

CARACTERIZACION GENERAL DE LA FUNCION INSPECTORA DE PRIMERA ENSEÑANZA EN EL SIGLO XIX

JUAN ALFREDO JIMÉNEZ EGUIZÁBAL

Universidad de Salamanca

La presente comunicación intenta aproximarse a las coordenadas histórico-pedagógicas que configuran el desarrollo temporal de la función inspectora a lo largo del siglo XIX¹.

Una afirmación inicial nos sirve de guía interpretativa para los datos que posteriormente se relacionan. El siglo XIX, se significa, en nuestra óptica de estudio, por un planteamiento de la función inspectora de Primera Enseñanza, como una función que se va incardinando progresivamente en un principio de legalidad, que sirve de marco jurídico para la actuación del inspector durante su ejercicio profesional, y, en derivación de este principio, la línea de progreso en la constitución de la corporatividad inspectora y consecuente profesionalización. Al calificar la función inspectora como *legal* no nos referimos a una determinación constrictiva, sino a un principio de legalidad que garantiza la seguridad jurídica tanto en una dimensión personal como institucional. Igualmente, el significado de *corporatividad* no se sitúa en la línea de agrupación excluyente, «espíritu de Cuerpo que enerva y desnaturaliza»², sino en la de una «orgánica solidaridad pedagógica»³, un cuerpo de inspectores con objetivo y método comunes.

¹ Para una consulta sobre los orígenes remotos, anteriores al siglo XIX, de la inspección, véanse, entre otros: CARRILLO GUERRERO, F.: *Técnica de la inspección de enseñanza, I*. Madrid, Librería Sucesores de Hernando, 1915; COSSÍO, M. B.: *La enseñanza primaria en España*. Madrid, R. Rojas, 1915 (2.ª edición renovada por Luzuriaga); FERRER Y RIVERO, P.: *Tratado de legislación de Primera Enseñanza vigente en España*. Madrid, Librería de la Viuda de Hernando y Cía., 1887; GIL DE ZÁRATE, A.: *De la instrucción pública en España*. Madrid, Imprenta del Colegio de Sordomudos, 1855; LUZURIAGA, L.: *Documentos para la historia escolar de España*. Madrid, Junta para la Ampliación de estudios e investigaciones científicas, 1917.

² CARRILLO GUERRERO, F.: *Op. cit.*, p. 239.

³ Véase: ALVAREZ, R.; COMAS, J. y VEGA, J. de: *Manual del inspector de Primera Enseñanza*. Madrid, Publicaciones de la Revista de Pedagogía, 1934, pp. 12-16.

Desde que el poder público comienza a entender en lo referente a la instrucción popular, se perfila un organismo encargado de inspeccionar las escuelas. Diversas leyes recogidas en el libro VIII, título I, de la Novísima Recopilación, demuestran esta correspondencia⁴.

El primer tercio del siglo XIX —etapa caracterizada por una fase absolutista, salvo cortos períodos constitucionales de afirmación liberal en que aflora la idea de la educación pública en orden a configurar una nueva sociedad— en el campo de la inspección se desarrolla con un carácter local, en la medida que se hallan presentes en las disposiciones juntas y comisiones de pueblo con atribuciones inspectoras, y, fundamentalmente, administrativa —gubernativa, en palabras de Adolfo MAILLO⁵—, ya que se halla ausente un principio de legalidad en la actuación inspectora, dejando reducida la competencia de las citadas comisiones, salvo buen fin, a la exigencia, gradualmente arbitraria, de observación de determinadas prácticas y reglas.

El Real Decreto de 16 de febrero de 1825, comprensivo del primer reglamento de Primera Enseñanza, *Plan y reglamento general de escuelas de primeras letras* (Calomarde), encomienda, con las características anteriormente interpretadas, la función inspectora a una Junta superior —compuesta por un ministro del Consejo Real, un eclesiástico condecorado nombrado por el Rey, el Padre Provincial de las Escuelas Pías y dos maestros de primera clase, más un secretario sin voto⁶—, y a Juntas de pueblo. Una inspección con el distintivo *local* presente también en la *Instrucción para el régimen y gobierno de las escuelas de primeras letras del Reino* de 21 de octubre de 1834 (Martínez de la Rosa) que establece las Comisiones de provincia, de partido y de pueblo⁷.

Pero, en 1833, con el fallecimiento de Fernando VII, se posibilita el desarrollo de unas estructuras económicas, políticas e ideológicas en función del pensamiento liberal.

La fecha 31 de agosto de 1834, en que la Reina gobernadora, aconsejada por el ministro D. José Moscoso de Altamira, publicó un decreto disponiendo la formación de una comisión redactora de un plan general

⁴ Véase: CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS (EL): *Manual de Primera Enseñanza para uso de los Ayuntamientos, Juntas Locales, Maestros y Secretarios*. Madrid, Redacción de El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados Municipales, 1893, p. 64.

⁵ Véanse: MAILLO, A.: *La inspección de enseñanza primaria. Historia y funciones*. Madrid, Escuela Española, 1967; «Historia y problemas de la inspección de enseñanza primaria», *Bordón* 84-85 (1959), 17-41 (Reproducido en *Notas y Documentos* 8-9 [1963] 37-56); «La inspección técnica de Educación General Básica», *Supervisión Escolar* 17-18 (1973) 15-87.

⁶ ALVAREZ, R.; COMAS, J.; VEGA, J. de, *Op. cit.*, p. 21.

⁷ Véase ARROYO DEL CASTILLO, V.: «Evolución histórica de la inspección de enseñanza primaria», *Organización y supervisión de escuelas*. Madrid, CEDODEP, 1966, p. 214.

de instrucción primaria que, entre otras cosas, cuidase de la vigilancia en el régimen moral y administrativo de las escuelas, nos sirve de puente con el segundo tercio del siglo XIX. «La Comisión se creó, compuesta de D. Manuel Fernández Varela, presidente; del Duque de Gor, D. José Escario, D. Gregorio Sanz de Villavieja, D. Alejandro Oliván, secretario y D. Pablo Montesino, alma de la Junta e iniciador y ejecutor de la mayor parte de los trabajos que se realizaron en adelante por la misma»⁸.

Pablo MONTESINO, que integra un conjunto de liberales españoles influenciados por los movimientos reformadores europeos durante el exilio británico en el período absolutista anterior a 1834, concibe la inspección por encima de un lazo administrativo, como un vínculo moral que une a las Normales con los maestros.

Y, en efecto, a partir del origen de las Escuelas Normales —ya se incardine en el Real Decreto de 31 de agosto de 1834, ya en el *Plan General de Instrucción Pública* promulgado por Real Decreto de 4 de agosto de 1836 (Duque de Rivas) de corta vigencia y que no pudo ser llevado a la práctica, o bien, en el *Plan Provisional de Instrucción Primaria*, autorizado por Ley de 21 de julio de 1838 que hace posible la inauguración el 8 de marzo de 1839 del *Seminario Central de Maestros del Reino*, considerado como la primera Escuela Normal que se abre en España⁹— la historia de éstas y de la Inspección se conjugan mutuamente¹⁰.

En el centro de esta necesaria relación entre la Normal y la Inspección se halla la preocupación de los liberales por la formación profesional de los maestros.

En la óptica de la inspección, del mencionado Real Decreto de 1834, nace el Plan de 21 de julio de 1838 y para su aplicación el *Reglamento de las Comisiones de Instrucción Primaria* de 18 de abril de 1839, donde persisten las comisiones provinciales y locales de instrucción primaria¹¹, pero que significan el nacimiento del sentido corporativo de la inspección, hasta el extremo que el significativo autor Victoriano FERNÁNDEZ ASCARZA en su *Diccionario de Legislación de Primera Enseñanza*¹², afir-

⁸ CARRILLO GUERRERO, F., *Op. cit.*, p. 27.

⁹ Véanse, entre otros: ESCOLANO BENITO, A.: «Las Escuelas Normales. Siglo y medio de perspectiva histórica», *Revista de Educación* 269 (1982), 55-76; FERNÁNDEZ ASCARZA, V.: *Diccionario de legislación de Primera Enseñanza*. Madrid, Magisterio Español, 1924, 479-493. Palabra: *Escuelas Normales*; RUIZ BERRIO, J.: «Estudio histórico de las instituciones para la formación de profesores», *La investigación pedagógica y la formación de profesores I*. Madrid, Sociedad Española de Pedagogía, 1980, 99-120 (Ponencia presentada al VII Congreso Nacional de Pedagogía).

¹⁰ Claro ejemplo lo constituye el *Reglamento de Normales*, de 15 de octubre de 1843.

¹¹ La composición y funciones de estas comisiones puede verse en CARRILLO GUERRERO, F., *Op. cit.*, pp. 28 y ss.; COSSIO, M. B., *Op. cit.*, pp. 59-60.

¹² FERNÁNDEZ ASCARZA, V., *Op. cit.*, p. 638. Palabra: *Inspección profesional de Primera Enseñanza*.

ma que la inspección profesional de Primera Enseñanza tiene, en cierto modo, su origen en estas disposiciones.

En el párrafo tercero, artículo 29, del Plan de 21 de julio de 1838, se dejó a cargo de las Comisiones provinciales el vigilar, por lo menos anualmente, por persona de dentro o fuera de su seno, todos los establecimientos de instrucción primaria de la provincia. Al publicar el 18 de abril de 1839 el Reglamento de dichas comisiones, se les facultaba para nombrar inspectores con instrucciones determinadas, y sin sueldo ni pago de ninguna clase. En 1840 se pensó en abonarles dietas por el Estado. Por fin, el 25 de abril de 1841, se mandó girar una visita a las escuelas por inspectores especiales nombrados por las comisiones provinciales, y cuyos gastos fueran sufragados por las Diputaciones¹³.

Constituyen inicios corporativos que toman fuerza en el Real Decreto de 23 de septiembre de 1847 disponiendo que los maestros de las escuelas normales que llegaran a suprimirse quedarán de inspectores de escuelas en sus respectivas provincias con los mismos sueldos y formas de pago, y, fundamentalmente en el Real Decreto de 30 de marzo de 1849, firmado por Isabel II, siendo Presidente del Gobierno Bravo Murillo y Director General de Instrucción Pública Gil de Zárate, reorganizando las escuelas normales, que reduce a 33, incluyendo la Central, y creando la Inspección Especial de Primera Enseñanza.

En el contenido del mencionado Real Decreto, se refleja el recelo que en el poder se originó hacia los maestros y la escuela normal por una serie de revoluciones, destacando la de Francia, con fuerte participación de los alumnos de la Normal de París, que en 1848 conmovieron varios países de Europa¹⁴.

En relación con el Real Decreto de 1849 se dictó el Reglamento de 20 de mayo del mismo año que, anecdóticamente, en su artículo 5 determina hasta el uniforme que deben usar los inspectores, modelo que viene a concretarse por la Orden de 28 de junio de 1850 en «pantalón azul turquí, con galón de plata en el costado»¹⁵.

Comienza a desarrollarse un principio de legalidad, ausente en el primer tercio del siglo XIX, y, por tanto, un principio de preparación técnica y pedagógica que determina el carácter de Inspección profesional.

En esta tesitura, el 9 de septiembre de 1857, la Ley Moyano significa el asentamiento de la inspección profesional en su doble esfera, general y

¹³ FERRER Y RIVERO, P., *Op. cit.*, p. 397.

¹⁴ Así se señala por RUIZ BERRIO, J.: «Antecedentes históricos de las actuales Secciones de Pedagogía», *Studia Paedagogica* 3-4 (1979), 189.

¹⁵ La Orden de 28 de junio de 1850 puede verse ampliamente detallada en FERNÁNDEZ ASCARZA, V., *Op. cit.*, p. 638. Palabra: *Inspección profesional de Primera Enseñanza*.

provincial (art. 297), así como una minuciosa regulación en cuanto al número (art. 299), requisitos (art. 300) e incluso sus haberes (art. 301). Una inspección cuya misión fundamental es servir de instrumento de vigilancia y custodia de las escuelas y maestros al servicio del gobierno (art. 294)¹⁶.

El último tercio del siglo XIX puede caracterizarse por la sucesión de una serie de disposiciones en torno a tres problemas fundamentales que, una vez creado el cuerpo de inspección, se le plantean: selección de personal, atribuciones, estabilidad y retribuciones¹⁷. En el campo concreto de las retribuciones no podemos olvidar como telón de fondo la problemática en que se debaten los maestros¹⁸.

Teniendo en cuenta que las renovaciones pedagógicas que se producen en la segunda mitad del siglo XIX son obstaculizadas por la situación político-social, ya que la alternancia en el poder de los partidos liberal y conservador constituye una sucesión de turnos pacíficos, pero también supone una ruptura de directrices en la política educativa, subrayamos las siguientes disposiciones: Decreto de 9 de diciembre de 1868, disponiendo que cada provincia sostuviese, por lo menos, un inspector facultativo de Primera Enseñanza; Decreto-Ley de 10 de diciembre de 1868, firmado por M. Ruiz Zorrilla, regulando los nombramientos de inspectores; Real Decreto de 24 de agosto de 1885¹⁹, siendo

¹⁶ FERRER Y RIVERO, P., *Op. cit.*, pp. 397-420.

¹⁷ ALVAREZ, R.; COMAS, J.; VEGA, J. de, *Op. cit.*, p. 24.

¹⁸ Recordemos sobre este respecto el «Informe de la Dirección General de Instrucción relativo a la situación del pago de los haberes del Magisterio de Primera Enseñanza de 10 de abril de 1894». *Boletín de la Dirección General de Instrucción Pública*. Madrid, Tipografía de los Hijos de M. G. Hernández, 1895, cuaderno 5, pp. 118-128. En el informe aparece la siguiente nota:

«Nota de las disposiciones oficiales relativas a esta cuestión y a que se alude en el anterior informe:

Real Orden de 1.º de enero de 1893; Circular de 9 de junio de 1846; Real Decreto de 23 de septiembre de 1847; Real Orden de 22 de marzo de 1856; Ley de 9 de septiembre de 1857; Real Orden de 15 de diciembre de 1857; Idem. de 29 de noviembre de 1858; Ley de 2 de junio de 1868; Decreto-Ley de 14 de octubre de 1868; Idem. de 20 de marzo de 1869; Idem. de 7 de julio de 1869; Real Decreto de 21 de enero de 1871; Real Orden de 2 de febrero de 1871; Idem. de 12 de enero de 1872; Real Decreto de 24 de marzo de 1874; Orden de Hacienda de 22 de abril de 1874; Orden de 10 de septiembre de 1874; Decreto de 29 de agosto de 1881; Real Decreto de 15 de junio de 1882; Real Orden de 20 de junio de 1882; Ley de 30 de junio de 1883; Real Orden de 6 de marzo de 1884; Proyecto de Ley de 12 de junio de 1886; Ley de Presupuestos de 29 de junio de 1887; Real Orden de 8 de octubre de 1887; Proyecto de Ley de 7 de diciembre de 1888; Real Decreto de 16 de julio de 1889; Idem. de 30 de junio de 1890; Idem. de 24 de octubre de 1893; Real Orden de 26 de octubre de 1893.» Será en 1902, en virtud del Real Decreto de 26 de octubre de 1901, cuando se incluirán en los Presupuestos del Estado el pago de los maestros.

¹⁹ En el año 1885 se suceden una serie de disposiciones regulando la inspección de Madrid, que se pueden ver con detalle en *Disposiciones oficiales relativas a la organización de la Junta Municipal de Primera Enseñanza, Inspección y Escuelas Públicas de Madrid*. Madrid, Imp. Colegio Nacional de Sordomudos y Ciegos, 1885, 128 pp.

ministro de Fomento D. Alejandro Pidal y Mon, cuya novedad más radical reside en su artículo 2.º, en que se fija el ingreso en el cuerpo de inspección por oposición y los ascensos en el mismo por antigüedad y concurso, aún cuando la aplicación del contenido se demoraría hasta su puesta en práctica por Real Decreto de 18 de noviembre de 1907; Real Decreto de 27 de marzo de 1896 que en sus artículos núms. 27, 28 y 30-33 contiene una interesante normativa en torno a la visita de inspección, y, finalmente, Real Decreto de 11 de octubre de 1898 cuyo artículo n.º 40 desarrolla las atribuciones y obligaciones de los inspectores provinciales.

Así pues, a partir de 1868 se desarrolla un proceso de renovación educativa, que se inscribe en un marco más amplio de renovación social. Un proceso en el que hay que señalar la fundación de la Institución Libre de Enseñanza (29 de octubre de 1876), el Museo de Instrucción Primaria (Decreto de 6 de mayo de 1882), más tarde Museo Pedagógico Nacional (Ley de Presupuestos de 1894-95), así como el intento liberal de acometer la empresa de crear el Ministerio de Instrucción Pública (Real Decreto de 7 de mayo de 1886); proceso que supone dos notas fundamentales para la caracterización general de la función inspectora: la toma de conciencia por parte del gobierno de la importancia de la inspección técnica, a pesar de persistir como instrumento de control y vigilancia, y la consolidación del sentido corporativo como principio organizativo de la inspección, teniendo en cuenta, a este respecto, la celebración de una serie de Congresos pedagógicos a finales del siglo —el primer Congreso se celebró en Madrid, del 28 de mayo al 5 de junio— con una notable influencia, porque en ellos se llega a solicitar la sustitución de las Juntas locales, que no tienen relación alguna con la educación, por una inspección regular²⁰.

Por otra parte, desde la óptica de los propios informes de las visitas de inspección, se refleja, en el final de siglo, una intencionalidad pedagógica en la función inspectora, fundamentalmente centrada en programas de enseñanza: «Que dé más amplitud a las asignaturas que comprende el programa de enseñanza»²¹, medios y métodos: «Que armonice la teoría con la práctica en las operaciones de Aritmética»²² y organización escolar: «Que reduzca el número de secciones para que la enseñanza sea más directa»²³.

²⁰ Véase: TURIN, Y.: *La educación y la escuela en España de 1874 a 1902*. Madrid, Aguilar, 1967, pp. 257 y ss.

²¹ *Libro de visitas de inspección de la escuela de Barceño (Salamanca)*. Informe diligenciado con fecha 30 de abril de 1883.

²² *Libro de visitas de inspección de la escuela de Guadramiro (Salamanca)*. Informe diligenciado con fecha 29 de mayo de 1883.

²³ *Libro de visitas de inspección de la escuela de Peralejos de Abajo (Salamanca)*. Informe diligenciado con fecha 26 de abril de 1883.

En definitiva, se diferencian tres segmentos significativos en la evolución general de la función inspectora durante el siglo XIX:

—Primer tercio hasta 1834, en que la función inspectora presenta un planteamiento administrativista, local y donde se halla ausente el principio de legalidad.

—Segundo tercio, de 1834 hasta la Ley Moyano inclusive, caracterizado por una concreción institucional de la función inspectora.

—Ultimo tercio, en que interactúan tres problemáticas distintas, pero interrelacionadas: atribución, retribución y selección del personal de inspección. Se trabaja hacia la consolidación y estabilidad de los principios legal, corporativo y profesional en el perfil de la inspección de Primera Enseñanza.