

# **Incidencia de los factores políticos en la génesis y configuración del sistema educativo español (1809-1836)**

MANUEL DE PUELLES BENÍTEZ  
U.N.E.D. (Madrid).

Cuando en 1951 Hans Juretschke publicó su obra sobre los aspectos ideológicos de la trayectoria de Alberto Lista, contribuyendo con ello al conocimiento de esta figura en el campo de la política y de la educación, indicó que «la vida de Lista se desliza en una época que es de las peor estudiadas de la historia de España»<sup>1</sup>. Afortunadamente hoy podemos decir que la primera mitad del siglo XIX español nos es suficientemente conocida gracias a los trabajos de Artola, Fontana, Jover o Tuñón de Lara, por citar sólo algunos de los historiadores más notables. Gracias a ellos, y a otra pléyade de historiadores más jóvenes, entendemos hoy con mayor profundidad tanto los problemas derivados de la compleja revolución liberal española como determinados aspectos parciales de la misma —régimen de la propiedad agraria, instituciones militares y civiles, régimen local, etc.—. No obstante, siguen subsistiendo lagunas importantes. De entre ellas quiero destacar dos que afectan al problema de la génesis, configuración y consolidación del sistema educativo español: seguimos, de una parte, sabiendo demasiado poco de la nueva forma de Estado que alumbra la revolución de Cádiz y, de otra, persiste nuestra ignorancia sobre los condicionamientos políticos, económicos, sociales y culturales que pesan sobre el sistema educativo español, engendrado laboriosa y convulsivamente en los años que van de 1809 a 1857.

Recientemente, Tomás y Valiente ha señalado cómo en la revolución liberal española se entrecruzan varios procesos: la transformación del régimen jurídico de la propiedad agraria gracias a la abolición de los señoríos, la desamortización y la desvinculación; la unificación del mercado como consecuencia de la articulación de un espacio económico de ámbito nacional ajustado a sus propias leyes; final-

<sup>1</sup> H. JURETSCHKE: *Vida, obra y pensamiento de Alberto Lista*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1951, p. 7.

mente, la construcción del Estado liberal mediante la imposición de un derecho público uniforme para toda la nación. Pues bien, como señala Tomás y Valiente, sabemos bastante del primer proceso, algo menos del segundo y «puede decirse que ignoramos todavía la mayor acerca del Estado liberal»<sup>2</sup>. Entre las muchas cosas que desconocemos acerca del Estado liberal recién nacido y de su posterior evolución –Tomás y Valiente hace un amplio catálogo al respecto para investigaciones futuras–, hay una que no se cita pero que me parece de notable interés. Me refiero a la relación del poder ejecutivo del Estado con el nuevo sistema de educación pública nacido de las Cortes gaditanas.

La cuestión no es solo saber el papel que el Estado jugó en la génesis y nacimiento de los sistemas educativos nacionales, sino, como ha señalado Andy Green, de conocer la relación existente entre el proceso de construcción del Estado liberal y el de formación del sistema público de educación. El problema estriba, pues, no en reconocer el papel del Estado en la aparición de los sistemas educativos modernos, sino de poner en conexión ambos temas y hacerlo de una forma dinámica e interactiva: «es en las específicas formas nacionales de formación del Estado, de las que el desarrollo educativo es una parte, en las que descansa la clave para explicar los desiguales y diversos desarrollos de los sistemas educativos»<sup>3</sup>. Incluso, añadiría yo, investigar las recíprocas influencias entre ambos procesos.

Dentro del binomio referido –Educación y Estado–, el otro elemento, la educación formal, tampoco ha sido estudiado con la debida profundidad, si lo consideramos desde la perspectiva de los factores políticos, económicos, sociales y culturales que presidieron la génesis, la configuración y la consolidación de los sistemas educativos estatales<sup>4</sup>. Sin desconocer la importancia de todos los factores señalados y lejos de todo intento reduccionista, las páginas que siguen tratan de estudiar la influencia de los factores políticos y muy específicamente la relación entre el proyecto político de construcción del Estado liberal y la idea de crear un moderno sistema educativo nacional o estatal<sup>5</sup>. No obstante, en mi opinión, el te-

<sup>2</sup> F. TOMÁS Y VALIENTE: «Lo que no sabemos acerca del Estado liberal (1808-1868)», en VV. AA., *Antiguo Régimen y liberalismo. I. Visiones generales.*, Madrid, Universidad Autónoma/Alianza, 1994, p. 138. En el mismo sentido, Fusi: «La historiografía contemporánea española, con la excepción de los especialistas en derecho administrativo y constitucional, ha prestado y presta por lo general atención comparativamente escasa al estudio del Estado español, al crecimiento del aparato administrativo del mismo a lo largo de los siglos XIX y XX y al papel que ese mismo Estado pudo haber tenido durante ese tiempo como instrumento de vertebración nacional». Véase J. P. FUSI: «Centralismo y localismo: la formación del Estado español», en G. Gortázar (ed.), *Nación y Estado en la España liberal*, Madrid, Noesis, 1994, p. 77.

<sup>3</sup> A. GREEN: *Education and State Formation. The Rise of Education Systems in England, France and the USA*, London, MacMillan Press, 1990, p. 77. La traducción es mía.

<sup>4</sup> Entre nosotros sigue siendo fundamental el libro de Viñao, centrado en la aparición de nuestro sistema educativo y en las relaciones entre política y educación. Véase ANTONIO VIÑAO FRAGO: *Política y educación en los orígenes de la España contemporánea. Examen especial de sus relaciones en la enseñanza secundaria*, Madrid, Siglo XXI, 1982.

<sup>5</sup> Como veremos en su momento, en la génesis del sistema educativo español ambos términos –nacional y estatal– tienen un significado distinto.

rreno no está aún maduro para la formulación de tesis suficientemente fundadas. De ahí que en algunos casos registremos sólo algunas evidencias, en otros arriesguemos algunas hipótesis, otras veces formulemos preguntas que todavía no podemos responder, y en ocasiones, en fin, nos limitemos a presentar lo que consideramos problemas pendientes.

## I. LA ILUSTRACIÓN, UNA HERENCIA PARCIAL

Para adentrarnos en el campo del surgimiento del sistema educativo español es preciso hacer una breve incursión sobre lo que la educación representó en el Antiguo Régimen. Solo así podemos captar, me parece, la modernidad que representa el proyecto gaditano de un sistema educativo nacional.

En rigor, la aparición de los sistemas educativos nacionales es fruto de un largo período que sólo es comprensible en una estricta dimensión temporal, es decir, como un proceso de larga duración. En otro lugar he indicado cómo el Estado moderno que aparece en el Renacimiento<sup>6</sup> no lleva consigo la idea de una educación popular estatal, aunque respecto de la educación superior mantenga una posición más activa. Pero incluso la indiferencia ante la educación popular es solo aparente. Por razones de religión y de paz pública el Estado interviene en algunos países y esa acción del Estado va creciendo, lenta pero constantemente, conforme nos acercamos a 1789, el año de la Gran Revolución. En realidad, hay desde el nacimiento renacentista del Estado «un principio de intervención, reflejo, sin duda, de esa dinámica interna que lleva al Estado moderno a afirmar su soberanía en todos los campos de la actividad humana»<sup>7</sup>.

En Francia, este fenómeno de creciente intervención del Estado va ligado a un proyecto intelectual que llega a su máxima elaboración ideológica alrededor de 1750. Efectivamente, entre 1750 y 1763 van a aparecer varias obras que critican duramente la situación de la educación en el Antiguo Régimen, cristalizando en una nueva concepción de la educación y reclamando con urgencia la intervención del Estado. Recordemos brevemente los hitos fundamentales de esta trayectoria: *Considerations sur les moeurs de ce siècle*, de Duclos (1750), los artículos de d'Alembert en la *Encyclopédie* (1753), *De l'esprit*, de Helvetius (1758), *L'Émile*, de Rousseau (1762), el *Essai d'éducation nationale*, de Caradeuc de La Chalotais (1763).

De esta crítica irán surgiendo los caracteres de la nueva educación. La educación deberá ser laica, es decir, deberá transmitir virtudes morales y patrióticas al

<sup>6</sup> No entro ahora en la polémica sobre la vieja tesis de José Antonio Maravall que sitúa el nacimiento del Estado moderno en el umbral del Renacimiento, aunque me parece que lo que se ha llamado, desde otro enfoque, la aparición de las monarquías prouónicas —en vez del Estado moderno— significa en todo caso el surgimiento de una nueva organización política a la que Maquiavelo denominó precisamente *lo Stato*.

<sup>7</sup> MANUEL DE PUELLES BENÍTEZ: «Estado y educación en las sociedades europeas», *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 1, enero-abril, 1993, p. 37.

ciudadano (tras esta petición está el deseo de que los eclesiásticos, agentes casi únicos de la educación hasta el momento, sean desplazados de las nuevas instituciones educativas<sup>8</sup>).

La educación deberá ser nacional, es decir, una educación que forje a las nuevas generaciones en el molde de las necesidades de la nación (sin embargo, todavía no ha nacido el concepto político de nación; lo que se pide es más bien una educación uniforme para las elites de Francia: las barreras a abatir no son políticas ni sociales, son geográficas).

La educación debe ser una función del Estado. Las famosas palabras de Caradeuc de La Chalotais son suficientemente expresivas: «Me aventuro a reclamar para la Nación una educación que sólo dependa del Estado, porque la educación le pertenece esencialmente; porque toda nación tiene un derecho inalienable e imprescriptible a instruir a sus miembros; porque en fin los hijos del Estado deben ser educados por miembros del Estado»<sup>9</sup>.

Educación laica, nacional, estatal. Nuevas palabras, nuevos conceptos. Sin embargo, los mismos ilustrados galos viven anclados en el mundo viejo. La educación que predicán sigue siendo estamental. Es cierto que la educación ocupa una posición privilegiada en la Ilustración porque se busca la reforma del ser humano, pero también lo es que «la educación tiene sus límites, determinados por la posición social del estudiante (prevención que se encuentra en muchos europeos que tratan de esta cuestión, desde D. Hume a Voltaire y muchos otros); nadie debería recibir más ilustración que la necesaria para realizar su papel en la sociedad, pero dentro de estos límites la educación debería ser tan completa como fuera posible»<sup>10</sup>. Aunque los ilustrados franceses propugnen una educación útil al Estado y a la sociedad, consideran que «esa educación poseerá una condición *homogénea*, por lo menos en toda la extensión de un Estado. Pero homogénea no quiere decir igual, sino proporcionada al contenido y nivel de los diferentes grupos que integran el país [...] En consecuencia, dado que la función en la sociedad va ligada al rango en la misma y viceversa, estas diferencias en los niveles de estratificación social, que van unidas a la pertenencia a unos u otros estamentos, da lugar a que la calificación estamental determine la clase y el nivel de la educación»<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Recordemos que «entre los siglos VI y XI la Iglesia había conseguido de hecho el monopolio de la enseñanza. Hasta finales del medievo no se permitió a ningún laico estudiar en Oxford o Cambridge, y la Iglesia católica ejerció un atento control de todo el sistema educacional hasta la mitad del siglo XVIII». Véase CARLO CIPOLLA: *Educación y desarrollo en Occidente*, Barcelona, Ariel, 1970; la cita en la página 47.

<sup>9</sup> Citado en K. M. BAKER: *Condorcet. Raison et politique*, Paris, Hermann, 1988, p. 377. La traducción es mía.

<sup>10</sup> JOSÉ ANTONIO MARAVALL: «The idea and function of education in Enlightenment thought», en W. GODZICH Y N. SPADACCINI (eds.): *The Institutionalization of Literature in Spain*, Minneapolis, The Prisma Institute, 1987, p. 54. La traducción es mía.

<sup>11</sup> JOSÉ ANTONIO MARAVALL: «Los límites estamentales de la educación en el pensamiento ilustrado», *Revista de História das Ideias*, 5, 1986, páginas 125 y 126 respectivamente. La cursiva es del original.

Frijhoff ha indicado que en 1788 —observemos la fecha— Condorcet publica su *Essai sur la constitution et la fonction des assemblées provinciales*, en el que de forma rotunda rechaza la vieja concepción estamental de la educación y donde abjura de una sociedad en que los estamentos privilegiados se ilustran mientras que los demás quedan en la ignorancia<sup>12</sup>. Estamos ya ante la irrupción en la educación de principios políticos tan explosivos como la libertad, la igualdad y la nación. Caradeuc de La Chalotais era la reforma de la educación, Condorcet es ya la revolución aplicada a la educación.

¿Cómo se manifiestan estos fenómenos en España? En general hay una tendencia a poner el énfasis sobre la herencia ilustrada de los liberales españoles. Y sin duda ese legado existe, si bien es un legado parcial. Coincido con Joaquín Varela en que en la Constitución de Cádiz «cristalizan y se articulan buena parte de las aspiraciones de los grandes reformadores del siglo XVIII», pero discrepo de que los liberales asuman del ideario ilustrado «la mayor parte de su programa económico-social y *educativo*, pero no sus premisas políticas»<sup>13</sup>. Ciertamente las premisas políticas son distintas, pero distinta es también la concepción de la educación de los liberales españoles.

Los liberales españoles participan del concepto revolucionario de la educación (Condorcet ejercerá, como es sabido, una gran influencia sobre los diputados gaditanos). Los liberales tratarán de poner en práctica la idea de un plan general de enseñanza, considerarán a la educación como un asunto público de importancia vital para la nación, serán conscientes de la necesidad de una estructura organizativa y de disponer de auténticos agentes para la nueva educación, se preocuparán por la creación de una educación básica extensible a todas las capas de la sociedad, darán un gran protagonismo a la nación en la determinación de los fines y planes de enseñanza, articularán, en fin, un *sistema* educativo del que carecía el Antiguo Régimen. Ideas todas ellas que, en general, son ajenas al pensamiento ilustrado, salvo notables y escasas excepciones<sup>14</sup>.

Por otra parte, la acción de los liberales españoles debe encuadrarse en ese proceso de tiempo largo que señalábamos al comienzo de esta exposición. Como han afirmado Ramírez y Boli, la aparición de los sistemas educativos debe inscri-

<sup>12</sup> WILLEM FRIJHOFF: «Instruir y formar. La educación como objetivo, instrumento y esperanza en la Revolución francesa», en GABRIELA OSSENBACH y MANUEL DE PUELLES (eds.): *La Revolución francesa y su influencia en la educación en España*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia y Universidad Complutense, 1990, p. 53. Véase también en esta misma obra mi trabajo sobre la influencia de los principios de libertad, igualdad y unidad nacional en la nueva concepción de la educación, «Revolución francesa y educación: su incidencia en la génesis del sistema educativo español», pp. 79 a 87.

<sup>13</sup> JOAQUÍN VARELA SUANZES-CARPEGNA: *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (las Cortes de Cádiz)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983, p. 45. La cursiva es mía.

<sup>14</sup> En este mismo sentido, véase el trabajo de ANTONIO VIÑAO FRAGO: «Sistema educativo nacional e ilustración: un análisis comparativo de la política educativa ilustrada», en VV.AA.: *Sociedad, Cultura y Educación*, Madrid, Centro de Investigación y Documentación Educativa / Universidad Complutense, 1991.

birse en el marco más global de la formación de las sociedades nacionales, fruto de múltiples y complejas transformaciones culturales, políticas, sociales y económicas: Reforma y Contrarreforma, aparición de las monarquías protonacionales, emergencia de un nuevo sistema de relaciones estatales, configuración creciente de una economía de cambio, etc. Pienso que tienen razón Ramírez y Boli cuando señalan que, dentro de este contexto, los Estados europeos asumen desde principios del siglo XIX una estrategia de creación del sistema público de educación como uno de los medios más eficaces de competir en el nuevo espacio político representado por las relaciones entre Estados nacionales<sup>15</sup>.

En este sentido, los liberales españoles no hicieron más que incorporarse, si bien precozmente —sin duda uno de sus principales méritos— a la nueva corriente de la Europa occidental que inauguraba la etapa de los Estados nacionales. Este nuevo sendero lo ha expresado Charles Tilly con estas nítidas palabras: «Sin precedente histórico alguno, los Estados comenzaron a crear sistemas nacionales de educación, a imponer idiomas nacionales regularizados, a organizar exposiciones, museos, subvenciones artísticas y otros medios para dar a conocer la producción cultural propia o heredada, para construir redes de comunicación e inventar banderas nacionales, símbolos, himnos, fiestas patrias, ritos y tradiciones»<sup>16</sup>. La tesis de Tilly se complementa en cierto modo con la de Ramírez y Boli, ya que los Estados nacionales —que Tilly prefiere llamar Estados consolidados— adoptaron programas ideológicos para homogeneizar a sus poblaciones, asentar la legitimidad del nuevo Estado en una nueva identidad nacional, ampliar la uniformidad cultural, etc. En la nueva red de Estados consolidados todos compitieron por el logro de estos fines y todos asignaron una misión específica a los sistemas educativos. El interés dinástico de los monarcas fue reemplazado por el interés nacional; el particularismo por la cohesión nacional.

El pensamiento y la acción política de los liberales españoles debe enmarcarse, pues, en este contexto europeo de Estados nacionales o consolidados. Son fruto de un largo proceso que desemboca en las Cortes de Cádiz, aunque, como veremos de inmediato, tienen también sus propios adelantados.

## II. EL PENSAMIENTO PROTOLIBERAL EN LA CONSULTA DE 1809

Las Cortes de Cádiz sentaron, como es sabido, las bases de la revolución liberal con el consiguiente tránsito del antiguo al nuevo régimen: reforma política —soberanía nacional, división de poderes, derechos públicos, monarquía parlamentaria—, reforma económica —régimen jurídico de la propiedad individual y libre—, reforma

<sup>15</sup> FRANCISCO O. RAMÍREZ Y JOHN BOLI: «The political construction of mass schooling: european origins and worldwide institutionalization», en *Sociology of Education*, vol. 60 (January), 1987, pp. 3-4.

<sup>16</sup> CHARLES TILLY: «Cambio social y revolución en Europa», *Historia social*, n° 15, invierno 1993, p. 82. Véase también su libro, *Coerción, capital y Estados europeos, 900-1900*, Madrid, Alianza Universidad, 1992.

social –sustitución de la sociedad estamental por la sociedad de clases–<sup>17</sup>. Pero esta profunda mutación histórica, que necesitará múltiples decenios para arraigarse en la sociedad española, no se produce bruscamente, aunque brusca sea la circunstancia de 1808 que la hace posible. Hay una herencia parcial de la que ya hemos hablado, la de los hombres de la Ilustración española, y hay también un pensamiento protoliberal que cuaja en los duros tiempos del reinado de Carlos IV.

Culmina, por tanto, en la generación de 1808 un movimiento de opinión que agrupa a hombres distintos y programas diversos, y que encuentra nuevos cauces en las juntas provinciales, en la Junta Central y en la convocatoria de Cortes. Este estado de opinión resulta manifiesto en una reducida minoría que actúa como pequeños focos distribuidos por toda la nación. Martínez Quinteiro ha puesto de relieve la existencia de esos hombres que se reúnen en la tertulia de Quintana en Madrid, la importancia de las jóvenes personalidades que asisten a la tertulia de Ramón Salas en Salamanca, del grupo de clérigos ilustrados dirigido en Sevilla por Blanco White, del círculo que se aglutina alrededor de Argüelles, de los lectores que leen con avidez el *Semanario Patriótico*, del fervor proselitista de la nueva poesía que exalta el progreso y el patriotismo, de la abundancia a partir de 1808 de manifiestos, folletos y panfletos, en general bien recibidos<sup>18</sup>. Este movimiento de ideas, en parte fruto de la Ilustración y en parte producto de la semilla revolucionaria sembrada por la Revolución francesa, va a tener su reflejo documental en la consulta de 1809.

En 1959, Miguel Artola dio a la luz una amplia selección de los documentos recibidos en la Junta Central en respuesta a la consulta al país realizada por el decreto de 22 de mayo de 1809<sup>19</sup>. En dicha consulta, dirigida a las instituciones y personalidades del reino –audiencias, ayuntamientos, obispos, cabildos, universidades, juntas provinciales, juristas y «sabios y personas ilustradas»–, la Comisión de Cortes trató de conocer la opinión del país a través de la respuesta a las siguientes cuestiones básicas:

«Medios y recursos para sostener la Santa Guerra en que con la mayor justicia se halla empeñada la Nación, hasta conseguir el glorioso fin que se ha propuesto.  
Medios de asegurar la observancia de las leyes fundamentales del Reino.  
Medios de mejorar nuestra legislación, desterrando los abusos introducidos y facilitando su perfección.

<sup>17</sup> Sobre decir que la revolución liberal de Cádiz tiene hoy una abundantísima bibliografía. Sobre los problemas pendientes y sobre el estado de la cuestión, véase el interesante trabajo de PEDRO RUIZ TORRES: «Del antiguo al nuevo régimen: carácter de la transformación», en VV.AA., *Antiguo Régimen y liberalismo ...*, o.c., pp. 159-192.

<sup>18</sup> M<sup>a</sup> ESTHER MARTÍNEZ QUINTEIRO: *Los grupos liberales ante las Cortes de Cádiz*, Madrid, Narcea, 1977, pp. 17 a 40.

<sup>19</sup> He manejado la edición de 1975. Véase MIGUEL ARTOLA GALLEGO: *Los orígenes de la España contemporánea*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975, 2 vols. El primero en desbrozar esta rica documentación fue Fernando Jiménez de Gregorio, que ofreció algunos extractos en su obra *La Convocación a Cortes Constituyentes en 1810. Estado de la opinión española en punto a la reforma constitucional*, Plasencia, 1936.

Recaudación, administración y distribución de las rentas del Estado.  
*Reformas necesarias en el sistema de instrucción y educación pública.*  
Modo de arreglar y sostener un ejército permanente en tiempos de paz y de guerra conformándose con las obligaciones y rentas del Estado.  
Modo de constituir una marina proporcionada a las mismas.  
Parte que deben tener las Américas en las Juntas de Cortes.»<sup>20</sup>

La investigación de Artola se centró, como es sabido, en las grandes cuestiones políticas planteadas a la nación por las nuevas autoridades: el problema de la soberanía, los límites del poder real, los derechos del individuo, la composición de las Cortes, etc. Artola hizo una buena exposición de estas cuestiones basada en una selección de textos, de la que suprimió «cuanto hacía referencia a cuestiones no tratadas en el primer volumen de esta obra, como son las relativas a ejército, marina, educación, América, etc»<sup>21</sup>. Quedaban excluidas, pues, entre otras materias, las respuestas dadas por instituciones y personalidades al problema de la reforma de la instrucción pública.

La lectura completa de los documentos existentes en el Archivo del Congreso de los Diputados<sup>22</sup>, relativos a las reformas a realizar en la instrucción pública, es sumamente expresiva de un estado de opinión donde se mezclan lo viejo y lo nuevo y donde incluso personalidades e instituciones mantienen a veces posiciones antitéticas respecto de otras cuestiones, ya citadas, de la consulta. Es cierto que el número de las respuestas no es excesivamente amplio<sup>23</sup>, pero el abanico de instituciones y personalidades es suficientemente plural para detectar la existencia de un estado de opinión en el que puede vislumbrarse, junto a posiciones conservadoras y tradicionales, un pensamiento educativo que en rigor podemos denominar preliberal, o mejor, protoliberal.

La impresión general que se recibe con la lectura de estas memorias e informes confirma lo que ya conocemos por Artola: hay una práctica unanimidad en condenar la situación en que se encontraba la España del Antiguo Régimen, que, en el caso de la educación, hace referencia a la lamentable herencia del reinado de

<sup>20</sup> Colección de Reales Cédulas, n° 4760, Archivo Histórico Nacional. La cursiva es lógicamente mía.

<sup>21</sup> M. ARTOLA, o. c., vol. II, p. 124.

<sup>22</sup> Como se sabe, no se conservan todas las respuestas a la consulta de 1809, ni todas están en el Archivo del Congreso de los Diputados (en adelante, A. C. D.). En la actualidad, y relativas a la instrucción pública, he podido censar en el Archivo del Congreso 42 respuestas, agrupadas del siguiente modo: 11 de obispos y arzobispos, 5 de diferentes cabildos, 3 de ayuntamientos, 2 de universidades, 3 de las juntas, 1 de una audiencia y 17 de personalidades civiles y eclesiásticas (algunas de ellas anónimas y otras nominales pero no identificadas hasta el momento). Sobre el análisis formal de esta fuente histórica véase el trabajo de M<sup>a</sup> ISABEL ARRIAZU: «La consulta de la Junta Central al país sobre Cortes», en VV.AA.: *Estudios sobre Cortes de Cádiz*, Navarra, Universidad de Navarra, 1967, pp. 19-117.

<sup>23</sup> Recuérdese, sin embargo, que tampoco se conservan de las otras preguntas claves muchas de las respuestas. Artola, en su investigación, recogió 68, pero la mayoría de ellas resultó de una gran riqueza documental respecto de las cuestiones planteadas.

Carlos IV, fruto del tan denostado «despotismo ministerial». En cambio, las posiciones se diversifican cuando se exponen los remedios necesarios y las vías para la reforma de la instrucción pública.

Así, son continuas las referencias al abandono detestable de las escuelas de primeras letras, a su lamentable escasez —en contraposición a la abundancia de estudios de gramática—, a la desidia y negligencia en que se encuentra la educación pública en general, al estado lastimoso, en fin, en que se halla la educación del reino. A a este crítico juicio no escapan las universidades, de las que se levanta acta de su decadencia, fruto, como dice la Junta Superior de Mallorca, de «la miserable dotación de las cátedras, el mal método de estudios y la facilidad con que se aprueban los cursos a los estudiantes y se conceden los grados académicos»<sup>24</sup>.

A la hora de aportar soluciones se observa, como ya indicó Artola en las otras repuestas, dos posiciones distintas, una tradicional y conservadora, otra reformadora, incluso revolucionaria, si bien esta última posición es siempre minoritaria y a veces no demasiado coherente<sup>25</sup>.

El sector más conservador es, en general, el estamento eclesiástico —obispos, arzobispos, clérigos y cabildos—. Hay cierta coincidencia común en las soluciones ofrecidas: que en cada pueblo o aldea haya una escuela de primeras letras, en cada ciudad cabeza de partido un preceptor o escuela de gramática y que las universidades, bien dotadas, se atengan a la uniformidad de métodos y doctrinas<sup>26</sup>. En general, es una visión de la educación tributaria del Antiguo Régimen, con alguna nostálgica apelación al retorno de los jesuitas, aspiración al control de la enseñanza por los obispos e íntima relación entre educación y religión por lo que concierne a los contenidos de la enseñanza<sup>27</sup>.

Mayor interés tiene para nosotros la posición mantenida por juntas y ayuntamientos. Destacamos de entre estas instituciones a la Junta Superior de Mallorca y al Ayuntamiento de Cádiz, que tienen como rasgo común el de ofrecer una respuesta más innovadora, aunque, como ya señaló Artola, mantienen posiciones moderadas respecto de las cuestiones estrictamente políticas planteadas en la consulta.

<sup>24</sup> A.C.D., serie general, legajo 5, número 60. Al hacer la transcripción literal de estos documentos me he inclinado por adaptar la grafía del castellano de la época a los usos actuales, en aras de un mejor entendimiento de los textos. En cambio he respetado generalmente la puntuación; sólo en muy pocas ocasiones me ha parecido necesario puntuar alguna oración a fin de facilitar su comprensión.

<sup>25</sup> Como ya quedó indicado, las mismas personalidades e instituciones defienden posiciones a veces contrapuestas: son reformistas en materia de política general y revolucionarias en política educativa, o viceversa.

<sup>26</sup> Todos los sectores coinciden en la necesidad de la uniformidad de las universidades, que el obispo de Urgel define con precisión: «uniformes en cátedras, magisterio, salarios de sus respectivas asignaturas y clases [...]; en su gobierno político, académico y económico; en su jurisdicción de fuero [...]». A.C.D., serie general, legajo 6, número 23.

<sup>27</sup> El arzobispo de Tarragona es taxativo y contundente a este respecto: «[...] de la buena educación, instrucción y religión pende la felicidad de la Nación». A. C. D., serie general, legajo 6, número 17.

En las respuestas de la Junta Superior de Mallorca encontramos aspectos nuevos que preludian los nuevos tiempos, aunque presenten también influencias evidentes de la Ilustración y algún que otro rasgo propio del Antiguo Régimen. Así, partiendo de la necesidad de una monarquía limitada, la Junta suspira por «una constitución sólida y permanente capaz de liberarla [a la Patria] del peligro de que se vuelva a ver en el abatimiento y esclavitud en que hasta ahora ha quedado sumergida», solicita «un plan de educación tal que extendiéndose a toda clase de personas sea su objeto el de formar ciudadanos útiles», considera que un sistema educativo sería «el garante más seguro de que cojamos algún día el fruto de nuestra revolución actual», somete los establecimientos públicos de enseñanza a la inspección del Gobierno, pide escuelas de primeras letras para todos los pueblos y que se enseñe en ellas el catecismo religioso y el catecismo político<sup>28</sup>, arbitra que los maestros sean titulados por el Gobierno, considera necesario crear en los pueblos grandes lo que el *informe Quintana* llamará más tarde universidades de provincias, y es una de las pocas respuestas que pide la creación de una autoridad central —«un magistrado», dice, que tenga «la superintendencia de todos [los centros públicos]»—. No obstante, y como una característica propia de estos tiempos de transición, aún inciertos e imprevisibles, aparecen también en la respuesta de la Junta elementos viejos, tales como la apelación a los eclesiásticos, que deben ser los que preferentemente impartan la docencia, habla de ciudadanos pero también de vasallos, hace hincapié en el aprendizaje del latín y olvida el castellano, etc.<sup>29</sup>

El ayuntamiento de Cádiz afirma desde el principio de la memoria remitida a la Junta Central lo siguiente: «puede decirse con verdad que no ha habido sistema de educación pública» en España. Un poco más adelante reitera que en nuestro país «no hay educación, según el riguroso sentido de esta voz, pues no se ha pensado en formar ciudadanos». Pide por ello un plan «bien meditado de todas las partes que forman la primera enseñanza». Ésta debe ser gratuita: «Perteneciendo el hombre al Estado (el cual es quien debe recibir todos los beneficios que produzca la buena educación) debe ser buena cuenta de éste y no de los particulares los gastos de ella [...]». Esta educación —otro rasgo de modernidad— ha de ser no solo gratuita, sino también universal y obligatoria: «Costeada por el Estado la educación, se ha de procurar que la reciban todos, compeliendo y aún castigando a los padres o tutores descuidados que intenten mantener a sus hijos en una criminal ignorancia». La inspección debe corresponder al Gobierno, si bien considera que para el establecimiento de la educación, orden y vigilancia de la misma, «se formará un Tribunal Supremo compuesto de personas de autoridad, probidad y literatura, que entienda solo en este ramo y dedique a él toda su atención sin distraerla de otras

<sup>28</sup> La mayoría de las respuestas examinadas, además de incluir aprender a leer, escribir y contar, aluden a la enseñanza de la religión y de las obligaciones civiles. La diferencia radica en que el sector más conservador hace énfasis en la obediencia al soberano y a las autoridades, como timbre de honor de un «buen vasallo», mientras que los más innovadores, como es el caso de la Junta, además del amor al soberano, predicán el amor a la «constitución y a las leyes y el odio a la tiranía».

<sup>29</sup> Todas las citas en A.C.D., serie general, legajo 5, número 60.

materias», organismo que recuerda en cierto modo a la Sociedad Nacional de Ciencias y Letras de Condorcet y que preanuncia lo que será después la Dirección General de Estudios del *informe Quintana*<sup>30</sup>.

Las respuestas de las universidades, en cambio, no aportan mucho. Sólo hemos podido encontrar dos, la de la universidad de Mallorca y la de Cervera. La primera indica que «la nación que quiere ser feliz debe proporcionar instrucción a todos sus hijos, para que todos en su clase puedan adelantar y obrar con más conocimiento<sup>31</sup>, concretando su petición de reformas en una escuela para cada pueblo y viendo en la uniformidad la solución para las universidades. La universidad de Cervera, en cuyo nombre escribe el eclesiástico Ramón Lázaro Dou, cancelario de la misma<sup>32</sup>, ve en la vuelta de los colegios mayores para la nobleza la solución del problema universitario, si bien es cierto que abre los colegios a «jóvenes de casas de arraigo y renta» porque «debe evitarse todo motivo de guerra por parte del estado general contra las clases distinguidas del Estado»<sup>33</sup>.

Es, a mi entender, entre las personalidades singulares que contestan a la consulta donde puede observarse más abiertamente la existencia de una conciencia protoliberal, aunque las personalidades que contestan no tengan la notoriedad alcanzada después por los liberales de Cádiz<sup>34</sup>.

Una de las respuestas más significativas para nosotros la constituye la de Antonio Panadero, de quien nada sabemos<sup>35</sup>. Comienza la parte de la memoria dedicada a la instrucción pública diciendo que la educación «es el artículo más importante. La educación es la que debe dar a las almas la forma nacional y dirigir totalmente sus opiniones y sus pasos». E inmediatamente señala que «todo español debe lactar con la leche de su madre el amor a su Patria, esto es, de las leyes y de su libertad». Finaliza esta introducción, cargada de contenido protoliberal, diciendo que «la educación nacional no pertenece más que a los hombres libres».

<sup>30</sup> Todas las citas en A.C.D., serie general, legajo 5, número 53.

<sup>31</sup> Concepción sin duda ambigua, pues, de una parte, parece abogar por una instrucción universal, pero, por otra, parece que se refiere a la vieja educación, la de cada clase o estamento. A. C.D., serie general, legajo 5, número 58.

<sup>32</sup> Ignoro si es la misma pluma que en la etapa absolutista mandaría a Fernando VII el famoso escrito sobre la funesta manía de pensar, pero en esta memoria el cancelario habla, de pasada, del «ardiente deseo de discurrir con novedad que es la manía de nuestros tiempos». A. C. D., serie general, legajo 10, número 35.

<sup>33</sup> *Ibidem*. Hay aquí un temor, posiblemente infundado, a un conflicto entre el tercer estado, representado por la burguesía acomodada, y la nobleza privilegiada, sin duda una de las causas de la revolución en el país vecino.

<sup>34</sup> De entre las personalidades registradas por Artola en su investigación —eclesiásticos, nobles, juristas y personas no identificadas— no he encontrado en el Archivo del Congreso de los Diputados documento alguno de la nobleza contestando a la consulta sobre el punto de la educación pública. Sí en los demás casos, que coinciden con la lista de personalidades de Artola, si bien no todos contestan a este cuarto punto de la consulta acerca de la instrucción pública.

<sup>35</sup> En la memoria presentada consta que era licenciado y residente en Miguel Esteban, pueblo de la «provincia de la Mancha».

El escrito carece de un proyecto institucional —no presenta un sistema de educación pública—, pero está lleno de referencias protoliberales: los niños «deben tener maestros españoles, todos casados si puede ser» (lo que es una forma de decir que no deben ser eclesiásticos, petición avanzada para su tiempo); no considera conveniente «estas distinciones de colegios y academias que tienen los nobles y los plebeyos en los que se educan con diferencia y separación. Todos deben ser iguales por la Constitución del Estado, deben ser enseñados juntos y del mismo modo» (¿referencia a la «educación común»?); propugna la gratuidad tanto de los colegios como de las universidades y, si no fuese posible, debe haber «un número de plazas puramente gratuitas y pagadas por el Estado para darlas a los hijos de los pobres, militares o nobles que lo hayan merecido en servicio de la patria», a los que denomina «hijos del Estado»<sup>36</sup>. Finalmente, estima que deberá haber una «Junta de Magistrados de primer rango que tenga la suprema administración» de la enseñanza<sup>37</sup>.

Junto a esta memoria hay otra que resulta también novedosa para el tiempo en que se produce. Me refiero al escrito de fray Antonio Peralejo, arcediano de Villena. Comienza su exposición sobre la instrucción pública con estas palabras: «Esta ha sido, es y será la base de todos los imperios y que obligó a todos los filósofos a convenir en estos principios: en todo buen gobierno es indispensable ocuparse de la educación como del punto más esencial, imbuyendo en los niños el amor a la constitución [...]». Las reformas que propone son: escuelas gratuitas de primeras letras para todos, escolarización obligatoria —«todos los padres indistintamente serán obligados a que envíen sus hijos a las escuelas públicas»—, supresión de los castigos corporales en las escuelas, abolición de las escuelas de gramática existentes y reducción a una por capital de provincia, maestros de primeras letras y de gramática por oposición, creación de universidades de provincia, inspección de los centros docentes a cargo del Gobierno y establecimientos de la Junta Superior de Enseñanza. Esta junta, «compuesta de los sujetos de mayor ciencia y laboriosidad», tendrá «la dirección de todas las ramas de la enseñanza en España, Indias e Islas, cuyo presidente, secretario e individuos serán nombrados la primera vez por el Gobierno, mas en lo sucesivo por los mismos vocales»<sup>38</sup>.

Al lado de estos escritos hay otros que preanuncian también rasgos del ideario liberal educativo. Así, la conciencia de que hay que construir un sistema educativo de nueva planta —«no encuentro en España sistema de instrucción y educación pública que reformar, porque a mi ver *no hay ninguno*»<sup>39</sup>—, la necesidad de la escolari-

<sup>36</sup> ¿No hay aquí una influencia evidente de Condorcet que en su *Rapport* y proyecto de decreto famosos garantizaba a los jóvenes sobresalientes por su talento y conducta, a los que denominaba «alumnos de la patria», una formación secundaria y superior completamente gratuitas?

<sup>37</sup> ¿Cómo no ver aquí, de nuevo, una resonancia condorcetiana, que aparecerá después en el *informe Quintana* bajo el nombre de Dirección General de Estudios? Véanse todas las citas en A.C.D., serie general, legajo 7, número 15.

<sup>38</sup> La analogía con la Sociedad Nacional de Ciencias y Artes de Condorcet y con la posterior Dirección General de Estudios es evidente. Las citas en A.C.D., serie general, legajo 10, número 34.

<sup>39</sup> Fray José de Jesús Muñoz, A.C.D., serie general, legajo 6, número 14. El subrayado es del manuscrito original.

zación obligatoria –hay que «obligar a los padres con penas pecuniarias a enviar a ellas a sus hijos desde la edad de seis años hasta la de once»<sup>40</sup>–, la consideración de que hay tres grado de educación para las tres edades del hombre –la infancia con las primeras letras, la adolescencia con los estudios intermedios y la juventud con la Universidad<sup>41</sup>–, gratuidad para los estudios –«que en cada uno de los veintuno distritos haya una Universidad general en la que se enseñen todas las ciencias y artes liberales gratis a todos los que quieran concurrir en ellas»<sup>42</sup>, etc.

La consideración de la educación como un sistema articulado en tres grados, la responsabilidad del Gobierno en el ámbito de la educación pública, la universalidad y obligatoriedad de la instrucción primaria, la necesidad de una mejor estructuración de la instrucción intermedia o secundaria, la uniformidad de las universidades, la gratuidad de los grados, la precisión de una autoridad central para este ramo y la formación de un órgano colegiado que con independencia dirija y vigile la educación pública son rasgos que, prefigurados en algunas de las respuestas a la consulta de 1809, van a brotar cuando llegue el momento de diseñar y crear un sistema de instrucción pública. Este momento se produce, como es sabido, en varias etapas: título noveno de la Constitución de 1812, *informe Quintana* de 1813, proyecto de decreto de 1814 y reglamento general de Instrucción Pública de 1821. De todos ellos debemos ocuparnos ahora.

### III. EL PENSAMIENTO LIBERAL Y LA EDUCACIÓN PÚBLICA

En 1810 se entrecruzan, desde una perspectiva liberal, tres generaciones distintas: la que había vivido la Revolución francesa desde la madurez, la que en 1789 cursaba sus estudios en la Universidad y los jóvenes que llegaban a las Cortes llenos de ideas políticas pero ayunos de experiencia. Ocupan así un arco biológico que oscila entre los veinticinco y los cincuenta y cinco años<sup>43</sup>. Todos ellos son ilustrados como sus antepasados pero también son muy sensibles a las nuevas ideas esparcidas por la Revolución francesa y, sobre todo, están imbuidos del sentimiento moderno de nación. Los liberales de 1810 son conscientes de ser legatarios de la Ilustración, a la que tanto deben, pero también son portadores de una nueva concepción del Estado, de la economía y de la sociedad. Gracias a ellos va a surgir en España el Estado nacional moderno.

<sup>40</sup> MIGUEL CORTÉS. A.C.D., serie general, legajo 7, número 12.

<sup>41</sup> Manuel Mahamud, en nombre de la Audiencia de València. A.C.D., serie general, legajo 6, número 30.

<sup>42</sup> José Batlle y Jover, corregimiento de Tarragona. A.C.D., serie general, legajo 7, número 13.

<sup>43</sup> ANNIE LACOUR: «Le concept 'révolution espagnole' chez les orateurs des Cortès. Agustín Argüelles (1810-1814 y 1820-1823)», en VV.AA.: *La révolution et son 'public' en Espagne entre 1810 et 1814*, Paris, Collection du Bicentenaire de la Révolution française, Annales Littéraires de l'Université de Besançon, n° 388, 1989, p. 234. Véase también la obra de MANUEL MORENO ALONSO: *La generación española de 1808*, Madrid, Alianza, 1989, en especial el capítulo sexto.

Todos estos grupos constituyen una minoría cuyo pensamiento cristaliza fundamentalmente en el primer decenio del siglo XIX y se acelera bruscamente durante la guerra de la Independencia. Este pensamiento, aunque reformador, va a resultar revolucionario porque revolucionario es el impulso que lo mueve. Las Cortes gaditanas son el escenario de una revolución política que socava profundamente los cimientos de la monarquía patrimonial, estamental y absoluta del Antiguo Régimen, y, en tal sentido, son, inevitablemente, tributarias de la Revolución francesa. Su correlato en educación supone que la concepción ilustrada, basada en la difusión de saberes útiles en el seno inmutable de una sociedad estamental y de una monarquía absoluta, va a ser sustituida por otra en que la educación se abre a una nueva sociedad regida por las leyes del mercado y donde la instrucción pública recibe ahora una nueva misión, la de ser un instrumento fundamental para la forja de un nuevo Estado, el Estado nacional que alumbró la Constitución de 1812.

El proyecto educativo de los liberales de Cádiz aspira, pues, a la construcción de un sistema educativo nacional. En ese sentido puede decirse que el liberalismo español se mantuvo fiel a una de las ideas más originales e innovadoras del pensamiento revolucionario francés, aunque lo que triunfará en el mundo occidental serán los sistemas educativos *estatales* de factura napoleónica.

Cuando los liberales estaban sentando las bases teóricas y constitucionales del sistema educativo nacional, el resto de los países europeos vivía bajo el modelo educativo que Napoleón había impuesto en todos los países anexionados u ocupados. El modelo napoleónico se caracterizaba por albergar una enseñanza elemental de poca importancia, una enseñanza secundaria de gran entidad y de carácter propéutico —muy restrictiva en cuanto a su acceso—, y una universidad pensada para las minorías rectoras. Por el contrario, nuestro pensamiento liberal de los primeros años se separa no sólo de la educación tal y como la entendía la Ilustración, sino también del pensamiento napoleónico: los liberales conciben la educación como una transmisión de saberes destinada a todos y piensan que la función del Estado es precisamente la de garantizar el desarrollo de este tipo de educación. Ahora bien, esta concepción del Estado garante no implica una intervención del poder ejecutivo sobre los contenidos ni sobre la propia marcha de la educación, ámbitos que corresponden a la nación. El objetivo liberal es, pues, la creación de una educación nacional pública. Veamos los textos fundacionales.

En primer lugar, el *Informe de la Junta creada por la Regencia para proponer los medios de proceder al arreglo de los diversos ramos de Instrucción Pública*, de 1813, universalmente atribuido a Manuel José Quintana<sup>44</sup>. Como es sabido, el Informe, al hablar de los tres grados de enseñanza señala que «de estas tres enseñanzas la primera es la más importante, la más necesaria», en la que «el Estado debe emplear más atención y más medios». El Informe termina este apartado dedicado a la enseñanza primaria con estas significativas palabras: «Cuando por la generalidad que se haya dado a estas escuelas, cuando por su distribución y arre-

<sup>44</sup> Puede verse el texto completo del Informe en MANUEL JOSÉ QUINTANA: *Obras completas*, Madrid, Biblioteca de Autores Españoles, 1946, tomo XIX, pp. 175-191.

glo conveniente, por el adelantamiento de los métodos y por los alicientes y aprecio dispensado a los maestros se consiga que la gran mayoría de los españoles aprenda en ellas a leer, escribir y contar, y se imbuya de los principios que deben dirigir su creencia y su conducta como cristianos, como hombres y como ciudadanos, entonces estos establecimientos habrán correspondido perfectamente a su fin, y cuantos afanes y dispendios cueste el crearlos y sostenerlos serán dignamente invertidos y empleados»<sup>45</sup>. No parece exagerado afirmar, a la vista de estas palabras, que los liberales consideran la educación del pueblo como la clave de bóveda de todo el sistema educativo, contrariamente al énfasis que el modelo napoleónico proponía para la educación de las clases rectoras.

El segundo texto que queremos analizar está en íntima relación con el anterior. Cuando las Cortes ordinarias de 1813 deciden proceder a la elaboración de una norma que regule la instrucción pública en España, la comisión que se crea se inclinará prácticamente por dar forma articulada al Informe de Quintana. Surge así el proyecto de decreto de arreglo general de la Instrucción Pública, de 7 de marzo de 1813<sup>46</sup>, al que antecede un dictamen que resulta de extraordinaria importancia porque, asumiendo en lo esencial el *informe Quintana*, lo completa y lo perfecciona.

En lo que afecta a la educación del pueblo, el dictamen es inequívoco y rotundo: «En cuanto a la primera [enseñanza] sería inútil tratar de persuadir al Congreso de su extrema importancia [...]. Sin que sea universal esta primera enseñanza es imposible que haya en una Nación aquella cultura general [...] que proporciona la felicidad de la Nación, poniéndola en estado de hacer recto y comedido uso de su libertad [...]». La extrema importancia y la universalidad que se otorga a esta instrucción confluyen, finalmente, en que no se puede «dejar de facilitar a *todos*»<sup>47</sup>. Sin duda alguna, para los diputados gaditanos la educación del pueblo es la base de la educación nacional. La inclusión de esta idea en un proyecto legislativo de las Cortes, aún siendo un fruto más del árbol robusto de la Revolución francesa, seguía conservando un carácter innovador para su tiempo. Casi en estas mismas fechas, en 1807, se rechazaba en Inglaterra un proyecto de ley de creación de escuelas elementales para todo el país con estas palabras: «En teoría, el proyecto de dar una educación a las clases trabajadoras es ya bastante equívoco, y, en la práctica, sería perjudicial para su moral y felicidad. Enseñaría a las gentes del pueblo a despreciar su posición en la vida en vez de hacer de ellos buenos servidores en agricultura y en los otros empleos a los que les ha destinado su posición. En vez de enseñarles subordinación, les haría facciosos y rebeldes [...] en pocos años el resultado sería que el gobierno tendría que utilizar la fuerza contra ellos»<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> *Ibidem*; las citas en las páginas 178 y 180, respectivamente.

<sup>46</sup> Véase el texto completo del proyecto y del dictamen en *Historia de la educación en España. De las Cortes de Cádiz a la Revolución de 1868*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1979, pp. 357 a 401.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 361. La cursiva es mía.

<sup>48</sup> La cita en Carlo Cipolla, o. c., p. 80.

Además de una educación para todos, un sistema educativo merecedor del adjetivo nacional debía tener, desde que Condorcet redactara su famoso *Rapport* a la Convención, dos rasgos más: debía ser la nación, por medio de sus representantes democráticamente elegidos, la que determinara los fines y el plan general de enseñanza; en segundo lugar, la organización de la educación debía depender solamente del Parlamento a fin de evitar las interferencias de los diversos gobiernos<sup>49</sup>. En relación con las atribuciones del parlamento en materia de educación, la Constitución española de 1812 fue rotundamente afirmativa: «Las Cortes por medio de planes y estatutos especiales arreglarán cuanto pertenezca al importante objeto de la instrucción pública» (artículo 370). Respecto del segundo punto, la Constitución parece, a primera vista, más restrictiva, pues al crear una organización para la enseñanza la somete a la autoridad del Gobierno: «Habrá una dirección general de estudios, compuesta de personas de conocida instrucción, a cuyo cargo estará, bajo la autoridad del Gobierno, la inspección de la enseñanza pública (artículo 369)<sup>50</sup>. Aunque no resulta fácil conocer la voluntad de los constituyentes, ya que el título IX de la Constitución apenas fue discutido en la Cámara, sí son explícitos en cambio el *informe Quintana* de 1813 y el dictamen del proyecto de 1814, ambos posteriores a la Constitución.

En el *informe Quintana* se proyecta un modelo de Dirección General de Estudios que en algunos aspectos recuerda, en lo esencial, a lo prescrito por Condorcet para la Sociedad Nacional de las Ciencias y las Artes. Veamos: el Informe le encomienda «la administración económica y gubernativa de todos los estudios»; los individuos que la componen, designados por el Gobierno sólo la primera vez, pondrán en lo sucesivo una terna al poder público para los nombramientos posteriores; los así nombrados se revestirán «de la *independencia* que deben tener estos funcionarios», no pudiendo ser «removidos de sus plazas sino con las formalidades prevenidas por la Constitución para la remoción de los magistrados». Ahora bien, dándose cuenta quizás de que se ha ido más allá de lo que el texto constitucional prescribe, el Informe añade: «Es verdad que la Constitución pone bajo la dirección del Gobierno las funciones de la dirección; pero esta autoridad se ejercerá debidamente despachando [el Gobierno] los títulos de los catedráticos, promulgando los reglamentos que aprueben las Cortes, y protegiendo y asistiendo las disposiciones económicas y gubernativas que lo necesiten. Fuera de estos extremos, *toda intervención, todo influjo del Gobierno sobre los estudios producirá en ellos*

<sup>49</sup> En su *Rapport*, Condorcet es terminante a este respecto: «Los establecimientos, pues, que el poder público consagra a aquella [la instrucción pública] deben ser lo más independiente posible de toda autoridad política, y como, sin embargo, esta independencia no puede ser absoluta, resulta del mismo principio que es necesario que no dependan más que de la asamblea de representantes del pueblo [...]». CONDORCET: *Informe y proyecto de decreto sobre la organización general de la instrucción pública*, edición, introducción y notas de Olegario Negrín Fajardo, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1990, p. 43. Respecto de la Sociedad Nacional recordemos también que Condorcet reclama «su absoluta independencia del poder ejecutivo», *ibidem*, p. 89.

<sup>50</sup> JORGE DE ESTEBAN: *Constituciones españolas y extranjeras*, Madrid, Taurus, 1977, vol. I; ambos artículos en la página 123.

*los efectos de la arbitrariedad y la tiranía*»<sup>51</sup>. En mi opinión, el Informe representa una tendencia dentro del liberalismo –creo que victoriosa en la fase fundacional– que se pronuncia inequívocamente por la construcción de un sistema educativo nacional con todos sus rasgos esenciales.

En iguales términos, se pronuncian los diputados que evacuan el dictamen de 1814: «Asentadas ya las bases generales necesarias para el arreglo de toda la enseñanza pública, queda que hablar del cuerpo que debe regular y dirigir esta importante máquina, para que haya uniformidad en sus movimientos, y *no sean perturbados por los vaivenes de la autoridad*». Precisamente, a la falta de independencia de un cuerpo de esta naturaleza –dependientes «todos de la arbitrariedad de los Ministros»– atribuyen los diputados el que no haya habido «ningún sistema acabado de educación nacional». Entonces, ¿cómo salvan los diputados la prescripción de la Constitución de que un cuerpo de esta clase debe estar «bajo la autoridad del Gobierno»? Del siguiente modo: «Así este ramo importante [de la enseñanza] tiene un cuerpo destinado a protegerlo, el cual, aunque bajo la autoridad del poder ejecutivo para que haya la necesaria unidad y subordinación entre todas las partes del Estado, tiene la competente *independencia* [...]». Y para que no quede ninguna duda de hacia qué lado debe vencerse la balanza, apostilla que la Comisión es consciente de que a la Dirección General de Estudios le corresponde «dirigir *todas* las escuelas del saber, y de presidir a la enseñanza pública de toda la Nación»<sup>52</sup>.

Finalmente, el proyecto articulado de 1814 recogerá prácticamente todas las opiniones registradas. Incluso el artículo 90 establecerá «una Dirección general de estudios, a cuyo cargo esté, bajo la autoridad del Gobierno, la inspección y *arreglo* de toda la enseñanza pública»<sup>53</sup>. Como se recordará, la Constitución sólo le otorgaba la inspección de la enseñanza. Lo más importante es que cuando los liberales asuman de nuevo el poder, en 1820, este proyecto se convertirá en ley con la denominación de Reglamento general de la Instrucción Pública (1821), ratificando literalmente lo dispuesto en el citado artículo 90 y recogiendo, con pequeñas variaciones, todo el título que el proyecto dedicaba a la llamada Dirección General de Estudios. En 1821 los liberales siguen pensando en la creación de un sistema educativo nacional.

Pero, por otra parte, posiblemente sea 1810 el año en que los liberales comprendan también que la construcción de un nuevo Estado exige una nueva legitimación política, una nueva lealtad, y que para conseguirlo es necesario apoyarse en una nueva educación. Adquiere así forma, como veremos, la idea de que la creación del Estado liberal exige no sólo la construcción de nuevas instituciones políticas, sino también la utilización de la educación como instrumento de socialización política.

<sup>51</sup> MANUEL JOSÉ QUINTANA: o. c.; todas las citas en la página 188. La cursiva es mía.

<sup>52</sup> Todas las citas en *Historia de la educación...*, vol. II, pp. 376-377. La cursiva es mía.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 395. La cursiva es mía.

Dentro de esta concepción es cómo debemos encuadrar la aparición de un nuevo ministerio, la secretaría de la Gobernación del Reino. Crear un ministerio de la Gobernación, y asignarle como función la administración interna de la nación, era una innovación de los liberales gaditanos que hay que tomar en su justo valor<sup>54</sup>. En este contexto, incardinar la instrucción pública en el Ministerio de la Gobernación, departamento político por antonomasia, señala de modo incontestable, creo, el carácter ideológico que la educación reviste ya en 1810. Es también una muestra más de la ambivalencia inicial del liberalismo español, que se debate entre asignarle a la educación una posición independiente de los sucesivos gobiernos o utilizarla como instrumento ideológico al servicio precisamente de los gobiernos liberales<sup>55</sup>.

Aunque la tendencia dominante en las Cortes de Cádiz sea la que responde a las premisas del liberalismo democrático, no por ello deja de existir otro modelo que, coincidiendo con aquél en muchos aspectos, presenta rasgos propios, al menos en el ámbito de la educación. Son los que quieren un sistema educativo estatal. Para estos liberales, la formación del Estado se liga inexorablemente a la construcción de un sistema educativo que prepare los cuadros de la nueva Administración, eduque a los que son ya ciudadanos *de iure* pero no de hecho y, sobre todo, haga posible la nueva lealtad, la nueva legitimación que el Estado liberal necesita. Son, en mi opinión, una minoría que, sin embargo, deja su huella en el artículo de la Constitución que somete la Dirección General de Estudios a la «autoridad del Gobierno»; son aquellos que asignan al Ministerio de la Gobernación, como una de sus competencias, la instrucción pública; son, en definitiva, creo, los que se oponen a la teoría del Estado garante. De ahí que hagan hincapié en el control de la educación por el Estado, representado fundamentalmente no por el Parlamento sino por el Gobierno. Aunque en 1821 sean de nuevo derrotados, la tendencia aflojará a lo largo del debate parlamentario del trienio y preanuncia lo que será la concepción del liberalismo moderado de 1836, esto es, la afirmación de un sistema educativo estatal.

#### IV. LAS RECTIFICACIONES DEL TRIENIO EN MATERIA DE ENSEÑANZA

En el trienio constitucional un pensamiento político se pone a prueba consigo mismo. Ya no es la hora de la teoría: la praxis política reclama toda la atención y

<sup>54</sup> Naturalmente, las innovaciones lo son respecto del Antiguo Régimen, ya que en todas ellas la fuente de inspiración es la Revolución francesa, aunque no dejen de estar presentes también el modelo liberal inglés y la experiencia democrática de los nuevos Estados Unidos de América.

<sup>55</sup> A la referida ambigüedad y a la pugna soterrada de las dos concepciones –nacional y estatal– he dedicado varias páginas en el estudio «The influence of political factors on the formation of the spanish educational system, 1809-1914», en *Paedagogica Historica. International Journal of the History of Education*, XXVIII, 1992, 3.

pronto la imperiosa realidad chocará con la pureza de las doctrinas. Como consecuencia de esta antítesis surgirán en el trienio dos concepciones distintas del liberalismo, polarizadas en dos grupos diferentes, moderados y exaltados, según la terminología de la época.

Son dos concepciones opuestas porque opuesta es la solución que van a dar a un problema político de primer orden: ¿la Revolución debe entenderse como ya consumada, o por el contrario hay que proceder a «hacer» la Revolución? Como ha señalado Gil Novales, «para los moderados la Revolución está ya hecha puesto que hay Constitución, leyes y autoridades [...]. Los exaltados piensan que la Constitución hay que desarrollarla, llevarla a la realidad, y para ello buscan el apoyo popular»<sup>56</sup>.

Así pues, en la segunda etapa constitucional la unidad conseguida en Cádiz se quiebra. No es ajena a esta escisión la propia posición social y económica de los contendientes. Como ha señalado Jover, el antagonismo entre doceañistas o moderados y veintenos o radicales marca una división entre «la parte más culta y acomodada de la población» y lo que Mesonero Romanos, cronista de la época, denomina «turbas aviesas»<sup>57</sup>. Es una división entre lo que Jover llama una burguesía hogareña —que busca seguridad y orden— y una burguesía de agitación —menestrales y artesanos que recurren a las clases más populares—. Comellas ha acudido también a este factor económico-social, sin olvidar por ello el factor político: «Es fácil encontrar entre los moderados a gentes de buena posición, propietarios, profesionales acomodados, intelectuales con vida resuelta; y menos fácil encontrar personas de la misma extracción —aunque las hay, desde luego— entre los exaltados»<sup>58</sup>.

Ciertamente los factores económicos y sociales existen, condicionando sin duda las posiciones políticas que muy pronto se enfrentarán abiertamente, pero aquí vamos a atenernos a los factores políticos. Aunque son muchas las diferencias políticas que cabe registrar, hay dos de ellas que definen a unos y a otros: la concepción del poder real y la posición ante la Constitución de Cádiz. Los moderados son partidarios de un poder regio fuerte —pesa en ellos el recuerdo histórico del papel de las masas en la Revolución francesa, e incluso en la propia guerra de la Independencia—, mientras que los radicales desconfían del poder del rey y de su lealtad constitucional, primando por encima de todo el dogma gaditano de la soberanía nacional; mientras los moderados estiman que la Constitución de 1812 debe ser modificada para dar paso a una segunda cámara que contrapesa el empuje popular de la cámara baja, los radicales hacen de la Constitución gaditana un mito inmutable que debe desarrollarse desde sus propios presupuestos democratizadores.

Sea como fuere, la disolución del ejército de la Isla en fecha tan temprana como el 4 de agosto de 1820 abre la primera fisura en las filas liberales. Para unos

<sup>56</sup> ALBERTO GIL NOVALES: *El trienio liberal*, Madrid, Siglo XXI, 1980, p. 21.

<sup>57</sup> JOSÉ MARÍA JOVER: *Política, diplomacia y humanismo popular. Estudios sobre la vida española en el siglo XIX*, Madrid, Turner, 1976, p. 53.

<sup>58</sup> JOSÉ LUIS COMELLAS GARCÍA-LLERA: *El trienio constitucional*, Madrid, Rialp, 1963.

esta medida será considerada una torpeza política imperdonable, ya que la revolución quedará en adelante desarmada, pero para otros será una necesidad insoslayable: hay que moderar la revolución y contenerla dentro de unos límites razonables. Poco tiempo después, el foso se agranda con carácter irrevocable: el decreto de 21 de octubre de 1820 disuelve las sociedades patrióticas –instrumento de los radicales para la concienciación política de un pueblo abrumadoramente analfabeto– y el decreto de 22 de octubre de 1820, regulador de la libertad de imprenta, restringe la influencia de los periódicos radicales. Como ha señalado Gil Novales, «la revolución había quedado vencida, o, mejor dicho, se había eliminada toda posibilidad exaltada de la misma»<sup>59</sup>.

¿Nos extrañará ahora que podamos observar en la marcha del trienio rectificaciones o modificaciones importantes respecto de la Constitución democratizadora de 1812<sup>60</sup>? No resulta fácil, sin embargo, esclarecer cuándo el giro es debido a las premisas ideológicas y cuándo se impone la dura realidad. Por lo que a nosotros respecta, ¿qué representa el reglamento general de arreglo de la Instrucción Pública de 1821? ¿Mantiene en su integridad el proyecto gaditano que ya conocemos? ¿Es perceptible algún giro importante? ¿Es constatable en él la escisión política de moderados y exaltados? ¿Qué sistema educativo consagra? ¿Qué relaciones establece entre el Estado y la educación?

Una fuente importante para despejar algunas de las incognitas planteadas es, sin duda, el debate parlamentario, dada la extraordinaria libertad de expresión de que gozaron los diputados del trienio. Si nos atenemos a la opinión de los que formaron la Comisión de Instrucción Pública la respuesta parece clara, ya que la Comisión asumió desde el primer momento el proyecto de arreglo general de 1814. En defensa de esta posición la Comisión señaló que «cuanto más detenido y prolijo ha sido el análisis de sus diferentes artículos, tanto más se ha convencido la comisión de que era imposible variar las bases propuestas, ni alterar en manera alguna la planta y la forma del edificio: se ha limitado, pues, a algunas alteraciones, ya en el método, ya en la escala y extensión de los estudios, y ya, en fin, a añadir algún establecimiento que ha creído conveniente para el adelantamiento y perfeccionamiento de varias profesiones»<sup>61</sup>. Se mantienen, pues, si nos ajustamos al criterio de la Comisión, las bases del proyecto de 1814, incluidas la planta y forma del edificio.

Así lo va a indicar uno de los más cualificados miembros de la Comisión de Instrucción Pública, Martínez de la Rosa, cuando en uno de los momentos del de-

<sup>59</sup> GIL NOVALES, o.c., p. 20.

<sup>60</sup> Piénsese, por ejemplo, en el abandono del dogma gaditano de la unidad del poder judicial y la aparición de los primeros brotes de una jurisdicción contencioso-administrativa, intento inicial de exonerar a la Administración del ámbito competencial de los jueces ordinarios. Véase a este respecto el libro de JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR: *Sobre la génesis del Derecho Administrativo Español en el siglo XIX (1812-1845)*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 1973, especialmente el capítulo segundo.

<sup>61</sup> *Diario de Sesiones de las Cortes* (en adelante, DSC), sesión extraordinaria del 19 de octubre de 1820, Madrid, Imprenta de J. A. García, 1871, tomo III, número 107, p. 1788.

bate exponga los tres círculos en que se ha de desenvolver la enseñanza: «Conviene mucho que la primera enseñanza sea universal, para que se instruya la Nación, y porque la Constitución lo previene cuando exige desde el año de 30 ciertos conocimientos para entrar a ejercer los derechos de ciudadano. Esta enseñanza forma en el plan el círculo más extenso. Después hay otro que abraza la segunda enseñanza o los conocimientos útiles a todas las profesiones, y que por lo tanto deben ser bastante espaciosos, pero no tanto como el anterior. Mas el tercer círculo, que comprende la enseñanza sólo útil a ciertas profesiones que facilitan medios de subsistir, debe ser muy reducido y estrecho: No perderá mucho la Nación en tener pocos juristas y teólogos: cada uno puede adquirir privadamente los conocimientos que necesite para su profesión, y ya que el Estado costea algunos establecimientos para facilitar esa enseñanza, sea al menos con sobriedad y economía»<sup>62</sup>.

La formulación de esta teoría de los tres círculos muestra hasta qué punto, en 1821, moderados y radicales mantenían, en lo esencial, una visión del sistema educativo que respondía a los criterios gaditanos formulados tanto en el *informe Quintana* como en el proyecto de decreto de 1814: una enseñanza básica de carácter universal, una enseñanza intermedia que sin ser universal sea bastante general y una tercera enseñanza más reducida para el ejercicio de ciertas profesiones. Si tenemos en cuenta que la Comisión de Instrucción Pública propondrá, y la Cámara lo aprobará, que la instrucción sea pública, uniforme, gratuita y libre, y si añadimos que las Cortes del trienio seguirán siendo el centro de toda la política educativa y la Dirección General de Estudios un organismo prácticamente independiente del Gobierno, podríamos afirmar que en 1821 moderados y radicales confirman el modelo gaditano de construcción de un sistema educativo *nacional*. Y, sin embargo, siendo esta afirmación básicamente correcta, el trienio supone un giro importante respecto de la concepción gaditana. Y ese giro es perceptible nada menos que en la aplicación a la educación de los dos grandes principios de la igualdad y de la libertad.

Veamos, en primer lugar, las rectificaciones que se introducen en el principio de igualdad. Si leemos el *Diario de Sesiones*, nos puede suceder que asistamos con cierta perplejidad a la discusión del título I, relativo a las bases del nuevo sistema educativo. La perplejidad nace de que los diputados aprueban el artículo 3º —«la enseñanza pública será gratuita»— sin discusión alguna<sup>63</sup>. Se podría pensar que un aspecto tan importante y transcendental como la gratuidad de la enseñanza en todos sus grados sería objeto de polémica y apasionada discusión, más aún si recordamos la grave situación financiera de la Hacienda pública, de la que ya habían sido informadas las Cortes por el secretario de la Gobernación de la Penínsu-

<sup>62</sup> DSC, legislatura de 1821, sesión del día 19 de marzo de 1821, tomo I, número 22, p. 566.

<sup>63</sup> Se aprueban también, sin apenas discusión, los artículos del título I relativos al carácter público de la enseñanza, a su uniformidad y a la libertad de enseñanza privada. Véase el proyecto completo presentado por la Comisión en DSC, legislatura de 1820, sesión extraordinaria del 19 de octubre de 1820, tomo III, número 107, pp. 1788-1794; la cita del artículo 3º en la página 1788. No obstante, el tema de la libertad de enseñanza reaparecerá de nuevo en el debate al discutirse la tercera enseñanza.

la. ¿Que se aprobara sin discusión significaba plena unanimidad en los diputados a pesar de la quiebra financiera existente? Ya veremos cómo los diputados, más avanzado el trienio, sí fueron sensibles a este quebranto de la Hacienda pública, lo que no impidió la aprobación del artículo 3º sin discusión alguna en 1821.

El artículo 3º no pasó desapercibido, sin embargo, para la opinión pública. *El Censor*, periódico que representaba a la tendencia afrancesada del liberalismo del trienio<sup>64</sup>, realizará una fuerte crítica a la gratuidad de la enseñanza pública. Después de hacer una prolija cuantificación del coste que supondría la gratuidad de toda la enseñanza –más de 112 millones de reales de la época–, después de recordar que la deuda pública ascendía a 16.000 millones de reales –con unos intereses que superaban los 300 millones–, y después de traer a colación que en esos momentos se gestionaba un empréstito de 200 millones de reales para cubrir las más urgentes necesidades del país, terminaba el anónimo redactor de *El Censor* con estas palabras: «¿podrá, no digo ahora, pero ni dentro de un siglo, emplear ciento doce millones de reales para costear gratuitamente a sus individuos un enseñanza general tan dispendiosa y de tanto lujo, por decirlo así, que no la hay igual ni en la riquísima Inglaterra, ni en la no menos opulenta Francia? Y si no puede ni podrá hacerlo en muchísimos años, a qué apresurarse a decretar hoy una cosa materialmente impracticable? No se ha visto que esta especie de fanfarronada legislativa, lejos de acreditarnos a los ojos de otras naciones cultas, nos hace despreciables y ridículos a los de todo hombre sensato [...] ¿No se ve que esto es levantar torres en el aire?»<sup>65</sup>. No olvidemos que la solución defendida por *El Censor* es la que adoptará años más tarde el liberalismo moderado: la enseñanza pública debe ser costeada por los padres que puedan pagarla, dejando a salvo a los niños pobres cuya educación será a cargo del erario público.

¿No eran sensibles a estos argumentos financieros los diputados liberales? ¿No eran conscientes de la gravísima situación de la Hacienda pública? Dejemos la palabra a uno de los miembros más significados de la Comisión, García Page, veterano de las Cortes extraordinarias de Cádiz y de las legislaturas ordinarias de 1813 y 1814: «¡Desgraciado plan de instrucción pública, y desgraciada especie humana, que siempre tiene que superar dificultades de toda clase cuando se propone algún proyecto en bien de la humanidad». Haciéndose eco de las críticas de la opinión pública en relación con este proyecto, señalará que la Comisión desea la aplicación inmediata de la primera enseñanza; indicará que no desconoce las dificultades para la implantación de la segunda enseñanza, pero que para eso dispone el articu-

<sup>64</sup> *El Censor* era constitucionalista pero crítico, no sólo del liberalismo radical, sino también del liberalismo del gobierno. Representaba el ala derecha de los liberales moderados. Sus temas preferidos eran: importancia de la religión para la estabilidad de las sociedades políticas, necesidad de un gobierno fuerte, menos política y más administración, fomento de la economía, impulso a la instrucción desde planteamientos más próximos al pensamiento ilustrado del siglo XVIII que a la concepción gaudiana.

<sup>65</sup> *El Censor, periódico político y literario*, nº 13, 28 de octubre de 1820, pp. 28-29.

lo 30 del proyecto su ejecución gradual<sup>66</sup>, del mismo modo que, siendo consciente la Comisión de la falta de medios, los artículos 132 y 133 del proyecto autorizan al Gobierno para que destine a universidades y escuelas los edificios de las corporaciones suprimidas y a la Dirección General de Estudios para que establezca gradualmente el plan general de enseñanza<sup>67</sup>; no aceptará la acusación de que se está destruyendo con una mano sin que se edifique con la otra, recordando a la Cámara el artículo 126 del proyecto que mantiene los viejos establecimientos hasta la erección de los nuevos prescritos en el plan<sup>68</sup>; recordará una vez más la necesaria generalización de las ciencias útiles a fin de poner a España «al nivel de las naciones cultas»; rechazará el argumento de la escasez de fondos porque «es más especioso que sólido, y únicamente tendría fuerza en el caso que propusiese la comisión que al mismo tiempo y en un momento se plantease el plan en todas sus partes»<sup>69</sup>. Prioridad absoluta para la primera enseñanza, gradualidad en cualquier caso, aplicación a la enseñanza de los edificios de las ordenes religiosas objeto de desamortización, mantenimiento de las instituciones existentes hasta que pudiera producirse su sustitución por otras nuevas, son medidas con las que los diputados trataban de defender el sueño liberal de una educación pública y gratuita, y en consecuencia la realización del principio de igualdad ante las luces.

Pero la realidad suele ser más contumaz que los propios sueños y que los principios. Como ha apuntado Joaquín del Moral, la situación de la Hacienda pública fue uno de los problemas más graves del trienio, fruto de la confluencia de estos cuatro factores: las secuelas devastadoras de la guerra de 1808, que aún perduraban; la existencia de una coyuntura económica desfavorable; la inestabilidad política que suponía la implantación de un régimen político tan innovador como el liberal; la búsqueda de un nuevo sistema económico mediante la creación de un mercado nacional<sup>70</sup>.

<sup>66</sup> El artículo 30 del proyecto decía: «Estas Universidades [de provincias] se irán planteando en toda la Monarquía al paso que se proporcionen medios y profesores para verificarlo». Véase DSC, *loc. cit.*, p. 1790. Se aprobaría después en su integridad como artículo 34.

<sup>67</sup> El artículo 132 del proyecto decía: «Se autoriza al Gobierno para que oyendo a las Diputaciones provinciales y ayuntamientos respectivos, destine a Universidades y escuelas los edificios públicos que elija como más a propósito entre los pertenecientes a establecimientos o corporaciones suprimidas». El artículo 133 se expresaba en los siguientes términos: «La Dirección general de estudios propondrá al Gobierno los medios que crea más convenientes para ir estableciendo sucesivamente en toda la Monarquía este plan general de enseñanza». Ambos artículos en *loc. cit.*, p. 1794 (serían aprobados, como artículos 128 y 129 respectivamente, en toda su literalidad).

<sup>68</sup> El artículo 126 decía: «Las Universidades y demás establecimientos de instrucción pública existentes actualmente en la Monarquía seguirán en ejercicio hasta la erección de los establecimientos que se prescriben en este arreglo general de la enseñanza pública». DSC, *loc. cit.*, p. 1794 (aprobado en su integridad como artículo 122 del reglamento general).

<sup>69</sup> Todas las citas en DSC, legislatura de 1821, sesión del 19 de marzo de 1821, tomo I, número 22, pp. 561-562.

<sup>70</sup> JOAQUÍN DEL MORAL RUIZ: *Hacienda y sociedad en el trienio constitucional (1820-1823)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1975, p. 86.

Esta alarmante situación era notoriamente conocida desde la presentación a las Cortes de la primera memoria del secretario de Hacienda. Basta leer los debates de las sucesivas discusiones presupuestarias para observar la angustia que viven los liberales, la tensión entre sus ideas políticas y el imperativo de la realidad. De tal modo que la misma Comisión de Instrucción pública que defendió el principio de la gratuidad de la enseñanza tuvo que emitir un año después un dictamen en el que sometía a la deliberación de las Cortes un proyecto de decreto en el que, entre otras medidas, «y en atención a la suma escasez de fondos, se exigirá en los establecimientos literarios una moderada cuota por los actos de matrículas a los cursantes, [por] inscribir en los libros los cursos que hayan ganado, conferir grados académicos, dar certificaciones de unos y otros, como también por los títulos de maestros, habilitación para la enseñanza, etc., etc.». A continuación, se decía: «La comisión propone este artículo con mucho dolor, pero lo hace obligada por la imperiosa ley de la necesidad, pues no encuentra recursos para llevar a cabo el establecimiento de la enseñanza, y peor sería carecer de ella que hacerla un poco más costosa»<sup>71</sup>. Estas medidas serían aceptadas por las Cortes ese mismo día y publicado el correspondiente decreto<sup>72</sup>. Se rompía de esta forma, por la vía de los hechos, la utopía liberal de una enseñanza gratuita para todos los grados y se preparaba el camino para la construcción de un sistema educativo estatal y oneroso. Pero ello sólo tendría lugar en la tercera época constitucional y su artífice sería el liberalismo doctrinario triunfante.

La segunda rectificación importante opera en el ámbito del principio de libertad. Como es sabido, los diputados gaditanos habían afirmado la más absoluta libertad de enseñanza, tanto en el sentido estricto de enseñar como de crear establecimientos docentes. Ahora este principio quiebra y el resultado es una libertad de creación de centros docentes restringida. En el debate parlamentario puede apreciarse cómo este problema enfrentó a los que defendían una mayor intervención del Estado con los que deseaban una mayor libertad para la iniciativa individual, incluso la libertad total.

Veamos en primer lugar la opinión de la Comisión. En general, la Comisión defendió una opinión restrictiva de la libertad de enseñanza, aunque se manifestaran también diversas matizaciones al respecto. Así, para el diputado Janer era posible estudiar en el ámbito privado las materias propias de las facultades mayores, pero dichos estudios carecerían de validez oficial, porque «lo que se aprobó en el plan para la primera y segunda enseñanza no se aprobó para la tercera por muchas razones fáciles de comprender»<sup>73</sup>. El diputado Janer, miembro de la Comisión de

<sup>71</sup> DSC, legislatura de 1822, sesión del 29 de junio de 1822, tomo III, número 165, ambas citas en la página 2241.

<sup>72</sup> Decreto XCVIII, de 29 de junio de 1822, sobre medios y arbitrios que se aplican a la enseñanza pública, *Colección de decretos y órdenes generales expedidos por las Cortes desde 1º de marzo hasta 30 de junio de 1822*, tomo IX, Imprenta Nacional, 1822, pp. 554-556.

<sup>73</sup> DSC, legislatura de 1821, sesión del 18 de marzo de 1821, tomo I, número 21, p. 547. De Janer, según el *Diccionario biográfico del trienio*, dirigido por Alberto Gil Novales, sólo sabemos que era diputado por Cataluña. Véase obra citada, Madrid, Ediciones El Museo Universal, 1991, p. 340.

Instrucción Pública, mantendrá, pues, desde el principio una postura estatista porque las facultades mayores «no pueden enseñarse como las otras, pues la Nación tiene el mayor interés en asegurarse de la habilidad de los que las ejerzan»<sup>74</sup>. Más aún, el diputado Martel, miembro también de la Comisión, propondrá que los estudios privados de tercera enseñanza «se conformen y arreglen al plan aprobado por las Cortes en todas sus partes, para que sus estudios produzcan los efectos y habilitaciones legales». En defensa de su proposición dijo: «[...] no se me diga que esto es poner trabas a la enseñanza privada: sea esta libre en hora buena, como se ha aprobado en el proyecto. El gobierno vele con incesante solicitud para que no se minen por ella las bases del Gobierno constitucional: empresa ardua y de no fácil ejecución. Pero si de alguna de estas escuelas privadas quiere salir un ciudadano dispuesto legalmente para el ejercicio de aquellas profesiones, sujétese al orden y método determinado por la ley. Lo contrario sería abrir una brecha espantosa al sistema mismo que queremos consolidar»<sup>75</sup>. Como se ve, tras estas palabras late el temor a que las universidades privadas utilicen su libertad para atacar los cimientos del nuevo régimen liberal. La educación es ya, quieranlo o no los liberales más soñadores, un instrumento ideológico al servicio de uno u otro fin.

En el otro extremo del arco se encuentran los diputados que desean mantener un alto grado de libertad en la enseñanza, si no la libertad más absoluta. Así, el diputado Vadillo señalará que debería darse el mismo tratamiento de libertad a la enseñanza superior que a la primera y segunda enseñanza, que, como sabemos, sólo estaban limitadas por las reglas de buena policía, la religión y la Constitución, porque querer otra cosa sería «establecer el monopolio de las luces»<sup>76</sup>. En el mismo sentido, el diputado Antonio García pedirá que quede claro en la ley que la tercera enseñanza, al igual que la primera y la segunda, puedan ser estudiadas en escuelas privadas, «porque si con respecto a aquellas se reconoció que no permitirlo sería atacar la libertad individual que tiene todo hombre para aprender y enseñar lo que sepa y quiera, del mismo modo resultaría que se atacaba en esta tercera enseñanza» no someterla a los mismos moldes. De este modo, indica este diputado, al aplicar la libertad a la tercera enseñanza «se promoverá el interés general por las ciencias, se desenvolverán los talentos, se esparcirán las luces»<sup>77</sup>. Entre las intervenciones hay una de Romero Alpuente en la que, además de formular una crítica a la Universidad pública –lentitud de los cursos, corporativismo docente,

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 548.

<sup>75</sup> DSC, legislatura de 1821, sesión del 19 de marzo de 1821, tomo I, número 22; las citas en las páginas 562 y 563 respectivamente. De Miguel Martel nos dice el *Diccionario...* de Gil Novales, ya citado, que era diputado a Cortes por Salamanca y anillero (p. 410).

<sup>76</sup> DSC, legislatura de 1821, sesión del día 18 de marzo de 1821, tomo I, número 21, p. 547. Sobre José Manuel Vadillo publica una amplia semblanza el *Diccionario...*, o. c., destacando su liberalismo temprano, su amistad con Quintana, Argüelles y Toreno, su condición de diputado en varias legislaturas posteriores al trienio y sus escritos, predominantemente económicos (pp. 665-666).

<sup>77</sup> *Ibidem*; las citas en las páginas 546 y 548 respectivamente. En el *Diccionario...*, o. c., hay varias personalidades con este mismo nombre y apellido; posiblemente se trate de Antonio García, médico y diputado del trienio por Sevilla (pp. 267-268).

despotismo del Gobierno aprobando libros y doctrinas—, hace una ardorosa defensa de la libertad en la tercera enseñanza indicando que no son aplicables aquí «las consideraciones principales de igualdad, fraternidad y emulación que para los niños dan la preferencia a la educación pública»<sup>78</sup>.

El resultado fue que la Comisión de Instrucción Pública adoptó una posición final equidistante, estableciendo una doble restricción: los profesores privados deberían someterse a un examen de idoneidad y sus discípulos a otro examen en la Universidad para la recepción del grado y consiguiente habilitación profesional, ya que, en última instancia, dice la Comisión, es «estrechísima obligación» del Estado procurar la formación de sacerdotes «libres de los funestos efectos de la superstición y del fanatismo, [así como formar] jueces ilustrados y [hombres instruidos] en el arte de curar». Aunque la posición de algunos miembros de la Comisión era harto restrictiva —pedían la sumisión estricta de los establecimientos privados de tercera enseñanza al plan uniforme de los públicos—, la Comisión se mantuvo en una posición intermedia: «Juzgó en vista de esto la comisión que aunque las escuelas privadas no debían sujetarse al riguroso método adoptado para las públicas, en el cual se prescriben los libros, orden y tiempo en que deben hacerse los estudios, era absolutamente necesario tomar todas las precauciones que dicta la imperiosa ley del bien del Estado, para evitar los graves inconvenientes que resultarían de un autorización desacertada para el ejercicio de las facultades que tienen directa relación con el sistema religioso y político de la Monarquía»<sup>79</sup>. Una vez más, eran factores políticos los que más pesaban a la hora de restringir la libertad en la tercera enseñanza.

Veamos, para terminar este apartado, tres aspectos que, deducidos del debate parlamentario, indican que las aguas del trienio, también en materia de enseñanza, bajaban turbias.

El primer aspecto hace referencia a la modificación que la Comisión propuso del artículo 1º, indicando que fuera pública no sólo la enseñanza costeada por el Gobierno sino también la dada por cualquier corporación con autorización gubernativa. ¿Estamos aquí ante una nacionalización de la enseñanza privada impartida por las ordenes religiosas? Álvarez de Morales así lo cree<sup>80</sup>, aun cuando en las Cortes este asunto, extremadamente importante, solo suscitó objeciones formales de procedimiento y una explicación de la Comisión aparentemente inocente: la modificación obedecía a que debían incluirse también «los seminarios, los escolapios y otros establecimientos de esta clase», no pagados por el Gobierno pero au-

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 548. La posición de Romero Alpuente recuerda una tendencia importante que en la Revolución francesa abogó por una educación pública sólo para la primera enseñanza, dejando a la iniciativa privada la competencia para impartir educación en los demás niveles. Véase a este respecto el libro de R. R. Palmer, *The Improvement of Humanity. Education and the French Revolution*, New Jersey, Princeton University, 1985, especialmente los capítulos cuarto y quinto dedicados al tema de la democratización de la educación.

<sup>79</sup> DSC, legislatura de 1821, sesión del día 22 de junio de 1821, tomo III, número 115; las citas en las páginas 2408 y 2409 respectivamente.

<sup>80</sup> ANTONIO ÁLVAREZ DE MORALES: *Génesis de la Universidad española contemporánea*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1972, pp. 47-48.

torizados por él<sup>81</sup>. No lo entendió así *El Censor*, que dedujo de esta modificación una gratuidad impuesta a la enseñanza de las ordenes religiosas: «Pero ¿con qué derecho ni este [el gobierno], ni las Cortes, ni la ley, ni autoridad alguna del mundo ha de obligar a una corporación a quien solo se autoriza para que enseñe, a que lo haga gratuitamente?»<sup>82</sup>. Posiblemente el interés de los diputados se encaminaba a someter este clase de enseñanza a la uniformidad y al control del Estado, si bien no existe, que yo sepa, una información clara al respecto. En todo caso, lo que sí parece evidente en el debate es la voluntad, declarada en múltiples ocasiones, de utilizar el poder ejecutivo del Estado para controlar la ortodoxia política de los colegios religiosos. El estatismo que encontrábamos subyacente en el proyecto gaditano emerge en el trienio con más transparencia.

La lucha, soterrada aún, entre partidarios de un sistema educativo estatal y los que aún creen en un sistema educativo nacional, se manifiesta de nuevo en el debate sobre la Dirección General de Estudios. El título IX del proyecto, dedicado a la regulación de este organismo, fue muy discutido. No nos interesa ahora el debate sobre el número de los miembros que debían componer este cuerpo, aunque esta cuestión no era baladí ni su importancia escapó a la atención de los diputados<sup>83</sup>. Lo interesante para nosotros es la concepción que algunos diputados tenían de la Dirección General de Estudios.

Así, el diputado Martel, miembro de la Comisión, considera que el número de nueve miembros propuesto es adecuado «para las obligaciones que se les impone», entre las que el diputado incluye la formación de planes y reglamentos de enseñanza, que «los hará el Gobierno por medio de esta Dirección, a cuyo cargo está el proponerlos»<sup>84</sup>. Ante esta afirmación, que sin duda iba más allá de lo constitucionalmente previsto, tomó la palabra el diputado González Allende para pedir que se leyera el artículo 370 de la Constitución a fin de «hacer ver que la facultad de formar planes y reglamentos para la instrucción pública correspondía exclusivamente a las Cortes, pareciendo que había contradicción entre lo que establecía la Constitución y lo que la comisión proponía»<sup>85</sup>. En nombre de la Comisión constatará Martínez de la Rosa, diciendo que «para que los reglamentos obligasen y tuviesen fuerza de tales, era necesario que las Cortes lo aprobasen, y que debiendo

<sup>81</sup> DSC, legislatura de 1820, sesión del 23 de julio de 1820, tomo I, número 18, p. 248.

<sup>82</sup> *El Censor, periódico político y literario*, nº 13, 28 de octubre de 1820, pp. 12-13.

<sup>83</sup> El diputado Rey, partidario de un número muy estricto de miembros, recordará que «para deliberar es oportuno que haya muchos, pero para dirigir es mejor que sean pocos». DSC, sesión del día 11 de junio de 1821, tomo III, número 102, p. 2186. En el fondo late un problema que tendrá un gran alcance para la Administración educativa posterior, a saber, si la responsabilidad de la ejecución se va a otorgar a órganos unipersonales, o al menos muy restringidos en cuanto a su número, o a órganos colegiados.

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 2186. Aunque en 1821 las tendencias políticas están ya definidas, no existen aún partidos políticos ni ideologías muy precisas. Ello explica que existan contradicciones y ambigüedades, tales como las del diputado Martel, muy restrictivo en materia de libertad de enseñanza, y por tanto proclive a cierto estatismo, y expansivo en cuanto a las funciones de la Dirección General de Estudios, máximo órgano director del sistema educativo nacional.

<sup>85</sup> *Ibidem*. La única noticia que nos da el *Diccionario...*, o. c., es que Manuel Luis González Allende era diputado del trienio por Zamora.

pasarse a las mismas los que formase la Dirección general de estudios para su aprobación, se verificaba que las Cortes los daban, sin que en esto hubiese contradicción alguna con la Constitución»<sup>86</sup>. ¿Se trataba, pues, de un error de expresión o suponía un deseo de fortalecer al máximo la Dirección General de Estudios como organismo independiente?

Hay otro aspecto digno también de mención. En el artículo 106 del proyecto se incluía, como una de las funciones de la Dirección General de Estudios, la de «dar cuenta a las Cortes del estado de la enseñanza pública en una Memoria, que deberá leerse en el Congreso por uno de los directores, imprimirse y circularse»<sup>87</sup>. El diputado Victórica indicará, sin embargo, que era «inconstitucional el que los directores viniesen al Congreso a leer la Memoria que se prevenía, pues la Constitución prescribe que por cada Ministerio se lea la respectiva, y al de Gobernación de la Península pertenece la materia de estudio»<sup>88</sup>. Abundará en ello el diputado Zapata porque «ni a los directores del Crédito público, sin embargo de lo interesante de su ramo, se les permitía leer en el Congreso su Memoria, sino que la remitían por medio del Gobierno»<sup>89</sup>. Aunque este fue el criterio que se impuso y el que pasó a la redacción definitiva del reglamento general<sup>90</sup>, ¿existe aquí también otro error, esta vez en la redacción del proyecto?, ¿hay en realidad una pugna subliminal entre los que deseaban fortalecer el papel de la Dirección General de Estudios y los que trataban de reforzar el poder del Gobierno? Me parece que son muchas coincidencias. En mi opinión, estas tendencias existían, con menor peso en las Cortes de Cádiz, con mayor presencia en el trienio<sup>91</sup> y de modo definitivo en la tercera etapa constitucional, justo la que va a dar paso al nacimiento efectivo del sistema educativo estatal.

## V. UN GIRO COPERNICANO: LA CONFIGURACIÓN DE UN SISTEMA EDUCATIVO ESTATAL

En el breve período que va de 1834 a 1837 se afirman las bases del nuevo Estado liberal, aunque será necesaria una década moderada, la de 1844-1854, para su

<sup>86</sup> *Ibidem*. Efectivamente, el artículo 106 del proyecto respetaba las atribuciones de las Cortes.

<sup>87</sup> Artículo 106 del proyecto, función octava. DSC, *loc. cit.*, p. 1793.

<sup>88</sup> DSC, legislatura de 1821, sesión del 12 de junio de 1821, tomo III, número 105, p. 2211. Miguel Victórica, según el *Diccionario...*, o. c., era liberal de los tiempos de Cádiz, diputado por Baleares en el trienio y anillero.

<sup>89</sup> *Ibidem*. De Juan Francisco Zapata sabemos que fue secretario de la Sociedad Económica de Sevilla y diputado en el trienio por esa ciudad. Véase *Diccionario...*, o. c., p. 713.

<sup>90</sup> Véase el artículo 101 del reglamento general, donde se incluye como una de las facultades de la Dirección la de «dar cuenta anualmente a las Cortes del estado de la enseñanza pública en una memoria, que deberá pasarles por medio del Gobierno.» Véase *Historia de la educación...*, p. 56.

<sup>91</sup> Sería preciso un estudio biográfico de los protagonistas menos conocidos del trienio para poder ratificar la hipótesis que venimos manteniendo. El *Diccionario biográfico del trienio liberal*, dirigido por Gil Novales, a pesar del extraordinario esfuerzo que supone y del notable avance que ha significado para la historiografía en general, no incide lógicamente en el ámbito específico de la historia de la educación. De todas formas, no deja de ser relevante que varios de los diputados de tendencia estatista sean registrados en el *Diccionario* como anilleros.

consolidación. Pero en esos tres largos años se ponen los fundamentos de un incipiente mercado nacional, se crea una organización llamada a vertebrar la nueva Administración pública del Estado liberal y se consagran los logros en una nueva constitución. También en estos años se gesta el gran golpe de timón que va a suponer el triunfo en España del liberalismo doctrinario.

La implantación del Estado liberal es, no lo olvidemos, fruto de un triunfo militar. Pero este éxito, debido a una larga guerra civil de siete años de duración, no se produce sin que también en el interior de la España liberal haya convulsiones, motines, asonadas y pronunciamientos que se suceden sin cesar. La burguesía hogareña de que nos hablaba Jover ya no es la burguesía de los años del trienio. El exilio, el conocimiento vivido de la Europa de la época y la situación interna inclinarán a la incipiente burguesía al pacto político y a la búsqueda de un régimen liberal que concilie las conquistas políticas con el orden y la propiedad.

La Constitución de Cádiz hizo de la soberanía nacional el cimiento del nuevo régimen político. Pero la soberanía de la nación era un dogma político de difícil conciliación con la realidad europea y de imprevisibles exigencias políticas en el interior. La respuesta a este dilema fue la importación del liberalismo doctrinario que, como es sabido, había difuminado el concepto de nación en Francia para erradicar las consecuencias democráticas inherentes a la soberanía nacional<sup>92</sup>.

¿Qué instrumentos políticos utilizó el liberalismo moderado para realizar este cambio ideológico? En primer lugar, al igual que en Francia, identificó a la nación con la corona mediante la teoría del poder moderador<sup>93</sup>. Benjamin Constant, para evitar los peligros de una contienda entre los tres poderes clásicos del Estado y para hacer efectiva la existencia de frenos y contrafrenos, había abogado por la necesidad de un poder neutro que, por estar situado por encima de los demás poderes, pudiera realizar el papel de árbitro y de moderador de las instituciones. Ese poder era para Constant la corona: si «la acción del poder ejecutivo es peligrosa, el rey destituye a los ministros; [si] la acción de la cámara hereditaria se convierte en perjudicial, el rey le da una nueva tendencia creando nuevos pares. [Si] La acción de la cámara electiva aparece amenazadora, el rey hace uso de su *veto*, o la disuelve. Y finalmente, si incluso la acción del poder judicial es molesta en cuanto que aplica a los casos particulares penas generales demasiadas severas, el rey atempera esta acción por su derecho de gracia»<sup>94</sup>. Como es sabido, en la teoría de Constant el monarca es constitucional, reina pero no gobierna, y reinar consiste precisamente en ejercer esa función arbitral. Sin embargo, la práctica política española con-

<sup>92</sup> Sigue sin ser superado al respecto el magnífico libro de LUIS DIEZ DEL CORRAL: *El liberalismo doctrinario*, cuya primera edición a cargo del Instituto de Estudios Políticos fue en 1945; la cuarta edición, ahora del Centro de Estudios Constitucionales, es de 1984.

<sup>93</sup> Recientemente se ha publicado entre nosotros un importante libro sobre el pensamiento de Benjamin Constant, uno de los teóricos del liberalismo de mayor influencia sobre los doctrinarios, tanto franceses como españoles, especialmente a través de su teoría del poder moderador. Véase MARÍA LUISA SÁNCHEZ-MEJÍA: *Benjamin Constant y la construcción del liberalismo posrevolucionario*, Madrid, Alianza Universidad, 1992.

<sup>94</sup> Citado en SÁNCHEZ MEJÍA, o. c., p. 188. La cursiva es del original.

vertiría pronto la teoría del poder moderador en el robustecimiento del poder del rey mediante el uso y abuso de su potestad de designar los gobiernos y de disolver las cámaras.

Al lado de un poder real fuerte, un partido que busque posiciones de centro<sup>95</sup>: he aquí el segundo elemento del cambio político iniciado en 1834. El tercer elemento será la sustitución de la doctrina de la soberanía nacional por la soberanía de la inteligencia. Donoso Cortés refuerza en esos años esta teoría: no es la voluntad nacional la que debe ostentar la soberanía, sino la inteligencia; son los mejores los que deben gobernar. Pero la inteligencia solo se manifiesta en los que han sabido acceder a la propiedad, o han sabido conservarla, y en los que han demostrado su capacidad —las profesiones liberales—. Propietarios y lo que la época llama «las capacidades» son ahora la base del poder político.

La confluencia de los elementos señalados produjo el fruto deseado: el concepto democrático de nación quedó desdibujado, lo que inevitablemente deja su sello en la concepción del liberalismo moderado sobre el sistema público de educación. La concepción doceañista de un sistema educativo *nacional* va a dejar paso definitivamente a un sistema educativo *estatal*, es decir, a un sistema creado, organizado, controlado y dirigido por el poder ejecutivo del Estado al servicio último de sus propios fines.

Pero no es sólo el dogma de la soberanía nacional, puntal del liberalismo democrático de Cádiz, el que se tambalea ahora. También se va a alterar la tríada clásica —igualdad, libertad y propiedad— sobre la que se asentó la Constitución gaditana. Hay una reordenación y una reelaboración de los principios de esta tríada, algunas de cuyas consecuencias hemos visto asomar ya en el trienio constitucional<sup>96</sup>. Ahora, propiedad, libertad e igualdad, justamente por este orden, van a ser el sustento del sistema político, económico, social y educativo del nuevo mundo liberal.

La propiedad había estado presente en la construcción política de los diputados de Cádiz, pero ello no impidió la proclamación del sufragio universal indirecto, sustituido ahora por el sufragio censitario que, como es sabido, se basa en la propiedad (la única excepción será la apertura a las *capacidades*). El sufragio censitario será, pues, el instrumento político para articular la soberanía de la inteligencia. Las consecuencias en educación serán inevitables: la propiedad, que para los diputados gaditanos no fue nunca un obstáculo para nadie —de ahí la gratuidad en todos los grados de la enseñanza—, será ahora la barrera que marque la división del nue-

<sup>95</sup> Esta es otra de las aportaciones de Constant, el «partido medio», un partido que debe situarse entre las facciones extremas, lejos del absolutismo político pero también distante del radicalismo liberal.

<sup>96</sup> Antonio Elorza realizó hace ya tiempo un valioso trabajo sobre la génesis del moderantismo en estos años del trienio, al que ahora nos remitimos. Véase ANTONIO ELORZA: «La ideología moderada en el trienio liberal», *Cuadernos Hispanoamericanos*, núm. 288, junio 1974, pp. 584-650 (este trabajo ha sido incluido en la obra del mismo autor, *La modernización política en España*, Madrid, Endymion, 1990, capítulo III).

vo sistema educativo en dos tramos distintos: la enseñanza primaria para los desposeídos, las enseñanzas secundaria y superior para los propietarios y las capacidades. Más aún, como veremos de inmediato, la primacía de la propiedad –baluarte frente al desorden y la inestabilidad– afectará a la educación no sólo en lo que concierne a la igualdad, sino también a la libertad.

No es el momento de estudiar ahora todas las implicaciones educativas que supuso este giro del liberalismo español<sup>97</sup>. Bástenos, para terminar este trabajo, con exponer brevemente los principios básicos que presidieron el nacimiento efectivo del sistema educativo estatal.

El plan del duque de Rivas, aprobado por decreto del Gobierno en 1836, es sin duda un texto singular: no tuvo apenas vigencia pero su influencia determinó los rasgos básicos del nuevo sistema educativa que se construye entre 1838 –ley Someruelos– y 1845 –plan Pidal–. Más aún, la ley Moyano de 1857 le es tributaria en su espíritu y en buena medida en su literalidad. Pero a nosotros ahora, más que el plan de 1836, nos interesa la justificación oficial que acompañó a dicho plan, la *Exposición a su Majestad la Reina Gobernadora*<sup>98</sup>. En tres aspectos nos vamos a detener ahora: el abandono de la gratuidad universal, la restricción de la libertad de enseñar y la nueva organización administrativa de la educación que se preconiza en dicha exposición.

El abandono de la gratuidad ocupa un lugar destacado en la larga *Exposición*. Podrían seleccionarse múltiples párrafos de la misma: ¡hasta tal punto precisaban los moderados convencer de la necesidad de este giro! He aquí, sin embargo, el nervio de la justificación: «La obligación del Gobierno crece: 1º a medida que la instrucción ha de abarcar mayor número de individuos; y 2º conforme en éstos escasean los medios de adquirirla. Por el contrario, la misma obligación disminuye al paso que siendo menos los que se dedican a determinadas ciencias, conviene dejar su estudio únicamente a los que tienen medios para costearlo. Esta obligación del Gobierno es como una pirámide, que, empezando en una ancha base, formada por los menesterosos, disminuye a proporción que va aumentando su altura, y creciendo la riqueza de los particulares»<sup>99</sup>.

<sup>97</sup> Me he ocupado ampliamente de ello en mi trabajo «Reflexiones sobre la formación del Estado liberal y la construcción del sistema educativo liberal (1834-1857)», en el libro colectivo coordinado por LEONCIO VEGA GIL: *Moderantismo y educación en España. Estudios en torno a la ley Moyano*, Zamora, Instituto Florián de Ocampo, 1995, pp. 39-64.

<sup>98</sup> La *Exposición* no fue publicada en la colección de *Decretos de la Reina Nuestra Señora doña Isabel II, dados en su real nombre por su augusta madre la Reina Gobernadora*, cuyo tomo XXI se limita a insertar el real decreto de 4 de agosto de 1836 aprobando el plan general de instrucción pública. El texto íntegro se publicó en el suplemento a la *Gaceta de Madrid* del día 9 de agosto de 1836. Posteriormente fue reproducido, amplia pero no íntegramente, en la obra de J. M. SÁNCHEZ DE LA CAMPA: *Historia filosófica de la Instrucción Pública en España desde sus primitivos tiempos hasta el día*, Burgos, 1871, tomo II, pp. 135-154, si bien debe advertirse que la omisión afecta a algunos párrafos importantes.

<sup>99</sup> Véanse ésta y las demás citas en el suplemento de la *Gaceta de Madrid* citado (las páginas del suplemento no están numeradas por lo que la remisión es genérica).

Podrá deducirse de este texto crucial que los moderados van a volcarse en la instrucción primaria, «que es la única que debe generalizarse», pero el largo gobierno de los moderados mostraría el gran abandono de la primera enseñanza —sólo gratuita para los que pudieran probar su pobreza— y la preocupación casi obsesiva del liberalismo español por la enseñanza secundaria —que ya no será la prolongación de la primaria sino fundamentalmente una etapa preparatoria de la superior— y una atención mayor para la Universidad. Ciertamente, los moderados españoles podrían haber justificado el abandono de la gratuidad por razones financieras —como hicieron los diputados del trienio—, pero la verdad era que, como he dicho en otro lugar, en un sistema político cada vez más volcado hacia la propiedad y el orden no se podía edificar un sistema público de educación sobre el principio de igualdad. El liberalismo moderado no fue igualitario en educación porque ideológicamente no podía serlo.

El otro gran abandono afecta al principio de libertad de enseñar. Es cierto que la *Exposición* hace un canto a la libertad de la iniciativa privada —«la educación privada impide que la pública se llegue a apoderar de la inteligencia y la esclavice, haciéndola solo servir al triunfo de ciertas ideas»— y una defensa de la libertad de cátedra —«el pensamiento es de suyo la más libre entre las facultades del hombre»—, pero luego el plan de estudios impone por primera vez restricciones importantes a las enseñanzas primaria y secundaria, al mismo tiempo que abre el camino para el monopolio del Estado en materia de enseñanza universitaria.

Es cierto que con estos recortes a la libertad de creación de centros docentes se trataba de impedir determinados abusos que ya se habían manifestado, y es cierto también que el plan de 1836 no hacía sino incorporarse a la tendencia europea de someter la iniciativa privada al principio de previa autorización administrativa, pero también lo es que los recortes impuestos eran una manifestación más de la tendencia estatificadora que se estaba imponiendo en el moderantismo español. Hablar aquí de liberalismo autoritario, como ha hecho Antonio Elorza, no me parece excesivo. Más aún si no nos olvidamos de las restricciones a la libertad de cátedra que culminarán en la «cuestión universitaria».

Finalmente, la organización del nuevo sistema de educación pública va a acabar con la experiencia de la Dirección General de Estudios alumbrada por los diputados gaditanos. El resultado va a ser la creación de una Administración educativa fuertemente centralizada, nervio nuclear del nuevo sistema educativo estatal. Así lo justificaba la famosa *Exposición*: « Todos los planes formados hasta ahora en España han admitido un cuerpo superior directivo de los estudios: pero, Señora, semejante cuerpo es contrario a los buenos principios de la administración generalmente reconocidos en el día, porque reúne atribuciones deliberativas y ejecutivas que deben de estar separadas [...] La acción ejecutiva en materia de estudios, como en todos los ramos de la administración, corresponde solo al Gobierno [...] la verdadera Dirección, en la parte ejecutiva, debe ser la sección encargada de este ramo en la Secretaria de la Gobernación del Reino».

Al abandono de la gratuidad, a la limitación de la libertad de enseñanza, a la configuración de una incipiente administración educativa encargada de gestionar

el nuevo sistema educativo, se le añadirían otros rasgos que irían delimitando el nuevo sistema educativo estatal: inclusión en el presupuesto del Estado de la partida de instrucción pública, funcionarización de la profesión docente, articulación de un sistema estadístico de recogida de información, uniformidad exhaustiva de los planes de estudio, establecimiento de una red propia de centros estatales, creación del cuerpo de inspectores de enseñanza primaria como agentes de información y de control, y, finalmente, aparición de un instrumento de comunicación e influencia sobre la profesión docente<sup>100</sup>. En realidad, los que soñaron con la creación de un sistema educativo *nacional*, sometido al parlamento pero ajeno a las políticas de los diferentes gobiernos, fueron vencidos no sólo por los que defendieron, al principio tímidamente, un sistema educativo *estatal*, sino por la propia realidad, que, en un nuevo sistema europeo de relaciones entre Estados nacionales o consolidados, impuso la estatalidad de la educación. En el caso español fueron los factores políticos los que impusieron en 1812 el modelo gaditano de creación de un sistema educativo *nacional*, y fueron también factores políticos, internos y externos, los que inclinaron la balanza en 1836 hacia el modelo doctrinario partidario de la erección del sistema educativo *estatal*. De esta forma, los liberales abandonaban la senda heterodoxa surcada en 1812 y volvían a la vieja familia liberal europea partidaria de los sistemas educativos *estatales*.

<sup>100</sup> Aunque hay algún artículo sobre este tema, se echa de menos, que yo sepa, una buena investigación sobre el *Boletín Oficial de Instrucción Pública*, surgido en 1841. El Boletín, posiblemente a imitación de *Le Manuel Général*, creado en 1832 por Guizot, fue probablemente un poderoso instrumento del Gobierno para influir sobre el profesorado estatal, así como un medio para legitimar su propia política. El número 1, aparecido el 28 de febrero de 1841, dice expresamente que, entre los objetivos del Boletín, está el de «producir el convencimiento, determinar la voluntad y facilitar la ejecución» de las disposiciones legales (BOIP, tomo I, Madrid, Imprenta Nacional, 1841, p. 2).

