

CENTRALISMO Y AUTONOMIA
EN LOS SISTEMAS EDUCATIVOS
HISPANOS (1813-1857)

Para los hombres de las Cortes de Cádiz (1812) no es tanto la causa de nuestra decadencia la poca preparación técnica o la mala administración en la economía, cuanto la falta de educación e instrucción del pueblo. No ha de causar extrañeza, por tanto, que, mientras éste luchaba contra el invasor, aquéllos acepten sus ideas. A ello alude Gil de Zárate cuando expresa: «... y cuando la invasión francesa nos dejó más libres y entregados a nosotros mismos, vióse que los partidarios de las mudanzas en la constitución del Estado eran más numerosos y fuertes de lo que podía esperarse»¹.

De este modo, y en expresión de Fernández Carvajal, pedagogía y política forman, a principios del XIX, un cuerpo único.

Y es que el reformismo pedagógico decimonónico, en su línea de regeneración, tenderá a formar un nuevo hombre español, capaz de sostener el recién estrenado sistema constitucional regenerador de la patria. Esta es la razón por la que los diversos y múltiples planes de instrucción pública (1813-1857) quedan impregnados de las actitudes moderadas o progresistas, según el partido de donde procedan, «pues la cuestión de enseñanza es cuestión de poder, ya que el que enseña domina», en expresión de Gil y Zárate.

Se inaugura un nuevo régimen, mas, hasta la muerte de Fernando VII, trastornado por las secuelas del antiguo.

UN ORGANISMO AUTÓNOMO, EN LA ENSEÑANZA

Si la Constitución de Cádiz, promulgada por Decreto de 14 de marzo de 1812, comienza por una solemne declaración católica, ello, sin duda, es para intro-

¹ GIL Y ZÁRATE, A., *De la instrucción pública en España*, Madrid, Imp. del Col. de Sordomudos, 1855, t. I, p. 50.

ducir a su amparo los principios más liberalistas². Sorprende, sin embargo, la escasa atención legislativa que se presta a la enseñanza. Es el título IX, en sus artículos 366 al 371, en un capítulo único, el dedicado a la enseñanza. Acaso sea más sencillo en los inicios de la reforma liberal —con aparentes visos de religiosidad—, para no chocar con lo que Aranguren denomina «catolicismo político», una serie de puntos programáticos que se prestan a ulteriores desarrollos.

¿Qué otros signos ostenta el artículo 366 con su pretendida uniformidad de la enseñanza, explicación de la Constitución en los centros docentes, sino el dominio de la enseñanza según los principios liberales y la más íntima relación y dependencia con el régimen y constitución política del Estado? Asegura la uniformidad, se señala una dirección general de estudios «bajo la autoridad del Gobierno» (art. 369), a la que compete la inspección de la enseñanza, siendo misión de las Cortes el arreglo de la instrucción pública por medio de «planes y estatutos especiales» (art. 370)³. Es así como la Constitución de 1812 se convierte en el germen de un auténtico centralismo, signo predominante en los planes de estudio del XIX, más o menos acusado, según el partido que ostente el poder: liberal o moderado.

Efectivamente, en 1813, Quintana (1772-1852), miembro de la Junta⁴ creada por la Regencia (Orden de 18 de junio de 1813), redacta un *Informe*, fechado en Cádiz el 9 de septiembre de 1813, en el que insiste en el establecimiento de los estudios morales y políticos y solicita se una a ellos «el estudio y la experiencia» de la Constitución Española, que es una consecuencia de los principios que en ella se enseñan.

Tras señalar, siguiendo de cerca el *Rapport* de Condorcet, las bases generales de la enseñanza, que debe ser universal, uniforme, gratuita y libre⁵, permite la enseñanza privada, «escuelas particulares», abogando por el principio de la libertad de enseñanza:

«En fin, la libertad de enseñar, declarada a todos los que tengan discípulos que quieran ser instruidos por ellos, suple por la insuficiencia de medios para universalizar la instrucción, si se permite hablar así. No pudiendo el Estado poner a cada ciudadano un maestro de su confianza, debe dejar a cada ciudadano, en justa y necesaria libertad, elegirlo por sí mismo. Así, las escuelas particulares suplirán, en muchos parajes, la falta de las escuelas

² Véase a este respecto *Constitución sin máscara. Verdadera idea de la Constitución abortada en Cádiz en el año 1812, muerta en 1814, resucitada por medio de puñales en 1820 y enterrada en 1823*, Zaragoza, Imp. de Fco. Magallón, 1825.

³ *Constitución política de la monarquía española. Promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812*, Granada, 1836, pp 113-114. Cf. Colección de Decretos y Ordenes que han expedido las Cortes generales y extraordinarias, t. II, Madrid, 1820-21, p. 188.

⁴ Constituían la Junta: Martín González de Navas, José Vargas Ponce, Eugenio Tapia, Diego Clemencín, Ramón de la Cuadra y Manuel José Quintana. En 17 de abril de 1814, Martínez de la Rosa presenta la minuta de decreto, y por la solicitud de Vargas se autoriza su impresión.

⁵ QUINTANA, M. J., *Obras Completas*, Madrid, Rivadeneyra, 1861, pp. 176-178.

públicas, y la instrucción ganará en extensión y perfección, lo que gane en libertad y desahogo.»⁶

Libertad y desahogo amenazados por el monopolio de la Iglesia sobre la enseñanza: «¿Cómo, por otra parte, proponer ni esperar mejora alguna en la instrucción pública de un país sujeto al influjo de la Inquisición y en donde el que se atrevía a hablar de imprenta libre era tenido por delirante, cuando no por delincuente?»⁷

Tras estos intentos de autonomía insinuada y manifiesto matiz secularizador, Quintana pretende racionalizar la enseñanza con la erección de la Dirección General de Estudios, como organismo autónomo frente al Estado...: «y la administración económica y gubernativa de todos los estudios debe estar a cargo de un cuerpo que atienda a ella bajo reglas fijas y conformes»⁸. Reglas que conforman un centralismo disfrazado de autonomía, donde es el ideólogo, más que el político y legislador normativo, el que está presente. De este modo, a la Dirección General corresponde además:

«Atender a la buena distribución y versación de los arbitrios destinados a la instrucción, intervenir en las oposiciones de las cátedras, formar los planes y reglamentos de organización, cuidar de la mejora de los métodos y de la redacción de buenas obras elementales, atender al buen uso, distribución y aumento de las bibliotecas públicas del reino, visitar los establecimientos de enseñanza, dar, en fin, anualmente, cuenta a las Cortes y a la nación del estado de la instrucción pública...»⁹.

¿Cabe pensar en una autonomía pedagógica, no ya económico-administrativa? Quintana, al menos, pretende dejar de manifiesto la no supeditación de la Junta al Gobierno: «La Junta insiste mucho en esta independencia que la Dirección General debe disfrutar en el ejercicio de sus atribuciones»¹⁰. Cabría objetar, no obstante, cómo la Constitución supedita las funciones de la Dirección al Gobierno, a lo que Quintana responde: «pero esta autoridad se ejercerá debidamente, reduciéndola únicamente a despachar los títulos, promulgar reglamentos... Fuera de estos extremos, toda intervención, todo influjo del Gobierno sobre los estudios producirá en ellos arbitrariedad y tiranía»¹¹.

El 7 de marzo de 1814, la Comisión de Instrucción Pública presentaba a las Cortes un *Dictamen y Proyecto de Decreto* sobre el arreglo general de la enseñanza pública, que pretende ser un reglamento general normativo de ésta y que, más tarde, servirá de calco al *Reglamento General de Instrucción Pública de 29 de junio de 1821*.

El regreso de Fernando VII, el 13 de mayo de 1814, dejó sin efectividad

⁶ Ibidem, p. 178.

⁷ Ibidem, p. 176.

⁸ Ibidem, p. 188.

⁹ Idem.

¹⁰ Idem.

¹¹ Idem.

dicho *Dictamen y Proyecto*, dado que la primera medida del monarca fue la anulación legislativa a partir de las Cortes de Cádiz.

Nada digno de mención cabe destacar en este período (1814-1820), a no ser la restauración de la Compañía de Jesús, el mal estado de la enseñanza primaria, algunos decretos y órdenes para su remiendo, la implantación del *Plan Caballero*, de 1807, para las Universidades, supresión de algunas de ellas y la creación de algunos centros de carácter científico, tales como el Museo de Ciencias Naturales, Cátedras de Física, Química y Astronomía, etc.

LA DESCENTRALIZACIÓN «CUANTITATIVA» COMO META

La etapa liberal de 1820 a 1823 se caracteriza por el afán de conseguir lo que no se pudo en las Constituyentes de Cádiz. El primer dictamen que presenta la Comisión de Instrucción Pública, en sesión de 20 de julio de 1820, anula toda legislación del período absolutista, ya que «destruyó todas las disposiciones adoptadas en muchos años para purgar las escuelas de las doctrinas subversivas a los derechos de la Nación y del trono y establecer las reglas de la buena moral y de la jurisprudencia española»¹².

Del mismo modo, el dictamen establece, por el Decreto de 6 de agosto de 1820, que la enseñanza vuelve al estado de 1814, es decir, al Plan de Estudios de 12 de julio de 1807, y ello mientras se elabora un plan general de instrucción pública.

Tras casi un año de discusiones, se inicia el 23 de julio de 1820; el Proyecto se presenta a las Cortes el 19 de octubre del mismo año, tomando como base el *Proyecto de Decreto de Instrucción Pública de 7 de marzo de 1814*. Introducidas algunas modificaciones, a petición de Muñoz Torrero y de Sancho y Tapia, se somete a nueva discusión en junio, para ser aprobado, como *Reglamento General de Instrucción Pública*, por Decreto de 29 de junio de 1821¹³.

Dividido en 12 títulos y 130 artículos, dedica los ocho primeros a las bases generales de la enseñanza; tras distinguir entre enseñanza pública, «costeada por el Gobierno o dada por cualquier corporación con autorización del Gobierno», y privada, «extensiva a toda clase de estudios y profesiones», proclama para la primera la gratuidad y uniformidad en métodos y textos. Mantiene el sistema de oposiciones en la capital del reino, así como la Universidad Central, y la Dirección General de Estudios como organismo central administrativo y técnico, que se crea «para que marche todo el mecanismo de la enseñanza por un plan uniforme»¹⁴.

Rígido centralismo en la enseñanza pública, que, ciertamente, choca con

¹² *Colección de los decretos y órdenes generales de la 1.ª legislatura de las Cortes ordinarias de 1820 y 21*, Madrid, 1821, t. VI, pp. 224-34.

¹³ Vid. «Reglamento...», en *Colección...*, t. VI, pp. 363-381.

¹⁴ Título VII, art. 84.

el principio manifestado por su inspirador, Quintana, en el *Informe* de 1813: «toda intervención, todo influjo del Gobierno sobre los estudios, producirá los efectos de la arbitrariedad y tiranía».

Pese a todo, puede vislumbrarse en el *Reglamento* ciertos visos de descentralización cuantitativa, término acuñado por Giner de los Ríos¹⁵, al dejar la enseñanza privada «absolutamente libre, sin ejercer sobre ella el Gobierno otra autoridad que la necesaria para hacer observar las reglas de buena policía, establecidas en otras profesiones igualmente libres»¹⁶. Ciertamente que los profesores de la enseñanza privada han de demostrar su idoneidad ante el tribunal nombrado por la Dirección General, y sus discípulos han de «examinarse por los respectivos maestros de las Universidades o Escuelas Especiales en cada una de las materias en que habían sido instruidos»¹⁷, lo que reduce la pretendida autonomía.

Por otro lado, esta descentralización cuantitativa, «que se satisface con atraer a los estados menores, por decirlo así, las atribuciones del central», se hace efectiva al entregar, calcado de la autonomía municipal y provincial, la primera enseñanza a los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales¹⁸. Y aún nos atreveríamos a apuntar una cierta autonomía docente y administrativa de la primera enseñanza al señalar el *Reglamento* la celebración de oposiciones y nombramiento de maestros en las capitales de provincia y en los Ayuntamientos, siendo las Diputaciones las encargadas de la administración y de fijar la «renta anual de los maestros». Incluso el artículo 127 aboga «por una administración —de la enseñanza en general— con independencia del Estado». Serías dificultades económicas impidieron su implantación¹⁹; sin embargo, supone, a pesar del control centralista que respira, la autonomía de la enseñanza como poder público y el objetivo a imitar de planes posteriores.

CENTRALIZACIÓN COMO REACCIÓN

No satisfizo al Monarca el Reglamento de 1821, como puede apreciarse en su Real Decreto sobre el Plan General de Estudios, de 14 de octubre de 1824, en el que deja constancia de su actitud frente a la política pedagógica constituyente:

«Sobrevino la terrible calamidad de marzo de 1820..., aparecieron luego los que decían ser legisladores y, sin contar conmigo, y auxiliándose de todos

¹⁵ GINER DE LOS RÍOS, F., «La verdadera descentralización en la enseñanza del Estado», en *B.I.L.E.*, n.º 214 (1886), pp. 6-10.

¹⁶ «Reglamento...», título I, art. 4.º

¹⁷ *Ibidem*, arts. 6 y 8.

¹⁸ *Ibidem*, arts. 15, 17 y 18.

¹⁹ Para el año económico de 1822-23, en que debía cumplirse el Reglamento (Decreto de 28 de junio de 1822), se dio un presupuesto de 4.004.948 rv., cuando ya para el plan de 1814 se solicitaban 30.000 rv.

los genios de la rebelión, trabajaron en razón inversa para viciar y corromper las enseñanzas con la ponzoña de las doctrinas anárquicas e irreligiosas»²⁰.

De este modo, la reacción absolutista de 1 de octubre de 1823 suprime toda la legislación anterior, a la vez que, por Real Decreto de 13 de febrero de 1824, se ordena establecer la Junta creada en 1 de febrero de 1815 para la urgente formación de un plan general de estudios²¹.

Es así como surge el *Plan Literario de Estudios, de 14 de octubre de 1824*, más conocido por «Plan Calomarde», ministro que lo suscribe. Con 32 títulos y 342 artículos, es el más fiel reflejo normativo del control centralista al servicio de la Monarquía y de la Iglesia, ostentando las notas, amén de centralista, burocrático, político y secularizador.

El título I, en su artículo 1.º, explicita taxativamente el centralismo administrativo: «El arreglo general de gobierno interior y económico y la disciplina moral y religiosa serán uniformes en todas las universidades»; su carácter político es manifiesto:

«A los juramentos prescritos... se añadirán los dos siguientes: Primero. Enseñar y defender la soberanía del Rey Nuestro Señor y los derechos de su Corona. Segundo. No haber pertenecido ni haber de pertenecer jamás a las sociedades secretas reprobadas por las leyes.»²²

No menos patente resulta su radical intención secularizadora al declarar que:

«Los Seminarios Conciliares quedan incorporados a las respectivas Universidades, bajo las declaraciones siguientes: Primera. El Plan Literario de Estudios, las asignaturas de Cátedras, matrículas, exámenes, duración de curso, academias, horas y métodos de enseñanza serán los mismos que en las Universidades, y sólo así gozarán los Seminarios el beneficio de la incorporación.»²³

Añádanse las funciones otorgadas a la Junta Económica (tít. XIX, art. 256), la elección del Rector, directamente por el Rey (tít. XXIV, art. 230), la acción fiscalizadora del Rector (tít. XXX, art. 293), la uniformidad en los métodos de enseñanza, implantación de textos, horarios fijos (tít. XX, arts. 98-109) y quedará completa la más absoluta centralización de la enseñanza a todos los niveles.

Menos centralizador, en algunos aspectos, se manifiesta el *Plan y Reglamento de Escuelas de Primeras Letras, de 16 de febrero de 1825*, suscrito asimismo por Tadeo Calomarde, al decretar que:

²⁰ *Decretos del Rey Nuestro Señor Don Fernando VII*, Madrid, 1825, p. 230.

²¹ Formaban parte de la Junta: Francisco Marín, Felipe Sobrado; José Cabanilles, Francisco Ibáñez de Leyba, Bruno Villaino, Sancho Llamas y Molina, José López del Pan, Fr. Manuel Martínez, debiendo oír los dictámenes sobre libros de texto de los obispos de Tarazona, Zamora, Osma y Segovia.

²² «Plan Literario de Estudios de 14 de octubre de 1824», *Decretos del Rey Nuestro Señor...*, tít. XVII, art. 167.

²³ *Ibidem*, tít. II, arts. 9 y 10.

«El gobierno, inspección y dirección de las Escuelas pertenecen al Consejo Real, y respectivamente, en la parte que se dirá, a la Junta Superior, a las de Capital de provincias, y a las de Pueblo, Inspectores de las Escuelas de primeras letras.»²⁴

Esta parte, «que se dirá», se reduce a la inspección, celebración de oposiciones, pago a los maestros y poco más, pues el Plan señala incluso la uniformidad en materias y libros de enseñanza (tít. II, arts. 14-25), métodos de enseñanza (tít. III, arts. 26-57), admisión de alumnos, días y horas de enseñanza y su distribución (tít. IV, arts. 58-71), etc.

Planes, en suma, los de Calomarde, en la línea de centralización, a la vez que nacionalización de la enseñanza, y de oposición al bando liberal, de cuyas ideas no se verá libre la Universidad calomardiana, por lo que hubo de optar por su cierre en 1830.

EL CONTROL DE LA ENSEÑANZA COMO INSTRUMENTO DE PODER

La muerte de Fernando VII, en septiembre de 1833, da paso de nuevo al partido liberal. Promulgado el Estatuto Real el 10 de abril de 1834, dos años más tarde se implantará, por tercera vez, la Constitución de Cádiz, a tenor del Decreto de 22 de mayo de 1836.

En este período (1834-1836), de serias dificultades políticas, queda la enseñanza al vaivén de las mismas. Sin embargo, el 31 de enero de 1834 se crea una Comisión Central de Instrucción Primaria para redactar el nuevo Plan de Estudios. La Comisión llevará a cabo su «Instrucción para el régimen y gobierno de las escuelas de primeras letras del Reino»; propuesta el 31 de agosto, queda publicada el 21 de octubre. En ella se propone el establecimiento de Comisiones Provinciales, de Partido, Municipales y de Exámenes, a la vez que proyecta la fundación de una Escuela Normal y un Seminario de Maestros. Corresponderá, no obstante, al ministro de la Gobernación, en el ministerio de Istúriz, el reorganizar la enseñanza. El 12 de agosto de 1836 cae Istúriz en el motín de la Granja; antes, la reina Gobernadora había sancionado el Real Decreto en el que se incluía un Plan General de Instrucción Pública, de 4 de agosto de 1836²⁵. Corta vida, pues, la del *Plan Duque de Rivas*. Obra del partido moderado; el Plan consta de 12 disposiciones y 134 artículos encaminados al más absoluto control administrativo de la enseñanza, ya que ésta es tomada como instrumento de poder y al servicio de la burguesía: «La instrucción primaria secundaria comprende aquellos estudios a que no alcanzan la primaria superior, pero que son necesarios para completar la educación general de las clases acomodadas»²⁶.

²⁴ «Plan y Reglamento de Escuelas de Primeras Letras de 16 de febrero de 1825», *Decretos del Rey Nuestro Señor Don Fernando VII*, I, n., Madrid, 1826.

²⁵ *Decretos de S. M. Isabel II*, Madrid, 1837, t. XXI, pp. 301-328.

²⁶ *Ibidem*, tít. II, art. 25.

Esta es la razón de la vuelta a los estudios humanísticos y de erudición, soslayando los de carácter técnico extensibles a las clases populares. A pesar de su marcado centralismo: «La acción ejecutiva en materia de estudios, como en todas las demás ramas de la administración, corresponde sólo al Gobierno; interponer un cuerpo entre él y los objetos administrados es añadir a la rueda una máquina innecesaria que sólo sirve para engendrar estorbos, disminuir la rapidez de los movimientos y enervar la fuerza gubernativa»²⁷. Ya pueden observarse ciertos atisbos de relativa autonomía.

Así, en la exposición a la reina Gobernadora que precede al Plan, puede leerse: «Para alcanzar estos fines es fuerza que la educación quede emancipada: en una palabra, es fuerza proclamar la libertad de enseñanza.» En la misma línea, los artículos 24 y 40 establecen el reconocimiento de la enseñanza privada, tanto en la enseñanza primaria como en la secundaria, siempre y cuando se acredite título y buenas costumbres. La creación de Comisiones de Provincia, Partido y Pueblo de que tratan los artículos 113 al 125, para dirección y régimen de la primera enseñanza, constituyen otro ejemplo. Asimismo se establece que, en «los Institutos Superiores y Facultades Mayores, no tendrán obligación los profesores de seguir texto alguno en sus explicaciones, ni podrán imponerlo a sus discípulos»²⁸. La enseñanza superior, sin embargo, está totalmente al arbitrio del Rector, cuyo nombramiento corresponde por entero al Rey.

Plan, en definitiva, el de 1836, de inspiración francesa, clasista, centralizador y que fluctúa entre lo ideológico y lo normativo, y del que Sánchez de la Campa anotó:

«Una de dos, o se miró la obra del Duque de Rivas como un meteoro de duración instantánea o se utilizó como utilizan muchos algún libro raro y desconocido casi para, sin tener mucho que discernir y menos que trabajar, tomar plaza de sabios o de entendidos.»²⁹

El 4 de septiembre de 1836 la Reina Gobernadora firmaba una Real Orden en la que expresaba: «... siendo la materia de Instrucción Pública privativa de las Cortes, se suspende la ejecución del nuevo Plan de Estudios (Duque de Rivas) hasta que aquéllas resolvieren lo que les pareciere»³⁰. Entre tanto, una comisión formada por Argüelles, Olózaga, Ferrer, González y Sancho, con fecha de 17 de diciembre de 1836, presentará las bases de la nueva Constitución; el 24 de febrero de 1837, el Proyecto, discutido el 14 de junio, es jurado por la Regenta el 18 del mismo mes y año. Constitución moderada en su esencia, democrática en la forma, tampoco sirvió para la avenencia de moderados

²⁷ «Plan General de Estudios... exposición a S. M. la Reina Gobernadora», *Decretos de S. M. la Reina Isabel II...*, p. 306.

²⁸ *Plan General de Estudios...*, sec. 2.ª, art. 85.

²⁹ SÁNCHEZ DE LA CAMPA, J. M., *Historia filosófica de la instrucción pública de España*, Madrid, 1876, t. II, p. 155.

³⁰ *Decretos de S. M. la Reina Isabel II...*, p. 372.

y progresistas, y menos para resolver los problemas de la instrucción pública, de los que se hacía mención únicamente para suprimir el título IX de la Constitución de Cádiz, dedicado a la enseñanza.

Por tanto, toda la problemática de la instrucción pública quedaba en manos de la Dirección General de Instrucción Pública. Ante el comienzo del Curso se hace un «Arreglo Provisional», el 29 de agosto, que arrastra el espíritu de 1813 y en nada mejora la enseñanza. En 1838 y 1841 se elevan a las Cortes dos proyectos: uno para la enseñanza primaria y otro para la media y superior. Se abren algunos Institutos³¹, surge la «Sociedad para propagar y mejorar la educación del pueblo»... Por fin, el 17 de septiembre de 1845, y tomando como base los dos proyectos citados anteriormente, así como el del duque de Rivas, se promulga el nuevo plan, denominado vulgarmente por el ministro que lo suscribe, *Plan Pidal*, aunque su principal artífice fuese Gil y Zárate, a la sazón en el Ministerio de Instrucción Pública, bajo el mandato de Narváez.

El objetivo fundamental del Plan es centralizar, de modo riguroso y uniforme, los centros docentes. En la línea de los planes expuestos, superada incluso, el *Plan de 1845* da por resultado una serie de hechos y situaciones que conviene recordar: los rectores, que habían sido los representantes de las escuelas en sus relaciones con el Gobierno, se convierten ahora en representantes gubernamentales encargados de la administración de las mismas (art. 139); desaparecen para siempre los claustros generales (art. 141), así como el último signo de autonomía de las Universidades, ya que su economía queda sustituida por un fondo universitario único que administra la Junta de Centralización de los Fondos, propios de Instrucción Pública (art. 150). Respondiendo a la línea uniformista, los estudios del doctorado se mantienen sólo en Madrid, así como las oposiciones (art. 100); los libros de texto (art. 48) y los programas de las diferentes asignaturas se unifican al confeccionarse las correspondientes listas oficiales (art. 48). Si bien el número de Universidades se mantiene, las de Canarias y Huesca quedan reducidas a simples Institutos (art. 67). Se suprimen algunas Facultades (art. 13); se secularizan los estudios teológicos, pues, para su validez académica, deben seguir el Plan del Gobierno (art. 70); convierte la Universidad de Madrid en Universidad Central, aunque no toma este nombre hasta 1850, lo que inducirá a Moyano a escribir: «En realidad, no hay más Universidad que la de Madrid... Las demás podrían más bien llamarse Colegios; pero, para no mortificar el amor propio de las localidades, se les llama Universidades, aunque, en esencia, no les queda más que su nombre.»

El nuevo arreglo —son palabras que se leen en la Exposición que precede al Plan— está destinado a realizar esta especie de centralización; y en el mismo lugar:

³¹ En 1837 surgen los de Guadalajara y Murcia; los de Avila, Cáceres, Logroño y Santander, en 1839; Burgos, en 1840; Albacete, Gerona, Lérida, Segovia y Soria, en 1841; Pamplona y Vitoria, en 1842; Ciudad Real y Jaén, en 1843; Cuenca y León, en 1844...

«Antiguamente, las Universidades eran independientes entre sí, hasta del Gobierno; cada cual tenía su régimen, sus métodos, sus estudios, sus programas y aun pretensiones distintas; no sólo disponían arbitrariamente de sus fondos, sino que hasta era también arbitraria la enseñanza; hoy —sigue la Exposición— no existe entre nosotros ley alguna que prescriba la libertad de enseñanza.»³²

Plan, en suma, de total control de la enseñanza al servicio del poder, ya que, como expresa su principal inspirador, Gil y Zárate, «la enseñanza es cuestión de poder, y el que enseña, domina». Para Jaime Balmes³³, el Plan no carece de servilismo económico, administrativo y docente al poder central, siguiendo las pautas y gusto francés.

HACIA UNA PERDURACIÓN NORMATIVA DE LA INSTRUCCIÓN PÚBLICA

Promulgado por Decreto, el Plan Pidal pronto va a ser objeto de modificaciones; es el caso del *Plan Pastor Díaz*, de 8 de julio de 1847, que nada notorio añade; o el de *Seijas Lozano*, de 28 de agosto de 1850

Con la Revolución de julio de 1854 accederán al poder los progresistas, que intentan llevar a término la revolución liberal burguesa, si bien no con éxito. Hay que anotar, sin embargo, el *Proyecto de 1855* remitido a las Cortes, que, sin llegar a ser discutido, servirá de precedente en 1856, una vez los moderados en el poder, al Proyecto de ley de ese mismo año, presentado por el ministro de Fomento, Claudio Moyano. No obstante, el Proyecto, que no suponía sino una perduración perfecta y normativa de planes precedentes, se aprobó sin enmienda alguna. La *Ley de 1857* sigue el espíritu de los reformadores de 1845, así como el proyecto de Alonso Martínez; su carácter, por tanto, es más burocrático que pedagógico y no tanto liberal, cuanto civil y regalista³⁴.

Su centralismo es patente: los Rectores son nombrados por el Rey (art. 261); al frente de cada Facultad habrá un decano nombrado por el Gobierno a propuesta del rector (art 270); para la enseñanza de las Facultades habrá diez Universidades: una Central y nueve de Distrito (art. 127); su uniformidad es manifiesta:

«Todas las asignaturas de la primera y segunda enseñanzas, las de las carreras profesionales y superiores y las de las Facultades, hasta el grado de licenciado, se estudiarán por libros de texto; estos libros serán señalados en listas que el Gobierno publicará cada tres años.» (Art. 86.)

Para el ejercicio del profesorado se prevé el título correspondiente, así como el ingreso por oposición para el profesorado público, salvo los casos que determine la ley (art. 87).

³² «Plan de estudios de 1845. Exposición que le precede», en SÁNCHEZ DE LA CAMPA, op. cit., p. 242.

³³ BALMES, J., *Obras completas*, Madrid, 1950, t. VII, pp. 377-419.

³⁴ *Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1857 y Reglamento General de 20 de julio de 1857*, Madrid, Nueva Ed. Oficial, Imp. del Colegio Nacional de Sordomudos, 1883.

Hay que señalar, sin embargo, su actitud no secularizadora frente al Plan de 1845: «Las obras que tratan de Religión y Moral no podrán señalarse de texto sin previa declaración de la autoridad eclesiástica» (art. 92); «de los libros que el Gobierno se propusiere señalar para ejercicios de lectura en la primera enseñanza se dará conocimiento a la autoridad eclesiástica con la anticipación conveniente» (art. 93). Es asimismo de resaltar cierta autonomía al unificar los establecimientos docentes, que se dividen en: Escuelas Primarias, Escuelas Normales, Institutos de Segunda Enseñanza, Facultades Universitarias y Escuelas Especiales, quedando la Enseñanza Universitaria a cargo del Estado; la Media, a cargo de las Provincias, y la Primaria, de los Municipios (arts. 126, 118 y 97).

Tanto la enseñanza primaria como la secundaria podrán adquirirse en escuelas públicas y privadas, e incluso, la primaria, en el hogar (art. 156); la superior, exclusivamente en Centros Estatales. La enseñanza será pública, gratuita para los que no puedan pagarla y obligatoria para todos, estando sometida a la vigilancia de la Inspección de Instrucción Pública en todos sus grados.

Es de justicia expresar cómo este conjunto, casi perfecto, de disposiciones que marca la ley logró, por encima de los vaivenes políticos, la uniformidad de los estudios facultativos y profesionales, la obligatoriedad de la enseñanza primaria, la elevación intelectual de los maestros, no de sus sueldos, y la creación de multitud de escuelas.

Se ha tildado a la ley de 1857 de reaccionaria y centralizadora, y no sin razón, mas no debe olvidarse la reglamentación concordada de la Santa Sede y las costumbres administrativas de la época.

Como alguien ha dicho, la Ley Moyano es la expresión de preceptos y reglas acertadas y oportunas, que bien pudo considerarse como la ley más perfecta de Europa. Mas quizás el indudable mérito de Moyano sea el haber elevado a categoría de ley nacional toda una serie normativa ya existente ideológicamente en otros planes.

En verdad podría afirmarse que, desde las Cortes de Cádiz a la Ley Moyano, no se puede hablar —en los sistemas educativos españoles— sino de ciertos conatos de autonomía y un auténtico centralismo al servicio de la política, absolutista o constituyente, en función del partido dominante y la actitud de la Iglesia.

