

LA ENSEÑANZA PRIMARIA A TRAVÉS DE LOS PLANES Y PROGRAMAS ESCOLARES EN LA EDUCACIÓN ESPAÑOLA DURANTE EL SIGLO XIX. (Desde el Reglamento general de Instrucción Pública de 1821 a La Ley de Instrucción Primaria de 1868)

Alejandro AVILA FERNANDEZ

La enseñanza primaria a través de los planes y programas escolares en la legislación española durante el siglo XIX. (Desde el Reglamento General de Instrucción Pública de 1821 la Ley de Instrucción Primaria de 1868) por Alejandro Avila Fernández (*).

1. TRIENIO CONSTITUCIONAL: PRIMERA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN (29 DE JUNIO DE 1821)

La proclamación de la Constitución de 1812, nuevamente tras el pronunciamiento en 1820 de Riego, va a dar lugar a un periodo de tiempo (tres años), TRIENIO CONSTITUCIONAL, de gobierno liberal. Con el triunfo de esta revolución liberal en 1820 y el restablecimiento de la Constitución¹, va a establecerse, por fin, aunque por breve tiempo, y tras sucederse distintas Comisiones de Instrucción Pública, la ordenación general del sistema educativo y a promulgarse la que viene siendo considerada como *la primera ley general de educación*. Tal es *el Reglamento General de Instrucción pública*, aprobado por Decreto de las Cortes de 29 de junio de 1821², Reglamento que se ocupaba de la enseñanza en todos sus grados, además de crear la Dirección General de Estudios (Título VIII, arts. 92-107). Respetaba y se atenía al Título IX de la Constitución de Cádiz (1812) El Informe Quintana de 1813, al igual que el Proyecto de Decreto de 1814 sirvieron de base fundamental, aunque con ligeras variantes para el recién nacido Reglamento que establece en su Título I como bases generales de la enseñanza pública, la necesidad de una instrucción pública, universal, uniforme y gratuita, y al mismo tiempo admitir la libertad de enseñanza, pero limitada para la enseñanza universitaria³, no para la enseñanza primaria y secundaria. Es en esto en lo que mayormente difieren el *Informe de 1813* y *Proyecto de Decreto de 1814* con el actual Reglamento de 1821⁴.

(*) Profesor Titular del Departamento de Teoría e Historia de la Educación de la Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación de la Universidad de Sevilla.

¹ Restablecida la Constitución, la educación va a ser competencia de la Cámara legislativa. La educación va a pasar de Gracia y Justicia al Ministerio de Gobernación.

² Ruiz Berrio, Julio: *Política escolar de España en el siglo XIX (1808-1833)*. Madrid, C.S.I.C. 1970, p.59.

Puelles Benitez, Manuel de: *Ideología y educación en la España Contemporánea*. Barcelona, labor, 1980, p.72.

López del Castillo, M^a Teresa: "Planes y programas escolares en la legislación española". *Bordón*, N^o. 242 y 243 (1982, p.136).

³ Alvarez de Morales, Antonio: *Génesis de la Universidad española*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1972. Pp. 291-294.

⁴ Si el reglamento se atiene al espíritu del proyecto de 1814 por lo que respecta a la gratuidad de la instrucción pública,

En este Reglamento se regula tanto la enseñanza pública como la privada.

El Reglamento establecía en su Título II, artículo noveno, que la enseñanza se divide en primera, segunda y tercera, dando forma legal a una estructura inexistente formalmente en el Antiguo Régimen.

Era, pues, algo de lo que hasta ahora se había carecido: un plan general de enseñanza, ordenado en grados y con la coherencia interna propia de un sistema educativo⁵.

Específicamente, en lo que concierne a la Primera Enseñanza este Reglamento dedica el Título II, artículos 10 al 20, en los cuales se copia casi textualmente el Proyecto de Decreto de 1814.

La única diferencia digna de notarse respecto al Proyecto de Decreto de 1814 es la relativa a la educación de las mujeres (Título X, arts. 120 y 121) en la que, junto a la *lectura y escritura*, aparece aquí el *contar* como contenido de su enseñanza; el proyecto de esta disposición era aún más progresivo y proponía que la enseñanza de las niñas, además de las labores propias del sexo, siguiera el mismo plan que la de los niños. De todos modos no resultó tan liberal, y tuvo también sus restricciones, puesto que así como se manda establecer escuelas para los niños en todos los Ayuntamientos, la propuesta de creación de escuelas de niñas se confía a las Diputaciones, y solamente en aquellos “parajes en que deban situarse”, y que se consideran adecuados, lo que demuestra que la enseñanza de las mujeres no se concibe como “universal” y “obligatoria”⁶.

En cuanto a la enseñanza de los *niños* se considera que debe incluir el aprendizaje necesario para leer y escribir correctamente, las reglas elementales de la Aritmética y un “catecismo que comprenda brevemente los dogmas de la religión, las máximas de buena moral y los derechos y obligaciones civiles”.

El Reglamento no fue bien recibido porque:

- 1) No podía complacer al sector *absoluitista*, para quien la instrucción pública no era sino una peligrosa “novedad”.
- 2) No podía satisfacer las aspiraciones de los *exaltados*, puesto que el Reglamento aunque recogía ideas liberales se apartaba un tanto del liberalismo radical o democrático.
- 3) Para el sector de los *afrancesados*, el reglamento era considerado como irrealizable.

Conclusión: El Reglamento era el esbozo o la primera muestra de lo que llegaría a ser la educación en manos del liberalismo moderado.

Promulgado estando en el poder los *doceañistas*, conserva aún viejos principios del liberalismo radical, si bien es realmente significativo el tratamiento que en el texto legal se dió a la libertad de enseñanza. Puede decirse que en el reglamento de 1821 comienza esa tendencia al pacto o a la transacción con la Iglesia en materia de enseñanza, que va a caracterizar a la política de los moderados españoles.

Una de las grandes virtudes del texto es, sin duda, el establecimiento de un sistema educativo articulado en tres grados de enseñanza que se presuponen entre sí. Esta idea, de clara inspiración francesa permitiría una mínima racionalización del caótico espectáculo que la educación presentaba en el Antiguo Régimen⁷.

se separa en cambio por lo que se refiere al principio de la libertad de enseñanza... se establecen serias restricciones por lo que respecta al ejercicio de la tercera enseñanza. ¿Porqué estas diferencias importantes respecto a 1814?. Nos remitimos al “Diario de Sesiones” de las Cortes. La discusión parlamentaria del Reglamento nos muestra la existencia de tres tendencias claramente diferenciadas: la de los partidarios de la libertad de enseñanza absoluta, tal y como preconizaba el proyecto de 1814; la de los partidarios de la instrucción pública en régimen de monopolio estatal, negando de este modo la libertad de enseñanza; la de los partidarios de una libertad de enseñanza práctica absoluta en la primera y segunda enseñanzas, y una libertad limitada para la enseñanza universitaria... En todo caso, lo que importa resaltar es que perdida la unidad de criterio de 1814, la libertad de enseñanza se va a configurar ya, a partir de 1821, como un principio polémico, carácter que no abandonará hasta nuestros días. De otra parte debe subrayarse también que a partir de 1821 el carácter ideológico que subyace a todo proyecto educativo se va a manifestar con notable claridad en toda la política educativa del liberalismo español. *Historia de la Educación en España*. Madrid, M.E.C. 1979, Tomo II, pp.17-19.

⁵ Puellas Benítez, M.: Ob. cit. pp.77-78

⁶ López del Castillo, M.T.: Ob. cit. pp.137-138.

⁷ Puellas Benítez, M.: Ob. cit. pp.79-80.

Uno de los aspectos que merecen especial atención es el de *la enseñanza gratuita*. Nuestros liberales eran conscientes de las gravísimas dificultades existentes para la implantación de la instrucción pública en un país donde apenas existían establecimientos públicos, era muy exiguo el número de escuelas públicas de primeras letras; sin embargo, los liberales eran conscientes que carecían de los medios más elementales para alcanzar no ya la gratuidad en todos sus grados, sino ni siquiera la gratuidad de la enseñanza primaria.

Durante el Trienio Constitucional, los Ayuntamientos se hicieron cargo de las escuelas de primeras letras, a él se traspasaron los beneficios anteriores y él se encargó de sufragar los gastos que le correspondían⁸.

El reglamento, estaba necesitado de una serie de disposiciones complementarias para garantizar su desarrollo y aplicación, lo que la reacción absolutista impediría totalmente en 1823.

Fue, pues, un texto que no llegó a aplicarse, aunque sentó las grandes bases de la educación liberal que, con las modificaciones propias de la evolución histórica, se reincorporarían definitivamente a nuestra legislación por medio de la Ley Moyano.

En concreto, para el desarrollo de este Decreto o Reglamento en lo que concierne a la *Primera Enseñanza*, la Dirección General de Estudios elaboró un *Proyecto de Reglamento General de Primera Enseñanza que se ha de observar en todas las escuelas de primeras letras de la Monarquía española*, presentado a las Cortes el 16 de marzo de 1822; lo redactaba la Dirección General de Estudios y lo firmaba *José Mariano Vallejo*, como vocal Secretario interino de la misma. El Proyecto fue aprobado, mediante discusión parlamentaria, con carácter interino el 29 de junio, publicándose por Real Orden el 30 de septiembre del mismo año, para que se aplicase en forma que hoy llamaríamos *experimental*, notificando las dificultades que pudieran encontrarse en su ejecución⁹.

Como el régimen constitucional fue proscrito al año siguiente, ni el Proyecto de Reglamento, ni el Plan Metódico, pudieron ser efectivamente aplicados, ya que fueron aprobados interinamente en los últimos meses del Gobierno Constitucional, por lo que no hubo tiempo para comprobar los frutos y desarrollo de este plan de primera enseñanza que, teóricamente no tenía grandes deficiencias y suponía un gran avance para el caos en el que se encontraba entonces la organización de la enseñanza primaria. Quizá de haber tenido tiempo de ponerlo en práctica se hubiera visto que resultaba utópico en muchas cosas, así como que no era tan liberal como se suponía.

Saenz Rico y Ruiz Berrio¹⁰, coinciden en destacar su importancia como el primer paso de la enseñanza centralizada, uniforme, dirigida y controlada por el Estado, paso que habrían de seguir en él futuro tanto los gobiernos absolutistas como los liberales¹¹.

Ruiz Berrio, especifica que la consecuencia importante que tuvo fue la de introducir el *centralismo* en la enseñanza, con carácter muy exagerado. Los legisladores posteriores en la llamada *época absolutista*, criticaron acerbadamente la centralización, pero en la práctica la hicieron suya, aunque cambiando de nombre a los organismos y sistemas que la debían cumplir.

2. LA “OMINOSA DÉCADA” (1823-33): EL PLAN Y REGLAMENTO DE ESCUELAS DE PRIMERAS LETRAS DEL REINO DE 1825 (PLAN CALOMARDE)

La segunda reacción absolutista fue más dura y más extensa que la primera; una vez más se intentó volver a la situación anterior, a 1808. Obviamente, se procedió a derogar el Reglamento de 1821, además de la Constitución de 1812 y, por supuesto, las disposiciones de los liberales y se

⁸Ruiz Berrio, Julio: “Las dotaciones de centros docentes en la economía escolar de principios del siglo XIX”. *Revista Española de Pedagogía*. Nº 98, (1967), p.109.

⁹López del Castillo, M.T.: Ob. cit. p.138.

¹⁰Saenz-Rico Urbina, Alfredo: *La educación general en Cataluña durante el Trienio Constitucional (1820-1823)*. Barcelona, Universidad, 1973, pp.495 ss.

¹¹López del Castillo, M.T.: Ob. cit. p.143.

produce una fuerte reacción, que en el ámbito educativo se expresa en los *Planes de Calomarde*. Va a comenzar la que históricamente ha sido denominada la “*Ominosa Década*”. La Dirección General de Estudios fue suprimida y Quintana, su presidente, fue desterrado¹². En efecto, en lugar de una nueva ley o reglamento general de estudios, se elaboran tres planes distintos para los tres niveles de enseñanza¹³.

En 1824, el 14 de octubre, se promulga el *Plan literario de estudios y arreglo general de las universidades del Reino*, bajo la firma de Francisco Tadeo de Calomarde. El objetivo político del Plan era claro: eliminar de la Universidad todo atisbo de pensamiento liberal¹⁴.

La característica más destacada de estos planes es su extraordinaria meticulosidad. La idea de “uniformidad” proclamada por los liberales para asegurar el derecho de los ciudadanos a una educación igual, a partir de este momento es utilizada para asegurarse el control de la enseñanza e impedir la infiltración de ideas liberales o doctrinas contrarias a la ortodoxa¹⁵.

Promulgado el Plan sobre las Universidades, restaba, para completar la reforma de la enseñanza, la elaboración de otro plan que regulara los estudios que se realizaban antes de llegar a la Universidad. Por ello Calomarde, decidido a regular todos estos extremos, una vez que la Comisión hubo terminado su trabajo sobre las Universidades, le encargó que preparase a continuación un Plan para las Escuelas de Primeras Letras¹⁶.

Dicho Plan fue promulgado por Decreto Real el 16 de febrero de 1825 con el nombre de *Plan y Reglamento de Primeras Letras del Reino*¹⁷.

Si el proyecto de Reglamento de 1822 era el primero en su género que se redactaba en España con carácter de ley, éste que nos ocupa era el segundo, y el primero en cuanto a plan nacional de primera enseñanza que estuvo vigente en nuestro país. Da cierta estructura a la enseñanza primaria en España, ya que tuvo efectividad durante 10 años.

En él se recogen incluso algunas de las ideas propuestas durante el Trienio liberal, ya que se observa en varias cuestiones una identidad con el INFORME de Quintana referente a este apartado de la instrucción primaria: la creación de una Junta Superior de Instrucción de todas las escuelas de primeras letras y de unas Juntas de capital y otras de pueblo, dependientes de aquella; el establecimiento de una escuela en cada lugar con más de 50 habitantes; el comprender los estudios que en las escuelas debían realizarse: leer, escribir, las cuatro cuentas aritméticas, son puntos claros en los que existe concordancia entre ambos textos.

La enseñanza de las primeras letras era mucho menos comprometida que la universitaria, y por tanto, era más factible llevar a ella las nuevas ideas que circulaban por el mundo.

En cambio, desde el punto de vista pedagógico resulta *regresivo* respecto al Proyecto de Reglamento y al Plan Metódico de 1822, que preconizaba ya el método simultáneo para la enseñanza de la lectura y escritura y prohibía tajantemente los castigos corporales o en palabras de Cossío y Luzuriaga: “Aunque su carácter es más político y burocrático que profesional *acusando desconocimiento u olvido de los principios pedagógicos*, e inspirándose en las ideas reaccionarias de aquella época (exige, por ejemplo, la profesión de la fe católica a los maestros para confiarles la dirección de una escuela), se ve ya en este Plan el deseo de hacer prevalecer muchas reformas dignas de encomio para aquel tiempo, sobre todo por lo que toca a organización y administración de la enseñanza”¹⁸.

¹² También se suprime el Ministerio de Gobernación, implantándose el de Gracia y Justicia.

¹³ *Historia de la Educación en España*: Tomo II, p.19.

¹⁴ *Idem*.

¹⁵ López del Castillo, M.T.: *Ob. cit.* p.144.

¹⁶ Álvarez de Morales, A.: *Ob. cit.* p.73.

¹⁷ Todo el Plan y comentarios al mismo pueden consultarse en: LUZURIAGA, Lorenzo. *Documento para la historia escolar de España*. Madrid, Centro de Estudios Históricos, 1916, Tomo II, pp.XX-XXVII y 188-230.

¹⁸ Cossío y Luzuriaga: *La enseñanza primaria en España*. Madrid, Imprenta del Colegio de Sordomudos y Ciegos, 1855, pp.246-247.

Cuando las Juntas encargadas de llevarlo a cabo quisieron empezar a funcionar plena y activamente (a pesar de haber funcionado durante casi toda la década, aunque no a pleno rendimiento), ya había terminado el reinado de Fernando VII. Antes les fue imposible, porque el trabajo que tenían que realizar era ímprobo y las condiciones políticas de la nación no se lo facilitaban por las continuas revueltas que con uno u otro signo se producían constantemente.

3. LA REGENCIA: PLAN DUQUE DE RIVAS (1836): 2ª LEY GENERAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA O LA CONFIGURACIÓN ESTRATIFICADA DE LA ENSEÑANZA PRIMARIA. 1ª LEY DE INSTRUCCIÓN PRIMARIA (1838)

A. El Plan Duque de Rivas (1836)

Ya estamos en 1833. La muerte de Fernando VII y el comienzo de la primera guerra carlista inclina la balanza del poder hacia los liberales españoles que van a estar definidos en los partidos: el *partido moderado* que viene a ser el fruto de la fusión de los afrancesados o carlotercistas con los viejos doceañistas. La alternativa es el partido *progresista* o ala izquierda del partido moderado, que hereda las aspiraciones más puras del liberalismo político de los exaltados o radicales, configurándose como la antítesis del moderado y que nace en 1837.

La evolución política y social a partir de la muerte de Fernando VII en 1833, marca un nuevo rumbo también en la educación. Los liberales en el poder van a aplicar, en parte, el programa trazado por las Cortes de Cádiz, pero con importantes modificaciones que responden a las ideas e intereses del liberalismo moderado.

En el campo de la enseñanza elemental (párvulos y primaria), la gran figura inspiradora de las principales disposiciones y realizaciones del periodo, hasta su muerte en 1849, es *D. Pablo Montesino*, cuyas ideas pedagógicas dejarán impronta perdurable en la educación española.

Ya durante los años de la Regencia se publican varias disposiciones que serán un claro antecedente de la Ley Moyano, en la que se consagra el sistema educativo hasta finales del siglo XIX y gran parte del XX.

El 21 de octubre de 1834, siendo primer ministro Martínez de la Rosa, se publica la *Instrucción para el régimen y gobierno de las escuelas de primeras letras del reino*, preparado por una Comisión de la que formaba parte Montesino, siendo D. José Moscoso de Altamira Ministro del Interior (así denominado ahora el antiguo Ministerio de Gracia y Justicia en el periodo absolutista y de Gobernación en el periodo Constitucional).

En el preámbulo de dicho Decreto, de 31 de agosto de 1834, aunque no publicado hasta el 21 de octubre de ese mismo año, son notables las palabras del mismo, que resumidamente, deben ser citadas, puesto que son referentes a la enseñanza primaria:

“*La enseñanza primaria* es uno de los más importantes beneficios que pueden dispensarse a los pueblos...”

continúa el Preámbulo, según palabras de la Reina Regente:

“...Y enterada del estado deplorable en que se halla este ramo en algunas provincias de la Monarquía..., he tenido a bien resolver que una comisión compuesta de sujetos ilustrados y celosos que me propondréis se ocupe... en la formación de un plan general de instrucción primaria aplicable a todos los pueblos de la monarquía... a fin de que se eviten todos los abusos que han impedido hasta ahora los progresos de la enseñanza primaria. Y que la comisión se ocupe con preferencia de restablecer en esta Corte las escuelas de enseñanza mutua lancasteriana, y sobre todo una normal, en la que se instruyan los profesores de las provincias”¹⁹.

¹⁹García y Barbañán, Eugenio: *Historia de la Pedagogía Española*, Madrid, Viuda de los Sucesores de Hernando, 1915, p.198.

Gil de Zárate, Antonio: *De la Instrucción Pública en España*. Madrid, Imprenta del Colegio de Sordomudos y Ciegos, 1855, pp.246-247.

En este Decreto se indicaban ya las reformas que era preciso hacer en la instrucción primaria para elevarla a un alto grado de prosperidad.

A través de este decreto se daban normas para la constitución y funcionamiento de las comisiones provinciales, de partido y municipales, que sustituirán a las juntas de Calomarde, mas otras especiales de exámenes, ordenando también la formación de una Estadística general de instrucción primaria, proyectábase por primera vez la fundación de una escuela normal, seminario de maestros, y se restablecía, como hemos leído, la antigua escuela de enseñanza mutua lancasteriana.

La misma Comisión redactó un proyecto que luego, empeorado por las Cortes, fue la Ley provisional de primera enseñanza de 21 de julio de 1838²⁰.

Pero antes de hablar de la Ley de 1838, nos vamos a referir que dos años antes, es decir en 1836, se publica una disposición de mayor alcance, puesto que afecta a todos los niveles de la enseñanza: *El Plan General de Instrucción Pública, aprobado por Real Decreto de 4 de agosto de 1836*, siendo Ministro de Gobernación el Duque de Rivas²¹, y aunque el Ministro *Isturiz* que lo promulgó, cesó a los pocos días dando lugar a la derogación del Plan, el Real decreto de 4 de agosto de 1836 tiene un lugar destacado en nuestra tradición legislativa y trascendencia en disposiciones legislativas educativas posteriores.

Esta disposición, por su contenido, ya que no por su rango jurídico, viene a ser como la segunda Ley General de Educación, y aunque no tuvo vigencia, pues fue derogada a los pocos días de su promulgación, como consecuencia del golpe del Estado progresista (de la GRANJA-motín de los sargentos-), del mismo mes de agosto de 1836, contiene ya las líneas fundamentales del sistema educativo propugnado por el liberalismo moderado.

Con el golpe de Estado se restablecía la vigencia de la Constitución de 1812, lo que suponía la derogación del plan al restablecerse la competencia de las Cortes en materia de educación.

A 1. Características del Plan de 1836

El plan es un texto que merece un detenido estudio porque va a ser incorporado en sus grandes líneas maestras, tanto al Plan Pidal de 1845 como a la famosa ley Moyano 1857.

En primer lugar, se *abandona* el viejo ideal de la *educación universal*, gratuita en todos sus grados, que había consagrado el Reglamento de 1821.

Ahora la educación, desprovista de su carácter democrático o revolucionario, será concebida como instrumento de poder, y contradiciendo la ideología liberal de sus orígenes, deberá adoctrinar de acuerdo con los fines del poder, relegando al olvido la noble tarea de la formación libre del espíritu libre.

El Plan es ambicioso: regula los tres grados de la enseñanza:

- En cuanto a la *instrucción primaria*: es dividida en *elemental* y *superior*, debiendo esta última ampliar las nociones básicas comprendidas en aquella.
- *La enseñanza elemental* será *gratuita* solo para los niños que sean pobres “a juicio de la comisión del pueblo”, mientras que la *enseñanza superior* será siempre retribuida para los que la reciban, reservándose “un número de plazas gratuitas, para los niños pobres”, (art. 19).
- A diferencia del *Plan Calomarde*, que establece unas mismas materias y textos “en todas las escuelas del reino”, la regulación que aquí se establece afecta solo a las escuelas públicas.
- Respecto a las *escuelas privadas de enseñanza primaria* se establece que todo individuo español de 20 años cumplidos, podrá establecer y dirigir una escuela siempre que presente

²⁰ Cossio y Luzuriaga. Ob. cit. p.29.

²¹ El Plan se encuentra en *Historia de la Educación en España*. Tomo II, pp. 118-144.

- a la autoridad civil local un certificado de buena conducta, y participe por escrito a la misma autoridad el ramo de que proponga enseñar.
- El Plan regula la *enseñanza privada* en los dos primeros niveles educativos, en contraposición al Reglamento de 1821 que la regulaba solo para la tercera enseñanza.
 - Se crea en la capital del Reino una *Escuela Normal* con independencia de las que puedan crearse en las provincias.
 - Respecto a la *educación femenina*, aunque sigue teniendo un *carácter marginal*, se concibe ya como equivalente a la de los niños, si bien “con las modificaciones y en la forma conveniente al sexo”.

A 2. Planes de 1821 y 1836: Aspectos comparativos

Si comparamos este plan con el de 1821, observamos algunos cambios significativos:

1) *En primer lugar*, hay una *estratificación de la enseñanza* que se corresponde con una estratificación económica de la sociedad, ya que la enseñanza primaria superior está reservada a los que pueden pagarla, lo que refleja bien el cambio de la ideología liberal de la primera época al pensamiento del liberalismo moderado, basado en la sociedad de clases y en el *sufragio censitario*, frente al *sufragio universal*. En esta misma línea cabe señalar la desaparición de la enseñanza de los derechos y obligaciones del ciudadano, en realidad, los niños que solo tuviesen la enseñanza primaria difícilmente iban a poder ejercer estos derechos).

En cuanto a las *materias* de la enseñanza primaria elemental, se incorpora *la gramática castellana*.

La enseñanza primaria superior contiene una ampliación del curriculum con sentido eminentemente práctico, como corresponde a la clase de personas acomodadas a que iba dirigida. El mismo sentido de aplicación, a que se refiere el artículo 9º: “En las escuelas de aldeas y poblaciones rurales se cuidará de instruir a los niños en algún trabajo manual, cultivo de árboles u otras labores del campo, según las producciones de cada época”.

Se trata, en suma, de un plan adaptado a la nueva estructura de la sociedad y a la ideología dominante, por lo que, con ligeras modificaciones va a perdurar en sus líneas generales, a través de disposiciones sucesivas.

B. La ley “Somaruelos” de instrucción primaria: 1838

El gobierno progresista que sustituyó al ministerio ISTURIZ, restableció la Dirección General de Estudios, presidida ahora por Quintana, encomendándole a la mayor urgencia la preparación de un nuevo plan para el próximo curso escolar. Disponiendo de poco tiempo, la Dirección decidió prescindir de la enseñanza primaria, que quedaba igual que en el Reglamento general de instrucción pública de 1821, y sobre la base del Plan Calomarde de 1824, retocar las enseñanzas secundaria y universitaria.

Como el “arreglo provisional” de 1836 no satisfizo a nadie y como el deterioro de la enseñanza, no sujeta a ningún plan moderno, era evidente, los moderados de nuevo en el poder bajo la presidencia de D. Narciso de Heredia, conde de Ofalia, decidieron acometer la empresa de un proyecto de ley que sentara las bases del nuevo edificio de la enseñanza liberal. No obstante, vigente la Constitución de 1837, ésta devolvió la educación a la competencia de las Cortes, por lo que el nuevo ministro de la Gobernación, el marqués de Somaruelos, en el gabinete del conde de Ofalia creyó que era conveniente remitir a las Cortes *dos proyectos de ley distintos*, uno dedicado a la enseñanza primaria que logró su objetivo en 1838-, y otro relativo a la enseñanza secundaria y superior, sobre las bases del plan del duque de Rivas, que no prosperó²². Al fin y al cabo lo que

²² *Historia de la Educación en España*. Tomo II, p.25.

se intentó fue aprobar una Ley General de Educación, pero las luchas entre las diversas tendencias liberales en el Congreso y en el Senado hizo que el propio Someruelo, decidiera retirar por completo el proyecto discutido sobre enseñanza secundaria y universitaria que eran los debatidos.

Mejor fortuna tuvo el proyecto dedicado a la Instrucción primaria, que se convirtió en ley, aunque solo aprobándola como *Plan Provisional de Instrucción Primaria de 1838*²³. El Plan había sido preparado por la misma Comisión que había elaborado las instrucciones de 1834 y que se publicó en 31 de octubre de ese año. El proyecto presentado por la Comisión fue el aprobado, aunque, como dicen Cossío y Luzuriaga, fue “empeorado por las Cortes”²⁴.

La Ley de 21 de julio de 1838, llamada Plan provisional, responde, pues, a los criterios del moderantismo español en esta materia: Más específicamente, reproduce, a veces literalmente (por ejemplo, los cinco primeros artículos de la Ley en relación con los homólogos del Plan, donde existe una literalidad casi absoluta) las grandes líneas y contenidos del Plan del duque de Rivas de 1836, sobre la enseñanza primaria. Este Plan provisional de claro entronque, como ya hemos dicho, con el del duque de Rivas, estuvo durante casi veinte años y fue en gran parte asumido por la Ley Moyano.

C. Plan 1836 Ley 1838: Aspectos diferenciadores.

Presentan, sin embargo, algunas novedades dignas de mención, por ser *diferentes*, y que venían a acentuar la línea política del moderantismo, éstas son:

LEY 1838: - Una mayor centralización de la enseñanza al disponerse que la dirección y el gobierno de la instrucción primaria corresponde al Gobierno (art.27).

PLAN 1836: - El Plan de 1836 extendía esta facultad a las “comisiones de provincias, partido y pueblo”(art.22).

Otras notas diferenciadoras:

Plan 1838: - Mayor limitación de la libertad de enseñanza.

- Certificado de buena conducta y petición escrita.

Ley 1838: - Haber obtenido título de maestro correspondiente al grado de escuela que quiera establecer(art.25).

- Se acentúa el carácter restrictivo de la gratuidad en la enseñanza primaria, pues mientras que los niños pobres serán todos admitidos en la escuela elemental, para acceder a la escuela primaria superior,

tanto en el Plan de 1836 como en la Ley de 1838: "se reservarán en las escuelas primarias un número de plazas gratuitas para los niños que a juicio de la comisión local hubiesen sobrepasado en los exámenes de las escuelas elementales, y anuncien talento y aptitud".

Como podemos comprobar ambos textos aparece cierto carácter restrictivo, que en la ley de 1838 lo que es aún más, porque al final del art. 18, Título II, se dice: “Estas plazas no excederán nunca de la décima parte de los niños contribuyentes que asistieron a la escuela superior”.

Obviamente, la escuela primaria superior se reservaba ya para las nuevas clases medias.

Por último, tanto la Ley de 1838 como el Reglamento del mismo año, que la desarrolló, pusieron especial énfasis en la *instrucción moral y religiosa*, de tal modo que, sin llegar a los extremos de los planes de Calomarde, bien puede decirse que el liberalismo moderado avanzaba a pasos agigantados hacia un acuerdo con la Iglesia en materia de educación²⁵.

Presenta novedades, además, como la referencia a las escuelas de párvulos y adultos, que por primera vez aparecen en la legislación -Título IX, arts. 36 y 37- (recordemos que la primera escuela

²⁴Cossío y Luzuriaga: Ob. cit. p.29.

²⁵*Historia de la Educación en España*. Tomo II, pp.26-27.

de párvulos se abrió en 1838), y el reconocimiento expreso de la obligación que tienen los padres de procurar instrucción a sus hijos, confiando la vigilancia de esta obligación a las comisiones locales.

En lo que respecta a las *materias de enseñanza*, esta ley reproduce casi íntegramente el *plan del duque de Rivas*, con la única diferencia de que la *Gramática castellana* es sustituida por *elementos de gramática*, y se omite la química en la enseñanza primaria superior.

D. El Reglamento de Escuelas Públicas de Instrucción Primaria Elemental de 26 de noviembre de 1838.

Dicho Reglamento es más conocido como *Reglamento Montesino*, que tal como dice su Preámbulo, va a servir “para que el Gobierno de S.M. pueda emplear provisionalmente y con utilidad el plan de instrucción primaria en virtud de la Ley de 21 de julio de 1838, se hace preciso el *reglamento* que determine por una parte el régimen correspondiente a las escuelas públicas en que se ha de dar esta instrucción conforme a dicho plan, y contribuya por otra a que la enseñanza en estos establecimientos sea tan eficaz y útil como conviene a los adelantos intelectuales y morales del pueblo, y a la ulterior prosperidad general”²⁶.

Este reglamento tiene especial interés por su contenido pedagógico y porque, al no haberse publicado otro reglamento general de escuelas hasta 1967, ha estado vigente, al menos en teoría, durante más de un siglo.

Veamos algunas, aunque más sobresalientes, de sus características:

Establece una clara distinción entre las escuelas de instrucción primaria superior y las de enseñanza elemental, únicas a las que se dirige el Reglamento.

Por otra parte, considera menos urgente elaborar un Reglamento para las escuelas superiores, dado que es difícil que existan “por falta principalmente de buenos maestros para ellas hasta que se hayan formado en las Escuelas Normales” (que efectivamente se crearon al año siguiente).

En cuanto a los *métodos*, distingue los *métodos generales*, de dirección y arreglo de individuos, secciones, clases, etc., de los *particulares*, para cada materia de enseñanza. Respecto a los primeros analiza las ventajas del sistema *individual, simultáneo y mutuo*, inclinándose decididamente por el segundo.

Señala también la conveniencia de la *graduación* de los niños y de la enseñanza, esbozando un programa sumario para cada una de las divisiones.

Prescribe incluso una graduación flexible, ya que en el artículo 72 dice: “Los discípulos de una misma sección de escritura pueden corresponder a diferentes secciones de lectura”.

En cuanto a los *métodos particulares* para la enseñanza de la lectura y escritura, merece la pena destacar dos criterios pedagógicos realmente innovadores para la época y que mantienen hoy todo su valor: que la lectura sea desde el primer momento *comprensiva* y que el aprendizaje de la lectura y escritura sea *simultáneo*. En el Preámbulo critica la enseñanza puramente mecánica de la lectura, práctica habitual en la época, y razona la necesidad de una lectura comprensiva.

En la escritura debe aspirarse a que los alumnos adquieran “una forma de letra igual, limpia, legible y agradable a la vista, sin especiales adornos”, y que lleguen a escribir con claridad, soltura, expedición y ortografía lo que se les dictare”.

Recomienda como *material de enseñanza* de uso colectivo las lecciones impresas en cartelones o tableros, y para uso individual, además de libros, lápices y papel, las pizarras y los bancos de arena para los más pequeños. Respecto a los *libros*, otra innovación casi revolucionaria: “No se designarán en lo sucesivo libros determinados, sino que serán elegidos por el maestro, de acuerdo con la Comisión local, las mejores obras a medida que vayan publicándose. Deberán,

²³Idem

²⁶Ibidem, p.155.

sin embargo, las Comisiones locales dar conocimiento a las de provincia, sin cuya aprobación no continuará el uso de libro alguno”.

Concede gran importancia la formación *religiosa y moral* para la que da importantes consejos.

Asimismo considera como objetivos fundamentales de la educación el *aseo y la urbanidad*.

Para estimular el aprendizaje de los alumnos recomienda que no se prodiguen las recompensas, para que no pierdan estimación. No rechaza totalmente los castigos corporales; aunque recomienda, desde luego, mucha moderación en su aplicación.

La comprobación del aprendizaje mediante los *exámenes* ocupa un lugar preferente en el Reglamento, considerándolos un medio adecuado para elevar el bajísimo nivel de la enseñanza y para que el Gobierno conozca el estado de la instrucción.

En resumen, a pesar de las limitaciones que el propio Reglamento contiene, se trata en conjunto de un texto muy avanzado para su tiempo, y si lo comparamos con el Plan de Calomarde, publicado solo trece años antes, vemos que se ha producido un cambio sustancial en el enfoque y el espíritu de la enseñanza primaria, coherente con el cambio social y político que está experimentando la sociedad española.

Para la aplicación de la Ley de 1838 se dictó también otra disposición legislativa: *El Reglamento de las Comisiones de Instrucción Primaria de 19 de abril de 1839*, aunque no cabe duda que el que tuvo especial interés tanto por su contenido académico como institucional fue el de 1838, bien llamado *Reglamento Montesino*.

4. EL PLAN DE ESTUDIOS EN LA LEY MOYANO (1857)

4.1. Antecedentes

Los planes, proyectos, reformas, etc. que se van a ir produciendo a partir de la Ley de 1838 de Instrucción Primaria, no van a poner sus miras en la Instrucción primaria expresamente, excepto el Proyecto de Ley de Alonso Martínez del año 1855.

El primero en darse es el proyecto del Ministro de la Gobernación, Fernando Infante, durante la Regencia del general Espartero (1840-1843). El fracaso del proyecto de ley de Instrucción Pública de Someruelos, a pesar de los notables esfuerzos realizados por los moderados, dejaba la enseñanza en manos del Plan Calomarde, tan lejos del espíritu público de la nueva época.

Promulgada la Ley de 1838 sobre la instrucción primaria, la confusa situación en que se encontraba la enseñanza secundaria recabó la atención de los diversos gobiernos que se sucedieron desde la caída del conde de Ofalia.

Regía, en este grado de enseñanza, el “arreglo provisional” de 1836 que había tendido a unificar los estudios de la enseñanza media. Pero, como el mayor problema residía en la necesaria independencia de los Institutos respecto de las Universidades, por Real Decreto se procedió a la creación de diversos Institutos, precisamente a través del camino previsto por Someruelos en su proyecto de Ley mediante la transformación de los colegios de Humanidades. De este modo se implantó por decreto, como un hecho consumado, la *creación de los Institutos*.

La Regencia de Espartero trajo consigo el dominio de los progresistas y con ellos la preocupación por la enseñanza secundaria. De ahí que los progresistas acometieran siendo *Fernando Infante, ministro de la Gobernación*, la elaboración de un Proyecto de Ley que, siguiendo el ejemplo de la Ley de 1838 sobre la enseñanza primaria, pudiera conseguir la aprobación, el Gobierno utilizó la técnica de no presentar un plan exhaustivo que diera lugar a múltiples debates, sino un texto con los principios fundamentales que debían regir las *enseñanzas secundaria o terciaria*.

A pesar de ello, sin duda por los múltiples problemas prácticos que surgieron, las Cortes no llegaron a discutir el proyecto. Se produjo la caída del Gobierno justamente cuando éste lo presentaba²⁷.

²⁷ Alvarez de Morales, A.: Ob. cit. pp.142-146.

El siguiente es el *Plan Pidal* de 1845, en plena *década moderada* después de la Regencia de Espartero.

El moderantismo proseguirá en su labor de establecer los cimientos firmes de la educación como institución social, aunque considerándola como instrumento de poder, día a día, cada vez más. De ahí que el nuevo Gobierno moderado, presidido por *González Bravo*, encargara al Consejo de Instrucción Pública (que suplía a la Dirección General de Estudios, suprimida por Espartero) la elaboración de un proyecto general que regulara las enseñanzas secundaria y superior. La verdad es que, regulada la enseñanza primaria por la Ley de 1838, las enseñanzas intermedia (así llamada desde el Proyecto Infante) y universitaria necesitaban de una verdadera ordenación.

Fue Pedro José Pidal, el nuevo Ministro de la Gobernación, que bajo la dirección de su Ministerio se aprobó por Real Decreto de 17 de septiembre de 1845, el *Plan General de Estudios*, más conocido como el *PLAN PIDAL*, aunque la persona a quien se le considera autor e inspirador del proyecto fue *Antonio Gil de Zárate*, que demostró una gran capacidad y un gran conocimiento de los problemas educativos.

En la regulación de la enseñanza media se observa de nuevo la influencia del Plan del Duque de Rivas, y la enseñanza universitaria es regulada bajo los principios ya conocidos de uniformidad y centralización²⁸.

El Plan Pidal es revisado a través de la reforma, la primera, de 1847, con la llegada de un nuevo Ministro del recién formado Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras Públicas, *ROCA TOGORES*, Marqués de Molins, retocando el Plan Pidal la perfección de los estudios, la consolidación de la disciplina escolástica y la seriedad de los exámenes.

Narváez formó Gobierno, poniendo al frente de la cartera de Comercio, Instrucción y Obras Públicas a *Manuel Seijas Lozano*, así que en 1850, se promulgaba un nuevo plan que, al igual que el de 1847, contenía grandes elogios para el Plan Pidal. La única novedad importante era la reforma de la segunda enseñanza, que perdía el carácter de estudios preparatorios para las facultades mayores.

El Plan de 1850 tenía una finalidad modesta, al igual que el de 1847, pretendía solo perfeccionar el Plan de 1845, al que pretendió reformar, añadiéndole un carácter de formación religiosa a la segunda enseñanza²⁹.

Por fin, llegamos a un proyecto, el último antes de la Ley Moyano que intentó reformar, o más bien, dejar sentado algunos de los aspectos anteriores de las enseñanzas primaria, secundaria y terciaria; estamos hablando del *Proyecto de Ley de Instrucción Pública del Ministro de Fomento*, Alonso Martínez, durante la revolución progresista en el bienio 1854-56.

El Proyecto de Alonso Martínez del año 1855, es importante porque recoge las grandes innovaciones que el liberalismo llevó a la enseñanza y, aún cuando no llegaría a ser discutido, pasó al texto articulado de la Ley Moyano.

El proyecto no tenía como misión reformar la Instrucción Pública, sino la reglamentación vigente sobre esta materia fuera una ley.

Los principios en que se asentaba el proyecto eran los de *generalización absoluta de la instrucción primaria*; es decir, facilitar a todos *gratuitamente* la primera enseñanza.

La segunda enseñanza debía también generalizarse, para lo cual no debía estar dirigida exclusivamente a preparar los estudios de tercera enseñanza.

La tercera enseñanza se dirigía a preparar para el ejercicio de las profesiones.

4.2. La Ley Moyano: Año 1857.

Liquidado el bienio progresista, los moderados volvieron al poder constituyendo un gobierno, presidido por *Narváez* y cuya cartera de Fomento iba a ser ocupada por el antiguo catedrático y

²⁸ *Historia de la Educación en España*. Tomo II, p.29.

²⁹ Alvarez de Morales, A.: Ob. cit. pp.175-176.

rector de las Universidades de Valladolid y Madrid, *D. Claudio Moyano*; el cual también consideró básico un *Proyecto de Ley de Instrucción Pública*.

Moyano prefirió elaborar una ley de bases para evitar complicaciones y trabas en los debates parlamentarios, por tanto, en las bases se enunciaban las ideas fundamentales en que se debía basar la organización de la instrucción pública en España, y aprobadas éstas por las Cortes, el Gobierno pasaría a elaborar una ley de acuerdo con la autorización recibida.

Moyano intentaba, como los Ministros anteriores, no de reformar la instrucción pública sino darle un carácter definitivo a la legislación vigente sobre la materia.

El Proyecto de Ley que se basaba en el plan de 1845, no era más que una transcripción del Plan del Duque de Rivas de 1836, y el proyecto de ley presentado al Congreso por el Marqués de Someruelos en 1838; así lo declaraba Alejandro Oliván, miembro de la comisión que dictaminó el proyecto, además del Reglamento de 1821.

Al fin y al cabo la Ley Moyano se iba a limitar a recoger las experiencias existentes. No era, pues, una ley innovadora, sino una ley que venía a satisfacer los deseos de estabilidad.

Dicho proyecto contaba como uno de los factores positivos para que saliera adelante la convicción común a todos los partidos de que era preciso acabar con la continua reforma educativa: había que estabilizar un aspecto tan importante como la educación de la infancia y de la juventud.

En cuanto a la enseñanza primaria o estudios primarios, que es el objeto de nuestro estudio, tras la promulgación de la Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1857 (que tal como hemos dicho esta ley no fue innovadora sino que representaba el resumen y consolidación de las instituciones y teorías educativas del periodo anterior), respecto al *Plan de Estudios* encontramos pocas diferencias:

- Se mantiene la división de la enseñanza *elemental y superior*.
- La enseñanza elemental es definida como *obligatoria* (art. 7º)³⁰, para todos los españoles -de 6 a 9 años,- y "se dará *gratuitamente* en las escuelas públicas a los niños cuyos padres, tutores o encargados no pueden pagarla, mediante certificación expedida al efecto por el respectivo cura párroco y visada por el alcalde del pueblo (art. 9º)³¹.
- Se amplían ligeramente *las materias de enseñanza*, como la Religión, añadiéndosele a la Historia Sagrada, Nociones de Agricultura, Industria y Comercio, según las localidades para la *enseñanza elemental*.
- Para la *enseñanza superior*: La Agrimensura.
- En cuanto a los libros de texto, se establece que deberán ser elegidos de entre las listas que publique el Gobierno cada tres años. (art. 86, Título V)³².
- Por otra parte, el art. 84, Título V, dice que: "El Gobierno publicará programas generales para todas las asignaturas correspondientes a las diversas enseñanzas, debiendo los profesores sujetarse a ellas en sus explicaciones"³³.

Este propósito nunca se cumplió por lo que se refiere a la enseñanza primaria, pero se reiterará muchas veces en disposiciones posteriores, sin que, al parecer, se encontrara nunca tiempo, oportunidad o interés para realizarlo.

5. LA LEY DE INSTRUCCIÓN PRIMARIA DE 2 DE JUNIO DE 1868

Con la Ley Moyano queda fijado el *currículum* de la primera enseñanza hasta finales de siglo, ya que la Ley de Instrucción Primaria de 2 de Junio de 1868, firmada por el Ministro de Fomento, Severo Catalina, tuvo brevísima vigencia.

Merece la pena señalar que esta Ley, justamente tachada de reaccionaria, es relativamente

³⁰ *Historia de la Educación en España*. Tomo II, p.245.

³¹ *Ibidem*, p.246.

³² *Ibidem*, pp.264-265.

³³ *Historia de la Educación en España*. Tomo II, p.264.

progresista en el Plan de Estudios, al suprimir la división entre enseñanza elemental y superior, y añadir algunas materias, como el "canto", que por primera vez aparece en el Plan de Estudios. Incluso elevaba un año la *escolaridad obligatoria*, puesto que fijaba la edad para la instrucción primaria de los seis a los diez años, si había escuelas de párvulos, y de cinco a diez, en los pueblos donde no las hubiera.

Triunfante la revolución de Septiembre, el gobierno provisional deroga esta Ley por Decreto-Ley de 14 de Octubre de 1868, restableciéndose la legislación anterior, excepto en algunos puntos: en la absoluta libertad que se reconoce a los españoles a abrir sin necesidad de título o autorización previa, y la libertad de todos los maestros para emplear todos los métodos que crean mejores en el ejercicio de su profesión. Por otro Decreto-Ley, de 21 de Octubre del mismo año se extiende la libertad de enseñanza a todos los grados, y en su artículo 16 dice: "Los profesores podrán señalar el libro de texto que se halle más en armonía con sus doctrinas y adoptar el método de enseñanza que crean más conveniente".