

# LA ENSEÑANZA PRIMARIA A TRAVÉS DE LOS PLANES Y PROGRAMAS ESCOLARES DE LA LEGISLACION ESPAÑOLA DURANTE EL SIGLO XIX.

(Hasta finales del Sexenio Absolutista, 1820).

Alejandro AVILA FERNANDEZ

Departamento de Teoría e  
Historia de la Educación.  
Universidad de Sevilla.

## 1. ANTECEDENTES

### Estado de la enseñanza primaria en España antes del siglo XIX, especialmente desde la segunda mitad del siglo XVIII

Nuestra intención no es remontarnos cronológicamente mucho tiempo atrás, más bien dejar establecida la importancia que la enseñanza primaria tiene antes de que ésta aparezca por primera vez en la legislación española del siglo XIX, concretamente de la Constitución de 1812, en sus artículos 366 y siguientes de su Título IX.

Es obvio que nuestro estudio preliminar desemboque sus miras en el siglo XVIII, determinando el estado de esta enseñanza, puesto que desde este siglo, desde el inicio de su segunda mitad, empieza a gestarse el cambio histórico del Antiguo al Nuevo Régimen, y en consecuencia, dicho cambio, iba a repercutir en la educación.

El periodo que se inicia en 1760 y termina en la convulsión nacional de 1808, encierra un proceso de cambios sustanciales en todos los órdenes y, por supuesto, en el aparato educativo.

La estructura social, la sociedad del Antiguo Régimen es estamental. Cada estamento debe servir a Dios, al rey y a la comunidad de un modo diferente:

- a) El *clero* con la cura de almas.
- b) La *nobleza* con las armas y sus altos menesteres.
- c) El *pueblo llano*, con su trabajo, organizado por los diferentes gremios.

De estos estamentos, son pilares básicos *la nobleza* y *el clero*. *El pueblo llano* apenas cuenta; sin que pueda hablarse de la burguesía que a mediados del siglo XVIII es sólo incipiente y poco definida.

La *nobleza* es un estamento altamente influyente, y aunque en ella se pueden establecer tres tipos: *la alta nobleza*, la nobleza *de toga* y la nobleza *militar*, es la primera a la que

corresponde la base de este estamento la que tiene mas poder: mayorazgos, señoríos jurisdiccionales, grandes puestos del reino, embajadas, etc...

El *clero* (la Iglesia): es un auténtico poder económico, social y político.

- a) *Poder económico*: La propiedad de la tierra que alcanza un tercio de la producción unida a los derechos feudales, en especial, el diezmo, le da una extraordinaria influencia sobre la población campesina.
- b) *Poder social*: Porque la Iglesia, monopoliza de hecho el aspecto de la educación especial las Universidades.
- c) *Poder político*: Que rivaliza con el poder Real, poder muy debilitado en el XVIII, sobre todo en su primera parte, y que en su afán por resurgir encontrará en la Iglesia una clara oposición política. Es, lo que ha dicho Eloy Terrón, la Iglesia «Estado dentro del Estado».

Es, Jean Sarrailh, quien ha expuesto magistralmente el panorama de la sociedad española de la segunda mitad del siglo XVIII: una España abrumadoramente RUF donde a la pobreza del suelo se unen la usura, el latifundio, el peso de la rutina que impide toda innovación en la mejora de los campos, una población de diez millones de habitantes prácticamente analfabetos; una miseria espiritual mas terrible aún que la estrechez de las condiciones económicas; un incipiente proletariado urbano; un pequeño artesanado; una clase dirigente que sólo ansía su inclinación hacia las fiestas.

En todas partes reinan la ignorancia, la creencia en lo maravilloso y las supersticiones de toda índole.

Resulta obvio que, en España no puede hablarse de la existencia de un sistema educativo, al menos por lo que respecta a la educación elemental, a la enseñanza primaria (tampoco a la secundaria). La estructura social del s. XVIII, por ser estamental, la educación no puede recibir un tratamiento nacional. La educación está en manos de la Iglesia, aunque tampoco a la monarquía le importa mucho la formación intelectual y profesional de sus súbditos.

Podemos decir, sin embargo, que la educación elemental existe, pero, ¿Cómo existe? Existe precariamente:

- 1) *La nobleza* educa a sus hijos en las primeras letras mediante preceptores o lecciones.
2. *Los Ayuntamientos* sostienen escasas escuelas primarias, a cargo de maestros ignorantes y mal pagados.
3. *La Iglesia* mantiene escuelas monásticas, anejas a los conventos y ausentes de todo control regio, pero con miras de quienes quieren acceder a la carrera eclesiástica.
4. *Los maestros*, inscritos en el gremio correspondiente –La Hermandad de S. Casiano–, que ya empezó a funcionar en España en 1640 (más para protegerse y mejorar la enseñanza, como dice Gil de Zárate, que para proteger y mejorar la enseñanza, como dice Cossío), puesto que la primera de las expresiones concede primacía a la asistencia personal, objetivo prioritario de la Hermandad, mientras que la segunda insiste en unos intereses pedagógicos, que al menos al principio no parecen ser fundamentales<sup>1</sup>.

La Hermandad de S. Casiano, somete a férreo control a sus agremiados (maestros) siendo la única fuente de expedición de títulos. Los maestros de primeras letras eran ignorantes, mal pagados, mediocres y escasos, por lo que ante esta lamentable situación de la educación básica y de sus maestros los españoles ilustrados, la minoría ilustrada iba a reclamar la fundación de escuelas; además las Sociedades Económicas multiplican sus esfuerzos generosos por instruir a los campesinos y a sus hijos, puesto que sobre todo en la población rural el analfabetismo presenta un porcentaje elevadísimo, se reduce en la urbana, aun

---

<sup>1</sup> MARTINEZ NAVARRO, Anastasio: «Las primeras Ordenanzas de S. Casiano en 1647». *Ciencia y Educación*. Nº 111, 1982, pp. 269-270.

también aquí se da con caracteres alarmantes, sobre todo en las ciudades que tienen una alta densidad demográfica<sup>2</sup>.

Y si estos españoles ilustrados reclaman estos derechos de los millones de analfabetos, es porque carecen de los conocimientos más elementales.

En todas las regiones la situación es desoladora. Se formulan deseos de que al menos se abra una escuela en cada pueblo, y que al menos un mínimo programa de estudios primarios –leer, escribir, contar y conocimientos del Catecismo–. Ello es lo suficientemente significativo como para apreciar la falta absoluta de enseñanza elemental<sup>3</sup>.

Jovellanos en su *Informe sobre la Ley Agraria*, señala la urgencia de crear una enseñanza primaria, indispensable para los labradores, anhela que los campesinos «sepan leer, escribir y contar» lo cual les permitirá ser mejores padres de familia y mejores ciudadanos y pide una vez más que se instituya esta enseñanza de las primeras letras en todas partes; Jovellanos estima como Cabarrús, además, que esta enseñanza sea gratuita, lo cual debe ser obligación del Estado, pero encomienda esta misión educadora al clero que de forma caritativa tiene el deber de instruir al pueblo. Por otra parte, distingue la enseñanza primaria destinada a los hijos de los labradores de las otras enseñanzas reservadas a los hijos de los propietarios, que deben ser más amplias, la educación física y moral acudiendo a unos «instintos de útil enseñanza», que serán sostenidos por los discípulos y que reemplazarán a las miserables escuelas de latinidad.

La situación de la enseñanza en los umbrales de las reformas ilustradas era de absoluta penuria en casi todos los sentidos:

La educación primaria se imparte en escuelas de pago, las más frecuentes.

En las gratuitas: consideradas centros de beneficencia, más que escuelas de formación de alumnos; en las escuelas pías: de cariz religioso (a partir de Fernando VI).

Los procedimientos pedagógicos eran de lo más inadecuados, a lo que se unía la incultura del maestro; éste es un hecho muy singular que empeora el estado de la enseñanza, la ignorancia del maestro, gravísima falta del Estado, que a pesar de algunas ordenanzas (11 de julio de 1771) no se preocupaba como debiera de su calidad.

Ni maestros ni alumnos ponían el menor interés, los primeros por lo poco remunerado de la profesión, los segundos por lo ingrato del sistema. La única preocupación de los maestros que apenas sabían leer, escribir y contar era ganarse la vida, que ocupaban generalmente, con otras profesiones como las de carpintero, guardabosques, etc. o escribiendo cartas para sus vecinos analfabetos.

Es necesario, por tanto, la reforma de la enseñanza y sólo el poder regio podía hacerlo. Pero frente al poder regio se situaba la Iglesia, que aunque tuvo un papel importante en la educación, éste fue en gran parte, negativo.

El poder de la Iglesia, acrecido por la debilidad de la monarquía española del siglo XVIII, era tal que sólo el regalismo, que autorizaba la intervención regia en asuntos que, siendo temporales, la época consideraba de competencia eclesiástica.

Nuestros ilustrados continuarán la tradición regalista y con independencia de la opinión propia que tuvieran sobre la Iglesia de la época, no podían dejar de considerar a la Iglesia española como un factor importante que se oponía a las reformas pretendidas y que entre éstas estaba la de la educación, que en manos de la Iglesia ofrecía el mediocre espectáculo que hemos mostrado.

En la situación en que España se encontraba a mediados del siglo XVIII, sólo el poder regio tenía el suficiente prestigio y autoridad para acometer la tan suspirada reforma.

Los únicos colegios de algún valor son los de los jesuitas. Pero la enseñanza no atiende

<sup>2</sup> AGUILAR PIÑAL, Francisco: *Historia de Sevilla. Siglo XVIII*. Sevilla, Universidad, 1982, p. 207.

<sup>3</sup> SARRAILH, Jean: *La España ilustrada de la segunda mitad del siglo XVIII*. Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1979, p. 55.

de ninguna manera a las realidades que preocupan al Rey y a sus ministros; pero, sobre todo los jesuitas se definen por su ultramontanismo y por su falta de adhesión a la corona constante influencia recibida de Roma, reconociendo ante todo la autoridad de los superiores de sus respectivas congregaciones.

Pensar en ellos para la reforma no tendría sentido, así pues, Carlos III acudió a profesores laicos o religiosos que no sean jesuitas. Estos son expulsados de España en 1767.

Para colmar el vacío dejado por los jesuitas en la enseñanza el Rey reemplaza a éstos por los dominicos.

Algunos meses después de la expulsión de los jesuitas la Real Provisión de 5 de octubre de 1767 traduce la voluntad que el Gobierno tiene de atender a la enseñanza primaria también a la secundaria, (en dicha Real Provisión se alude a la decadencia de los estudios aceptando como causa primera el poco interés de los profesores regulares. La reforma propone «fomentar la enseñanza de la juventud», particularmente en lo tocante a las primeras letras, Latinidad y Retórica). Aunque al ser la Universidad la única institución educativa formalmente arraigada era lógico que las reformas se dirigieran fundamentalmente hacia ella.

No obstante, ello no significa que el poder regio no se preocupara de alentar y estimular la creación de escuelas de primeras letras<sup>4</sup>, ni que instituciones informales como las Sociedades Económicas de Amigos del País no propagaran a través de sus propios centros de enseñanza primaria o que, incluso, individuos aislados crearan a sus expensas centros de enseñanza.

De todas formas, más atención prestó la Corona a la enseñanza secundaria que impartía en centros religiosos. Llegamos, pues, a la conclusión de que, son las primeras letras, la enseñanza primaria la menos atendida por la reforma educativa carlotercista.

«Es preciso, nos dice Jovellanos en su *Memoria sobre educación pública*, fundar modestas escuelas de primeras letras, lo mismo en las ciudades que en las aldeas»<sup>5</sup>. Los gobiernos de Carlos III y Carlos IV atienden a este problema, sin mucha pasión, por lo que parece.

De todas formas, el problema de la enseñanza primaria en la segunda mitad del siglo XVIII, uno de los problemas con los que se encuentra a pesar del periodo ilustrado, es mala o inadecuada formación cultural del maestro, problema serio para una pretendida reforma de la enseñanza primaria. A partir de 1767 (expulsión de los jesuitas) la Real Provisión de 11 de julio de 1771 determina los requisitos que para el ejercicio del magisterio se exigían. A partir de este año se emprende una reforma general de los estudios y se trata de dar un nuevo impulso a la enseñanza; consta en esta Provisión que para dedicarse a la enseñanza primaria era necesario:<sup>6</sup>

- 1) Haber sido examinado y aprobado de doctrina cristiana por el ordinario eclesiástico
- 2) Acreditar buena vida y costumbres y limpieza de sangre.
- 3) Sufrir un examen relativo a la pericia en el arte de leer, escribir y contar.
- 4) Haber conseguido aprobación de estos ejercicios por la Hermandad de S. Casí que era la que en realidad controlaba todo lo referente al magisterio de Primeras Letras.

Cumplidos estos requisitos, concedía el Consejo de Castilla a los aspirantes el correspondiente título, con el cual podían dedicarse a la enseñanza donde la Hermandad se prescribiese.

---

<sup>4</sup> Ibidem, p. 209.

<sup>5</sup> HISTORIA DE LA EDUCACION EN ESPAÑA: Textos y documentos. Madrid. Ministerio de Educación y Ciencia. Tomo I, pp. 216 ss.

<sup>6</sup> GIL DE ZARATE, Antonio: *De la Instrucción Pública en España*. Madrid, Imprenta del Colegio Sordomudos y Ciegos. 1855, pp. 235 ss.

Duró la Congregación de S. Casiano hasta 1780, en cuya época la reemplazó un Colegio Académico del Noble Arte de Primeras Letras, con estatutos aprobados por Provisión de 22 de diciembre de 1780, bajo la única e inmediata protección del Rey. El objetivo de este Colegio Académico es fomentar la educación de la juventud en todo el Reino, la perfecta educación en los rudimentos de la fe católica, en las reglas del bien obrar, en el ejercicio de las virtudes y en el noble arte de leer, escribir y contar.

Se componía este Colegio Académico de los profesores de primeras letras destinados a las regencias de las escuelas públicas establecidas en la Corte. Es de advertir que estas escuelas tenían prefijado su número por el supremo Consejo de Castilla, y no se hallaban sostenidas ni por la villa de Madrid ni por el Estado, admitiéndose sólo en ellas a niños cuyos padres podían retribuir la enseñanza, de suerte que estaba completamente desatendido el objetivo principal de la instrucción primaria pública: la de al menos ser gratuita, por lo que mantenían el carácter gremial de San Casiano. Los académicos serían los mismos maestros de San Casiano.

Nadie podía establecer escuelas públicas en la Corte sin su consentimiento, ni se proveían las vacantes sino en individuos de su seno o en los discípulos de éstos, ni se expedían títulos de maestros, ni le era lícito a nadie dedicarse a la enseñanza en ningún lugar del Reino sin permiso del Consejo.

Como los individuos de este cuerpo mantenían relaciones con las familias más distinguidas y mejor acomodadas de la capital conservaron por largo tiempo la dirección de la instrucción primaria, por lo que la educación de los niños pobres se daba exclusivamente en las Escuelas pías y en las ocho llamadas Reales (en los ocho cuarteles de Madrid), que sostenían a sus expensas el Real Patrimonio, con los fondos de la Corona, creadas por Carlos IV en Decretos de 25 de diciembre de 1791<sup>7</sup>.

Fácil es detectar por estos datos el pobre estado de la enseñanza primaria en esta época.

El Colegio Académico, que al principio fue un cierto adelantamiento por cuanto superaba algunos obstáculos establecidos por la Hermandad de S. Casiano, vino a convertirse en un obstáculo para la marcha de la educación popular, y por Real Decreto de 25 de diciembre de 1791 se mandó cesar, creándose en su lugar una Academia de Primera Educación, bajo la dependencia de la primera Secretaría de Estado.

En los estatutos de esta nueva Academia aprobados en 1797, se establece que: «el instituto de esta Academia es rectificar, fomentar y dirigir privativamente la enseñanza de los niños en todos los dominios de S.M.»<sup>8</sup>.

Por primera vez se redacta un Reglamento de Escuelas de Primeras Letras, con normas concernientes a edificios y material escolar, división en clases de las escuelas del Reino, exámenes, oposiciones, tratados y libros para los niños, etc... Los puntos que toca el Reglamento de escuelas se pueden reunir en tres grupos generales<sup>9</sup>:

- 1) *Administración* e inspección de escuelas.
- 2) *Régimen interno* de éstas.
- 3) *Maestros*.

1) *Administración* e inspección de escuelas:

- Edificios, material, etc...
- Visitadores y celadores.

2) *Régimen interno* de las escuelas:

- Tipos de escuelas.

---

<sup>7</sup> AGUILAR PIÑAL, Francisco: *La enseñanza primaria en Sevilla durante el siglo XVIII*. Sevilla, Academia de Buenas Letras, 1974, p. 54.

<sup>8</sup> *Ibidem*, pp. 48 ss.

<sup>9</sup> LUZURIAGA, Lorenzo: *Documentos para la historia escolar de España*. Madrid, Junta de ampliación de estudios, 1915, Tomo I, pp. 250-251.

- Admisión de niños.
- Condiciones de los edificios.
- Libros de texto.
- Exámenes.

### 3) *Maestros*:

- Su preparación (creándose una cátedra de educación).
- Las prácticas de dicha cátedra se hacen en las escuelas públicas, que por ello tiene carácter de normales.
- Exámenes, títulos (sus tipos).
- Oposiciones ( en Madrid).
- Sueldos.
- Ascensos de los maestros.
- Jubilaciones y pensiones.
- Ultimamente determina las funciones y facultades de leccionistas, catequistas, et

Además, nuevas ideas pedagógicas se han ido infiltrando en estos últimos años del s XVIII. Cabarrús, en 1792, en carta a Jovellanos había trazado un plan completo y revolucionario para la enseñanza, impregnado del espíritu de la revolución francesa: igualdad absoluta para todos los niños de la primera enseñanza, que habría de ser obligatoria y gratuita

Son estos diez últimos años del siglo cuando más se generaliza en España el interés en las cuestiones de la enseñanza; libros sobre educación, artículos de diarios, polémicas, discusiones atestiguan este gran interés; además de los planes de reforma de la enseñanza primaria encontrados en el Archivo de Alcalá de Henares por Desdévise du Dezert son prueba de ello; el de Romero del Barrio donde se pide que la enseñanza tenga un valor moral y prepare buenos cristianos, buenos ciudadanos y buenos padres de familia. El de González Caneveras en 1801, en el que se pide que se enseñe el francés, y el de Palet en 1801 propone la creación de una enseñanza agrícola.

## 2. LA ENSEÑANZA DE PRIMERAS LETRAS EN EL SIGLO XIX

### 2.1. Situación hasta la Constitución de 1812

Al hablar de la enseñanza en el nuevo siglo que comienza, la primera observación importante que conviene hacer es la que se refiere a la acentuación de la tendencia, iniciada en los últimos años del siglo anterior, a unificar toda la instrucción mediante un plan general de estudios. Con objeto de llevar a cabo esta unificación, se creó en tiempos de Carlos III una Junta de ministros del Consejo, la cual propuso, en 1802, un plan general de escuelas que no fue aceptado. A pesar de este fracaso, no se desistió de redactar este plan general; así, por Real Orden de 9 de junio de 1805, se dispone nuevamente la formación de un plan de este género, que la Junta encargada de él presenta el 31 de agosto de ese año, y que, por Real Orden de 7 de enero de 1806<sup>10</sup>, vuelve a ser desestimado.

Por dos veces, tanto en 1802 como en 1805 se ordena al Consejo Real la elaboración de un plan de reforma general de escuelas, preconizado ya por los hombres de la Ilustración como una necesidad y que como vemos fue abordado durante el reinado de Carlos IV, acuciado sin duda también por las reformas introducidas en Francia durante la Revolución. Estos intentos no tuvieron éxito hasta el triunfo de las ideas liberales en la Constitución de 1812.

---

<sup>10</sup> LOPEZ DEL CASTILLO, María Teresa: «Planes y programas escolares en la legislación española». *Bordón*. N.ºs. 242 y 243. 1982. pp. 129-130.

Antes de entrar en la Constitución de 1812 hay que resaltar mediante la siguiente observación que en junio de 1800 se disolvió la Academia de Primera Educación de nuevo en el Colegio Académico y volvió éste a cobrar esplendor, pero la creación de la Junta de exámenes en 1804 fue un golpe mortal para dicho Colegio Académico ya que perdía categoría al no examinar él a los maestros, y que sus funciones a partir de ahora iban a quedar mermadas a una mera labor cultural mediante organizaciones de ejercicios literarios aunque destacando un interés plenamente pedagógico.

He mencionado la Junta de exámenes y no ha sido como algo pasajero, sino para dejar bien sentado que fue la alternativa como entidad regidora de la primera enseñanza. Se crea en 1804 (11 de febrero) por una Cédula de Carlos IV con el propósito inicial de examinar a los maestros<sup>11</sup>. Poco a poco fue recogiendo atribuciones de organismos o cargos que se transformaron o suprimieron, como el Colegio Académico, quedando como celadora y visitadora de escuelas. Esta tendencia centralizadora llega a hacer de la Junta de exámenes la única autoridad de las escuelas de Madrid. Suprimida después por el gobierno de Bonaparte, vuelve a ser establecida en 1814, con las mismas atribuciones que antes tenía<sup>12</sup>.

La principal misión de la Junta de exámenes, como su denominación indica, fue la de examinar a los candidatos al magistero<sup>13</sup>. Con la Junta de exámenes alternó en el gobierno e inspección de las escuelas de Madrid, en épocas paralelas, la Junta General de Caridad (nació en 1774) a la que se concedió en 1791 por primera vez intervención en la enseñanza<sup>14</sup>, concretamente, por Real Orden de 26 de marzo de 1791, específicamente, en la inspección de las escuelas de la Corte<sup>15</sup>, aunque ya a los cuatro años de su creación (30 de marzo de 1778) había destacado como promotora de la educación mediante la creación de las escuelas para niñas en el barrio de Mira el Río de Madrid y antes de terminar el siglo XVIII, en buena armonía con la Academia de Primera Educación, empezó a dirigir las escuelas de primeras letras de Madrid. Dado que la función primordial de la Junta de Caridad era la de reglamentar, decretar horarios, incluso abrir concursos pedagógicos y promocionar premios a la aplicación, etc... generalmente relacionados con las escuelas gratuitas que abría en los barrios de la Corte, al ejercer (dicha Junta de Caridad) también la función de examinar a los candidatos al magistero, aunque referente a las plazas de sus escuelas, hubo entre las dos Juntas (la de Exámenes y la de Caridad) fuertes roces, que en ocasiones tuvieron que ser enjuiciadas por el Consejo de Castilla. Claro que la verdad es que la Junta de exámenes hubo varias veces que no se limitó a examinar, sino que también decretó horarios y pequeños reglamentos para las escuelas de la Capital, lo que pertenecía al campo de la Caridad<sup>16</sup>.

Poco tiempo después y por Real Orden de 3 de abril de 1806<sup>17</sup> se crean las Juntas de exámenes en las capitales de provincias, por lo que se introduce una innovación en la administración de la enseñanza primaria; así la de Madrid adquiriría más renombre, personalidad y responsabilidad ya que era el modelo para las otras. Mediante esta Real Orden se suprimía, a la vez, de toda intervención en la enseñanza a la Junta General de Caridad (aunque de nuevo iba a tomar relieve debido al establecimiento bajo su iniciativa de una escuela gratuita para niños y niñas en cada uno de los sesenta y dos barrios en que se dividía Madrid), pasando todas sus competencias a la Junta de exámenes de Madrid, que mediante esta Real Orden queda reorganizada. Las juntas provinciales no tendrán más dependencia,

---

<sup>11</sup> RUIZ BERRIO, Julio: *Política escolar de España en el siglo XIX (1808-1833)*. Madrid, Consejo Superior de Investigaciones científicas, 1970, p. 95.

<sup>12</sup> LUZURIAGA, Lorenzo: *Documentos...* Tomo II, pp. XIV-XV.

<sup>13</sup> RUIZ BERRIO, Julio: *Op. cit.* p. 95.

<sup>14</sup> LUZURIAGA, Lorenzo: *Op. cit.* Tomo II p. XV.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 239.

<sup>16</sup> RUIZ BERRIO, Julio: *Op. cit.* p. 95.

<sup>17</sup> LUZURIAGA, Lorenzo: *Op. cit.* Tomo II, p. 16.

para todo lo relacionado con la enseñanza de escuelas de primeras letras, que la del Con: Real<sup>18</sup>.

En 1808 fueron suprimidas las Juntas de exámenes y son las Diputaciones provinci los órganos que las sustituyen. Ya el Informe Quintana de 1813 asigna a éstas el deber acudir en auxilio de los Ayuntamientos que no puedan sufragar los gastos que la creac de escuelas ocasionen<sup>19</sup>.

## 2.2. La enseñanza primaria en la Constitución de 1812

La instrucción pública después de la Guerra de la Independencia, y en particula enseñanza primaria, sufre un cambio total, al menos lo que las pretensiones polít mediante la legislación intentan establecer, a partir de la Constitución de Cádiz, de 18 fuente base del liberalismo de esta época. Como sucesores de nuestros ilustrados compa con ellos la fe en la instrucción pública como instrumento principal de renovació reforma. Como hombres modernos, como hombres de su tiempo histórico, los liber españoles participan de esa fe en el progreso que heredan como patrimonio del siglo XVII

El interés por los problemas educativos es uno de los elementos fundamentales que liberales heredan de los ilustrados. Ello es cierto hasta el extremo de que la Constituci 1812 refleja como ninguna de las posteriores la preocupación por la enseñanza y la nec dad de encabezar con ella el conjunto de reformas que se plantean como de prim necesidad en el país<sup>21</sup>.

Conscientes de la importancia de la educación, los liberales españoles dedicará título IX de la Constitución gaditana a la instrucción pública.

Es, por tanto, la Constitución de 1812 el primer texto legal constitucional españo que se promulga un plan de estudios, para la enseñanza elemental o de «primeras letr. con la particularidad, además, de que será la única Constitución en que se especifi incluso las materias que debe comprender.

Su articulado, de capítulo único, va del número 366 al 371; en el n° 366 se recog institucionalización generalizada<sup>22</sup> de la escuela elemental donde se especifica: «En todo: pueblos de la Monarquía se establecerán escuelas de primeras letras, en las que se enseñ a los niños a leer, escribir y contar y el Catecismo de la religión católica que comprend también una breve exposición de las obligaciones civiles»<sup>23</sup>.

Es, el expuesto, un programa mínimo de primeras letras, que se venía cumplie desde algún siglo antes. Sin embargo, tiene un valor innegable el de que quiere que recibido por todos los españoles en su totalidad. Es decir, se aspira, no sin cierto carác ingenuo, a desterrar el analfabetismo en el territorio nacional. Y esta aspiración la confir otro artículo de la misma Constitución, el 25.6º, en el que se señala que para el año 18 todo español que entre a disfrutar de los derechos de ciudadano deberá saber, obligator mente, leer y escribir.

Más adelante, cuando se instaura la Constitución de 1820, estas consignas seguirán pie.

---

<sup>18</sup> Ibidem, pp. 18-19.

<sup>19</sup> Ibidem, p. XVI.

<sup>20</sup> PUELLES BENITEZ, Manuel: *Ideología y Educación en la España Contemporánea*. Barcel Labor, 1980, pp. 55-56.

<sup>21</sup> MEDINA, Estebán: *Educación y Sociedad, 1/ La lucha por la educación en España. 1770-19* Madrid, Ayuso, 1970, p. 32.

<sup>22</sup> GONZALEZ HERNANDEZ, Angel: «Constitución versus Escuela: Tratamiento legal e ideolo subyacente (siglo XIX)» *Escolarización y Sociedad en la España Contemporánea (1808-1970)*. Valen 1983, p. 200.

<sup>23</sup> HISTORIA DE LA EDUCACION EN ESPAÑA: Tomo I, p. 431.

Un análisis determinado de este primer artículo, el 366, muestra la composición dominante de las ideas ilustradas, liberales, de la expresada Constitución, al señalarse la obligatoriedad de establecer escuelas de primarias en todos los pueblos de la monarquía, enseñándoles a leer, escribir, etc.; existe ya un mandato constitucional que implica consecuentemente, la universalidad de la instrucción primaria y la extensión a toda la población sin excepciones. Estas ideas liberales también se someten al compromiso con la tradición (enseñanza del Catecismo)<sup>24</sup>. Además, el articulado de esta Constitución sobre la instrucción pública tiene una inspiración directa en el Plan de Condorcet de 1792, presentado a la Asamblea Nacional, donde se dice en su Título II, art. 1º: «dans les ecoles primaires de campagnes on apprendra á lire et á écrire; on y enseignera les regles de l'arithmetique...»<sup>25</sup>.

El artículo 368 es importante porque destaca uno de los grandes objetivos del liberalismo español en materia de educación: la uniformidad de las enseñanzas. Expresamente se señala que: «... el plan general de enseñanza será uniforme en todo el reino...».

Junto a la necesidad de un plan general de enseñanza, algo que los ilustrados no habían podido conseguir y que constituía para nuestro país una auténtica novedad, se establece la necesidad de un órgano de inspección de la enseñanza pública. Se trata de la famosa *Dirección General de Estudios*, tal como se especifica en el artículo 369.

El artículo 370 es también una buena muestra de la importancia que los liberales concederán a la educación: la competencia para atender a todo «cuanto pertenezca al importe objeto de la instrucción pública», corresponderá a las Cortes: «Las Cortes por medio de planes y estatutos especiales arreglarán cuanto pertenezca al importante objeto de la instrucción pública».

### 2.3. El Informe Quintana (1813)

Promulgada la Constitución, para el desarrollo de los principios expuestos en ella, que será la preocupación constante de los diputados liberales, se nombró una Junta de Instrucción Pública en Marzo de 1813 por la Secretaría de despacho de la Gobernación que debía «proponer los medios de proceder al arreglo de los diversos ramos de la instrucción pública».

La Junta de Instrucción pública cumplió su cometido y el 9 de septiembre de ese año, 1813, estaba redactado el escrito denominado *Informe de la Junta creada por la regencia para proponer los medios de proceder al arreglo de los diversos ramos de la instrucción pública, y cuyo autor, porque fue el redactor del texto, se consideró al poeta Manuel José Quintana*, hombre ilustrado y profundamente liberal.

Este *Informe* es el primer documento importante en que se plasman los principios más puros del liberalismo español en materia educativa, en él se señalan «los principios generales sobre los que ha de sentarse el sistema de toda la enseñanza».

### 2.4. Dictamen y Proyecto de Decreto sobre el arreglo general de la enseñanza pública

Aprobado el *Informe* por las Cortes, la Comisión o Junta de Instrucción Pública del órgano legislativo elaboró, basándose en los criterios expuestos por Quintana, un *Dictamen y Proyecto de Decreto sobre el arreglo General de la Enseñanza Pública*, fechado el 7 de Marzo de 1814, y al que, lógicamente, hay que unirle el mérito, dada la copia literal que hace el Reglamento General de Instrucción Pública, de 1821, del Proyecto de Decreto de 1814, de ser el autor (Quintana) de la primera Ley General de Educación española.

---

<sup>24</sup> GONZALEZ HERNANDEZ, Angel: *Op. cit.* p. 201.

<sup>25</sup> *Ibidem*, pp. 201 y 205.

Dicho Proyecto no llegó a convertirse en Decreto por el inmediato advenimiento Fernando VII y la implantación del régimen absolutista.

Pero, antes de analizar brevemente este documento, me gustaría retroceder un tiempo y comentar simplemente que un antecedente de este Informe lo constituyen, duda, las *Bases para la formación de un Plan General de Instrucción Pública* elaborado Jovellanos el 16 de Noviembre de 1809, elaborado, precisamente en Sevilla, pero que por evolución de los acontecimientos del momento no tuvo ninguna efectividad.

Pero, tengamos presente, que estamos hablando de que el documento de Jovellanos fue un antecedente del de Quintana, de alguna forma se puede hablar de una influencia relación existente entre las ideas de Jovellanos y Quintana, puesto que como nos dice Álvarez de Morales<sup>26</sup> «su interés (el de Quintana) por la Instrucción Pública debió despertar en esta época de última colaboración de Jovellanos... y no parece aventurado prevenir que estas *Bases* tuvieron influencia en el *Informe* de Quintana, que las conocería perfectamente y con las que concuerda, con diferencia de matiz, en los principios fundamentales...». cuanto a las primeras letras, que es lo que nos interesa, concuerdan en que esta enseñanza es la primera que se debe dar a todos los ciudadanos que han de profesar las letras, las más importantes y las más necesarias.

Los medios: la lectura, la escritura y contar (Quintana). Jovellanos, el contar lo especifica en la *Aritmética*, no nombra la palabra contar, a la que denomina «el Arte de calcular cantidades». Ambos comentan insistentemente la importancia de la lectura y la escritura. Jovellanos las denomina arte de leer y escribir, Quintana simplemente saber leer y escribir. Ambos dan por descontado que para leer y escribir bien, los alumnos han de perfeccionarse en los principios de la buena pronunciación y de la buena ortografía. A ello le sigue la enseñanza de los principios de la educación moral (Jovellanos) o de «imbuir en las máximas primeras de la buena moral y la buena crianza» (Quintana). Además del estudio de la gramática castellana, principios elementales, como los llama Quintana.

Pueden advertirse las estrechas analogías; no obstante debe advertirse que posiblemente también las *Bases* tengan una notable influencia de *Condorcet*, pues nos consta que Jovellanos, en 1796, conocía ya las obras de éste sobre los diferentes problemas de Instrucción Pública.

En todo caso, quien tiene claras influencias del *Informe (Rapport)* de Condorcet es Quintana, debido a que históricamente dichas influencias son inevitables en atención a las siguientes razones:

- 1) El Informe Condorcet es, posiblemente, la obra más importante de la pedagogía revolucionaria.
- 2) El pensamiento político francés del siglo XVIII es, como sabemos, el que protagonizó el cambio de la sociedad contemporánea.
- 3) Que nuestros liberales se inspiraran en las nuevas ideas de las que los franceses se sirvieron como artifices y difusores por toda Europa.

Un estudio interesante por su tono comparativo, es el realizado por el profesor Barre Rodríguez<sup>27</sup>, entre las ideas sobre instrucción pública de estos dos autores: Condorcet y Quintana, que después comentaremos.

Ahora merece la pena detenerse un momento en estos documentos porque suponen un antecedente de disposiciones posteriores: Tanto el Informe (presentado en 1813) como el Proyecto de Decreto de 1814 exponen cumplidamente el pensamiento de los hombres que

---

<sup>26</sup> ALVÁREZ DE MORALES, Antonio: *Génesis de la Universidad española*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1972, p. 19.

<sup>27</sup> BARREIRO RODRIGUEZ, Herminio: «Condorcet/Quintana: un micromodelo de cotejo textual de la Educación e Ilustración en España». Barcelona, 1984, pp. 9-18.

hicieron la Constitución respecto a lo que debería ser el sistema de enseñanza pública, sus objetivos, su estructura, su organización, sus medios, etc...

## Informe Quintana

## Dictamen y Proyecto de Decreto

Ambos basados en la Constitución de 1812

– Enseñanza Universal, Uniforme, pública, gratuita.

– Reitera estos principios subrayando el de Uniformidad, recordando el artículo 368 de la Constitución de 1812 y diciendo que la falta de Uniformidad es lo que se ha opuesto hasta ahora a la reforma y mejoramiento de la enseñanza.

– Libertad: Para todas las enseñanzas.

– Libertad: Solo para las enseñanzas no costeadas por el Estado.

Esta es una limitación que en el Informe no existía. Se trataba de no intervenir nada más que lo necesario en las escuelas privadas.

Este Proyecto ni siquiera llegó a discutirse en las Cortes por el advenimiento de Fernando VII en 1814, que derogó la Constitución de 1812.

Sin embargo el Proyecto, según Ruiz Berrio fue un texto de gran interés, que sirvió de base a disposiciones posteriores. Fue un primer intento de construir un sistema educativo nacional y un primer diseño de un curriculum para la enseñanza primaria: Aprender a leer, escribir, las reglas elementales de la Aritmética, un catecismo religioso y moral y las máximas de buena conducta. La educación para las niñas consistiría en leer, escribir y labores.

### 2.4.1. Condorcet y Quintana

Para concluir con este punto hacer unas referencias a Condorcet y Quintana en sus correspondientes Informes, y que mediante la lectura alternativa de ambos autores se pueden sacar como conclusiones:<sup>28</sup>

En primer lugar: La nueva concepción del mundo generada por la Ilustración yace o subyace en ambos; y aunque las inferencias que se pueden hacer de las dos muestras son múltiples, nos contentaremos con partir de una certidumbre: las dos obras citadas contienen un denso volumen de mensaje oculto y traducen una situación de inestabilidad política cualitativamente distinta, producto de circunstancias y contextos también distintos, pero solidarios en lo que respecta a su filosofía última y al proyecto de futuro que encierran.

Se comete una evidente injusticia histórica tildar de plagio el Informe de Quintana en relación con el Rapport de Condorcet. Quintana guarda siempre las distancias y en ningún momento se evade de la situación concreta de nuestro país.

La impresión de conjunto de ambos textos es disimil, diferente:

- Junto a *Condorcet* plenamente impregnado de la atmósfera ilustrada, encontramos a un *Quintana* que utiliza una ideología prestada y que mendiga la reforma.
- El escrito de *Condorcet* es agresivo, desafiante, el de *Quintana* es defensivo, implorante.
- El texto de *Condorcet* es radicalmente innovador y revolucionario, no por ello podemos calificar el de *Quintana* meramente reformista, ya que Quintana se nos

<sup>28</sup> Ibidem pp. 13-17.

muestra como crítico con toda su crudeza, del Antiguo Régimen, escéptico sobre el futuro y excepcionalmente duro con el oscurantismo y la miseria.

– Pero una característica común a ambos es su profunda contextualización nacional. En ambos parten de la consideración de la instrucción pública como plataforma para el cambio.

«Es, el Informe, nos dice *Capitán Díaz*<sup>29</sup>, sobre Instrucción Pública (de Quintana versión constitucional de las inquietudes –nobles deseos de romper con el pasado– nuestros ilustrados y pedagogos del siglo XVIII)».

## 2.5. La enseñanza primaria durante el sexenio absolutista de Fernando VII (1814-1820)

En España la llegada (vuelta) de Fernando VII, rompe todos los moldes presupuestalmente a implatar, y se va a caracterizar por la implantación del absolutismo más cerrado y anacrónico, por lo que el Proyecto de Decreto quedó abortado. Durante este Sexenio perseguirá a los afrancesados o carlotercistas, porque como señala Aranguren<sup>30</sup>, no hay lugar para una minoría ilustrada en un régimen político que despreciaba la cultura, la ciencia y la inteligencia. Se perseguirá, a los liberales a muerte, reservando las cárceles para los menos comprometidos.

Fernando VII anuló todas las leyes emitidas por las Cortes o por la propia Regencia, razón por la cual no se llevó a la práctica tal decreto hasta siete años más tarde.

En consecuencia, se volvió al estado en que se encontraba la enseñanza en el Antiguo Régimen. Pero vayamos conociendo este tema paso a paso. Y la pregunta es: ¿Qué suceder con la educación dentro del marco ya expuesto?

La derogación del Ministerio de Gobernación (Secretaría de Despacho de la Gobernación) volviendo la instrucción a ser competencia del Consejo de Castilla y del Ministerio de Gracia y Justicia, es decir, la educación era devuelta a la Iglesia, no sólo en pago a su apoyo total a la causa del absolutismo político, sino también porque se consideraba que sólo podía impartir adecuadamente la enseñanza.

Como hemos dejado expuesto, la pretendida vuelta al Antiguo Régimen supuso, por el retorno de la enseñanza a manos de la Iglesia, en especial, la enseñanza primaria, por decreto de 19 de Noviembre de 1815.

Pero antes de comentar dicho decreto volvamos unos instantes la mirada hacia unos meses más atrás y examinemos lo que ocurre. Nos trasladamos a la fecha de 1 de febrero de 1815, en la que Fernando VII dio dos Reales Ordenes disponiendo que una Junta de Ministros se ocupara de formar un Plan General de Estudios y nombró los miembros de dicha Junta. A los pocos meses y con el objeto de facilitar la labor de tal Junta, y al mismo tiempo de hacerla más eficaz y más rápida se nombró a una Sección para ello, y su primer logro debía ser preparar un plan de escuelas de primeras letras para todas las del Reino.

Los acontecimientos políticos que acaecieron posteriormente, así como cierta lentitud en sus realizaciones, impidieron que la expresada Junta alcanzara resultados positivos.

Como habíamos dejado planteado líneas arriba, por Decreto de 19 de Noviembre de 1815, y ante el problema que embargaba a la enseñanza primaria, cada día más acuciar mediante dicho decreto Fernando VII exhortaba a los conventos de todas las órdenes religiosas extendidas por España, a que abrieran escuelas que proporcionaran a los niños hasta los diez o doce años, la instrucción en la doctrina cristiana, las buenas costumbres y primeras letras. Era la única forma de suplir con urgencia al caótico problema que se ofrecía

---

<sup>29</sup> CAPITAN DIAZ, Alfonso: «Dos versiones de la presencia francesa en la realidad educativa española de principios del siglo XIX. El Informe de Instrucción Pública. Los Catecismos Políticos». *Revista Española de Pedagogía*. Vol. XXXII, n.º 128, 1974, p. 447.

<sup>30</sup> ARANGUREN, José Luis: *Moral y Sociedad*, Madrid, Taurus, 1982, p. 60.

al Gobierno de la gran falta de escuelas, que pudieran evitar el ocio, el vicio y la miseria. El rey recordaba a los prelados de las Ordenes Regulares las numerosas y espléndidas dádivas que de él habían recibido, por lo que no dudaba que ahora cumplirían con celo su petición.

Tal era la opinión de los absolutistas para quienes la Iglesia aparecía como «la sociedad mejor preparada para impartir la enseñanza primaria, tal como el Duque de Híjar en su 'Discurso sobre educación' deja bien plasmado, además de 'poner en manos de la Iglesia la juventud', de este modo la nación se verá en breve libre de los males que lloramos».

La mayoría de las Ordenes Religiosas cumplieron puntualmente con lo preceptuado, dando origen, por el corto estipendio, –en muchos casos nulo– que exigían a los alumnos, a roces con los maestros agremiados anteriormente en los pueblos o ciudades donde abrían sus escuelas, ya que éstos vieron marcharse de sus aulas a casi todos sus alumnos, con la consiguiente desventaja económica.

Y el 21 de enero de 1816 dio el Monarca uno de los Decretos más importantes para Madrid. Por él mandaba establecer en cada uno de los sesenta y cuatro barrios en que se dividía la capital escuelas de primeras letras gratuitas bajo la dirección y protección de las Diputaciones de tales barrios y en último término de la Junta General de Caridad (La Junta de Caridad se restableció en el mes de Octubre de 1814, tras la visita que hizo al Rey una Comisión en nombre de todas las Diputaciones madrileñas solicitándole el restablecimiento de la Junta General de Caridad, poniéndole de manifiesto que el problema más grave que tenía la Corte era la falta de escuelas) por lo que ésta una vez restablecida pasó inmediatamente a trazar un esquema de la posible organización escolar de la Capital, dando con resultado el Decreto de 21 de enero de 1816, citado anteriormente.

Es uno de los hechos más brillantes del reino fernandino, que cerraba un pasado calamitoso en el que Madrid sólo disponía de unas pocas escuelas, en la mayor parte de las cuales se cobraban estipendios, y abría la base de toda la posterior organización escolar en la ciudad a lo largo del siglo.

Como, pese a todo, continuaban faltando escuelas en Madrid, de acuerdo con la población escolar existente, así como en las demás provincias españolas, se quiso paliar el mal introduciendo en la nación el sistema de *enseñanza mutua*, que por entonces estaba en boga en Inglaterra y Francia, siendo los ingleses Bell y Lancaster los que en Londres habían dado mayor publicidad al método. (Parece ser que ya en el siglo XVII, un tal Lorenzo Ortiz, de la Compañía de Jesús, lo puso en práctica, según su libro «el Maestro de escribir, en Madrid en 1699»<sup>31</sup>).

El capitán *Juan Kearney*, fue el encargado de instruirse bien (lo hizo en la Escuela Central de Londres) en el método para ponerlo en práctica en España, por consejo del Duque del Infantado, entonces presidente del Consejo de Castilla. Esto ocurría en 1816. Vuelto Kearney a España a fines de Julio de 1817 se dedicó a preparar los programas para una escuela que siguiera este sistema, protegido por los marqueses de Carralbo y Santa Cruz, Duques de Montemar e Híjar, éste sustituido por el Duque de Villahermosa al fallecer el de Híjar.

El día 9 de enero de 1818 se abrió una escuela de ensayo en Madrid con 120 niños. En vista de los éxitos conseguidos, demostrados a través de exámenes públicos, delante de distintas personas ilustres, con fecha 30 de marzo de 1819 se dio una Real Cédula resolviendo crear en la Corte una Escuela Central en la que se enseñara tal método, permitiendo abrir una escuela de este tipo en cualquier pueblo del Reino, encargándose de la dirección e inspección de todo ello una Junta protectora, nombrándose como director técnico del método D. Juan Kearney.

A propuesta de la Junta protectora del Método, el Rey dio otra Real Cédula, el 6 de

---

<sup>31</sup> CARDERERA, Mariano: *Diccionario de Educación y Métodos de enseñanza*. Madrid, Imprenta de R. Campuzano, 1855-58, Tomos I-IV, p. 662.

octubre de 1819, ampliando el permiso para abrir escuelas semejantes no sólo a los Ayuntamientos, sino también a las Sociedades Económicas u otras cualesquiera corporaciones interesadas en ello. En 1820 este método se extendió al ejército, estableciéndose escuela primeras letras en los cuarteles por el método de enseñanza mutua.

Posteriormente, este método cayó en desuso, siendo criticado por los maestros por el ejercicio, y esto y las vicisitudes políticas dieron al traste con el sistema mutuo poco tiempo después. Pero además de esto, dice Carderera, la experiencia se encargó de demostrar la ineficacia de dicho sistema, sobre todo tratándose de educación más que de instrucción.