la segunda mitad del siglo XVIII<sup>14</sup>. Veamos por qué.

Con valor para el reino de Prusia, el 12 de agosto de 1743, Federico el Grande publicaba un documento de capital importancia: el "Reglamento General", por medio del cual se organizaba la enseñanza elemental. Entre otras innovaciones establecía dos órdenes de inspección: los provinciales o regionales y los inspectores locales. En el Art. 26 se señalan las atribuciones de los provinciales: debían visitar cada tres meses las escuelas para comprobar la asistencia escolar, vigilar a los maestros, etc., y controlar también a los inspectores locales. Ambos tipos de inspectores eran miembros del cuerpo eclesiástico. Como Prusia era protestante, los inspectores locales eran los pastores de las parroquias y los provinciales miembros del cabildo catedralicio<sup>15</sup>.

Aunque la ley de Federico el Grande señalaba un paso importante en cuanto que organizaba unos inspectores a nivel supralocal; es interesante observar, sin embargo, como todas las leyes de principios del siglo XIX insistían mucho en la labor, que como inspectores, debían realizar en las escuelas las autoridades locales y el párroco o pastor, según el caso.

Rendú escribía en 1855 que en Prusia, igual que en los demás países alemanes, era un principio de política escolar que los inspectores fueran miembros del cuerpo eclesiástico. Las razones que da son: en primer lugar para atenuar la responsabilidad moral que pesa sobre el Estado en materia de educación y luego para disminuir el número de funcionarios<sup>16</sup>. Como a estos inspectores no se les pagaba, parece que en el fondo era una razón de tipo económico la que impulsaba a que el Estado obrara de esta manera.

Podemos apuntar dos elementos nuevos que introduce el protestantismo: en primer lugar, cuando en los demás países el control lo ejercían las autoridades eclesiásticas, ellas solas eran las que tenían la potestad y también la responsabilidad de vigilar. En cambio en

<sup>14</sup> RENDU, E., *De l'éducation...*, pág. 16.

<sup>15</sup> Después de estudiar detenidamente esta ley de Federico el Grande, en la que no nos hemos extendido por falta de espacio, Rendú hace ver cómo todos los demás reglamentos sobre la instrucción que se promulgaron en Alemania, especialmente en el norte, se apoyaban e inspiraban en el Reglamento: en concreto, lo compara con las leyes de 1821, 1839, 1841 y 1852. Cfr. RENDU, E., *De l'éducation...*, págs. 60-68.

<sup>16</sup> RENDU, E., *De l'éducation...*, págs. 79-80.

Alemania, los párrocos y pastores, es decir, los inspectores, eran puros delegados de las autoridades civiles. Tenían la potestad de controlar y vigilar las escuelas, pero como tales delegados.

El segundo elemento de distinción es que en Francia y en general en los demás países que hemos citado, los inspectores eclesiásticos se dedicaban casi exclusivamente a controlar la parte moral y algunos aspectos externos, como puede ser la asistencia escolar, tanto en los alumnos como en los maestros, el estado material de los edificios, etc. En Alemania, en cambio, a partir de 1750, los inspectores, aunque fueran eclesiásticos, se empeñaron a fondo en la dirección tanto moral como profesional de las escuelas. Veían la necesidad de controlar no sólo aquellos aspectos externos, sino que querían llegar a dirigir la enseñanza en sí misma<sup>17</sup>.

Así, incluso en 1855, en la Regencia de Münster, los inspectores debían vigilar las escuelas elementales del distrito y dirigir profesionalmente a los maestros. Para cumplir este objetivo, debían indicarles las lecturas más útiles, darles regularmente conferencias sobre temas pedagógicos, etc.

En algunos estados alemanes, se exigía a los sacerdotes una preparación especial para esta tarea. Como los seminarios se confundían con las universidades, junto a las facultades de Filosofía y Teología, los futuros inspectores debían asistir a clases de Pedagogía para prepararse adecuadamente<sup>18</sup>.

Aunque sea adelantarnos un poco, queremos dejar claro que la inspección estatal no es fruto exclusivo de la Revolución Francesa. Hemos analizado el caso de Alemania, pero en Austria pasa lo mismo. Ya en 1774 la Emperatriz María Teresa centraliza y estataliza la inspección.

Por tanto no parece cierta la afirmación de muchos autores que ponen como causa exclusiva la Revolución Francesa. Mi opinión es que ésta afirmó y extendió unas ideas que estaban ya, durante bastantes años, en el ambiente. Las corrientes iluministas y enciclope-

---

<sup>17</sup> "Ce qui lui est tout particulièrement attribué, c'est non seulement la surveillance de l'enseignement religieux mais c'est l'enseignement lui-même. A cet égard, il n'est pas seulement inspecteur, mais encore et dans toute la force du mot, deux fois par semaine, il est instituteur." RENDU, E., *De l'éducation...*, pág. 84.

<sup>18</sup> RENDU, E., *De l'éducation...*, págs. 88-89.

distas tienen su origen en el protestantismo, y en éstas deben verse los primeros intentos de centralización.

En esta época aparece también un nuevo órgano: las comisiones escolares. Tenían carácter local, formadas por un grupo de ciudadanos, generalmente padres de los alumnos, presididas por el párroco del lugar. Aquí, dice Dottrens, debe buscarse la primera forma de control social y de inspección técnica de la enseñanza. Estas comisiones se eligían entre las personas más notables de la ciudad y era el órgano del que dependían directamente los problemas de las escuelas<sup>19</sup>.

### 3. LA REVOLUCIÓN FRANCESA: SUS CONSECUENCIAS EN EL CONTROL ESCOLAR

#### a) *Proyectos sobre la inspección escolar elaborados en Francia durante la revolución*

Antes de 1789, la inspección de las escuelas en Francia era competencia exclusiva de las autoridades locales, apoyadas en algunos puntos por las autoridades eclesiásticas; situación, por lo tanto, muy parecida a la que hemos visto en otros países. El año 1789 señala el inicio de la revolución. Las reformas no se hicieron esperar. Condorcet, que ocupaba durante aquellos años el ministerio de Educación, presentó el 20 y 21 de abril de 1792, sus memorias sobre la Instrucción Pública<sup>20</sup>. En estos documentos proponía un detallado proyecto de inspección escolar: el nuevo cuerpo sería centralizado y de carácter estatal; un nuevo funcionario cuya tarea fuera inculcar a los maestros, y sobre todo a las autoridades locales, las nuevas ideas de la Revolución, con el fin de secularizar la enseñanza<sup>21</sup>.

Como señala Hippeau, este proyecto no tuvo mucho éxito debido a la tensión entre Francia y Austria. La Convención, reunida el 21 de septiembre del mismo año de 1792, proclamó al día siguiente la

<sup>19</sup> DOTTRENS, R., *Le problème de...*, pág. 3.

<sup>20</sup> Puede consultarse el discurso de CONDORCET en *L'Instruction Publique en France pendant la Révolution*, Colección de discursos publicados por C. Hippeau, Paris, 1881, págs. 185-289.

<sup>21</sup> DOTTRENS, R., *Le problème de...*, pág. 6.



abolición de la Regencia y el establecimiento de la República; se nombró una nueva comisión encargada de la enseñanza, que presentó en diciembre un nuevo proyecto de ley para la enseñanza primaria<sup>22</sup>.

La propuesta fue hecha por Romme el 20 de diciembre. Aunque parecida a la de Condorcet, el espíritu que debía animar la Reforma era, según él, crear un cuerpo de inspectores estatales que tuvieran como misión animar y dirigir el trabajo de los maestros, y a la vez, controlar y dirigir a las autoridades locales. No eran pues, ni espías ni policías<sup>23</sup>.

Leyendo a fondo el discurso de Romme, se advierte, sin embargo, cómo la responsabilidad de que la escuela marchara, se daba casi exclusivamente a los padres de familia: ellos eran los que debían elegir a los maestros —al menos los de grados inferiores— velar por la buena marcha de la escuela, etc.<sup>24</sup>.

De estos primeros conatos de organización estatal deducimos que desde el primer momento se planteó la inspección como un cuerpo destinado a dirigir y aconsejar a los maestros y no era por tanto un puro órgano de control. Creemos que los principios de la revolución de "Liberté, Egalité, Fraternité", especialmente el primero, impedían plantear una inspección con el exclusivo fin de controlar. Esto al menos en la teoría, porque en la práctica, el control fue el único fin, a mi parecer, que tuvieron aquellos inspectores.

Durante este período tan revuelto, los proyectos de reforma, muchas veces precipitados, no lograban cuajar. Las distintas corrientes políticas, a medida que ocupaban el poder, cambiaban de manera radical lo que habían hecho sus predecesores.

Tres intentos de organizar la inspección se sucedieron en el espacio de seis años: supresión de la inspección existente, control por parte de las mismas familias y vigilancia a cargo de las administraciones comunales y regionales. Su estudio puede ser interesante:

1. *Supresión de la inspección.*— Este proyecto fue presentado por el diputado Coupe de l'Oise el 2 de julio de 1793. Amparándose en el "principio de la libertad" insistía en que los maestros no eran ya novicios que había que formar y dirigir, sino unos hombres

<sup>22</sup> *L'Instruction Publique...*, pág. 289.

<sup>23</sup> DOTRENS, R., *Le problème de...*, págs. 7-8.

<sup>24</sup> *L'Instruction Publique...*, pág. 339.

maduros. Era la contrapartida a los intentos centralizadores de la corriente de Condorcet y de Romme. Hablaba este proyecto de cómo los maestros, puestos sin controles bajo la mirada de sus conciudadanos rendirían mucho más y estarían influidos por los incentivos fecundos de la libertad y de la estima<sup>25</sup>. Quedó todo en meras palabras.

2. *Control por parte de las mismas familias.* — Esta propuesta fue presentada por Michel Lepelletier el 13 de julio de 1793, y logró que se aprobara en octubre del mismo año. Se organiza la inspección de la siguiente manera: en las escuelas se elegía, de entre los padres de familia, una comisión de 52 miembros. Cada uno de ellos estaba durante una semana en la escuela, cubriéndose de esta manera todo el año<sup>26</sup>.

Las funciones que se les asignaban a los padres eran muchas: dirigir las escuelas, velar para que se cumplieran los reglamentos, etcétera. Con frase del mismo autor del proyecto: “tener constantemente a los niños y a los maestros en la línea estrecha de los deberes que serán trazados a unos y a otros”<sup>27</sup>.

Este sistema, visto el desorden y falta de continuidad que suponía, se suprimió al año siguiente, nombrándose a sólo 3 padres de aquel consejo de 52, para que llevaran a cabo la tarea inspectiva. Sin embargo, esta nueva organización duró sólo un año, ya que en 1795 hubo nuevamente cambios<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> “Les instituteurs ne seront plus des novices à former ou à diriger, mais des hommes faits et approuvés. Plaçonsles en toutes confiance sous les yeux de leurs concitoyens, sous l'intérêt de bien faire et sous l'influence toujours féconde de l'estime et de la liberté.” DOTRENS, R., *Le problème...*, pág. 10.

<sup>26</sup> Transcribimos las palabras del discurso de Lepelletier en las que propone tan singular organización. “Je propose que tous les ans, les pères de famille du canton réunis, choisissent pour chaque maison d'éducation nationale, qui y sera établie, un conseil de cinquante deux pères pris dans leur sein. Chacun des membres du conseil sera obligé de donner dans tout le cours de l'année, sept jours de son temps, et chacun fera sa semaine de résidence dans la maison d'institution, pour suivre la conduite, et les enfants et des maîtres.” *L'Instruction Publique...*, págs. 376-377.

<sup>27</sup> “... enfin, de tenir constamment les enfants et les maîtres dans la ligne étroite des devoirs qui seront tracés aux uns et aux autres.” *L'Instruction Publique...*, pág. 377.

<sup>28</sup> DOTRENS, R., *Le problème de...*, págs. 9-10.

Es realmente interesante ver, cómo en medio de la revolución se pudiera aprobar este proyecto de Lepelletier. Evidentemente la centralización del cuerpo inspectivo será una consecuencia de la revolución, pero no inmediata.

3. *Vigilancia por parte de las administraciones comunales y provinciales.*— Este último intento se concretó el 25 de octubre de 1795, y fue presentado por Talleyrand, Sieyes, Bouquier y Lakanal. Duró cuatro años hasta el golpe de estado de Napoleón, de 1799. Con la ley del 1 de marzo de 1802 se volvió al antiguo régimen, dejando a las ciudades la organización, dirección e inspección de las escuelas. La diferencia entre estas dos situaciones últimas se refiere al hecho de que el Estado, en el proyecto de Talleyrand, era el que designaba las juntas que debían gobernar la educación, mientras que Napoleón entregó a los municipios la facultad de ser ellos mismos los que designaran las personas que debían controlar la enseñanza<sup>29</sup>.

Según Dottrens, las ideas nuevas que habían surgido son: que el control debía ser ejercido por profesionales de la enseñanza y que la vigilancia debía concederse a los padres de familia<sup>30</sup>.

Aunque las disposiciones dadas en la ley de 1802 duraron prácticamente hasta 1833; sin embargo, en el artículo 93 del decreto de 17 de mayo de 1808, que reorganizaba la Universidad, se decía que correspondía a los inspectores de Academia —bajo la orden del Rector— el deber de vigilar e inspeccionar las escuelas<sup>31</sup>.

#### b) *La centralización de la inspección escolar en Francia*

Después de este estudio sobre los proyectos de inspección escolar durante la Revolución Francesa, no deja de sorprendernos la afirma-

<sup>29</sup> DOTTRENS, R., *Le problème de...*, pág. 6.

<sup>30</sup> La idea de que fueran profesionales de la enseñanza está implícita en los proyectos de Condorcet y Romme, y también en otro de Dulaure presentado el 24 de octubre de 1798; que los padres vigilaran las escuelas, me parece que está implícito en todos los documentos presentados, aunque en el de Lepelletier estuviera de manera más acentuada. Cfr. DOTTRENS, R., *Le problème de...*, página 6.

<sup>31</sup> "En même temps, l'Université continue à multiplier les écoles normales pour les instituteurs primaires, et ses inspecteurs visitent ces établissements avec un intérêt spécial." MATTER, M., *Le visiteur des écoles*, Paris, 1830, página 76.

ción de los autores Brouard y Defondon, que al estudiar la historia de la inspección escolar francesa, afirman al principio de su trabajo, que el origen de la inspección escolar en Francia se debe a la ley Guizot de 1833 y que, después de la revolución, las autoridades eclesiásticas —*le clergè*— conservaban la efectiva vigilancia de los establecimientos educativos<sup>32</sup>.

El hecho fue que las distintas propuestas estudiadas durante aquel período turbulento no tenía el apoyo de la gente, no se consideraban beneficiosas para el sistema educativo, y la idea de un cuerpo estatal, cuya misión esencial fuera controlar a los maestros, no se aceptaba.

La organización de un cuerpo estatal y centralizado de inspectores llegó en Francia de manera inesperada; veamos los pasos que se siguieron.

1. *La ley Guizot.*— Con la ley del 28 de junio de 1833 presentada por el ministro de educación Guizot, se retiraba el control —policé, en palabras de Brouard— y la dirección de las escuelas a los comités cantonales que ejercían esta función hasta aquel momento, y se atribuía a dos tipos de comités: los comités escolares —formados por los padres— y los comités regionales (*arrondissement*). Según la ley, estos consejos tenían por objeto sostenerse y controlarse recíprocamente; los consejos de las ciudades debían descender a los detalles más pequeños, mientras que los regionales debían mantener su control fuera de las influencias locales<sup>33</sup>.

En definitiva, se reconocía de nuevo a los padres la facultad de intervenir en los comités locales en todo lo relacionado con la marcha de las escuelas.

Sin embargo —el autor de la ley—, sentadas estas bases, establecía también el derecho del Estado a ejercer directamente el control de la enseñanza. Decía en pocas palabras, que no era bueno que los poderes locales intervinieran solos en este campo tan vasto e importante, porque había el peligro de que se perdiesen en un mezquino espíritu local, y también para que los dos comités nombrados no se estorbaran y hubiera realmente cooperación<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> BROUARD-DEFONDON, *Inspection des écoles primaires*, Paris, 1881, página 2.

<sup>33</sup> BROUARD-DEFONDON, *Inspection des...*, págs. 3-4.

<sup>34</sup> "Rien n'est plus sage assurément, que de faire intervenir les pouvoirs

En julio del mismo año, un mes después, mandaba Guizot que se inspeccionaran detalladamente todas las escuelas primarias del territorio francés, incluidas las colonias. Para esta primera inspección general, movilizaron los profesores funcionarios y administradores de los establecimientos universitarios, ya que los inspectores de academia estaban sobrecargados de trabajo. 470 personas respondieron a la llamada del ministro, y los resultados de esta primera labor parece que fueron estupendos; en efecto, en abril del año siguiente, Guizot leía ante el Rey y las Cámaras, que la inspección había producido bien por todas partes. Vistos los resultados, para llegar a la institución de unos delegados permanentes, encargados de vigilar la enseñanza, no había más que un paso<sup>35</sup>.

En efecto, el 26 de febrero de 1835 se creó para cada departamento un inspector especial de la instrucción pública, nombrado por el ministro. Al día siguiente un estatuto del consejo real de la instrucción pública precisaba las atribuciones de los nuevos funcionarios. El estatuto constaba de 9 artículos que examinaremos más adelante<sup>36</sup>.

Nos podemos preguntar por qué se creó este cuerpo centralizado de inspectores. En agosto de 1835, Guizot dirigió una carta a los inspectores, poco antes de que entraran en funciones. Esta carta se ha hecho famosa, ya que en ella se comentan todos los artículos y se dan las razones para instaurar la nueva ley. Los motivos que llevaron a la creación del cuerpo de inspectores consistían en el hecho de que todo el mundo se daba cuenta de que la acción de los diversos órdenes de inspectores que funcionaban hasta entonces —de academia, los regionales y locales— no podían conseguir el fin que pretendía la nueva ley (la de 1833). La propagación y vigilancia de la instrucción primaria era una tarea muy vasta y a la vez, llena de detalles minuciosos; había que actuar por todas partes y seguirla muy de cerca.

---

locaux dans la surveillance de l'instruction primaire mais il n'est pas bon qu'ils y interviennent seuls, ou il faut bien savoir qu'on livre alors l'instruction primaire à l'esprit de localité et à ses misères." BROUARD-DEFONDON, *Inspection des...*, pág. 3.

<sup>35</sup> BROUARD-DEFONDON, *Inspection des...*, págs. 3-4.

<sup>36</sup> Puede verse en BROUARD-DEFONDON, *Inspection des...*, págs. 5-6, la nueva ley. La misión principal era la de visitar y reunirse con los consejos comunales.

Eran pues insuficientes las autoridades que en aquellos momentos ejercían el control<sup>37</sup>.

Después de esta introducción, Guizot pasaba al comentario, rico en sugerencias y ánimos, de la nueva ley<sup>38</sup>.

Señalamos a continuación los enunciados de los principales artículos para que se vea el alcance y la magnitud de la reforma. Podemos decir que la inspección, desde aquel momento, tiene el esquema fundamental al que se acomodarán muchas legislaciones posteriores.

Art. 1.º Deben visitarse todas las escuelas al menos una vez por año.

Art. 2.º El inspector se fijará especialmente en el estado material de la escuela, y en el nivel moral y profesional de los maestros.

Art. 3.º Examinará los libros de texto.

Art. 4.º Visitarán, no sólo las escuelas primarias, sino también las escuelas normales primarias.

Art. 5.º Asistirá a los exámenes de los alumnos que están en las escuelas normales de magisterio.

Art. 6.º Informará al Rector de la Academia sobre el estado particular de las distintas escuelas.

Art. 7.º Organizará reuniones y conferencias con los maestros para cuidar su perfeccionamiento.

Art. 8.º Facilitará las ayudas que los maestros necesiten, y comunicará a las autoridades superiores las reformas que crea oportuno realizar.

Art. 9.º Al terminar el curso escolar, el inspector deberá hacer un informe al Rector de la Academia sobre el estado general de la escuela primaria de su zona<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> "... Cependant, au moment même où la loi a été rendue, tous les hommes éclairés ont pressenti que l'action de ces diverses autorités ne suffirait pas pour atteindre le but que la loi se proposait. La propagation et la surveillance de l'instruction primaire est une tâche à la fois très-vaste et surchargée d'une infinité de détails minutieux. Il faut agir partout et regarder de très près: ni les recteurs ni les préfets, ni les comités ne peuvent suffire à un tel travail." BROUARD-DEFONDON, *Inspection des...*, pág. 7.

<sup>38</sup> Puede verse en BROUARD-DEFONDON, *Inspection des...*, págs. 7-20, el contenido de esta carta.

<sup>39</sup> BROUARD-DEFONDON, *Inspection des...*, págs. 5-6. Véase también en las págs. 7 a 20 el contenido de la carta dirigida por M. Guizot a todos los inspectores.

Esta reforma era, para el jefe de la comisión que examinó el proyecto en la asamblea legislativa, algo pasajero, que duraría hasta que los comités de los pueblos, órgano al que por ley competía la inspección, estuvieran más entrenados en sus funciones. Era pues el inicio una función subsidiaria de los comités locales<sup>40</sup>.

Hubo acaloradas discusiones por parte de las distintas corrientes políticas, al ver que la inspección iba acaparando poco a poco los poderes que hasta aquel momento habían tenido las autoridades locales. Pero la inspección estatal fue ganando terreno, y Salvandy, sucesor de Guizot en el ministerio, completó la organización de la escuela primaria, aumentando también el número de los inspectores y creando un nuevo cuerpo que ayudase a los ya existentes; eran los sub-inspectores, que dependían inmediatamente de los inspectores de zona.

2. *Uterior evolución de la inspección escolar en Francia.*— Todas las reformas posteriores en Francia se refieren casi exclusivamente al modo de aplicar la ley Guizot. El 18 de noviembre de 1845 se establecía el modo de reclutar a los candidatos para la inspección y las condiciones requeridas para ejercer esas funciones. El 12 de mayo de 1846 se regularizaba la formación, requisitos y condiciones del examen para elegir a los inspectores<sup>41</sup>.

Entre 1847 y 1850 hubo bastantes proyectos de reforma pero, dadas las precarias condiciones políticas, no se llevaron a término. El 15 de marzo de 1850, una nueva ley confirma la necesidad de los inspectores estatales<sup>42</sup>.

Es una afirmación tajante a las tendencias que desde 1835 habían hablado de que la inspección estatal era algo transitorio.

---

<sup>40</sup> "... que les inspecteurs seront nécessaires jusqu'au moment où les Comités, qui doivent surveiller l'Instruction primaire seront plus familiarisés avec ce qu'exige cette honorable mission." BROUARD-DEFONDON, *Inspection des...*, páginas 21 y sigs.

<sup>41</sup> Cfr. BROUARD-DEFONDON, *Inspection des...*, págs. 23 y sigs.

<sup>42</sup> Cfr. BROUARD-DEFONDON, *Inspection des...*, pág. 26. Esta ley quedó abolida prácticamente en seguida. Puede consultarse en RENDU, E., *De la loi de l'enseignement. Commentaire. Théorique et administratif*, Paris, 1850, 534 páginas. Ver especialmente las páginas 71 a 112 donde se comentan los 6 artículos —del 17 al 22— que la ley dedicaba a los inspectores escolares. Más adelante, en la página 92, se afirma que con esta ley, Francia estaba, en materia de inspección, igual que Holanda. Es interesante esta observación para ver cómo en todos los países habían cuajado estas ideas.

De manera sorprendente el golpe de estado de 2 de diciembre de 1850, trajo como primera consecuencia la abolición de la inspección, que con la ley del 15 de marzo de 1852, pasaba nuevamente a manos de los consejos de ciudad, con una notable influencia de los párrocos de los distintos pueblos<sup>43</sup>.

Nuevos acontecimientos, esta vez de carácter más laicista, suprimieron, con ley de 28 de marzo de 1882, la influencia de los ministros de culto en la instrucción primaria.

Finalmente, la ley de 30 de octubre de 1886, que reorganizaba la enseñanza elemental, estructuró definitivamente la inspección.

Hasta nuestros días las sucesivas etapas de reorganización son: la ley del 16 de marzo de 1908, la del 20 de junio de 1923 y las circulares ministeriales de 1945 y 1947<sup>44</sup>. Podemos repetir, sin embargo, que en el plan de Guizot estaban ya en germen las posteriores modificaciones de este órgano de control.

En la enseñanza media las reformas fundamentales se realizaron paralelamente a las de enseñanza primaria. El 20 de diciembre de 1880 se crean las bases de una enseñanza media moderna y eficiente. En 1920 el número de inspectores en esta rama llegaba ya a cincuenta<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> BROUARD-DEFONDON, *Inspection des...*, págs. 22-25.

<sup>44</sup> UNESCO, *L'Éducation dans le monde*. T. II. *L'Enseignement*, pág. 509.

<sup>45</sup> UNESCO, *L'Éducation dans le monde*. T. III. *L'Enseignement du second degré*, Paris, 1963, págs. 653-656.