

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

Por JAIME PUJOL

4. EVOLUCIÓN DEL CONTROL ESTATAL EN LOS SIGLOS XIX Y XX

El siglo XIX señala el apogeo de la inspección escolar; durante estos años se organizan en casi todos los países cuerpos especiales dedicados a este fin, y donde ya existían se intentan nuevas organizaciones. En casi todos los países se instituye un sistema de control estatal, y a la vez se observa una clara tendencia a centralizar este cuerpo. Es difícil señalar las razones precisas de estos fenómenos: las ideas que crearon la escuela napoleónica tuvieron, sin duda, en el resto de los países —y especialmente en algunos— un enorme peso; otras veces eran motivos económicos —la necesidad de controlar un dinero asignado—; en ocasiones se quería lograr una vigilancia estrecha de los maestros —por ejemplo, en regímenes más o menos totalitarios—; y mezcladas con estas razones, muchas veces los motivos fueron un sincero afán de mejorar la escuela, de asignarles un auténtico director y guía de los docentes.

Para aclarar y entender más estas ideas, podemos estudiar algunos hechos significativos del nacimiento y desarrollo de la inspección escolar en algunos países.

a) *Nacimiento del moderno concepto de Inspección Escolar en algunos países*

Es digna de señalar la repercusión casi inmediata que tuvieron las reformas francesas en Suiza. Proclamada el 12 de abril de 1789 la República de Aarau, se nombra a Stapler como ministro de la edu-

cación. En octubre del mismo año presentó un proyecto de reforma, tanto en la organización de la enseñanza como de la inspección. Este proyecto fue rechazado en 1800, pero mientras se discutía se empezó a poner en práctica.

Se fijó, para cada cantón, un consejo de educación formado por ocho miembros. Tenía como misión nombrar y revocar a los maestros, vigilar la disciplina, elegir las distintas asignaturas que debían cursarse, escoger los métodos de enseñanza, etc. Estas comisiones nombraban además un inspector, llamado comisario de la instrucción pública, con el fin de hacer cumplir las órdenes e informar a las comisiones del estado de las escuelas⁴⁶.

Aunque no duró mucho tiempo este sistema centralizado, es un ejemplo claro del empuje de las ideas revolucionarias.

En España hubo muchos tanteos antes de que se organizara definitivamente la inspección. El "Plan y Reglamento General de Escuelas de Primeras Letras" del 16 de febrero de 1825, debido a Calomarde, concedía a una "Junta Central" y a "Juntas de Pueblo" la inspección de las escuelas de enseñanza primaria. Igual orientación tiene la instrucción de 1834 redactada por Martínez de la Rosa: la inspección escolar es una prerrogativa de las autoridades locales, y el Estado, al legislar sobre este tema, pretende sólo anularlos⁴⁷.

Leyes que regulasen a los inspectores salieron en 1836, 1838, 1839, 1841 y 1849. Estas normas van creando la idea de que la inspección debía ser un órgano especializado que se dedicara a funciones de carácter directivo.

Con el Real Decreto (R. D.) del 30 de marzo de 1849, se crea la inspección de enseñanza primaria como un cuerpo destinado específicamente a esta función. Se estableció un inspector en cada provincia, con la obligación de visitar las escuelas, proponer al ministerio de educación las reformas necesarias, y estimular el celo de los ayuntamientos y comisiones locales⁴⁸.

Como puede comprobarse, la semejanza de estas leyes con la reforma de Guizot en Francia son acusadas. En ambos casos se trata

⁴⁶ DOTRENS, R., *L'éducation Nouvelle en Autriche*, Neuchâtel, 1927, página 25-30.

⁴⁷ MAÍLLO, A., *Historia y problemas...*, en "Bordón", 84-85 (1959), página 22.

⁴⁸ MAÍLLO, A., *Historia y problemas...*, en "Bordón", 84-85 (1959), página 24.

de influir primero sobre los poderes subordinados para que éstos cumplan realmente sus funciones inspectoras. Pero poco a poco se irán dejando de lado estas autoridades intermedias y el Estado intervendrá directamente en las escuelas sin contar muchas veces con las autoridades locales.

La "Ley Moyano" del 9 de septiembre de 1857, modificó poco la estructura de la inspección. Esta ley es de suma importancia en la historia de la legislación educativa española, ya que representa un enorme esfuerzo de organización y mejora de la enseñanza. Podemos señalar la facultad que concede a las universidades, a través de los Rectores y Catedráticos, de inspeccionar los establecimientos educativos de su distrito⁴⁹.

Italia tiene una evolución casi idéntica. En la primera mitad del siglo XIX, cuando la unidad de Italia no existía, algunos reinos tienen leyes sobre la inspección: el reglamento de 1818 para el reino de Lombardía-Veneto; la "Regie Patente" de 1821 en el Piamonte; la bula "Quod Divina Sapiencia" de León XII, en 1824, para Roma, etcétera⁵⁰.

El Reino Sardo y el Piamonte, el 13 de noviembre de 1859 emanan una ley de vital importancia: la llamada "Ley Casati", que debe su nombre al ministro de educación de Víctor Manuel II (1849-1879). Importante, hemos afirmado, ya que en 1861 se extendió a toda la península italiana, al ser elegido Víctor Manuel II rey de Italia⁵¹.

La aplicación de esta ley vino un año más tarde, con el R. D. de 15 de noviembre de 1860.

Instituía esta ley cuatro órdenes de inspectores centrales, agrupados en el ministerio; los Regios Inspectores Provinciales, que dirigían la enseñanza primaria en las provincias, y los inspectores de circunscripción (Ispettori Circondariali), dependientes de los inspectores provinciales. El cuarto nivel de inspección estaba formado por los Directores didácticos. La ley Casati dejaba libertad a las ciudades para que instituyesen o no el cargo de Director didáctico. De hecho, sólo algunas ciudades grandes los nombraban, aunque el personal que

⁴⁹ MAÍLLO, A., *Historia y problemas...*, en "Bordón", 84-85 (1959), páginas 26-27.

⁵⁰ SARAZ, A., *Vicende storiche...*, págs. 25-33.

⁵¹ SARAZ, A., *Vicende storiche...*, pág. 30.

designaron era puramente administrativo y burocrático. Hasta 1903 no se impuso la creación de este cuerpo⁵².

La ley Casati representa el momento de máxima organización con la inspección. Podemos suponer que la ley Guizot influyó también bastante en su elaboración. Aunque pocos años más tarde se anularon algunas categorías de inspectores y durante los 100 años que han transcurrido desde la publicación de esta ley ha habido innumerables cambios y modificaciones, el sistema actual de inspección en Italia —Inspectores centrales, inspectores de circunscripción y Directores didácticos—, conserva las líneas generales de aquel primer documento.

En España y en Italia, las ideas revolucionarias llegaron con más fuerza, y el proceso que se ha seguido es parecido: el Estado se introduce poco a poco en la enseñanza, controlando primero a las autoridades locales o eclesiásticas, para pasar después al control directo de la enseñanza.

b) *Algunos motivos que han originado el Control Estatal*

Entre los muchos motivos que han llevado a la creación de los inspectores escolares, nos parece que hay dos tipos de razones que han tenido especial importancia: uno ideológico y otro económico.

Veamos el caso de Alemania. La tendencia del Estado a controlar completamente la enseñanza fue ganando terreno a partir de 1850. Los pasos que se dieron nos recuerdan un poco lo que pasó en Francia.

Cuando Rendu escribía su libro en 1855, la estabilidad de la escuela alemana corría peligro. La gran corriente liberal, fruto, en parte de la revolución francesa, pugnaba por la llamada "emancipación de la escuela". El objetivo era sustraer el control no sólo a las autoridades eclesiásticas, sino también a las estatales. Las consecuencias fueron que el Estado intervino, al principio para defender los derechos de la parte religiosa, y al final se quedó él sólo.

Así, el 1.º de octubre de 1851, el ministro alemán Raumer decía ante la asamblea que, en los últimos años, se hablaba de que en la di-

⁵² BARILLI, E., *La Direzione Didattica e l'Ispektorato Scolastico nella nostra legislazione*, Torino, 1940, pág. 8.

rección moral de las escuelas habría cambios substanciales. Afirmaba luego que estos cambios no afectarían al modo de ejercer la Inspección, ya que todos estaban convencidos de que la prosperidad de la escuela primaria dependía de su íntima unión con la Iglesia⁵³.

Pese a los intentos de algunas personas, las cosas iban a cambiar en seguida. Dada la gran libertad que en materia de educación gozaban los distintos países de Alemania, las reformas no se hicieron esperar.

El Gran Ducado de Bade fue el primero que modificó el sistema de inspección: en 1864, se nombró una comisión encargada de controlar la actividad de los inspectores. Esta comisión concluyó que los inspectores, en aquellos momentos los párrocos, no podían cumplir con las obligaciones que la ley exigía. El 6 de junio del mismo año salía una ley que reorganizaba la enseñanza y colocaba la inspección en manos del Estado⁵⁴. Fue el primer paso, a partir del cual, muchos estados hicieron lo mismo.

El clero se opuso tenazmente a esta influencia estatal, y no simplemente por el hecho de que quedaban sin escuela, sino sobre todo porque la ideología de estos cambios, llevaba un tinte anticristiano, producto de la época. La Jerarquía católica del Ducado de Bade llegó incluso a excomulgar a las personas que aceptaron el nombramiento como inspector estatal⁵⁵.

Nos parece que en Alemania la centralización de la inspección es fruto casi exclusivo de una ideología: no era un problema de organización. En aquellos momentos se veía en la inspección un gran medio para imbuir en las escuelas, y principalmente en las escuelas primarias, las ideas que el Estado consideraba fundamentales.

Otro ejemplo. Un autor mexicano, estudiando la evolución de las colonias españolas y portuguesas en América nos dice: "Consumada que fue la Independencia, la enseñanza primaria de los países americanos tuvo estos aspectos: en lo político, se trató de sustraerlo de

53 "On a, dans les dernières années, entretenu la pensée que la direction morale des écoles subirait des changements essentiels. Un tel motif ne doit aujourd'hui avoir aucune influence sur la manière dont s'exerce l'inspection scolaire: car on a acquis la conviction de plus en plus fondée, que la prospérité de l'école primaire dépend de son union intime avec l'Eglise."

RENDU, E., *De l'éducation...*, pág. 66.

54 HIPPEAU, *L'Instruction publique en Allemagne*, Paris, 1873, pág. 29.

55 HIPPEAU, *L'Instruction publique...*, pág. 32.

las manos del clero”⁵⁶. Se quitó la enseñanza, no sólo de manos del clero, sino de manos de los mismos poderes locales y de los ciudadanos privados. Este proceso empezó con la publicación de leyes sobre la educación: así en Chile, la ley orgánica de 1860; en México, la de 1867; en Uruguay, la de 1877; etc. Actualmente sucede lo mismo. Citamos también unas palabras de Larroyo: “... en las repúblicas latinoamericanas, predomina por lo que atañe a la organización de la enseñanza, un sistema centralizado. En todos ellos, además, la educación es función del Estado y a éste corresponde dirigir y controlar toda la vida pedagógica”⁵⁷.

En estos países, el fenómeno de centralización, entendiéndose con esto la dependencia directa de los inspectores del gobierno central, condujo a intentar sustraer a las autoridades religiosas el control de las escuelas, y en muchas ocasiones las mismas escuelas.

En España pasa algo parecido: con la llegada de la segunda república, se crea la inspección central, con jurisdicción sobre los inspectores provinciales, y se ponen en marcha unos centros de investigación, dirigidos por los mismos inspectores, para ayudar al perfeccionamiento técnico de los maestros⁵⁸.

Los ejemplos son bastante significativos. Parece claro que la creación de estos cuerpos —por lo menos en su organización más completa— en muchos países se vio impulsada por una ideología. Es difícil delimitar todo el contenido de estas ideas. No queremos entrar en detalles ni juzgar si fueron buenas o malas para la escuela: habría que analizar caso por caso, fijándonos en las circunstancias concretas, modo de llevarlo a la práctica, etc.

Quizá contraponiendo este grupo de razones a otras, se vea más claro su significado. En Inglaterra y Estados Unidos, por ejemplo, las cosas fueron por otros cauces. Los motivos eran más bien de tipo económico, administrativo y de eficacia del trabajo escolar. Veamos el caso de Inglaterra.

Los profundos cambios sociales y económicos que tienen lugar en Inglaterra a finales del siglo XVIII y principios del XIX, exigen ante la gran demanda educativa, la creación de nuevas escuelas. Como el

⁵⁶ LARROYO, F., *Historia General de la Pedagogía*, 7.^a ed., México, 1960, página 472.

⁵⁷ LARROYO, F., *Historia...*, pág. 687.

⁵⁸ MAÍLLO, A., *Historia y problemas...*, en “Bordón”, 84-85 (1959), páginas 26-29.

Estado no intervenía se crearon sociedades privadas, casi todas de carácter religioso, con el único fin de poner remedio a este problema. Las dos sociedades más importantes fueron: la *British and Foreign School Society* y la *National Society*⁵⁹.

En 1833 se pusieron las bases de la futura inspección. Aprobó un proyecto, el Parlamento Inglés, por medio del cual se destinaban veinte mil libras esterlinas a la educación. Tal cantidad fue repartida entre las dos sociedades antes citadas.

El Estado pidió en 1839 que se instituyesen escuelas normales para la formación de profesores, y creó un cuerpo de inspectores, los *Her Majesty's Inspectors of schools*, que todavía persiste.

Las protestas no se hicieron esperar, especialmente por parte del clero anglicano, que poseía la mayor parte de las escuelas. Para evitar llevar el asunto al Parlamento —donde se temía la abolición de la ley—, se pidió que los inspectores dependiesen del Consejo Privado del Rey. Este consejo nombró una comisión de control formada por los nuevos inspectores. Debían inspeccionar sólo aquellas escuelas que estuvieran subvencionadas, e incluso la “National Society” obtuvo que los inspectores fueran de su gusto⁶⁰.

En 1856, la comisión de inspectores se transformó en el “Department of Education”. Esto indica la voluntad de dar forma concreta al control estatal. Sucesivas transformaciones de este departamento tuvieron lugar en 1899 en el “Board of Education” y en 1944 en el “Ministry of Education”⁶¹.

En 1858, se dio a los inspectores el encargo de constatar el estado general de la enseñanza en Inglaterra. De las tres mil escuelas elementales y de las setecientas secundarias, la Iglesia Anglicana (“National Society”) controlaba un 90 %, y el restante 10 % correspondía a las otras organizaciones protestantes, católicas y demás grupos religiosos. De todos los alumnos, un 60 % estaba en escuelas subvencionadas y, por lo tanto, inspeccionadas⁶².

Los inspectores, nombrados para atender estas escuelas subvencionadas, tuvieron como misión principal, vigilar los exámenes y el

⁵⁹ MERCANTI-DILKE, *La Scuola nel mondo, Inghilterra*, Torino, 1957, página 16.

⁶⁰ MERCANTI-DILKE, *La Scuola...*, Inghilterra, pág. 17.

⁶¹ DE BARTOLOMEIS, F., *Aspetti dell Educazione Inglese*, Florencia, 1952, página 13.

⁶² MERCANTI-DILKE, *La Scuola...*, Inghilterra, pág. 18.

control del dinero estatal. Debían controlar los exámenes porque a partir de 1861 el sistema de asignar la subvención estatal estaba en relación con las calificaciones que los alumnos obtuvieran en dichas pruebas⁶³.

De hecho, el régimen de la escuela privada no pudo hacer frente a las exigencias cada vez más crecientes de la enseñanza estatal. Hacia 1870, nacen dos sociedades o ligas: la "Education League" en Birmingham, que propugnaba una escuela organizada por las tasas que el Municipio cobraba de impuestos, y paralelamente a ésta, la "National Union", Anglicana, que pugnaba por un sistema voluntario de subvención.

La Education Act de 1870, que intentaba conciliar estas dos tesis opuestas, creó dos tipos de escuelas:

Las libres, que se beneficiaban de la ayuda estatal.

Las "Boards Schools", que eran públicas y dependían de un consejo directivo, y estaban completamente a cargo de la colectividad local.

Se terminó con esto, el predominio de la iglesia anglicana.

La Education Act de 1902 reorganizó la enseñanza en Inglaterra hasta 1944; veamos las líneas fundamentales:

En la enseñanza primaria las "Boards Schools" fueron suprimidas y sus funciones pasadas a los "County Councils" (Consejos de Con-tea) y a los "Borough Councils" (Colegios Urbanos). Con esta medida, las autoridades locales se encargaban totalmente de la enseñanza, aunque los "Inspectores de Su Majestad" tenían poder para controlarlas.

A partir de 1918, en que se abolieron los impuestos para las escuelas elementales, las escuelas privadas comenzaron a sufrir el desnivel en que se encontraban respecto a las públicas. Fueron tan grandes las protestas que el Estado amenazó con la nacionalización de todas las escuelas⁶⁴.

La escuela secundaria seguía cauces parecidos a los de la primaria. Resumiendo la situación de este nivel antes de 1944 sería:

a) "Public Schools", es decir, escuelas-internados como: Eton, Harrow, Winchester, sin ningún tipo de control.

⁶³ SARAZ, A., *Vicende storiche...*, pág. 210.

⁶⁴ MERCANTI-DILKE, *La Scuola...*, *Inghilterra*, pág. 21.

b) Los "Grammar Schools", que se distinguían de las anteriores por su carácter menos aristocrático, y se inspeccionaban según recibiesen o no ayuda. Hemos de decir que casi todas recibían inspección, por motivos económicos comprensibles.

c) Las "Secondary Grammar Schools", de institución local, que recibían tanto la inspección general como la que ejercitaban sobre ellas las autoridades locales⁶⁵.

El origen de la Inspección estatal en Inglaterra se debe, pues, a motivos económicos, de administrar un dinero que el Estado daba a las escuelas: motivos prácticos de organización y de administración escolares.

c) *Un ejemplo significativo: la inspección escolar en los Estados Unidos*

En los Estados Unidos el sistema de inspección es muy variado. Cada estado, distrito, condado, etc., tiene su sistema propio. Sin embargo, en todas las divisiones administrativas, hay un cuerpo dedicado especialmente a estos menesteres. El origen y posterior desarrollo de la inspección en USA, nos puede mostrar aspectos muy interesantes.

El desarrollo de la inspección va unido a la evolución que allí han tenido las escuelas públicas, tanto las que dependen del estado federal como las que dependen de estados particulares. Iremos viendo cómo se desarrolla la inspección en los distintos niveles administrativos: federal y estatal.

Sistema Federal de educación

La Constitución Americana fue promulgada el 17 de septiembre de 1787 y entró en vigor el 4 de mayo de 1789. No hay en ella ningún punto que hable de educación estatal, porque la educación en aquella época era función de la familia, la Iglesia y la iniciativa privada. Los que redactaron la constitución no pensaron en la posibilidad de centralizar el sistema educativo.

⁶⁵ MERCANTI-DILKE, *La Scuola...*, Inghilterra, págs. 48-49.

En 1791 se votaron los diez primeros enmendamientos a la constitución: el décimo afirma que aquellos poderes que no estén delegados en los Estados Unidos, y no estuviesen prohibidos, estaban reservados respectivamente a los estados y al pueblo. La implícita prohibición de establecer un sistema centralizado, ha tenido una marcada influencia en el desarrollo posterior de la educación americana⁶⁶.

En 1866 se presentó al Congreso Federal la propuesta de crear una Oficina Federal de Educación. Fue aceptada y se aprobó con ley de 2 de marzo de 1867. Esta oficina, modificada en el transcurso de los años, tiene como objetivo fundamental, ser el canal a través del cual pasen las subvenciones anuales que deben distribuirse a los Estados y Territorios. Al frente de esta oficina se halla el llamado Comisario de la Educación en los Estados Unidos⁶⁷.

No se puede comparar esta oficina de Educación con un Ministerio de Educación de tipo europeo. Es un órgano estatal encargado de relacionarse con el exterior, de dar informaciones, etc.; no es un cuerpo de control.

Sistema estatal de educación

Así como en los países latinos la tendencia fue a la centralización total del territorio, en Estados Unidos, debido al hecho de ser una federación, la tendencia ha sido la centralización educativa dentro de cada estado.

En el de Massachusetts y en el de Connecticut, hacia 1650, se inició una legislación educativa. Pero debe señalarse que en las distintas constituciones de los estados, no hay artículos dedicados a organizar escuelas estatales, sino que pretenden sólo incitar los poderes locales y regionales a que organicen sus escuelas.

La tendencia de aquel tiempo e incluso actual, es que el Estado sea un consejero y un director de toda la organización⁶⁸.

⁶⁶ DE YOUNG, *Educazione...*, pág. 7.

⁶⁷ DE YOUNG, *Educazione...*, págs. 13-16.

⁶⁸ "Dei due mezzi, la costrizione e l'incitamento, el secondo, è di gran lunga el piu duraturo ed efficace. Il dipartimento dell'educazione dovrebbe tentare di essere un consigliere piuttosto che un burocrate e farebbe bene a dedicare la massima cura ad un'opera costruttiva e ad una guida professionale.

Para dirigir la educación dentro del Estado, hay cuatro tipos de organizaciones: la estatal, la de condado, la de ciudad y la de distrito escolar. En algunos estados estos tipos se superponen y entrecruzan, en otros son totalmente independientes.

a) *Sistema estatal*. — Dirigiendo todo el estado, tenemos al consejo estatal de educación (Board of Education). El primer consejo estatal nació en el estado de Massachusetts en 1647, pero hasta 1837 no se organizó de manera conveniente. Dirigiendo este consejo está el Superintendente o Comisario Estatal de Educación, que tuvo desde el principio misiones inspectivas, pues visitaba las escuelas para recoger sus informaciones.

El cargo de Superintendente, nació propiamente en New York, hacia 1812. En aquellos tiempos, una sola persona era la que cubría todas las funciones del "Ministerio". Pero, poco a poco, a medida que las funciones aumentaban, fue creciendo el personal dirigente; sin embargo, incluso en 1890, el Departamento de Educación contaba sólo con dos funcionarios. A partir de 1917 aumentaron considerablemente los empleados de estas oficinas estatales⁶⁹.

Como una de las funciones de los superintendentes era inspeccionar la escuela, cuando éste, por la cantidad de trabajo no podía ejercerla, nombraba a otra persona para dicho cargo. Es así como nacen los "supervisor" o inspectores estatales: con una función delegada por el superintendente.

Es por tanto muy difícil señalar el momento preciso en que nacen estos inspectores estatales. Cada Estado tiene una historia distinta, aunque en el fondo paralelas.

b) *Sistema de Condado*. — El condado es una unidad administrativa dentro del estado. Hacia 1835 se empezó a instituir en algunos estados el cargo de Superintendente escolar de condado. Tenían, igual que en el sistema estatal, tareas de tipo inspectivo. En 1870, este cargo existía en casi todos los estados⁷⁰.

E stato appunto un felice sviluppo del ventesimo secolo quello di dare importanza nel controllo statale piuttosto ai valori funzionali che a quelli strutturali". GRAVES, F. G., *The administration of American Education*, New York, 1932, págs. 557-558. DE YOUNG, *Educazione...*, pág. 28.

⁶⁹ DE YOUNG, *Educazione...*, pág. 61.

⁷⁰ CUBBERLEY, E., *Public School Administration*, Houghton, 1929, págs. 45-46. DE YOUNG, *Educazione...*, pág. 48.

Igual que en el sistema estatal, a medida que aumentaba el trabajo, se aumentaba el personal, naciendo así los inspectores de Condado. Sin embargo, incluso en 1946, de los 3.000 Condados existentes en los Estados Unidos, sólo un 50 % tenían Superintendente y los restantes tenían como máximo cinco empleados.

c) *Sistema Escolar de Ciudad o "Townships"*. — Esta organización existe en nueve estados. Son divisiones más pequeñas que las de Condado y más grandes que el mismo perímetro de la ciudad. Hay unas veinte mil en todos los Estados Unidos. Los primeros ejemplos de semejantes organizaciones los encontramos hacia 1850 en el estado de Indiana.

Los dirigentes de este sistema forman un Consejo de Educación, compuesto por dos o tres personas, y son elegidos directamente por el pueblo. Deben controlar y dirigir la educación de su zona.

Tienen igual organización que los consejos de Condado, pero al estar en una ciudad, pueden tener contactos más íntimos con las escuelas que dirigen.

d) *Los Distritos escolares locales*. — Es el sistema más difundido en América, siendo la unidad administrativa más pequeña. En veintiséis estados rige esta organización.

El distrito escolar autónomo, organizado como una unidad separada, es una innovación americana⁷¹.

Un consejo de tres o cuatro personas mandan en el distrito escolar, de las cuales algunas tienen funciones inspectivas o de supervisión.

Los orígenes se remontan a la época colonial. Al principio mandaba en la ciudad la asamblea de los ciudadanos, y cuando surgía alguna dificultad, ellos mismos la resolvían. Visitaban las escuelas de su zona, procuraban que los maestros fuesen responsables en sus trabajos; cuidaban, en definitiva, de los aspectos materiales y formales de la escuela.

Al nacer las ciudades, la educación pasó a manos de los ciudadanos más expertos y especializados. Eran llamados los "Hombres

⁷¹ DE YOUNG, *Educazione...*, pág. 61.

Elegidos" y tenían, delegados de las autoridades locales, los poderes para dirigir las escuelas.

Con el continuo crecimiento de las ciudades y distritos, estos "elegidos" necesitaban más ayuda, de modo que, poco a poco, se fueron creando comisiones especiales, origen de la actual organización de los consejos escolares⁷².

Estos consejos han sido siempre elegidos directamente por el pueblo. El cargo principal es el de superintendente de Distrito. Éste se encarga de buscar al personal necesario para realizar su labor de gobierno. Contrata administradores, supervisores (inspectores), maestros, etc.

Tenemos un documento de 1878, que habla de cómo las ciudades nombraban un Superintendente, con misión de vigilar las escuelas una vez por año y de observar todo lo referente al gobierno, enseñanza, estudios y conducta de los maestros. La misión casi exclusiva del superintendente era, pues, vigilar y dirigir las escuelas, aunque el mismo autor señala más adelante que algunas ciudades más grandes escogían otro personal para ayudar al superintendente⁷³.

Resumimos las páginas anteriores diciendo que la inspección en Estados Unidos nace con los superintendentes escolares de Condado y de Estado, en la primera mitad del siglo XIX. A estos superintendentes no se les puede llamar inspectores, en el sentido en que lo entendemos en Europa. La neta distinción con los inspectores europeos, es que los supervisores americanos, no nacen con una ley especial para todo el Estado, sino como una necesidad de los superintendentes de ir asumiendo constantemente nuevo personal para repartir el cúmulo de funciones que tenían. Se nombran así, los inspectores como delegados de los superintendentes, y se crean, no para cubrir una misión que no existía, sino para ayudar en esta función.

Surgen, pues, por necesidades administrativas. Pensamos que ésta es la razón más poderosa que la diferencia radicalmente de otros sistemas.

⁷² *The School Board Member*, en "Research Bulletin", 1 (1933), National Education Association, pág. 5.

⁷³ "... nomment un surintendant des écoles de la cité, chargé de visiter toutes les écoles au moins une fois dans l'année, d'examiner tout ce qui concerne le gouvernement, l'enseignement, les études, la conduite des instituteurs... avec les officiers qui lui sont adjoints, s'il en est besoin."

HIPPEAU, C., *L'Instruction publique aux Etats-Unis*, Paris 1878, 3.^a ed., página 35.

5. OBSERVACIONES AL DESARROLLO HISTÓRICO DE LA INSPECCIÓN ESCOLAR

Como conclusión al estudio, me parece interesante hacer algunas observaciones: son puntos que no siempre aparecen claramente en el desarrollo histórico; sin embargo, me he permitido entresacar estas ideas con el propósito de que sean una buena ayuda al plantearse, con visión histórica, los cometidos, estudios y posibles reformas de este cuerpo, y con la esperanza de que puedan estimular ulteriores estudios sobre el tema.

1. Se puede hacer una observación de carácter general sobre el origen mismo de la inspección estatal. Este control se origina muchas veces de manera repentina, con leyes acabadas, complejas y difíciles de cumplir en todos sus detalles. Una visión organizativa tan detallada puede hacer pensar en una teoría, en una legislación que no se amolda a la realidad y que, por lo tanto, no se llega a cumplir nunca: un desacuerdo entre la teoría y la práctica.

Podemos decir que la inspección no surge, muchas veces, como una necesidad de la escuela, sino como una exigencia del Estado. Éste necesitaba un cuerpo, un organismo por medio del cual controlara las escuelas y organizara entonces la inspección.

2. El control de las escuelas, antes de la intervención estatal, no ha sido exclusiva competencia de las autoridades eclesiásticas, sino una función reservada a las personas que organizaban las escuelas. Podemos decir que en toda Europa, hasta la Ilustración (concretada después de la Revolución Francesa), no se planteó el problema de si el Estado debía controlar o no las escuelas. Lo consideraban un derecho y un deber de los directamente interesados y especialmente de los padres.

El Estado no ha sido el primero en ocuparse de la educación, sino que intervino en este campo después de otras dos autoridades educativas: la Iglesia y la Familia. También los poderes locales se han ocupado del problema, antes de que lo hiciera el Estado como tal.

Hasta 1800, la educación, tanto en Inglaterra como en los Estados Unidos, es función exclusivamente privada, tanto por parte de las distintas confesiones religiosas como por parte de ciudadanos corrientes, asociados entre sí.

3. La inspección estatal no es fruto exclusivo de la Revolución Francesa. Ésta representa la extensión y el triunfo definitivo de unas ideas que ya se estaban practicando, aunque a baja escala. El protestantismo es quizás el que provoca la primera crisis y el que impulsa las primeras organizaciones.

La influencia de la Revolución Francesa puede verse claramente en Suiza, España, Italia, Sudamérica, etc.

4. La organización de la Inspección Estatal Francesa era considerada por la mayoría de los diputados que la votaron, como algo pasajero, como remedio para algunos males que afligían a las escuelas: inexperiencia de las administraciones locales, poca formación de los maestros, etc. Sin embargo, poco a poco, se fue afirmando como algo necesario y hoy día aparece como algo esencial en cualquier organización.

5. El fenómeno de secularizar las escuelas, transmitiendo una ideología propia a todas las escuelas del país, ha sido un incentivo que ha contribuido enormemente al rápido desarrollo de la inspección.

La manera de quitar el control de manos de las autoridades intermedias ha sido bastante parecido: en primer lugar, el Estado se prestaba como ayuda, defensor de sus derechos en contra de las corrientes laicistas, para quedarse luego solo.

6. Todo cambio político brusco produce modificaciones importantes en la organización educativa, y la inspección se ve en estos momentos reforzada y aumentada, confiándosele un importante papel en la realización de estas reformas. Podemos verlo en la Revolución Francesa, y también con todos los cambios políticos radicales: Mussolini en Italia, Hitler en Alemania, la II República en España, etcétera. Pienso que este hecho ha contribuido a dar a la inspección la etiqueta de puro control, que hoy día todo el mundo rechaza.

7. Debido a las ideas reinantes en los distintos países en el momento de crearse la inspección escolar, han surgido tres tipos de organización: el primero es el centralizado: lo tienen países como Italia, España, Francia, etc., en los cuales todos los inspectores son de carácter estatal. El Ministerio de Educación Nacional es el que dicta las normas, y tiene, en definitiva, jurisdicción sobre todo.

El segundo es el de la centralización parcial: en este caso las administraciones regionales o provinciales tienen sus propios inspectores, a veces independientes del poder central (Inglaterra, por ejem-

plo). Otras veces dependientes bajo algunos aspectos (Alemania). Hay más autonomía en las distintas esferas de poder.

El tercer tipo, podríamos llamarlo descentralizado: en muchos estados de la Federación Norteamericana rige este sistema. El inspector depende exclusivamente de las autoridades locales y el Estado no interviene bajo ningún aspecto, ni tiene derecho a hacerlo.

8. Como se evidencia de lo anterior, dos grandes tendencias opuestas se han ido alternando dentro del control de la enseñanza: la centralización y la descentralización.

En casi todos los países, el Estado ha ido acaparando muchas funciones. Hemos visto cómo en Europa la centralización empieza con el protestantismo y se va desarrollando hasta nuestros días. En los Estados Unidos se ha ido centralizando paulatinamente. En Europa ha sido fruto, sobre todo, de una ideología. En USA por razones económicas.

Paralelamente, todos los países han tenido y tienen sus tendencias a descentralizar la organización escolar y por tanto la inspección. El proceso es parecido: una vez que se ha alcanzado el máximo grado de centralización, el estado, ante la imposibilidad de llevar adelante todas las tareas que ha acumulado, ve la necesidad de ceder parte de sus atribuciones a las administraciones regionales y provinciales.

9. Aunque no he señalado los respectivos datos, para aligerar la exposición, un problema permanente de la inspección escolar, ha sido el escaso número de inspectores. Consecuencia inmediata es el reducido número de visitas y la enorme cantidad de maestros que debe dirigir cada inspector.

Este dato es muy importante en relación al concepto de inspector como órgano rector y orientador de los maestros, ya que, con un máximo de una o dos visitas no se puede dirigir y orientar profesionalmente a los maestros.

Las dificultades económicas que todos los países han tenido y tienen para desarrollar la educación, parece que es el factor principal de este hecho.

10. Otra característica que se advierte claramente del estudio de las distintas leyes que han motivado la inspección escolar, común a todos los países y en todas las épocas, es la gran cantidad de funciones que ha tenido encomendada la inspección.

Analizando las leyes que dieron lugar a la inspección sorprende la enorme cantidad de funciones, atribuciones y misiones que la autoridad confiaba a la inspección. Destacaban entre otras funciones, las de puro control y las de carácter burocrático. Sorprende más todavía ver cómo a lo largo de su progresivo desarrollo, el número de funciones ha aumentado considerablemente.

Éste es otro impedimento para que se pueda realizar la orientación de los maestros, por falta material de tiempo.

11. En muchas ocasiones los inspectores estatales no formaban parte del ambiente educativo: eran personalidades de relieve, pero no estaban relacionados con los problemas de la pedagogía. Casi todos los países han tenido que luchar para hacer del cuerpo de inspección un órgano competente con experiencia en la enseñanza.

Una primera meta que se ha querido alcanzar ha sido que el ingreso a la inspección se hiciera por medio de un examen, que denotara los conocimientos y aptitudes para organizar y dirigir la enseñanza. En muchos países los inspectores han sido simplemente burocratas y administradores, sin verse la necesidad de una formación especializada.

La dependencia jerárquica de los inspectores de otros cuerpos administrativos ha originado que la inspección se convierta en un puro órgano de enlace o control, no de dirección. La falta de jurisdicción ha sido el problema constante que ha impedido a los inspectores el ejercicio de sus funciones directivas.

La falta de una formación especial y de una preparación adecuada, ha llevado, muchas veces, a que los inspectores se dedicaran simplemente a sus tareas de control.

12. Desde el principio se habló de que la inspección no era un puro órgano de control. Ya al hablar de la Revolución Francesa hicimos notar este punto (ver programa de Romme). Puede verse también este aspecto estudiando las definiciones que todos los países han dado de la inspección, en sus leyes.

13. La historia nos ha presentado dos tipos de inspectores: unos que tienen como única misión inculcar en la escuela unos principios, y otros que intentan más bien solucionar unos aspectos concretos. Los primeros necesitan gran cantidad de conocimientos, ya que tienen que resolver cuestiones muy distintas entre sí; no así los segundos, debido a la especialización y al trabajo en equipo. En países como Alemania, Inglaterra, Estados Unidos, etc., vemos avanzar este

último tipo de inspectores de manera prodigiosa, mientras que en los países más centralizados, a pesar de haberse realizado enormes progresos, ha quedado relegada a una burocracia de la escuela; burocracia que estanca e impide la solución de los problemas; no es un cauce vivo de soluciones.

14. La última observación que queremos hacer es la importancia creciente que están adquiriendo los directores de las escuelas. Podemos decir que éstos han tomado de manos del inspector la función directora y orientadora del maestro, permaneciendo, el inspector, en un plano de dirección general de conjunto.