

# REFLEXIONES SOBRE LA CREACIÓN (Y FRUSTRACIÓN) DE UN SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL (1813–1857)

*Reflections on the creation (and frustration) of a national  
educational system (1813–1857)*

MANUEL DE PUELLES BENÍTEZ  
*Universidad Nacional de Educación a Distancia*

DOI: 10.13042/Bordon.2013.65401

---

**INTRODUCCIÓN.** Este artículo se centra en la creación del sistema educativo nacional impulsada por los liberales de las Cortes de Cádiz y en la posterior frustración de este modelo, producida en la tercera época constitucional, la que se abre con la muerte de Fernando VII. Al comienzo del artículo se marca brevemente el *terminus comparationis*, esto es, la situación de la educación en el Antiguo Régimen, contrapunto necesario para comprender la extraordinaria innovación que supuso el proyecto de educación nacional desarrollado en el informe de 1813 sobre el nuevo sistema de instrucción pública. **MÉTODO.** Se sigue un método histórico —fuentes primarias y secundarias del periodo analizado—, estudiándose los textos fundacionales que desarrollaron el sistema de educación nacional, diseñado en el título IX de la Constitución de 1812, al tiempo que se expone la singularidad histórica que representó en España el nuevo sistema. **RESULTADOS.** El análisis realizado de la evolución histórica que sufrió dicho modelo señala que el sistema educativo *nacional*, verdaderamente revolucionario para su tiempo, fue sustituido en la tercera época constitucional por otro, un sistema educativo *estatal*, dando lugar a un proceso que culminó en la ley Moyano de 1857. **DISCUSIÓN.** Esta conclusión debería abrir nuevos debates entre los investigadores actuales.

**Palabras clave:** *Revolución Francesa, Cortes de Cádiz, Liberalismo democrático, Liberalismo doctrinario, Instrucción pública, Historia política de la educación.*

---

## Introducción

Oberlin, el famoso pastor protestante y pedagogo, cuenta en sus memorias que un sacerdote, al dirigirse en 1758 a su nueva parroquia, ubicada en un remoto distrito de Francia, quiso conocer

la escuela del pueblo. Fue conducido entonces a una miserable barraca donde campaba por sus respetos una multitud de niños. Sorprendido, el nuevo párroco preguntó por el maestro; su acompañante le mostró entonces a un anciano que descansaba en un sucio jergón al fondo

de la barraca, produciéndose un diálogo en el que el maestro confesó que no enseñaba nada a los niños porque nada sabía, ya que, siendo porquero de oficio, cuando llegó a la vejez le dieron la escuela para que cuidara de los niños (Pollard, 1957). Así era la escuela de primeras letras en los años que precedieron a la Revolución Francesa. Esta anécdota nos dice más sobre la instrucción de los niños en el *Ancien Régime* que multitud de libros al respecto.

Aunque la situación de la enseñanza en las universidades fuera obviamente mejor, presentaba, sin embargo, un gran deterioro. Estos centros seguían siendo un fiel espejo de las universidades medievales, es decir, seguían formando, por este orden de importancia, teólogos, letrados y, en menor medida, médicos, pero no atendían a las necesidades de las sociedades modernas. Este escenario era general en toda Europa. Afectaba a la vieja universidad de París pero también a universidades famosas como las de Oxford o Cambridge, accesibles solo para los miembros de la Iglesia anglicana. Lo cierto es que la universidad europea se encontraba casi moribunda cuando se produjeron los sucesos que dieron paso a la Revolución Francesa. La Gran Revolución va a sustituir el viejo aparato escolar del Antiguo Régimen por un sistema público de educación, articulado en diferentes grados de enseñanza, cuyo titular va a ser un nuevo sujeto histórico hasta entonces inédito: la nación. La nación, nueva categoría política ligada a la modernidad democrática, va a ejercer a partir de ahora una gran influencia sobre la educación.

### **Nación y educación, un binomio que da paso a la educación nacional**

¿Cómo se produjo el tránsito de un aparato escolar (inadecuado) a los sistemas educativos modernos sumamente complejos? Se produjo, entre otras causas, por una profunda transformación cultural de las mentalidades, un proceso que afectó a todos los aspectos de la vida,

pública y privada. Es sabido que en el Antiguo Régimen la política giraba en torno a la persona del rey: “En las sociedades monárquicas de la Europa moderna era el monarca quien ocupaba la cumbre del poder” (Elliott, 2012: 126). Cuando se atribuyó a Luis XIV el famoso *dictum* “el Estado soy yo”, se estaba expresando no solo una brillante metáfora sobre la realidad personal del poder, sino que, sobre todo, se estaba proclamando una certidumbre política de primer orden: la soberanía, revestida de la majestad de lo absoluto, se encarnaba en la persona del rey, de la que emanaban todos los poderes; en consecuencia, las autoridades del reino participaban del poder del rey y lo ejercían por estricta delegación. Obviamente, en este régimen de poder absoluto solo había súbditos, cuyo principal deber “era mostrar obediencia” (Hobsbawm, 1991: 84). En cambio, la gran mutación que produjo la Revolución Francesa fue la expropiación de la soberanía del rey, traspasada ahora a la nación. Todos los atributos de la soberanía pasaron a esta nueva categoría política: la nación es soberana y su máxima representación es la Asamblea, que no es otra cosa que la nación reunida para deliberar y decidir sobre los asuntos del común. Frente al viejo mosaico escolar del *Ancien Régime* se va a alzar un nuevo sistema de educación cuyo titular es la nación, la nación entendida ahora como un sujeto político que representa a una comunidad de ciudadanos portadores de derechos públicos. Por primera vez en la historia europea, la educación se pone expresamente en conexión con la democracia, esto es, con los hombres que van a representar a la nación: son las asambleas parlamentarias las que van a decidir los fines y la organización de la nueva educación.

Una educación verdaderamente nacional: he aquí una constante preocupación de los revolucionarios franceses en todos sus debates parlamentarios. Es verdad que la imagen de una educación nacional era una idea-fuerza de la Ilustración, que expresaba la convicción de que Francia debía tener una educación que

formara a la juventud en el molde nacional. Sin embargo, las mismas palabras no significaban las mismas cosas para ilustrados y revolucionarios. Cuando los ilustrados hablaban de la educación nacional no estaban pensando en la nación como sujeto político sino como entidad cultural. Es la Revolución la que propiamente nacionaliza la educación. El sistema educativo nacional, al que aspiran los revolucionarios, se reviste de unas notas llamadas a perdurar: será público, esto es, abierto a todos; será secular, es decir, ligado a los intereses generales de la sociedad; será uniforme, o sea, el mismo para toda la población; su titular será la nación soberana. El camino, sin embargo, será largo y, en modo alguno, rectilíneo.

Uno de los primeros objetivos de la Revolución consistió en hacer frente a la necesidad de lograr el debilitamiento de la Iglesia como poder político, uno de los más firmes sustentos del Antiguo Régimen. A tal fin se dirigió, entre otras medidas, la nacionalización de los bienes eclesiásticos decretada por la Asamblea Nacional Constituyente. Lo relevante fue que esta nacionalización, aun siendo una medida de política general, produjo de inmediato una decisión de incalculable trascendencia: como las cuantiosas rentas de la Iglesia sostenían tanto la educación como la caridad pública, dos importantes aspectos de la vida social podían quedar desasistidos. La decisión de la Asamblea francesa no se hizo esperar. A los pocos días los constituyentes encomendaron al Estado la gestión directa de estas actividades, transformando la caridad en beneficencia y la enseñanza en el servicio público de la educación. Correspondió, pues, a los revolucionarios franceses dar este paso: del mismo modo que expropiaron la soberanía del rey adjudicándola a la nación, expropiaron ahora una función como la educación, ejercida por la Iglesia, y se la confiaron al Estado como gestor directo, inaugurando así la era de la educación como servicio público.

Los revolucionarios franceses discutieron prácticamente todos los aspectos que entraña la

educación moderna: los problemas de la alfabetización nacional, la selección y formación de profesores, la dificultad de conciliar la calidad y la democratización de la enseñanza, la distinción entre la educación universitaria y las escuelas profesionales de nivel superior, el laicismo y la neutralidad religiosa, la oposición entre los valores morales y los contenidos cognitivos, la libertad como protectora de la creación de centros y como libre expresión docente, el conflicto entre la lengua nacional y las lenguas regionales, la formación cívica, la escolaridad obligatoria, la integración de las minorías étnicas, etc. Como brillantemente señaló un notable historiador, todos estos problemas fueron anticipados en las sucesivas asambleas (Palmer, 1985).

Sin embargo, la nueva ideología que surge en 1789, preparada por el largo impulso de la Ilustración, no es monolítica. En lo que respecta a la educación hay un consenso básico sobre tres o cuatro puntos importantes: la educación debía satisfacer las necesidades de la sociedad (no de la Iglesia, poseedora *de facto* de un monopolio), la educación debía ser impartida por profesores laicos (no por eclesiásticos, como predominantemente pasaba), la educación debía ser pública (para todos, no solo para la nobleza y el clero), y, sobre todo, la educación debía ser responsabilidad de los poderes públicos. Pero a partir de ahí todo son proyectos alternativos, a veces enfrentados, conflictivos siempre. Uno de estos proyectos fue el que protagonizó Condorcet, a quien tanto debe la educación moderna y en quien tanto se inspiraron los creadores del sistema educativo nacional en las Cortes de Cádiz.

Para Condorcet, firme defensor de la necesidad de una educación nacional, un proyecto de esta naturaleza debía descansar sobre tres sólidos pivotes: una instrucción primaria que debía ser la base del sistema y, por tanto, universal, es decir, debía alcanzar a toda la población, predicando en consecuencia su gratuidad; para que hubiera una educación auténticamente nacional solo la nación, representada por el Parlamento,

debía elaborar el plan general de todas las enseñanzas; finalmente, la organización y supervisión del sistema no debía depender del Gobierno, sino de un organismo colegiado dependiente únicamente del Parlamento. Como sabemos, esta triple concepción del sistema educativo nacional es la que va a informar el liberalismo cuasi democrático de Cádiz, dando lugar a la primera ley de educación que ha tenido España, el llamado reglamento general de instrucción pública de 1821.

### **El liberalismo de Cádiz como marco de un nuevo sistema educativo**

Terminado ya el bicentenario de la Constitución de 1812, y a pesar de los muchos trabajos que esta conmemoración ha producido, no sé si se ha subrayado lo bastante un hecho sorprendente: España, hasta esos momentos situada en la periferia política de Europa, se convirtió en el centro que impulsó la modernidad alumbrada por la Revolución Francesa. El motor, obvio es decirlo, fue la Constitución de 1812, aparecida en circunstancias excepcionales, tanto si tenemos en cuenta los contextos revolucionarios previos de Estados Unidos y Francia como el vacío de poder que vino a colmar (Sevilla, 2012). La Constitución de Cádiz aparece como una paradoja histórica: en el mismo país “que Montesquieu presentaba, no mucho antes, como el ejemplo más lacerante de los efectos del absolutismo y la intolerancia, se pretendía implantar la constitución más avanzada de Europa” (Álvarez Junco, 2001: 117). No está de más recordar, a estos efectos, que la Europa del momento se debatía entre las monarquías absolutas y los regímenes napoleónicos impuestos por la fuerza. Es verdad que en esta oposición dialéctica el modelo napoleónico en educación —pobre residuo de lo que fue el programa revolucionario francés— aportaba notables ventajas respecto del *ancien régime*, pero también lo es que el modelo se encarnaba en una monarquía autoritaria que, en nuestro caso, “bajo la envoltura de cierta moderación

y garantía, seguía siendo el soberano el centro y el resorte de todo el sistema” (Mercader Riba, 1983: 21 y 22). Por eso, es digno de resaltar que, frente a la vieja fórmula del absolutismo ilustrado y de la soberanía regía, los liberales españoles reunidos en Cádiz asumieron la idea revolucionaria de la supremacía de la nación, es decir, la invención del mito de la nación soberana frente a la imagen sacral y tradicional de la realeza. Aunque sea algo bien sabido, la transposición del dogma de la soberanía nacional, en toda su pureza, a la constitución gaditana, fue el verdadero motor de la revolución liberal en España. Las consecuencias de este hecho fueran muchas y, entre ellas, la puesta en marcha de un auténtico sistema educativo nacional.

Así pues, los primeros liberales hicieron de la nación el basamento del nuevo edificio, una nación que, siguiendo la tradición democrática de los jacobinos, no podía ser más que una nación de ciudadanos. Es ahora cuando aparece el nuevo concepto de ciudadanía ligado a la idea de nación, hasta el punto de que la Constitución de 1812 dedica un capítulo íntegro a las condiciones y modalidades del ejercicio de la ciudadanía. Al mismo tiempo, el Parlamento, depositario de la soberanía nacional, se convierte en el *único* foco del poder, diseñándose un régimen político muy similar al de Asamblea o Convención, de puro tinte rousseauiano. De ahí el recelo con que la Inglaterra liberal y parlamentaria (pero no democrática) recibió la Constitución de 1812.

Algunos actores de la revolución liberal española, al redactar sus memorias tiempo después, relataron cómo la constitución gaditana surgió no solo frente a los partidarios del absolutismo real, sino también frente a disensiones internas, aunque en esta pugna “venció [la opinión] favorable al establecimiento de una Constitución casi democrática” (Alcalá Galiano, 1955: 311). Es verdad que los liberales de Cádiz no utilizaron en sus discursos o en los textos legislativos la palabra democracia,

sin duda, como se ha señalado con acierto, porque el vocablo tenía fuertes connotaciones jacobinas que evocaban el desorden y el terror; utilizaron para ello el concepto de soberanía nacional frente al de soberanía popular porque la apelación a la nación despertaba “menos resonancia revolucionaria” (Ruiz Otín, 1983: 122). Por todo ello, no es aventurado afirmar, como se ha hecho, que nos encontramos ante “el país que ha llevado más lejos —salvo Francia— el proceso revolucionario” (Jover *et al.*, 2001: 50).

Ahora bien, los liberales doceañistas, si bien eran conscientes de que una gran oportunidad histórica se presentaba con la Guerra de la Independencia y con el despertar del moderno sentimiento nacional, sabían también del extraordinario poder del absolutismo monárquico y de la Iglesia española; sabían que un proyecto revolucionario “no hubiera sido aceptado en aquel contexto histórico” (Muñoz Machado, 2006: 219). De ahí que, al lado de la nación, surgiera otro mito político: apelar al pasado planteando las modernas libertades públicas como una actualización de las viejas tradiciones medievales, la separación de poderes como una remembranza de la vieja escolástica española defensora de la limitación del poder real o el recuerdo de las antiguas Cortes de Castilla y de Aragón como antecedentes preclaros de las modernas asambleas parlamentarias. Es decir, los liberales españoles fueron tempranos partidarios de la invención de una tradición que hiciera posible otra invención, la de la nación española moderna. Para ello aplicaron, entre otros medios, la idea, novísima también, de crear un sistema educativo nacional.

Como es sabido, a finales del pasado siglo se publicó la famosa obra sobre la invención de la tradición (Hobsbawm y Ranger, 1983) y la no menos famosa sobre las naciones como comunidades imaginadas (Anderson, 1983). Pero, en cierto modo, se ha abusado de estas nuevas aportaciones, ya que con ellas sus autores solo quisieron subrayar lo que de “artificial” había

en la formalización del Estado-nación, el uso ritual de viejas prácticas o la modernización de antiguas tradiciones, poniendo en evidencia ciertas ideologías románticas y nacionalistas que partieron, y parten, de concepciones esencialistas de la nación moderna. Por eso puede decirse que el propósito de estas obras era recalcar “el elemento de artefacto, invención o ingeniería social que interviene en la construcción de las naciones [...] En pocas palabras, a efectos de análisis, el nacionalismo antecede a las naciones. Las naciones no construyen Estados y nacionalismos, sino que ocurre al revés” (Hobsbawm, 1991: 18). Ese artefacto cultural que fue la nación moderna fue imaginado como una comunidad soberana, una comunidad concebida como única fuente del poder político, destruyendo de este modo “la legitimidad derivada del derecho divino” de los reyes (Anderson, 1983: 16), es decir, destruyendo la vieja soberanía absoluta del rey cuya legitimación procedía directamente del mismo Dios.

De ahí que la nación, tal y como la conocemos desde hace algo más de doscientos años, sea un concepto de la modernidad producido por la Revolución Francesa, algo que a partir de ese momento liga su destino con la formación del Estado nacional. Los liberales españoles fueron conscientes de ello. Uno de los protagonistas, al recordar unos años después los sucesos de Cádiz, dirá que las Cortes se encontraban “en una situación parecida a la que se había hallado la Asamblea Constituyente y la Convención [francesas]; o, por mejor decir, iban a echar sobre sus hombros la empresa de una y otra asamblea: construir el Estado” (Martínez de la Rosa, 1962: 52).

Construir el Estado era dar nueva planta al viejo aparato estatal, fundar el Estado liberal moderno. Y aunque se haya polemizado mucho sobre el carácter de la revolución liberal, los hechos fuerzan al reconocimiento de la profunda transformación producida por las Cortes de Cádiz. Refundar el Estado, en el marco más que centenario del Antiguo

Régimen, solo era posible mediante una revolución. Revolución sí, porque, aunque se haya puesto en cuestión muchas veces, revolución hubo en las Cortes de Cádiz, si bien presentada como un programa de reformas radicales. Son las Cortes de Cádiz las que preparan el tránsito al nuevo régimen y quienes ponen las bases de la revolución liberal mediante una gran reforma política —soberanía nacional, separación de poderes, derechos públicos y monarquía parlamentaria—, una gran reforma económica —nuevo régimen jurídico de la propiedad, sustituyendo la propiedad vinculada, institucional y amortizada, por la propiedad individual y libre—, y, como consecuencia de todo ello, la sustitución de una sociedad estamental por una sociedad de clases. Por lo que se refiere a la educación, hubo un diseño, la creación de un sistema educativo nacional. Y es justamente todo este programa, profundamente político y revolucionario, lo que distingue el proyecto de los liberales del de los ilustrados españoles del siglo anterior.

Posiblemente, la contribución más original de la Revolución Francesa fue la creación de una nueva cultura política basada en los principios de libertad e igualdad, cuya conjunción produjo el redescubrimiento de la democracia bajo la forma de regímenes representativos, dando lugar a “uno de los más importantes sucesos de la historia europea, la invención de la democracia” (Livesey, 2001: 2). Es esa nueva cultura política la que va a penetrar en las Cortes de Cádiz dando lugar a un proyecto nuevo que aspirará a crear un nuevo Estado, el Estado nacional. Se comprenderá entonces que un diseño político en el que primaban los principios de libertad e igualdad, y cuyo eje principal lo encarnaba la supremacía de la nación, se proyectara también en otros campos. Este fue el caso de la educación. Los liberales de Cádiz y del Trienio constitucional, al tiempo que dieron los primeros pasos para la formación de un Estado basado en aquellos principios, se encaminaron hacia la formación de un sistema educativo cuyo sujeto principal fuera la nación, y, en consecuencia,

el ciudadano apareciera como primer actor. Es dentro de este marco como debemos contemplar la pretensión de transformar el viejo aparato escolar del Antiguo Régimen en un sistema educativo impregnado de los valores de la nueva cultura política: un sistema educativo nacional.

### **La construcción del sistema educativo nacional**

Ya quedó indicado que la idea matriz de considerar la educación como un sistema proviene de los diversos proyectos y debates que tuvieron lugar en la Revolución Francesa, aunque también sabemos que el legado educativo de la Revolución no fue unívoco y que hubo diversos enfoques sobre lo que debía ser el nuevo sistema público de educación. Entre esos proyectos destacábamos el de Condorcet, no solo por la enorme influencia que ejerció este pedagogo de la democracia, sino sobre todo porque tuvo en los liberales españoles de la primera y segunda etapa constitucionales los mejores discípulos, dispuestos a crear en España un sistema educativo nacional basado en tres pilares fundamentales de corte condorcetiano: un instrucción primaria universal y gratuita, un plan general de educación concebido como competencia exclusiva de la asamblea soberana y una dirección del nuevo sistema a cargo de un órgano colegiado independiente del Gobierno aunque sometido a las Cortes.

Pero cuando los diputados de Cádiz hacían suyas estas innovadoras ideas, iban ya a contracorriente de la historia. Uno de los proyectos más sugestivos de la Revolución —la implantación de un sistema educativo nacional— estaba siendo sustituido en toda Europa por el establecimiento de sistemas educativos estatales. Es decir, lo nacional estaba cediendo su lugar a lo estatal. Será Francia, de la mano de Napoleón, quien dará este paso, imponiendo una estructura educativa pensada en función de los nuevos intereses estatales, y, en consecuencia, sometida a ellos: Napoleón pondrá el

sistema educativo al servicio del Estado. Como el Estado napoleónico necesitaba de una elite de administradores y soldados de alto nivel, se fortalecerán las enseñanzas secundaria y superior, ambas dirigidas a una minoría selecta; por el contrario, la instrucción elemental, desprovista del *pathos* que le asignó la Revolución Francesa, será destinada a las clases populares y encomendada *de facto* a la Iglesia. Es esta estructura dual, bipolar, la que se impondrá en el siglo XIX, configurando los nuevos sistemas educativos estatales: una instrucción primaria para las clases populares y una instrucción secundaria y, en su caso, universitaria, para las clases media y superior. Sin embargo, podría haber sido de otro modo si el liberalismo primigenio hubiera conseguido blindar el nuevo modelo condorcetiano. Que yo sepa, los liberales españoles, tanto los doceañistas como los del Trienio constitucional, son los únicos que trataron en Europa de crear un sistema educativo auténticamente nacional.

Los liberales españoles deseaban un nuevo régimen político y una nueva sociedad, pero ni lo uno ni lo otro era posible sin una nueva educación. Para ello plasmaron en la Constitución los tres pilares básicos de inspiración condorcetiana. Como es sabido, la carta magna de 1812, en el título IX dedicado a la instrucción pública (Esteban, 1977: 122 y 123) establecía con rotundidad que la instrucción primaria sería universal, señalando que “en todos los pueblos de la Monarquía se establecerán escuelas de primeras letras” (art. 366), solo “las Cortes por medio de planes y estatutos especiales arreglarán cuanto pertenezca al importante objeto de la instrucción pública” (art. 370) y, finalmente, creaba la “dirección general de estudios, compuesta de personas de conocida instrucción” (art. 369), órgano colegiado que centralizaba la administración del sistema pero que, como consecuencia de una redacción imprecisa, dará lugar a una dura controversia entre los partidarios de un organismo que dependiera solo de las Cortes y los que quisieron someterlo a la autoridad del Gobierno.

El título IX de la Constitución de Cádiz fue, sin duda, la hoja de ruta para el liberalismo español, tanto en esta primera fase como en la segunda, la del Trienio constitucional. Ahora bien, es en la primera fase cuando las Cortes de 1813-1814 elaboran los textos fundacionales. El diseño primigenio para la creación de un sistema educativo nacional se llevó a cabo especialmente a través de dos importantes medidas: una, el informe que la Regencia encargó a una junta creada expresamente para proceder a la regulación posconstitucional del citado diseño, obra del ilustre poeta liberal Manuel José Quintana principalmente, que dio lugar al llamado “Informe de la Junta creada por la Regencia para proponer los medios de proceder al arreglo de los diversos ramos de la Instrucción Pública”, más conocido como el *informe* Quintana de 1813; otra, el intento de las Cortes ordinarias de 1813 de elaborar un plan general de instrucción pública sobre la base del *informe* Quintana, dando lugar así al proyecto de decreto de arreglo general de la instrucción pública de 1814, sobre cuya base el Trienio constitucional dio a luz la primera ley de educación con la denominación de reglamento general de instrucción pública de 1821, ley de escasísima vigencia pero que constituyó la expresión legal del nuevo sistema educativo nacional.

En mi opinión, no se insistirá bastante en la importancia y énfasis que los primeros liberales dieron a la instrucción primaria, considerada la base sobre la que habría que construir todo el sistema y que, lamentablemente, el liberalismo moderado, conservador o doctrinario, que es el que triunfó finalmente, desatendió durante gran parte del siglo XIX. Así, el *informe* Quintana, al hablar de los tres niveles clásicos que han de conformar el nuevo sistema educativo —primaria, secundaria y superior—, señaló que de “estas tres enseñanzas la primera es la más importante, la más necesaria”, añadiendo a continuación que “por consiguiente [debe ser] aquella en que el Estado debe emplear más atención y más medios” (Quintana, 1946: 178).

Por su parte, las Cortes, en su dictamen sobre el proyecto de decreto de arreglo general de la instrucción pública de 1814, calificado hoy como un “proyecto democrático [que merece] los más vivos elogios” (Derozier, 1968: 606), señaló claramente que 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 [...]” (Colección de folletos, s/f: 6).

En ese mismo dictamen de 1814 los diputados liberales quisieron dejar expresa constancia de la relación irreversible que existía entre la formulación de un plan general de enseñanza promulgado por las Cortes y la nueva libertad que la Constitución gaditana proclamaba. Para los autores del dictamen solo un plan general de enseñanza, emanado de la soberanía de las Cortes, haría posible el nuevo sistema de educación, y con él la felicidad presente y la esperanza de las futuras generaciones. Sin ese plan general diseñado por las Cortes carecerán de fundamento las nuevas instituciones, no será posible la ilustración de la nación ni la consolidación de una moral pública. En definitiva, piensan los diputados gaditanos, al proceder las Cortes a dar a la nación un plan general de enseñanza, los españoles cimentarán su libertad sobre la base firmísima e indestructible de una educación nacional para todos.

Finalmente, quizá lo más significativo de todo este proceso de construcción de un sistema educativo nacional fuese el establecimiento del organismo que la Constitución de 1812 denominó Dirección General de Estudios. En otro lugar, hemos estudiado con detenimiento las tensiones internas dentro del liberalismo a la hora de regular dicho organismo (Puelles, 2004). En el Archivo General de la Administración puede examinarse el expediente completo de la regulación de este organismo rector del nuevo sistema, llevado a cabo en el Trienio constitucional, que consta de tres importantes documentos: el primero es el proyecto de

reglamento elaborado por la propia Dirección en noviembre de 1821; el segundo es la memoria que la Dirección redactó para la defensa de su proyecto; el tercero recoge las observaciones que al proyecto formuló el Gobierno en abril de 1822. Obviamente no podemos exponer aquí toda la riqueza conceptual que alberga este expediente, pero basta una lectura de la defensa que del proyecto hizo la Dirección para comprender el alcance y sentido que los liberales condorcetianos querían dar a este organismo. Si nos asomamos a la citada memoria de la Dirección, en la que defiende las facultades que este organismo debía asumir, vemos que se atribuye a sí misma la competencia sobre los métodos de enseñanza, los fondos públicos, los edificios escolares, el personal de administración, el régimen de profesorado, los títulos académicos y profesionales, es decir, todas las facultades propias de un organismo rector de la enseñanza. Todo ello, obsérvese bien, al margen del Gobierno, o, como mucho, con muy escasa intervención de él. Sin duda estamos ante la concepción originaria de un sistema educativo nacional, donde lo estatal, encarnado por el Gobierno, se encuentra en una situación harto debilitada. Por el contrario, la Dirección General de Estudios aparece muy fortalecida. Un organismo, recordémoslo, del que se predica su dependencia solo de las Cortes, máximo órgano de la soberanía nacional. Por otra parte, el Gobierno, en sus observaciones al proyecto legislativo, considera que esas facultades corresponden al poder ejecutivo de la nación. Es aquí, a mi modo de ver, en este expediente tan fecundo en información, donde más claramente puede verse la tensión y antagonismo de las dos tendencias que existen ya en el Trienio dentro de la misma familia liberal, la que busca crear un sistema educativo nacional y la que persigue un objetivo contrario: construir un sistema educativo estatal al servicio del Gobierno. Esta última tendencia es la que triunfa en la tercera época constitucional, cuando a la muerte de Fernando VII en 1833 se produce un cambio de régimen en España.

## La frustración del sistema educativo nacional

Buena parte de los liberales exiliados en Inglaterra volvieron convencidos de que la Constitución gaditana era demasiado democrática porque limitaba extraordinariamente la autoridad del rey. Era necesario imitar el modelo inglés, crear dos cámaras, popular una, aristocrática la otra, de forma que esta última hiciera de freno y contrapeso a la presión de la cámara baja. Por otra parte, la apelación a las instituciones históricas de las viejas Cortes medievales, que había estado presente en Cádiz, fortalecía a los partidarios de compartir la soberanía entre la Corona y la nación. Para que ello fuera posible, el sufragio universal indirecto consagrado en la Constitución gaditana debía ser reemplazado por el sufragio censitario.

No es ahora el momento para analizar con la profundidad debida el proceso que se opera en la llamada tercera etapa constitucional, época que acaba con el triunfo del liberalismo moderado o doctrinario, especialmente a partir de 1843. Lo cierto es que la concepción cuasidemocrática del liberalismo de Cádiz va a ser sustituida por una concepción doctrinaria en la que predomina el principio monárquico, subordinando la nación a la Corona: no pudiendo el moderno concepto de nación renunciar a su inevitable sustrato democrático, será rebajado y devaluado. El poder moderador de la Corona se convertirá pronto en un verdadero poder director que designa y cesa los gobiernos, suspende y disuelve las cámaras: la nación será sometida. La soberanía nacional, arco de bóveda del viejo edificio construido por los liberales gaditanos, va a ser reemplazada por la soberanía compartida. Lo importante, para nosotros, es que esta devaluación de la nación, y consiguiente debilitamiento del Parlamento, impedirá la construcción efectiva de un sistema educativo nacional.

Desechada de hecho la idea de una instrucción primaria para todos, la igualdad será discretamente desplazada al último lugar, abandonándose

la gratuidad de la enseñanza y, con ella, el viejo sueño de la realización de la igualdad ante las luces. La educación secundaria y superior, ambas onerosas, serán adscritas a las clases acomodadas. Los liberales moderados gobernarán la educación por decreto, mandando al baúl de los recuerdos la aspiración de los doceañistas de que solo las Cortes fueran competentes en materia de ordenación del sistema educativo. La Dirección General de Estudios no será un órgano rector, responsable del sistema, sino un puro organismo consultivo. Los tres pilares condorcetianos desaparecerán del escenario político de la educación. El Estado, muy acorde con la concepción clásica anglosajona, se identificará con el Gobierno y será el principal actor del sistema educativo naciente. Como se ha señalado, el estatismo se convertirá en “una curiosa peculiaridad de los liberales españoles, que en definitiva confiarán más en el gobierno que en la sociedad civil” (Álvarez Junco, 2001: 275). La estatalidad que predica el liberalismo moderado lo impregnará todo. El sistema educativo se hará decididamente estatal, esto es, será un sistema organizado y controlado por el Estado para el cumplimiento de sus propios fines.

Toda esta profunda mutación, en lo que concierne a la educación, puede hallarse magistralmente expuesta en la *Exposición a Su Majestad la Reina Gobernadora* que acompaña al plan de estudios del duque de Rivas de 1836, larga exposición de motivos del nuevo plan que, curiosamente, publicada solo en la *Gaceta de Madrid*, no será incorporada después a ninguna de las muchas compilaciones legislativas existentes, aun cuando constituye el programa educativo del liberalismo doctrinario en España.

El abandono de la gratuidad será la base fundamental del nuevo edificio porque, a fin de cuentas, “el interés de la sociedad reclama el libre uso de las facultades de todos sus individuos; pero también exige que nadie salga de su esfera sin presentar las garantías necesarias para estar bien colocado en la nueva esfera donde pretende inferirse” (*Exposición*, 1836: sin paginar en la

*Gaceta*). Era la vuelta vergonzante a los viejos estamentos del Antiguo Régimen: cada uno debe permanecer en su propia esfera, se dice ahora, salvo los que presenten garantías de talento en cuyo caso se les dará la enseñanza primaria completa de modo gratuito, pero nada más. El giro que la *Exposición* representa, en comparación con el reglamento general de 1821, es en verdad copernicano. Ya no es la instrucción primaria el cimiento firme del sistema educativo, como soñaron los doceañistas; la enseñanza secundaria es ahora el verdadero *leit motiv* de los liberales moderados: “hay sobre todo ciertos ramos de instrucción comunes a la clase media, a esta clase que antes no existía y ahora tiene tanta influencia en los destinos de las naciones; instrucción que es preciso proteger con particular esmero, porque en ella consiste la verdadera civilización de la sociedad” (*Exposición*, 1836). Pocos años más tarde, el preámbulo del plan de estudios de 1845 definirá la enseñanza secundaria como “aquella que es propia especialmente de las clases medias” (*Historia*, 1985: 194).

Los principios básicos de la *Exposición* echarán raíces: abandono de la gratuidad universal, libertad de enseñanza limitada, centralización y uniformidad. La dualidad que representó la

*Exposición* —de un lado las clases populares y de otro las clases medias y superiores— producirá un sistema de estructura bipolar, consagrado por la ley Moyano de 1857. La educación liberal se va a centrar en dos grandes tramos: uno, la instrucción primaria, tendrá por destinatario natural a las clases populares; otro, la instrucción secundaria, antesala de la superior, será un privilegio de las llamadas clases acomodadas, y ambos tramos, primaria y secundaria, serán compartimentos estancos. El primero, no obstante, tendrá poco futuro y, pasado el periodo 1840-1860, será fuertemente desatendido; el segundo, por el contrario, será sobreestimado, y los distintos gobiernos lo atenderán, como se dijo en 1836, “con particular esmero”. Aquellos liberales que todo lo fiaron al poder del Estado triunfaron sobre los que soñaron con otro sistema educativo —una primaria universal, una secundaria lo más extensa posible y una universidad profesional—, pero fue un triunfo efímero porque pronto tropezaron con un poderoso rival: la Iglesia católica, totalmente opuesta a que el Estado fuera el principal agente del sistema educativo. Como se ha dicho recientemente, la fortaleza del Estado suponía el debilitamiento de la Iglesia (Viñao, 2012: 97), algo que tan poderosa institución no estaba dispuesta a permitir.

## Referencias bibliográficas

---

- ALCALÁ GALIANO, A. (1955) [1839]. *Índole de la revolución de España de 1808. Obras escogidas*. Madrid: Biblioteca de Autores Españoles, tomo LXXXIV, vol. II.
- ÁLVAREZ JUNCO, J. (2001). *Mater Dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*. Madrid: Taurus.
- ANDERSON, B. (1983). *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso.
- Colección de Folletos (s/f)*. Biblioteca del Congreso de los Diputados, nº 131 (Fondo Antiguo, R. 6.372).
- DEROZIER, A. (1968). *Manuel Josef Quintana et la naissance du libéralisme en Espagne*. Paris: Belles Lettres.
- ELLIOTT, J. H. (2012). *Haciendo historia*. Madrid: Taurus.
- ESTEBAN, J. de (1977). *Constituciones españolas y extranjeras*. Madrid: Taurus, vol. I.
- Exposición a Su Majestad La Reina Gobernadora (1836)*. *Gaceta de Madrid* de 9 de agosto.
- Historia de la Educación en España. II. De las Cortes de Cádiz a la Revolución de 1968*. (1985). Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- HOBBSAWM, E. J. (1991). *Naciones y nacionalismo desde 1780*. Barcelona: Crítica.

- HOBBSAWM, E. J. y RANGER, T. (1983). *The Invention of Tradition*. Cambridge: The Press Syndicate of the University of Cambridge.
- JOVER, J. M.; GOMÉZ-FERRER, G. y FUSI, J. P. (2001). *España: sociedad, política y civilización*. Madrid: Debate.
- LIVESEY, J. (2001). *Making Democracy in the French Revolution*. Cambridge: Harvard University Press.
- MARTÍNEZ DE LA ROSA, F. (1962) [1835]. El espíritu del siglo. *Obras*. Madrid: Biblioteca de Autores Españoles, tomo VII.
- MERCADER RIBA, J. (1983). *José Bonaparte rey de España (1808-1813). Estructura del Estado español bonapartista*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- MUÑOZ MACHADO, S. (2006). *El problema de la vertebración del Estado en España (del siglo XVIII al siglo XX)*. Madrid: Iustel.
- PALMER, R. R. (1985). *The Improvement of Humanity. Education and the French Revolution*. Princeton: Princeton University Press.
- POLLARD, H. M. (1957). *Pioneers of Popular Education, 1760-1850*. Cambridge: Harvard University Press.
- PUELLES BENÍTEZ, M. de (2004). *Estado y educación en la España liberal (1813-1857). Un sistema educativo nacional frustrado*. Barcelona: Pomares.
- QUINTANA, M. J. (1946) [1813]. *Obras completas*. Madrid: Biblioteca de Autores Españoles, tomo XIX.
- RUIZ OTÍN, D. (1983). *Política y sociedad en el vocabulario de Larra*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- SEVILLA, D. (2012). Constitución, religión y educación. Reflexiones a partir de la Constitución de 1812. *Cuestiones Pedagógicas*, 21, 37-66.
- VIÑAO, A. (2012). État et éducation dans l'Espagne contemporaine (XIX-XX siècles). *Histoire de l'Éducation*, 134, 81-107.

## Abstract

---

### *Reflections on the creation (and frustration) of a national educational system (1813-1857)*

**INTRODUCTION.** This article focuses on the creation of the national educational system promoted by the liberals of the Parliament of Cádiz and on the subsequent frustration of this model, produced in the third constitutional period which began with the death of Ferdinand VII. It begins with an introduction that briefly marks the terminus comparationis, that is, the state of education in the Old Regime, the necessary counterpoint to understand the extraordinary innovation represented by the project of national education developed in the report of 1813 on the new system of public instruction. **METHOD.** A historical method is used, based in the study of primary and secondary. From these sources the paper analyses the foundational texts that developed the national educational system, designed in Title IX of the 1812 Constitution, while highlighting the historical uniqueness that the new system represented in Spain. **RESULTS.** The analysis made of this study and of the historical evolution that the model suffered indicate that the national educational system, truly revolutionary for its time, was replaced in the third constitutional period by another one, a state educational system, resulting in a process that culminated in the Moyano law of 1857. **DISCUSSION.** This conclusion should allow to open new debates among researchers today.

**Key words:** *French Revolution, Parliament of Cádiz, Democratic liberalism, Doctrinary liberalism, National educational system, Political history of education.*

## Résumé

---

### *Remarques sur la création (et l'échec) d'un système éducatif national (1813-1857)*

Ce travail porte sur la création d'un système éducatif national impulsé par les libéraux espagnols réunis en parlement à Cadix ainsi que sur l'échec postérieur de ce modèle lors de la troisième époque constitutionnelle, ouverte après la mort du monarque Ferdinand VII. Tout d'abord, nous présentons en **INTRODUCTION** les termes de la comparaison, à savoir la situation de l'éducation en Espagne sous l'Ancien Régime, ce qui permet de saisir la nouveauté extraordinaire que supposa le projet d'éducation nationale développé dans le rapport de 1813 sur le nouveau système d'instruction publique à venir. En utilisant la **MÉTHODE** historique - des sources primaires et secondaires relatives à la période analysée - nous tentons de présenter les textes fondateurs qui articulèrent le système d'éducation nationale, ébauché dans le titre IX de la Constitution de 1812, en insistant sur la singularité historique que représenta en Espagne le nouveau système. Le **RÉSULTAT**, l'évolution historique que connut ce modèle, montre que le système éducatif national, véritablement révolutionnaire pour son époque, fut modifié lors de la troisième époque constitutionnelle en un système éducatif étatique, lors d'un processus qui déboucha sur la loi Moyano de 1857, qui n'a pas encore fait l'objet de l'attention nécessaire par les historiens.

**Mots clés:** *Révolution française, Parlement de Cadix, libéralisme démocratique, libéralisme doctrinaire, instruction publique, histoire politique de l'éducation.*

## Perfil profesional del autor

---

### Manuel de Puelles Benítez

Catedrático emérito de Política de la Educación en el Departamento de Historia de la Educación y Educación Comparada de la UNED. Sus líneas de investigación se han centrado en la historia política de la educación en España, las reformas escolares, las leyes de educación y las políticas de los distintos gobiernos. Entre sus últimos libros destacan *Estado y educación en la España liberal (1809-1857)*, *Un sistema educativo nacional frustrado* (2004), *Problemas actuales de política educativa* (2006), *Modernidad, republicanismo y democracia: una historia de la educación en España, 1898-2008* (2009), y *Política, Legislación y Educación* (2012).

Correo electrónico de contacto: mpuelles@edu.uned.es