

AÑO 1849. EL DESPLIEGUE DE LA INSPECCIÓN DE EDUCACIÓN

YEAR 1849. THE DEPLOYMENT OF THE EDUCATION INSPECTORATE

Elías Ramírez Aisa

Doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación

Resumen

En 1849, de la mano del liberalismo moderado y autoritario se creó la inspección de primera enseñanza. En el proceso de construcción de un Estado administrativo y conservador, se organizó su estructura, se fijaron sus funciones y atribuciones, los modos de comunicarse con las autoridades y centros educativos. Desde entonces, a pesar de las crisis padecidas y de los cambios asumidos en el tránsito de una dictadura a una democracia descentralizada, sus piezas esenciales han pervivido hasta hoy.

Palabras clave: Estado, Administración, liberalismo, inspección de educación.

Abstract

In 1849, the first education inspectorate was created by moderate and authoritarian liberalism. In the process of building an administrative and conservative State, its structure was organized, its functions and attributions were established, as well as the ways of communicating with the authorities

and educational centers. Since then, despite the crises suffered and the changes assumed in the transition from a dictatorship to a decentralized democracy, its essential parts have survived until now.

Keywords: State, Administration, liberalism, education inspectorate.

CREACIÓN

Año 1849. La Gaceta de 2 abril, mediante la promulgación del Real Decreto de 30 de marzo, vincula definitivamente la función inspectora del Estado con la profesión de inspector¹. Una idea que venía abriéndose camino a medida que el liberalismo abandonaba los postulados ortodoxos exhibidos en 1812 y la terca realidad mostraba un Estado inerme (Ramírez, 2003). Con él creaban una red de agentes especializados que establecerían contacto con todos los ciudadanos del territorio en un proceso que se yuxtapone a la creación del sistema político. Entre los ecos de las barricadas de París de 1848; en medio de los rescoldos de la Guerra Carlista y conatos revolucionarios marginales junto a momentos fraccionados entre los moderados (Aquillué, 2020:102), el liberalismo conservador optó de forma decidida por armar una Administración que quería densa y eficaz como respuesta de poder y garantía de un orden clasista y burgués. Un Real Decreto seminal, obra de un hombre conservador y autoritario como Bravo Murillo², que contó con el apoyo tácito del progresismo, aunque en ese momento viviera horas de creciente marginalización y división (Bahamonde-Martínez, 1994: 292-298).

El preámbulo de este Real Decreto perfila una inspección de educación definida por tres rasgos: en primer lugar, aparece como entramado extenso de poder que permitía el despliegue de la acción del Estado, finalidad claramente impresa en una frase que hizo fortuna: «sin ellos la administración nada ve, nada sabe, nada puede remediar»; en segundo lugar, será un cuerpo especial, pues especiales son los conocimientos que «se necesitan para observar muchas cosas que solo se descubren a los ojos de personas facultativas y amaestradas en esta clase de indagaciones»; en tercer lugar se concibe fiscalizadora, pues los inspectores son el ojo público, no solo juzgan la licitud de las acciones de los maestros, sino que su atención a la violación de la norma serviría de

coacción y autodefensa de la Administración a fin de evitar perturbaciones en su funcionamiento:

El olvido de la administración engendra la inercia en los encargados de los establecimientos: cuando saben que sus faltas no han de ser observadas y conocidas, pierden todo interés, todo celo, y se adormecen en la seguridad de que su abandono ha de quedar impune. Por el contrario, si el Gobierno vigila, si tiene los medios de saber las faltas para aplicar la enmienda o el castigo, si mantiene en continua alarma a cuantos deben servirle y ayudarle, desaparece la inercia, nace la actividad, la emulación, y se entra en una senda de progresivas mejoras que al cabo para en la perfección apetecida, o se acercan a ella por lo menos.

La inspección delineada en este Real Decreto fue desarrollada y completada con dos normas dictadas en el mismo año de 1849: el reglamento para los inspectores de Instrucción Primaria del Reino³ y las reglas que han de observar los inspectores provinciales de instrucción primaria para la visita de las escuelas⁴. Con estos dos cuerpos legales los moderados institucionalizaron definitivamente la inspección de enseñanza primaria. De este modo el Estado liberal no solo asimilaba los resortes administrativos de otros países, especialmente de Francia, sino que desplegaba, de la mano de los moderados y de consuno con la Corona, un poder administrativo con sus prácticas y discursos correspondientes en el ámbito de la enseñanza. Una pieza más en el proceso de construcción del Estado liberal que, envuelto en un nuevo lenguaje político, va agregando un ejército nacional, una Hacienda pública, una poderosa jurisdicción contencioso administrativo (Santamaría Pastor), una burocracia creciente y un conocimiento del territorio en el que la inspección de educación, como veremos, jugará un importante papel. Es cierto que aquel Estado del siglo XIX tuvo que apoyarse en las entidades locales, lo que limitaba el centralismo ascendente, pero no es menos cierto que con las novedades introducidas incrementaba las capacidades del Gobierno para un mejor dominio del territorio y fijar una educación a su servicio. Establecida la inspección de educación para la enseñanza primaria, cuyos contornos

vamos a ver a continuación, su estructura y funciones perdurarán en el tiempo, con los matices que se introduzcan en cada contexto histórico, hasta hoy. Con las dos normas que vamos a comentar se crea una burocracia pública, unos inspectores permanentes seleccionados conforme a ciertos principios de mérito y con unas funciones que apenas han variado a lo largo de la historia. La inspección de educación de hoy, con la salvedad de la descentralización del Estado actual y su plena democratización, estaba prejuzgada en el reglamento y orden de visitas de 1849, tanto en su estructura como en sus funciones.

ESTRUCTURA

La inspección de educación, llamada a proporcionar información y ejercer el control de la instrucción primaria, se configuró inicialmente tal y como había reclamado Pablo Montesinos (1845): doble estructura jerárquica, central y periférica, que ha perdurado hasta la fecha de hoy. En la cúspide se creó un núcleo central directamente dependiente de las instancias políticas: la inspección general. Su composición quedó integrada por seis inspectores generales, nombrados entre directores de Escuela Normal superior o maestro de esta y pagados por el Gobierno con 12.000 reales anuales cada uno. Cantidad considerada insuficiente por una revista próxima a la inspección, y máxime cuando para garantizar su independencia se les prohibió el ejercicio docente⁵. Si bien los seis primeros serían nombrados por el Gobierno, las sucesivas vacantes se preveía que se proveerían a propuesta en terna del Real Consejo de Instrucción Pública. Aunque la Ley Moyano redujo su número a tres, pero con un incremento de sueldo, debemos retener el mensaje esencial: la estructura del modelo de inspección de educación, con los detalles que introduzca cada contexto histórico, ha sido invariable a lo largo de la historia: una pequeña burocracia civil adjunta al director general de instrucción pública y una red de inspectores provinciales o en la periferia del territorio.

Esta inspección superior, cuyo ámbito de acción se extendía a todo el territorio, quedaría radicada en la capital, si bien el servicio se distribuía de tal manera que mientras tres inspectores estuviesen viajando, los otros tres permanecerían en Madrid a fin de que dicha inspección se preservase como un conjunto administrativo unitario y permanente. Los inspectores que permanecen en Madrid, para atender los asuntos y todo el volumen orgánico de la Administración central, se integraban en una comisión *ex novo* llamada Comisión Auxiliar de Instrucción Primaria.

Una serie amenaza se cernió nada más nacer sobre la inspección general. En 1851 la comisión de presupuestos del Congreso propuso la supresión de los sueldos de los inspectores generales. Consideró innecesaria la inspección general, proponiendo en su lugar que la vigilancia de la inspección provincial recayese en los gobernadores civiles y en los directores de instituto o en cualquier persona que a juicio del poder público pudiese desempeñar este cometido. Este ataque a la inspección no solo hizo que levantara la voz Antonio Gil de Zárate (1855, I: 311), sino también la propia inspección general a través de su órgano oficioso, la *Revista de Instrucción Primaria*⁶:

Las escuelas normales y las inspecciones provinciales, que son dos instituciones que han de dar impulso a la educación primaria, quedarán abandonadas a su propia acción, sin vigilancia, sin guía, sin resorte verdadero, si desapareciesen las inspecciones generales, o componiéndose el personal de ellas sujetos sin los estudios especiales necesarios para llevar debidamente el cometido.

Aunque no sería la última vez que la inspección general sufriese las zozobras e incertidumbres presupuestarias (Jiménez Eguizábal, 1984: 64), al final el Congreso resolvió sus dudas conservando los sueldos de los inspectores generales, con lo que se mantuvo la institución de la inspección general.

Esta organización central se prolongaba en toda la extensión del territorio del Estado a través de una red provincial de inspección encargada de velar por el cumplimiento normativo. El espacio físico, el territorio del Estado, también se construía, se apropiaba, en este caso, a través de la división provincial de 1833: en cada provincia, con un inspector, trataba de canalizarse la orientación política y la actuación material hasta alcanzar cada aldea y pueblo de España⁷. En la capital de provincias, espacio que tutelaba el mundo rural circundante, se colocó a un inspector con la obligación de residir en esta. Aunque colaboraba activamente en la Comisión provincial de instrucción primaria, de la que es miembro nato, responde del ejercicio de su cargo ante el Gobierno que es quien le ha nombrado. Si bien la primera promoción de inspectores será escogida entre directores y maestros de las Escuelas Normales, el acceso al cargo quedará reservado a quienes hubieran cursado estudios en la Escuela Normal Central o cualesquiera de las superiores, y ejercido el magisterio durante cinco años⁸.

La implantación del cargo de inspector provincial se distribuyó según tres clases territoriales ya tradicionales en la Administración española (González Alonso, 1970: 360-363): provincias de primera, segunda y tercera clase. Se estableció una correlación entre las categorías y los haberes a percibir al quedar fijado el sueldo en 10.000 reales para las provincias de primera categoría; 9.000 para las de segunda y 8.000 para las de tercera. Obviamente, esta calificación de los puestos de trabajo según la importancia de la provincia significaba introducir el tema de los ascensos dentro del cargo. El ascenso era posible, pasando de una clase a otra, aunque es justo reconocer que la correlación entre la clase y el puesto es difusa, pues no se estableció claramente un mecanismo de promoción. Sin embargo, quedó vedado el paso de la inspección provincial a la general, a no ser que se hubiese desempeñado previamente el cargo de director de Escuela Normal superior. Situación administrativa que debió inquietar a los propios

inspectores hasta el punto de hacerse eco de esta preocupación profesional la *Revista de Instrucción Primaria*, desde cuyas páginas solicitaron la modificación del artículo 21 del Real Decreto de 30 de marzo de 1849, al tiempo que sugería a los inspectores que habían sido directores de escuelas superiores que solicitasen una aclaración al Gobierno por si el pase a la condición de inspector les excluía del ascenso a inspector general⁹.

Pero aquel Estado liberal se edificó en el siglo XIX sobre las entidades locales, que asumieron la mayor parte de las funciones administrativas: reclutamiento de los mozos, recaudación de impuestos, estadísticas, pago de maestros, e incluso el pago de la inspección provincial. En este contexto, y para que la implantación del cargo de inspector provincial no se frustrase por razones económicas, Bravo Murillo ordenó que las provincias formasen un presupuesto adicional y extraordinario para sostener sus gastos de funcionamiento durante 1849. Entretanto deberían introducirse las modificaciones pertinentes en los presupuestos relativos al año 1850 para incorporar y atender debidamente sus gastos¹⁰.

Cuando quedaba vacante una plaza, cualquier inspector en activo podía optar a esa plaza junto a otros aspirantes como eran los inspectores cesantes, secretarios de las Juntas provinciales, maestros y regentes de Escuelas Normales y maestros de primera enseñanza. El sistema de ascenso estaría basado en los méritos y años de servicio, independientemente de la clase de provincia donde sirvieran. La Ley Moyano trató de clarificar los ascensos. Su artículo 302 dividió a los inspectores, a efectos de ascensos en tres secciones, sin incluir la provincia en la que servían: Una quinta parte pertenecería a la primera sección; dos quintas partes a la segunda y las otros dos a la tercera, incrementándoles el sueldo en 1.000 reales a los de la segunda sección y en 3.000 a los de la primera¹¹.

Se incluyó el principio de publicidad para el acceso al cargo. En un intento de dotar de cierta transparencia el proceso de nombramientos, se recogió, además de los requisitos para el acceso al cargo, la previsión legal de que las vacantes se anunciarían en la Gaceta y en el Boletín Oficial del Ministerio del ramo, señalándose un mes de plazo para que las solicitasen todos los que aspirasen a ella. Las solicitudes debían ir acompañadas de la hoja de servicios del interesado, con informe de los rectores de las universidades o del director de la Escuela Normal si la plaza vacante fuese de inspector general, y por la Comisión provincial donde residiese el candidato si fuese de inspector provincial. Por otra parte, la discrecionalidad del Gobierno quedaba en parte limitada por cuanto los nombramientos debía hacerlos sobre la terna que presentase el Real Consejo de Instrucción Pública para ocupar plaza de inspector general y, en el caso de los inspectores provinciales, sobre la que presentase a instancias de la Comisión auxiliar. En buena técnica administrativa hay que reconocer que era un acierto la introducción de requisitos de publicidad y capacidad para el acceso al cargo, aunque no debemos olvidar que parte de los nombramientos debieron estar empañados por el velo oscuro de las cesantías, reposiciones y depuraciones nacidas al calor del clientelismo político. Es cierto que el mérito era principio básico del ideario liberal, lo que se incluyó en los procesos de reclutamiento de los inspectores. Mérito que implantó en 1852 un Real Decreto para todas las administraciones. Pero no es menos cierto que tan aparente buena intención nunca protegió lo suficiente del favoritismo político.

Se restablecía también un régimen de licencias. El reglamento de inspectores se preocupaba, sin especificar el motivo, por las licencias para residir un máximo de 15 días fuera de la capital de provincia, que podía otorgar la Comisión provincial, o de mayor duración, en cuyo caso necesitaba una autorización especial del Gobierno.

Por el contrario, nada se dice del derecho al cargo ni sobre la movilidad del personal. Silencio que hay que interpretar en el sentido de que el Gobierno se reservó un amplio margen de discrecionalidad en materias como la movilidad y separación del cargo. El nombramiento es prerrogativa del Gobierno y está basado en la confianza del cargo, lo que significaba primar la lealtad sobre el mérito. No es extraño, por tanto, que en ocasiones los nombramientos fueran más producto del arbitrio político que de una actuación razonablemente objetiva. Así ocurrió en 1854, apenas instalados de nuevo en el poder los progresistas. El hecho fue que la Junta de Guadalajara, en las excitaciones de los primeros momentos del pronunciamiento conocido como la *vicalvarada*, destituyó al inspector provincial por desafección al progresismo, además de acusarle de irresponsabilidad en el trabajo. El Gobierno, empleando una táctica basada en la aparente sensatez que exigía reparar aquellas separaciones que en su opinión estaban más ligadas a circunstancias personales y locales que a la idoneidad de las personas, trasladó al destituido a Segovia nombrándole inspector de esta provincia. Y lo hizo sin publicidad alguna, sin respetar las prevenciones legales: ni anunció la vacante en la Gaceta ni en el Boletín del Ministerio ni esperó que la Comisión auxiliar hiciese propuesta alguna. Este ejemplo que traemos a colación no solo habla de cómo a veces se conculcaba por interés político la ley, sino que nos revela cómo la conspiración progresista de 1854 desautorizó el apoyo popular y se limitó a cambiar de Gobierno para continuar en lo esencial la obra moderada¹². Otras veces la propia prensa de la época, con sus advertencias, revelan las sospechas de que el comportamiento del Gobierno de turno era poco escrupuloso con la ley en los nombramientos de inspectores. Así, en marzo de 1850 se puso en guardia la *Revista de Instrucción Primaria* para denunciar la sustitución de la ley por el capricho político en el nombramiento de inspectores provinciales¹³:

A pesar de lo terminante del precepto, dice refiriéndose al artículo 21 del Real Decreto de 30 de marzo de 1849, tenemos noticias que personas que no reúnen las circunstancias mencionadas han solicitado o desean solicitar la plaza de inspector general, ahora vacante, creyendo algunos poder valerse de influencias que les daría cabida en la terna del Consejo.

La movilidad en el cargo no solo llevaría a una fidelidad silente a la mayor parte de los inspectores, sino que era el instrumento del que se valieron las instancias políticas superiores para revocar nombramientos, disponer traslados y ceses a la medida de su capricho. De hecho, la inspección de educación también se vio afectada por esa lacra de la administración liberal que fue la cesantía y que de modo incontestable retrató Galdós en su obra literaria¹⁴. Las intromisiones políticas en la administración inspectora alcanzaron su punto álgido tras los incidentes de la llamada primera cuestión universitaria y el acceso al poder de los sectores más conservadores y neocatólicos del partido moderado. Entre 1866 y 1868, como muestra de esta parcialidad política, ningún inspector estuvo seguro en su destino, lo que es de suponer se resentiría en el servicio por una doble vía: la inseguridad en el puesto derivaría en una desmovilización y relajación en el trabajo, al tiempo que la competencia de los nombrados, en la medida que los criterios políticos marginaban a los méritos, se sembraba de dudas (Nieto,1996:358). Desolador panorama del que se conservan algunos relevantes recuerdos y testimonios en el *Archivo General de la Administración* de Alcalá de Henares¹⁵. Circunstancia similar volvieron a vivir los inspectores con ocasión del llamado Sexenio Democrático, cuando el entonces ministro Manuel Ruiz Zorrilla quiso reducir la inspección provincial creada en 1849 a una mera actuación pública ocasional a través del proyecto de ley de 23 de abril de 1869¹⁶.

Desconocemos si esta política de nombramientos, ceses y traslados repercutió o no en la formación de clientelas de partido o personales dentro de la inspección, pero sí podemos afirmar que este tipo de intromisiones

políticas, notablemente acentuadas en los momentos en los que la actuación estará plenamente sometida a la orientación ideológica y política del Gobierno, especialmente en la etapa del ministro Orovio, introdujo una constante en la historia de nuestra inspección escolar: el conflicto entre lo político y lo administrativo, entre la tentación de amalgamar la inspección con las ideas y opiniones políticas predominantes o preservarla de las mismas primando sus aspectos técnicos. Los ejemplos más acabados de intromisión política vendrán representados por la dictadura del general Primo de Rivera y el Nuevo Estado totalitario que surge tras nuestra guerra civil de 1936. Incluso en los sistemas políticos democráticos, y a pesar de los equilibrios de poderes y sus niveles de transparencia, se produce una indeseada colonización política por mor del peso excesivo de los partidos políticos en las decisiones y orientaciones del Estado, fenómeno que explicó con claridad Manuel García Pelayo (1986:87-88):

Los órganos políticos del Estado son ocupados por conjuntos de personas integradas en otras organizaciones, a cuyos criterios y disciplina están sometidos, produciéndose, de este modo, la transustancialización de la voluntad de los partidos en la voluntad del Estado.

FUNCIONES

Vamos a centrarnos en la inspección de educación provincial., pues la inspección general quedó subsumida dentro de la Comisión auxiliar, novedoso servicio al que dedicaremos un apartado específico más adelante.

En reglamento de inspectores utiliza un doble criterio de distribución de competencias, pudiendo identificarse dos tipos: generales, esto es, aquellas tareas materiales que deben ejercer específicamente en el ejercicio del cargo, y coincidentes, porque aluden a funciones que comparten con las Comisiones provinciales.

Como funciones generales incumbía a la inspección provincial:

a) Indagar las necesidades de la instrucción primaria en sus respectivas provincias con el fin de proponer al Gobierno cuantas mejoras crean conveniente para el progreso de la instrucción pública. Y la primera de las necesidades era que todo pueblo con 100 vecinos, y en los que no llegando a esta cantidad tuvieses recursos suficientes, estableciese una escuela elemental completa. Si no fuera posible esta última solución, entonces debía obligar a esos pueblos a contratar a un maestro temporero o bien a establecer una escuela incompleta, permitiéndose, pero solo en este supuesto, que el maestro acumulase también los cargos de organista, sacristán y otros compatibles con su destino. En los pueblos cabeza de partido y de vecindario superior a 1.200 almas debía procurar que la escuela fuese superior, o que al menos se ampliase lo más posible la enseñanza elemental. Además, se encarga al inspector que estimulase a los maestros a mejorar su formación en las Escuelas Normales, implantar las escuelas de noche y días festivos para adultos y escuelas de párvulos y academias de profesores.

b) Formar la estadística, tarea que los liberales consideran básica en la construcción de un sistema educativo nacional uniforme y bien trabado. Y era básica porque la estadística, el conocimiento numérico fiable y de los informes que del mismo se derivaban, era la fase previa a la decisión política. El poder, como ya expusiera Francis Bacon, se asiente en el conocimiento. De hecho, en algunas provincias españolas, se habían constituido Comisiones de estadística, al tiempo que fueron apareciendo en los ministerios organismos oficiales especializados. La instauración de la estadística es temprana, como muestra el hecho de que con Fernando VII aparecen balances estadísticos, además de, posteriormente, los informes que se remitieron al Congreso, y los resúmenes estadísticos publicados en el *Boletín Oficial de Instrucción Pública*, que se reforzaron a partir de 1846 con la creación de la Dirección General de Instrucción Pública. (Pro, 2019:

405-4363). Se incluyó como una de las funciones de la inspección provincial la tarea de suministrar información sobre el estado de la instrucción pública. Así lo reconoció el propio director general, Gil de Zárate¹⁷: «el Gobierno tenía a su disposición más medios para formar una estadística exacta (...) en 1850 disponía ya de los inspectores recorriendo todos los pueblos de sus respectivas provincias, recogían datos en el sitio mismo, y veían las cosas por sus propios ojos». De hecho, a finales de 1849, la Comisión auxiliar formó unos modelos que circuló a todos los inspectores para formar la estadística. Se trataba de una serie de 10 cuadros sobre los siguientes aspectos: número de escuelas, clases y grados; concurrencia de niños y niñas a las escuelas públicas; concurrencia de niños y niñas a las escuelas privadas; estado de las escuelas con relación al régimen, instrucción y disciplina; libros de texto usados; estado de los edificios; muebles y enseres; número de maestros privados, con expresión de su título, aptitud, capacidad, instrucción y conducta; gastos de las escuelas públicas, fondos de que se satisfacen y producto de las retribuciones de los niños¹⁸. Pero aún se tardaría algunos años en obtener resultados fiables a juzgar por las palabras de Gil de Zárate¹⁹:

Desgraciadamente, en algunas provincias no pudieron los inspectores verificar la visita de todos los pueblos por su demasiado número, ni de consiguiente formar la estadística de ellas con la minuciosidad que es necesaria para garantizar la exactitud de los hechos que se presentan.

Si bien este intento de elaborar una estadística fiable fue fallido, lo cierto es que el valor de la inspección en el futuro próximo para confeccionar estadísticas regulares será inestimable. A medida que la capacidad técnica y administrativa de la inspección de educación se consolide, el conocimiento estadístico mejorará y con él el poder del Estado. (Esteve, 1991: 70). La publicación de una nueva estadística en 1859, ahora mucho más ambiciosa y detallada, seguirá revalorizando la figura del

inspector como soporte de una política más eficaz derivada de un mejor conocimiento del estado de la instrucción primaria. La inspección, como vemos, aparece como un paso más en el gradual y largo proceso de centralización y modernización del Estado español.

c) Vigilar el cumplimiento de las leyes y todo tipo de disposición vigente relativa a la instrucción primaria. El efecto inmediato del cumplimiento de esta función fiscalizadora era doble: de un lado, se facultaba a los inspectores a conocer y valorar al maestro, su grado de instrucción, su celo, moralidad y opinión que merecían al vecindario, así como su práctica docente y el estado material de la escuela; de otro, se incorporaban dos atribuciones cuyos nexos con la función fiscalizadora son evidentes: facultad de estimular a las autoridades locales para que se mostrasen celosas en el cumplimiento de sus deberes y la capacidad de denuncia. En este sentido, el reglamento contempló la posibilidad de que el inspector propusiese a la Comisión provincial, por causas justificadas, la separación del maestro, junto a la suspensión, así como el cierre de las escuelas privadas en dos supuestos: uno, en el caso de que sus maestros no estuvieran suficientemente autorizados; otro, más ambiguo, cuando «los vicios de que adolezcan sean perjudiciales a la niñez y a la enseñanza»²⁰. Se trata de un régimen sancionador que parece que en la mayoría de los casos se limitó preferentemente a faltas e incumplimientos de carácter administrativo, aunque no faltaron, al amparo de estas funciones, la persecución de los desafectos al régimen moderado. Esta era la vía por la que se facultaba a la Administración para el uso directo de la coacción. Una facultad que antes habíase reforzado con la exigencia de una autorización previa, que debía otorgar el jefe político, para encausar a los maestros por parte del poder judicial en casos de imputación penal. Con estas técnicas de autotutela se buscaba reducir las resistencias al Estado, vigorizarlo al tiempo que garantizaba el orden de la sociedad burguesa. Todo apunta a que estas

actuaciones de denuncia se centraban en la separación del servicio por no poseer el título correspondiente, o ejercer en pueblos de cien o más vecinos poseyendo solamente título de 3ª y 4ª clase, o bien suspender en el destino o multar con el sueldo de varios meses por acumulación de cargos²¹, sin olvidar que tampoco faltaban ejemplos de persecución ideológica. Toda esta vigilancia también se extendía a las escuelas privadas, aunque a estas, si las comparamos con las públicas, el Estado liberal rebaja su nivel de coerción a fin de respetar su mayor autonomía conforme al ideario liberal. En estas, el inspector se limitaba a aconsejar al maestro, dejándole bastante libertad en la adopción de los métodos²². No obstante, tras la Ley Moyano, vemos inspeccionar las escuelas privadas de primaria conforme al mismo modelo de informe que se va a aplicar a las públicas. De este modo, y aunque dieron espacios de control a la Iglesia sobre las escuelas, el Estado administrativo que implantan los liberales moderados, como en los Estados nacionales europeos, busca garantizar el orden de la entera sociedad: «No cualquier orden, sino aquel que fuera más acorde con los intereses y las visiones del mundo de los grupos más poderosos de la sociedad» (Pro, 2019: 203).

d) Investigar los recursos con que se sostienen las escuelas y velar por su recta aplicación, especialmente de lo señalado en los estatutos de las fundaciones existentes en las provincias cuyos bienes estuviesen dedicados a la instrucción primaria. Debían averiguar si en los pueblos existían legados y obras pías destinadas a la instrucción primaria, si sus fondos se dedicaban o no a los fines que establecieron sus fundadores y, en caso de que sus rentas no fuesen suficientes para cubrir el gasto de la escuela, debían poner en marcha las oportunas diligencias para que el déficit fuese sufragado por el Ayuntamiento. Se trató de una función de índole económica de difícil cumplimiento por la falta de escrituras de las

fundaciones, lo que hacía casi imposible saber si era adecuado el destino dado a las fincas, bienes o rentas.

e) Gestionar que los maestros estuvieran puntualmente pagados conforme a lo señalado en el Real Decreto de 23 de septiembre de 1847²³, dispongan de casa o habitación y sean tratados de modo decoroso²⁴. Función que trata no solo de hacer cumplir, evitando al mismo tiempo el desdén con que muchos pueblos trataban a los maestros. Vencer la incuria de los Ayuntamientos en la satisfacción de los haberes del magisterio fue, según se desprende de las fuentes de la época, una actuación prioritaria y constante de la inspección de educación y de las Comisiones superiores provinciales. Se puede decir que, hasta comienzos del siglo XX, cuando el Estado se hace cargo del pago del magisterio, esta función de naturaleza económica recibió constante apoyo de la inspección. Aunque es justo reconocer que el proceso de su cumplimiento debió ser en exceso lento dado el constante endeudamiento de casi todas las provincias en la dotación del magisterio²⁵ (Rubio Pobes, 1996: 347) y la permanente reivindicación del magisterio por depender directamente del presupuesto estatal.

f) Elevar al Gobierno informes en los que se reflejasen las anomalías detectadas y los adelantos observados. Función de información, complementaria de la función estadística, destinada a proporcionar un conjunto de datos y orientaciones que supuestamente servirían al Gobierno en su proceso de extensión de la educación primaria. Esta función de información producirá todo un conjunto de reglas técnicas, de escritos y procedimientos formales, que tenderá a crear no solo una tradición burocrática, sino a potenciar la propia organización de la inspección de educación. Volveremos a ello en el apartado dedicado al archivo y la oficina.

Las que antes hemos denominado funciones coincidentes se refieren a los asuntos que compartía con las Comisiones provinciales. Su realización

era unas veces acumulativa, en el sentido de que la inspección se limitaba a reforzar mediante su colaboración las propias funciones de las Comisiones. Dentro de este tipo de funciones se identifican la obligatoria y puntual asistencia a las sesiones que celebrase la Comisión provincial, así como la exigencia reglamentaria de estimular a sus miembros a cumplir con las reuniones prescritas, procurando al mismo tiempo que se estableciesen Comisiones locales en los pueblos y cumpliesen estas los acuerdos de la Comisión superior. Otras veces la realización de este tipo de funciones coincidentes comportaba una intervención más independiente, como era llevar el despacho de la secretaría con la colaboración auxiliar de un secretario.

Es importante notar que este esquema funcional quedó limitado al mero informe, consejo y tramitación de expedientes, en tanto que la decisión sobre el núcleo de los problemas fundamentales quedó residenciada en autoridades superiores como el director general o el jefe político provincial. De ahí que el artículo 16 del reglamento de inspectores anulase toda posible capacidad de mando, limitando a los inspectores en su relación con las autoridades a «dar y pedir información, a recoger noticias, y comunicar avisos e instrucciones», prohibiéndoles expedir orden alguna. En el caso de que sus opiniones hubiesen de tornarse en mandatos, entonces debían acudir «a las autoridades correspondientes, exponiendo quejas y solicitando su intervención». De este modo se establecía una clara separación entre la función y el mando, quedando reservado este al ámbito de lo político. La inspección de educación nacía como un órgano con funciones de información y de apoyo efectivo en la gestión administrativa del poder ejecutivo. Su función técnica de hacer cumplir las leyes y evitar abusos no solo buscaba el reforzamiento de la Administración, sino la efectividad de la decisión política.

LA VISITA

La visita será la pieza fundamental de la inspección de educación. Forma de intervención directa en las escuelas (Soler Fierrez, 1991: 50-51), fue herencia de la Edad Media. Nacida como una innovación de gobierno y no por derivación del derecho romano (García de Valdeavellano, 1973: 207-208), se constata su presencia en el Ordenamiento sobre la Administración de justicia otorgada por Enrique II de Castilla en las Cortes de Toro de 1371. Se fue generalizando su figura, extendiéndose a múltiples organismos y oficios. La simple lectura de la legislación reunida en la *Novísima Recopilación* nos informa cómo la visita se fue convirtiendo en un modo de intervención para hacer efectivo el principio de responsabilidad en la Administración. Alcanzó a la América Española, Universidades, colegios universitarios, hospitales, Administración de justicia, consejos, audiencias, cárceles, términos municipales, montes y plantíos, posadas, mesones y boticas, navíos, etc. De toda esta amplia tipología de visitas, quizá fuera la visita indiana, trasplantada al derecho americano desde 1499 la que adquirió un perfil más definido (Céspedes del Castillo, 1946). Fue una institución ampliamente difundida entre instituciones eclesiásticas desde época medieval (Bartolomé Martínez, 1984: 1984). Carlos III, en el contexto de su política reformista, reguló las visitas con el doble sentido de introducir mejoras en las enseñanzas universitarias y efectuar un control ideológico de estas (Sala Balust, 1956). La visita se constituyó en el mecanismo ocasional de intervención del Estado ilustrado de Carlos III sobre las instituciones de instrucción pública (Soler Fierrez, 1995). La visita, legado del Antiguo Régimen a la administración contemporánea, se inserta ahora plena y definitivamente en la organización inspectora como su técnica de intervención por excelencia.

Quedó regulada por Real Orden de 12 de octubre de 1849, convirtiéndose, hasta la fecha, en la más completa y articulada como vamos a ver. Será una regulación exhaustiva, minuciosa, mostrando en este

aspecto el liberalismo clara conciencia de que el reforzamiento de la inspección de educación pasaba por la delineación de una técnica de visita que fortaleciera su autoridad y le permitiera operar eficazmente sobre el ámbito escolar.

La Real Orden de 12 de octubre de 1849 intenta ser una respuesta técnica al cumplimiento de las tres funciones básicas asignadas a la inspección: indagar el estado de la instrucción primaria, informar a las autoridades e incidir sobre su mejora y progreso. Para ello construyen una visita material sobre el siguiente contenido:

a) Dedicación de seis meses del año, sin perjuicio de las salidas extraordinarias que fuere menester realizar, a recorrer los pueblos de la provincia. El resto de los días permanecerían en la capital de provincia visitando sus escuelas, asistiendo a las reuniones de la Comisión provincial y a los exámenes de los aspirantes al magisterio e impartiendo docencia en la Escuela Normal, al tiempo que se ocupaban de los expedientes en su despacho. Las épocas de las visitas las fijaba la Comisión provincial o superior, con participación del inspector, oficiándose inmediatamente a los pueblos donde la visita fuera a verificarse para que estuvieran prevenidos y recibieran al inspector con las atenciones debidas. Al no especificarse con precisión qué meses deberían ocupar la visita, los inspectores, para encajarla con el resto de sus actividades y la climatología local, habitualmente repartían el recorrido entre los meses de febrero-julio y septiembre-diciembre²⁶. Obviamente el comportamiento era tan diverso como el número de inspectores: inspectores hubo que cumplieron los preceptivos 183 días de visitas anuales, y otros no alcanzaron tal cifra y siempre se dio la excepción que los superaba²⁷.

b) Se precisa qué autoridades han de relacionarse de modo continuo con el inspector, a saber: alcaldes, Comisiones locales, Comisiones superiores, directores de instituto, rectores de la Universidad, jefes políticos

y director general de Instrucción Pública. De estas relaciones, la orden se detiene como es lógico en examinar especialmente cómo han de ser las más frecuentes, aquellas que afectan a Ayuntamientos y Comisiones.

Respecto a los Ayuntamientos, señala qué asuntos eran de incumbencia del alcalde, de las propias corporaciones y cuáles de las Comisiones locales y superiores. El inspector se dirigirá al alcalde cuando la materia a tratar consistiera en la creación o promoción de escuelas, alquiler o reparación de estas, dotación de la habitación del maestro, menaje y asuntos económicos. Se presentaría en el Ayuntamiento cuando los asuntos afectasen a la enseñanza, métodos y disciplina; y acudirá a las Comisiones locales cuando necesitasen informes acerca de las escuelas y les indicasen los procedimientos más adecuados para ejercer su competencia de inspección inmediata en estas. En las Comisiones superiores, a las que están sujetos, no les corresponderá mayor representación que a los demás miembros, pero sí tenían la obligación, por sus conocimientos especiales, de ilustrar a sus componentes en el debate y resolución de los asuntos tratados.

c) La visita *sensu stricto* aparece regulada en el capítulo III. Su contenido material, que en nuestra opinión recoge en buena medida las orientaciones señaladas por Pablo Montesino en un artículo que publicó en el *Boletín Oficial de Instrucción Primaria*²⁸, quedó sintetizada y descrita con estas palabras²⁹:

En todos los pueblos la inspección versará, no solamente sobre la escuela y el maestro, sino también sobre los medios de mejorar la instrucción primaria, las dificultades que entorpecen su propagación, el celo que manifiesten las autoridades locales por su fomento y prosperidad, y el interés que los padres y la población toda se toman por los progresos de la educación y de la enseñanza.

La visita debía abrazar un amplio conjunto de elementos pedagógicos y materiales: el régimen interior y disciplina; los métodos de enseñanza y las secciones en que se divide la clase; situación y estado del edificio, más el

menaje o materiales de instrucción; aseo, compostura y orden reinante en el aula; sistema de premios y castigos, la concurrencia de niños, los libros de texto y las doctrinas que vierte el maestro; la ascendencia del maestro entre sus alumnos y su capacidad, instrucción aptitud, celo y conducta. Para que el inspector pudiera comprobar el adelanto de los niños, la extensión de la enseñanza, el uso de los libros de texto y las doctrinas morales enseñadas; se recomendaba que procediese a un examen detenido y formal de algunos niños, tanto de los que se iniciaban en el aprendizaje de las primeras nociones como de los más adelantados. Recomendación que ha perdurado en el tiempo en el imaginario colectivo a través de la figura del inspector, de pie y frente a los niños, preguntando cuestiones de geografía o del catecismo, mientras el maestro y el resto de los menores, al final, escuchan con los ojos sus palabras de recompensa³⁰.

A fin de obtener una información uniforme en las visitas, el Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras Publicas elaboró un amplio y exhaustivo cuestionario en el que se especificaba «detalladamente cuantos puntos deben llamar la atención de los inspectores de provincia, y ser objeto de su examen»³¹. Este cuestionario contenía 63 cuestiones referidas al número de escuelas y sus clases; concurrencia de los niños; sistemas de enseñanza; registros empleados por los maestros; sistemas de premios y castigos; prácticas religiosas; métodos y procedimientos de enseñanza; libros de texto; titulación y años de servicio del magisterio; instrucción, aptitud, capacidad, celo y conducta de los maestros; estado del edificio; capacidad del aula, disposición y número de bancos y mesas; estado en que se encuentran los objetos y utensilios de enseñanza y demás muebles de la escuela; dotaciones de los maestros, puntualidad en el pago y origen de los fondos con que se les paga; monto de las retribuciones, si estas se pagan en todo o parte en frutos y diligencias para sustituir medios de retribución indecorosos si se practicaran en algún pueblo³²; cantidades consignadas en

el presupuesto municipal para gastos de la escuela; motivos por los que un pueblo carece de escuela y modo de proceder a instalar la preceptiva escuela; actitud de los padres hacia el maestro y la escuela; celo con que las Comisiones locales cumplen sus funciones; instrucciones dadas a las autoridades locales, recepción de las mismas y observaciones sugeridas por estas corporaciones. Esta técnica de desglosar en un exhaustivo cuestionario, en el que el inspector podía incluir cuantas observaciones considerase de interés, imitaba a los circulados unos años antes en los países de nuestro entorno³³ (Ball, 1963: 243-251). El cuestionario, como las guías actuales, ayudaba a facilitar, uniformar y objetivar el trabajo del inspector. El referente de su mirada y de toda la burocracia que crease la visita era este cuestionario.

Era obligación de los inspectores llevar un libro de registro en el que debían anotar los resultados derivados de su visita a cada escuela y los consejos u orientaciones que hubiera dejado tanto a los maestros como a los Ayuntamientos y Comisiones locales. La misión de este libro de registro no era otra que actuar de fiel memoria, mostrar en la siguiente visita si se habían o no cumplido las prevenciones que se habían dejado hechas. Este libro de registro, como volveremos a ver más adelante, constituiría unos de los elementos básicos del archivo del inspector. La mano del tiempo lo iría puliendo. Hoy lo conservan, en formato electrónico, algunas comunidades autónomas.

La visita se clasificaba en una doble tipología que ha perdurado hasta fechas bien recientes: visitas ordinarias, que eran todas aquellas giradas conforme al itinerario previamente aprobado por la Comisión provincial; y visitas extraordinarias, que eran las nacidas por un motivo determinado y que estaban sujetas a las instrucciones específicas que ordenara el Gobierno. Los motivos de las visitas extraordinarias podían ser diversos. Las había que surgían a petición del propio pueblo, quejoso de lo que

consideraba conducta inmoral del maestro³⁴; otras lo fueron a iniciativa del propio Gobierno, bien por razones ideológicas o económicas.

Entre las visitas de naturaleza económica destaca la efectuada en 1865, por Circular de 29 de marzo, con el fin de velar por la aplicación y buen uso de las subvenciones concedidas por el Estado para la construcción de escuelas, debiendo los inspectores informar cada quince días sobre el estado de las obras y la inversión de los fondos recibidos³⁵. Esta visita, en el contexto de la época, supuso un importante examen, obteniendo el Gobierno un significativo conocimiento de qué pueblos habían comenzado las obras, cuáles no habían hecho uso de la inversión concedida y fueron, en consecuencia, seriamente amenazados de perderla en caso de no principiar de inmediato las obras, pudiendo transmitir a los gobernadores provinciales prevenciones sobre a qué pueblos deberían señalar plazo para iniciar las obras, activar las contrataciones para su ejecución o dejar sin efecto la subvención³⁶.

Como ejemplo de visita nacida por razones ideológicas citaremos la visita extraordinaria ordenada girar por el marqués de Orovio en agosto de 1866. Volvía Narváez al poder en un ambiente de inquietudes gubernamentales por rumores de levantamientos de tropas y por la extensión entre el profesorado de filosofías consideradas impías, como el krausismo. Inmediatamente después de la sublevación del cuartel de San Gil en Madrid suspendió las garantías constitucionales y su ministro de Fomento, el marqués de Orovio, ordenó girar el 1 de agosto de 1866 una visita extraordinaria de exclusivo contenido ideológico. La inspección, volcada al servicio de una ideología de orientación neocatólica, y mostrando su directa dependencia del poder político, fue lanzada a recorrer los pueblos para examinar no tanto el estado de las escuelas como el comportamiento y conducta de sus maestros. Comportamiento y conducta medida por la posición ideológica del maestro³⁷:

La unidad católica, el Trono y las instituciones son puntos contra los cuales ni directa ni indirectamente puede el maestro proceder de palabra ni de obra: quien combate estos principios no será profesor en España mientras el Gobierno que la rija entienda sus deberes respecto a la enseñanza pública en los términos que aparecen en la circular de 20 del pasado

Los inspectores, incluso con la amenaza de exigirles la más estrecha responsabilidad en el cumplimiento de sus deberes, recorrieron, aunque no sin dificultades, parte del país para saber si había maestros en los que concurrieran deshonestidad en sus costumbres y vida privada, al tiempo que llevaban la voz del Gobierno ante el temor de la expansión de las ideas democráticas entre el magisterio para que se abstuvieran «de toda participación en contiendas políticas, en banderías de localidad y en reuniones tumultuosas»³⁸. De este modo, en el mismo origen de la inspección, anidaba su concepción como agente político, resintiéndose, en consecuencia, su profesionalización e independencia técnica.

El despliegue de la técnica de la visita no fue lineal, por el contrario, encontró seria oposición en la Iglesia, que seguía reclamando su independencia frente al Estado. Ya en 1857 el Gobierno recurrió al Consejo de Instrucción Pública para resolver el mejor modo de verificar la inspección que corresponde al Estado en las casas de los institutos de religiosas de clausura dedicadas a la enseñanza, y en especial de aquellas congregaciones recientemente establecidas en España. La respuesta del Consejo, en dictamen de 30 de marzo de 1858, fue refrendar la competencia irrenunciable del Estado a inspeccionar todo establecimiento educativo religioso. Resolvió que se exigiese autorización administrativa para impartir enseñanza, previo expediente en el que constase el objeto de la congregación, nombre de sus profesores con expresión de sus estudios y títulos, programa de la enseñanza e idoneidad del local que utilizaran. Además, enseñarían en idioma castellano y se servirían de los libros de texto aprobados por el propio Consejo. Y, por supuesto, la indispensable

inspección sería ejercida en las clases externas como en el resto de los centros de enseñanza, mientras que, en las internas, esto es, en aquellas aulas que estuvieran dentro de la clausura, iría el inspector acompañado de la autoridad eclesiástica o su delegado por ser los encargados de la inspección inmediata. Los inspectores, girada su visita, debían dar cuenta al Gobierno de cuanto observaren en estos centros digno de corrección y susceptible de mejora en lo que se refiera a la enseñanza, al modo y forma de darla³⁹.

La Iglesia se mostró renuente a aceptar estas medidas, En cuanto el inspector se presentó en el umbral de su puerta saltó el conflicto en el que se dirimía la soberanía en la función educativa. Sírvese de ejemplo el examen de la visita efectuada por el inspector a la escuela establecida en el convento de Monjas Dominicanas de Benabarre, provincia de Huesca, aunque dependiente de la diócesis de Lérida. El escollo surge cuando las monjas consideran que la entrada del inspector en el convento viola las reglas de la clausura. Las monjas, con la aprobación del obispo de Lérida, negaron el acceso del inspector a la escuela y este, sobrepasando sus atribuciones, dispuso su cierre. El rector de Zaragoza, entretanto, trató de suavizar la situación con dos medidas: de un lado, además de desautorizar al inspector al impedir el cierre de la escuela, dio un plazo a la superiora de seis meses para que abriese una puerta que comunicara directamente con la escuela y la población, salvando de este modo las razones esgrimidas por las monjas para impedir el acceso del inspector; de otro, encargó a la Junta de Instrucción que, en virtud de la real Orden de 13 de marzo de 1862, oficiase al ordinario de la diócesis para que la superiora no se opusiese a la visita. Como el obispo siguió negándose a permitir dicha visita, el rector pasó el caso a la superioridad para que resolviera lo que se presentaba como grave y delicado conflicto. El Consejo de Instrucción Pública, en sesión del 19 de abril de 1861, y en buena coincidencia con las medidas propuestas por el

rector, trato de conciliar los intereses de todos, respetando la clausura de las monjas y preservando el derecho del Gobierno a la dirección e inspección de toda la enseñanza en España. Para ello, previno que se abriese una puerta que comunicase con la calle sin violentar la clausura y que aquella fuese colocada a expensas del Ayuntamiento. De este modo, respetando el Concordato, preservó el Gobierno lo que entendía como su tarea irrenunciable: el control de la enseñanza⁴⁰. Con esta solución, de momento, se logró trocar el inicial rechazo de la Iglesia en una afirmación de la compatibilidad entre la autonomía eclesiástica y el derecho a la inspección del Estado.

Pero el problema que ahogaba las visitas era la insuficiencia de recursos económicos. Correspondía a las Diputaciones provinciales, según las necesidades de cada provincia, aprobar los gastos a que diesen lugar las visitas. De ahí que no encontremos un gasto uniforme entre las provincias. Ciudad Real, por ejemplo, en 1859, abonaba 30 reales para gastos de visita; en 1860 los subía a 33, repartidos del siguiente modo: 12 reales por día para un caballo y su manutención; 6 para un criado que le acompaña y 15 de dietas. Más alta era la cuantía que se gastaba en Madrid por las mismas fechas. Mientras en 1859 abonaba 40 reales por día, dos años después, en 1860, el rector aprobaba un presupuesto de 60 reales de gastos diarios⁴¹. Por el contrario, en el mismo año de 1861, la Diputación de Teruel solo abonaba 30 reales, 15 por dietas y otros quince para gastos de viaje⁴²; más parca en el gasto fue Segovia que, en 1862, aun abonaba menos: 25 reales⁴³.

Unas veces vemos interrumpirse la visita hasta tanto no se faciliten nuevos recursos⁴⁴; otras, para obviar las dificultades de falta de fondos se traslada el déficit de un año al presupuesto del siguiente. En ocasiones, se advierte que de no librarse el déficit no podrá realizarse la visita⁴⁵. Incluso se llegó a dar el caso en 1866, en la provincia de Cádiz, de no verificarse la visita ordinaria anual de seis meses por falta de dinero⁴⁶. El caso extremo lo

representó Madrid, cuya Diputación, interpretando que determinados gastos de la inspección no eran obligatorios⁴⁷, aprobó en diciembre de 1865 un presupuesto para el ejercicio siguiente en el que se daban de baja las cantidades destinadas a los gastos de viaje, dietas y escritorio del inspector de la provincia. Esta severa medida, que fue interpretada por la Junta de instrucción de la capital como una supresión en toda regla de la inspección, motivó la intervención del gobernador de la provincia e incluso del propio ministro de Fomento quien revocó tal medida por Real Orden de 16 de mayo de 1866, ordenando la reposición en el presupuesto de los gastos antes anulados⁴⁸. Pero el caso de Madrid no era aislado. Todo apunta a que varias Diputaciones provinciales estaban procediendo de igual modo, negándose a incluir en sus presupuestos, con el beneplácito de los contadores de los fondos provinciales, las cantidades necesarias para que los inspectores girasen sus visitas con el argumento de que los formularios que acompañaban al reglamento para la ejecución de la ley de presupuestos y contabilidad provincial no contenían epígrafe dedicado a los gastos de inspección. Situación que se agravaba por el hecho de que algunas provincias se negaban a expedir los libramientos de los gastos de visita alegando que se debían pagar una vez ejecutado el servicio⁴⁹.

Que las insuficiencias presupuestarias frenaban el desarrollo de las visitas y, en consecuencia, limitaban la acción del Estado, quedó patente con ocasión de la visita extraordinaria de claro contenido ideológico ordenada por Orovio el 1 de agosto de 1866. A pesar del tono enérgico impreso en la Orden, encontró serias dificultades de despliegue en algunas provincias. En Cádiz, para poderla verificar, hubo de solicitar el rector de Sevilla a la Diputación que autorizase 300 escudos de la partida de imprevistos⁵⁰. En Asturias, no pudo ejecutarse en el mismo año de 1866 porque estaba disuelta la Diputación, por lo que, hasta enero del año siguiente, una vez constituida de nuevo, no se podrían obtener recursos de

la partida de imprevistos para destinarla a esta visita extraordinaria⁵¹. En Segovia se pospuso al año siguiente, y para entonces, solo recaerá en cuarenta pueblos de toda la provincia⁵². Parece que la misma suerte corrió en Guadalajara⁵³. Al posponer la visita extraordinaria por falta de recursos al año siguiente, esta quedaba seriamente limitada, pues entonces debía conciliarse con la visita ordinaria. La solución adoptada en estos casos consistió en dedicar la mitad de los seis meses prescriptivos de visita a la extraordinaria decretada por Orovio y el resto, la otra mitad, se emplearían en la visita a las escuelas. La consecuencia sería una notable reducción de los posibles pueblos a visitar, con lo que el alcance de la visita extraordinaria decretada el 1 de agosto de 1866 por Orovio fue más limitada de lo que suele afirmarse.

A todas estas circunstancias que frenaban el acto de la visita, aparte de las lluvias y nieves, hay que sumar el resto de las tareas encomendadas al inspector. La asistencia a los exámenes de prueba de curso y de reválida de las Escuelas Normales, la presencia en los ejercicios de oposición para proveer las escuelas vacantes de la provincia y la docencia directa en las Escuelas Normales interferían con frecuencia la irrenunciable misión de visitar las escuelas de las provincias⁵⁴.

También recibieron facultades inspectoras los secretarios de las Comisiones superiores o provinciales. Estos, a quienes a partir de 1849 se les exige el título de maestro de escuela superior y cuyo cargo es compatible con el ejercicio del magisterio u otro empleo, podían visitar escuelas solo en casos extraordinarios y no por más de 15 días, bajo autorización de la Comisión provincial. No parece que esta función, en términos generales, tuviera confirmación en la realidad, salvo alguna excepción: Canarias. Allí, aprovechando la nueva organización administrativa dada a las Islas por Real Decreto de 17 de marzo de 1852, se suprimió transitoriamente la plaza de inspector, asumiendo sus funciones el secretario, quien debía girar visita y

recibir las cantidades de gastos y viajes como antes lo hacía el inspector⁵⁵. Introducir la visita, aunque fuera de modo extraordinario, entre las funciones del secretario, fue una previsión administrativa nacida probablemente con la intención de paliar y reforzar una inspección dotada insuficientemente. Problema, por cierto, que arrastrará la inspección en muchos momentos a lo largo de su historia.

Sobre el tema de las visitas que tenían que ejecutar los inspectores generales, Gil de Zárate, circuló unas instrucciones a todas las provincias en 1851 en las que ofrecía criterios para proceder en las mismas. Se otorgaba a la inspección general, sin perjuicio de la jefatura que correspondía a los rectores sobre todas las Escuelas Normales de su distrito⁵⁶, capacidad para fiscalizar el régimen administrativo, económico y educativo, asistiendo incluso a las clases y verificando en su presencia un examen a los alumnos en las distintas materias. Control que se ampliaba a las academias de maestros, a las que asistirían a sus sesiones e inspeccionarían sus libros de actas, a las Comisiones provinciales e inspectores provinciales. Las Comisiones superiores o provinciales debían poner a su disposición los libros de actas, los registros de las secretarías e informar sobre todos los actos y operaciones ejecutados por los inspectores. Por último, la eficacia de esta función controladora de la inspección general se plasmaba en el informe en el que debía expresar, una vez finalizada su gira, el estado observado y cuantas medidas considerase para mejorarlo⁵⁷.

Desconocemos hasta el presente el grado de cumplimiento de las potestades de control de la inspección general, especialmente sobre los actos de los inspectores provinciales y las previsibles sanciones que pudieran generar como consecuencia de sus visitas. No obstante, dado que en aquellos momentos se iniciaba la organización de esta unidad administrativa, es previsible conjeturar que inicialmente su actividad inspectora fuese irregular y discontinua, incluso quedarían provincias sin

apenas recibir su presencia. De hecho, en el primer informe sobre el estado de la instrucción pública que elaboraron en octubre de 1851, nada dicen de su actividad inspectora sobre las provincias con la excepción de Madrid. En efecto, como inspectores generales se limitaron a visitar las escuelas de niños y niñas de Madrid, donde instruyeron al magisterio en los métodos de enseñanza, al tiempo que asistieron a los exámenes de la Escuela Normal central⁵⁸. Incluso no faltan investigaciones que ponen en evidencia las dificultades de la inspección general para cumplir el mandato legal de visitar las Escuelas Normales (Ávila, 1988: 404).

LA OFICINA Y LA ESCRITURA

La conformación de la inspección no se quedaba solo en estas formulaciones orgánicas y funcionales que acabamos de señalar, sino que al mismo tiempo crea un *corpus* de escritura y comunicación especializada. Simultáneamente a la configuración de lo que hoy llamaríamos servicio de inspección, se crea una refinada técnica de procedimientos formales y escritos que introducen una burocracia especial que irá fijándose con el tiempo y cuyas líneas básicas alcanzan hasta hoy. La vigorización del Estado liberal pasaba también por el archivo y el papel, pues la escritura, medio de comunicación por excelencia, fortalecía la Administración al tiempo que reforzaba la autonomía de la propia organización inspectora. El papeleo, en su despliegue, regulaba y sujetaba las relaciones de los ciudadanos con el Estado, en su suma, imponía orden.

En esta configuración de relaciones geométricas entre el magisterio y la inspección, entre la ciudadanía y la Administración, las funciones inspectoras se materializaron a través de los siguientes elementos:

A) EL PARTE MENSUAL

Los primeros días de cada mes, a tenor de la redacción del artículo 39 del reglamento, los inspectores provinciales estaban obligados a remitir a la

Dirección General «un parte sucinto de los trabajos en que durante el mes anterior hubiesen estado ocupados». En estos escritos, en los que se exigía claridad y brevedad, debían indicar los asuntos en los que hubiesen tomado parte y las diligencias tramitadas para el progreso de la instrucción primaria. Para que su redacción fuese clara, se les recomendó que los asuntos los enumerasen conforme las disposiciones de la Real Orden de 12 de octubre de 1849, que señalaba las atribuciones y deberes de los inspectores, indicando al margen del escrito, con una o dos palabras, los asuntos sobre los que versase la comunicación.

Es de notar que la utilización de estos partes fue casi regular desde el primer momento, como reconocería en marzo de 1850 la propia Comisión auxiliar de la inspección general: «Hasta el presente todos los inspectores de provincia han cumplido con esta parte de su encargo menos los de las Islas Canarias, Álava y Guipúzcoa»⁵⁹. No obstante, en febrero de 1853, con objeto de simplificar la burocracia inspectora, la redacción de estos partes se redujo a tiempos trimestrales. De ahora en adelante, los partes mensuales, junto a las notas de los trabajos que debían enviar las Comisiones provinciales, se harían llegar al Ministerio en los primeros días de enero, abril, julio y octubre⁶⁰.

Un extracto de estos partes se publicó en el *Boletín Oficial del Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras Públicas*, constituyéndose en una excelente información de la labor cotidiana de los inspectores⁶¹.

B) EL INFORME ANUAL

Cada inspector provincial debía elevar en el mes de enero un informe anual sobre el estado de la enseñanza conforme al párrafo 6 del artículo 18 del reglamento de inspectores. En el mismo debían consignar el estado de la instrucción de su provincia, así como los adelantos que se hubiesen conseguido. Los elementos básicos que debían incorporarse en este informe eran:

a) El número de escuelas según sus clases y grados, expresando si había suficientes y cuál era la proporción entre los pueblos que tenían escuela y los que carecían de ella, sin olvidar dar preferencia en las observaciones a las escuelas elementales y a las de niñas que se encontraban en exceso olvidadas. De este modo, y en un medio de escasez de escuelas y maestros, la inspección tenía la obligación de impulsar la escolarización de la población.

b) La concurrencia de los niños a la escuela. Una de las limitaciones a la implantación de la escolarización no solo estribaba en la inversión, en la oferta de escuelas, sino también en el descuido que manifestaban amplios sectores de la población por escolarizar a sus hijos. Las fuentes de la época hablan continuamente sobre la apatía de los ciudadanos y de los Ayuntamientos con la instrucción primaria. Desdén que encuentra explicación en la falta de tradición escolar y de expectativas profesionales que podría causar la escuela, en el bajo nivel de ingresos y en el coste de oportunidad o la ausencia de ingresos que provocaría en las familias la ausencia del hijo mientras asistía a la escuela (Núñez, 1992: 225-287), sin olvidar, como ha indicado Manuel de Puelles (2004), la quiebra de las finanzas locales. A la inspección se le encargaba que advirtiera cuando la actitud de los padres o el trabajo infantil impidiese a los niños su asistencia a las aulas. Se les recomendaba que indicasen en su informe si existían estas causas como explicación del bajo nivel de concurrencia, sin olvidar la escolarización tardía, que también incidía en la menor tasa de alfabetización, así como la edad en que los niños frecuentaban la escuela.

c) Sus impresiones sobre la educación impartida en las escuelas, lo que les obligaba a exponer sus consideraciones sobre el régimen de las escuelas, los métodos pedagógicos y la enseñanza. Y todo ello separando claramente las referencias a las escuelas públicas y privadas, las elementales de niñas y niños, las de párvulos y las de adultos.

d) Que expresaran su opinión sobre los maestros, señalando su capacidad y celo. Igualmente tenían que hacer indicaciones sobre su conducta, reseñando los amonestados y efectos que tuvo dicha amonestación, así como los que tuvieron buen comportamiento y hubiesen sido merecedores de premio o recompensa. Todas estas indicaciones u observaciones debían ir acompañadas con medidas para mejorar la posición del maestro.

e) Debían indicar los recursos que los Ayuntamientos destinaban a la instrucción de sus conciudadanos: dotaciones de los maestros, gastos de escuela, medios y facilidad de aumentarlos, regularidad en los pagos y retribuciones de los niños que no fuesen pobres. El inspector anotaría los pagos de los niños que pudiesen costear las enseñanzas primeras, lógica consecuencia de un Estado liberal que ha abandonado la idea ilustrada de igualdad ante las luces y la gratuidad de la primera enseñanza por razones más ideológicas que económicas. El liberalismo doctrinario, con una atención preferente y casi exclusiva a las clases acomodadas que estaban construyendo el Estado, decidió que aquella etapa educativa que iba destinada a la clase campesina y a la clase obrera en proceso naciente, solo sería gratuita en los casos extremos de pobreza, de ahí que el inspector observara en sus notas una distinción entre los que podían costearse la escuela y los que no. Igualmente, prestaría el inspector atención a los aspectos materiales de la escuela: salubridad, estado del edificio, incluida la casa o habitación del maestro, cantidad a que asciende el alquiler y posibilidad de que el ayuntamiento lo adquiriera en propiedad.

Para uniformar la redacción y estilo de los informes, se recomendó encarecidamente a los inspectores que se limitasen a acomodarse a la legislación, evitando juicios personales que alterasen los planes en vigor.

Sin embargo, aún se tardaría unos cuatro años en que la técnica del informe fuese una práctica regular y se atuviese a las partes que hemos

descrito más arriba. Así lo testimonian las distintas tentativas y esfuerzos de la Comisión auxiliar de la Inspección general por obtener regularmente los informes de todos los inspectores. En 1854, todavía denunciaba el subsecretario del Ministerio de Gracia y Justicia que no había recibido los informes anuales de inspectores correspondientes al año 1851 de Ávila, Valladolid, Jaén, Alicante, Teruel, Oviedo, Santander, Cáceres y Orense, ni los pertenecientes al año 1852 de Guadalajara, Cádiz, Jaén, Alicante, Lérida, Teruel, Oviedo, Santander, Cáceres y Orense⁶². No obstante, parece que muy pronto dieron sus frutos los esfuerzos de la Comisión auxiliar por obtener regularmente los informes anuales de los inspectores. En 1853 sabemos que recibió todos los informes de todos los inspectores provinciales con la excepción de Cádiz⁶³.

C) MEMORIA DE VISITA

La memoria de visita era un documento que debía presentar el inspector a la Comisión provincial, remitiendo copia a la Dirección General, una vez finalizado su viaje de visitas. Era un documento complementario al informe anual. Mientras este expresaba rasgos generales y comunes de la provincia, en la memoria de visita se detallaba pueblo a pueblo los hechos observados junto a las mejoras propuestas.

El orden que debían seguir en su redacción era el mismo que aparecía en el interrogatorio o cuestionario contenido en la ya comentada Real Orden de 12 de octubre de 1849. Sin embargo, inicialmente, los inspectores no se atuvieron en la redacción de sus memorias a las instrucciones impartidas en esta Real Orden, dando lugar a una acusada falta de uniformidad en su escritura como puso de manifiesto la Comisión auxiliar: «unos inspectores creen que deben ser minuciosos y prolijos que no dejan de tratar aun de los objetos menos dignos de mencionarse; otros juzgan que solo deben consignar generalidades; unos comienzan por donde deben concluir; y por

último casi todos dejan de hacer al final el resumen con que deben terminar estos trabajos»⁶⁴. Observación, por cierto, que fue recogida por el Ministerio y que mereció una circular en marzo de 1852 en la que se recordaba a los inspectores la obligación de redactar los partes y memorias de visita conforme a lo prevenido, procurando finalizar sus escritos con un resumen que fuera verdadero extracto de todo el escrito⁶⁵.

El número de memorias de visitas redactadas por los inspectores durante el quinquenio 1851-1855 alcanzó la cifra de 648, destacando la diversidad de la actuación inspectora. Unos inspectores, como el de Valladolid, Mariano Sánchez Ocaña, con un total de 184 memorias redactadas, revela un altísimo rendimiento⁶⁶; otros, como los inspectores de Álava, Cádiz, Canarias, Guadalajara, Santander y Vizcaya no sobrepasan tres memorias a lo largo del quinquenio. Además, se observa una patente discontinuidad como en el caso del precitado inspector de Valladolid que pasa de 87 memorias en el año 1853 a 4 en 1854 y 1 en 1855. No se observa ningún caso de progresión sostenida. Estas consideraciones ponen de relieve que la comunicación entre el inspector y las autoridades gubernativas aún estaba lejos de consolidarse⁶⁷.

En conclusión: los inspectores apenas cumplían con la prescriptiva redacción de las memorias de visita, con lo que estas apenas llegaban a la Dirección General. No es de extrañar que aprovechando la redacción de la Ley Moyano se desterrase esta práctica, simplificando y reduciendo el trabajo del inspector a una serie de notas sobre el estado de cada escuela, las prevenciones que considerase oportuno anotar en el libro de visita de esta y el documento que cada ocho días remitiría al presidente de la Junta provincial con la información relativa a los pueblos visitados.

D) LA ESTADÍSTICA

Cuando se construye un Estado es imprescindible no solo controlar el territorio, sino también conocerlo⁶⁸. Para ello había que elaborar un sistema de información estadístico de la instrucción primaria. Y este fue uno de los cometidos de Bravo Murillo. Al igual que hizo en Hacienda con el sistema amillaramientos y cartillas evaluatorias, puso en manos de los inspectores la responsabilidad de recoger y transmitir los datos solicitados en los formularios. Se creaba un mecanismo permanente de circulación de información estadística, como demuestran los volúmenes publicados con el título de *Estadística de la primera enseñanza en España*⁶⁹

Estadística que los inspectores tenían que confeccionar siguiendo los modelos remitidos por la Comisión auxiliar. Se formaron e imprimieron cuadros estadísticos a finales de 1849⁷⁰, que se circularon a todos los inspectores para que los devolviesen cumplimentados a finales de 1850. Fue una tentativa fallida, como reconocería la propia Comisión auxiliar en su memoria de 20 de octubre de 1851: «Ha sido preciso consultar la estadística de 1846, por lo que hace a algunos a que no ha alcanzado la inspección, a todos los de Vizcaya y Guipúzcoa, donde no se ha formado estadística por falta de inspectores, y a los de Canarias, Guadalajara y Orense, donde no se ha terminado por otros motivos»⁷¹. Por esta razón se retrasaría la formación de esta estadística. Hasta la sesión del 20 de enero de 1852 no encargó la Comisión auxiliar a Mariano Cardedera la memoria estadística resultante de los cuadros circulados a finales de 1849. Concluido el trabajo en julio, adolecía, como reconoce su autor, de «muchas inexactitudes por causas en parte inevitables», aunque, «el resumen general se aproxima en lo posible a la verdad»⁷².

Habrá que esperar a 1855 para ver el inicio de estadísticas exhaustivas, detalladas en el ámbito de la instrucción pública. Por Real Orden de 26 de septiembre de 1855 se envió a los inspectores 12 modelos referidos al número de escuelas, con especificación de sus clases y grados; régimen,

disciplina y su estado material; número de maestros de alumnos por sexos, edad y su concurrencia a las escuelas; escuelas y maestros sujetos a las congregaciones religiosas; asignación de gastos a las escuelas e importe de las retribuciones de los niños; aspirantes al magisterio y situación de las Escuelas Normales; adelantamiento de la instrucción primaria desde el 1º de enero de 1851 a 31 de diciembre de 1855, y servicios desarrollados por la propia inspección desde su creación. Estos cuadros se completaban con otros dos remitidos a los rectores y Comisiones provinciales respectivamente, sobre el estado de las Escuelas Normales y la proporción de escuelas y niños concurrentes⁷³.

Hubo serias dificultades para recoger los materiales como nos testimonia el inspector de Badajoz, Pedro Rubio Moreno, cuando el 1 de abril de 1856, aprovechando que remitía los cuadros estadísticos a la Dirección General, aludía a ellas con esta contundente afirmación: «la criminal deficiencia y apatía con que casi todas las corporaciones municipales han procedido al remitir los que se les ha reclamado, la manera tan inexacta con que los ejecutado las más» (Cortés,1994: 43). A pesar de estas dificultades que motivaron el retraso en su formación, por fin vería la luz en 1859 en el *Boletín Oficial del Ministerio de Fomento*⁷⁴. Pero el retraso en su publicación no puede minimizar un hecho: en sus primeras horas: la inspección de primera enseñanza se mostraba relativamente eficiente. El Estado comenzaba a dar apariencia de centralización, iniciándose un lento pero inexorable proceso de vertebración con el cambio que supuso la introducción de un agente especial colaborador y sujeto a las Comisiones provinciales de instrucción primaria. Es cierto que se producen errores en la recogida de datos por falta de experiencia, por la morosidad de los alcaldes en remitirlos o por la escasa diligencia de los propios inspectores en su tramitación⁷⁵, pero no cabe duda de que la inspección, a partir de ahora, y no sin irregularidades y altibajos, se convertirá en pieza esencial en la

formación de las grandes estadísticas del último cuarto del siglo XIX y de buena parte del XX.

E) LA OFICINA

La circulación de toda esta documentación, su perfeccionamiento e incremento sostenido exigió paralelamente su almacén, su conservación. De ahí la necesidad de almacenar todo el papeleo e información que producía el trabajo del inspector, lo que llevaría a la constitución de su oficina. Esto significaba reforzar los lazos burocráticos entre el núcleo del Estado y los ciudadanos por intermediación de la inspección de primaria.

El Estado liberal, completando la trama de documentos que hemos analizado anteriormente, esbozó el primer sistema de oficina de la inspección, que sería albergado normalmente en el local del gobierno político provincial. No solo dispuso qué elementos la constituirían, sino los requisitos o forma de exteriorización de los escritos. Su archivo quedó constituido por la siguiente documentación⁷⁶:

- Libro de registro de escuelas formado con arreglo a las prescripciones señaladas en el artículo 53 del reglamento de inspectores de mayo de 1849⁷⁷. Sus asientos, cuyos borradores antes debían haber sido sometidos por el secretario a la aprobación del inspector, debían incluir todos los pueblos de la provincia, tuvieran o no escuela, separando debidamente las diferentes escuelas que hubiera en él, esto es, si era públicas o privadas, de párvulos o de adultos, con espacio para anotar cualquier variación en las distintas circunstancias que abarcaba el registro. Este libro, que empezó a regir desde el mismo momento en que el inspector empezó a practicar las visitas, debía contener un índice alfabético del nombre del pueblo o distrito y el folio en que se hallare inscrito.

- Las comunicaciones que dirigiese la superioridad, especialmente las emanadas de la Dirección General de Instrucción Pública.

- Los informes, avisos, noticias e instrucciones que en el desempeño de sus obligaciones resultaran de su comunicación con el director general, jefe político, Comisiones provinciales, rectores, directores de instituto y Comisiones locales.

- Todos los documentos referidos a fundaciones, legados, obras pías, memorias, etc. destinadas a la instrucción primaria de su provincia.

- Libro de correspondencia o legajo de minutas de cada orden o comunicación recibida.

- Copia de las memorias redactadas a consecuencia de las visitas giradas, así como de los informes anuales remitidos a la Dirección General.

- Datos estadísticos.

- Documentación relativa a las bibliotecas populares, incluyendo especialmente copia de sus reglamentos.

De este modo no solo se uniformaba la oficina de los inspectores en España, sino que se trataba de crear un mecanismo de continuidad, independientemente de quien ocupara el cargo, pues todo inspector cesado debía formar un inventario de todos los documentos comprensivos de su archivo con la finalidad de entregárselo a su sucesor.

Por otra parte, en su deseo de uniformar la nascente burocracia, además de forjarla y controlarla, el Gobierno progresista ordenó en 1855 a todos los inspectores que remitiesen a la Dirección General el inventario de los documentos que constituían el archivo de las provincias en las que desempeñaban sus servicios, «expresando la manera en que se hallan clasificados, y la época que comprenden»⁷⁸.

La Comisión auxiliar, en la que se integraba la inspección general, también constituyó desde sus comienzos su oficina, sus propias reglas de organización bajo la directa responsabilidad de un secretario que distribuía los expedientes, recogía los informes y dictámenes, redactaba la correspondencia y dirigía al Gobierno los acuerdos adoptados⁷⁹. Las distintas

competencias de la Comisión auxiliar se organizaron en cinco negociados y un registro general en el que todos debían llevar su propio libro de registro: 1º) negociado de informes y consultas en el que los asuntos se clasificaban según su objeto; 2º) negociado de proyectos de reglamentos, instrucciones y programas; 3º) negociado de inspección que, a su vez, se subdividía en dos secciones: la primera, relativa a las inspecciones ejecutadas por los inspectores generales. Incluyen Escuelas Normales, secretarías de las comisiones provinciales y escuelas de Madrid y de capitales de provincia; la segunda, referida a la inspección provincial, comprendía los partes mensuales, memorias de visita e informes anuales que debían remitir los inspectores; 4º) negociado de revisión de expedientes de exámenes de maestros; 5º) negociado de estadística, en el que se debían coordinar mensualmente los datos recogidos y se formaba un estado estadístico mensual que servía de base para elaborar el anual; 6º) registro general de expedientes en el que se anotaban los siguientes días: día que se recibía el escrito; el que se entregaba al negociado correspondiente; cuando se dirigían al inspector de turno; el día que se devolvía con el informe del inspector y el día en el que se daba cuenta a la Comisión auxiliar. Además, se anotaba el folio del libro de acuerdos en que constase el informe y el del libro donde se hallase el informe literal dirigido al Gobierno. Toda esta burocracia se completaba con la obligación de llevar un libro copiador de las comunicaciones dirigidas al Gobierno y a los inspectores generales, otro de actas de la propia Comisión auxiliar y otro de contabilidad en el que se consignaban los gastos mensuales de escritorio.

Estos cinco negociados, bajo la dirección inmediata de un secretario, fueron desempeñados por dos oficiales. Mientras el oficial primero se encargaba de los negociados tercero y quinto, el oficial segundo se hacía cargo de los negociados primero, segundo y cuarto. Entretanto, del registro general se responsabilizada el primer escribiente.

Con la creación de toda esta burocracia no solo trataba el Estado de conformar una Administración general de gestión y control de la nueva red escolar que estaba edificando, sino que simultáneamente pretendía incrementar su fuerza respecto a los poderes centrífugos. Aunque aún desconocemos como afectó a la estructura política, no es descabellado suponer que toda esta exhibición de documentos, escritos y procedimientos formales jugaría un papel esencial en el proceso de construcción del Estado liberal, pues vigorizaba su autoridad y le ayudaba a extenderla por todo el territorio. Por otra parte, toda esta trama documental unía más estrechamente a la inspección provincial con el poder central, al tiempo que marcaba el inicio de una administración tecnificada, sujeta a reglas y procedimientos formales, edificando así el Estado liberal, bien fuese dirigido por moderados o progresistas, las bases de un sistema objetivo de gestión y administración. Un sistema valioso en cuanto incorpora entre sus fines el bien público y la modernización del país, pero que siempre corría el peligro de tornarse arbitrario cuanto más se acercaba a la rutina y a la ineficacia. Como vemos, la inspección de enseñanza primaria, con todo su entramado burocrático, era todo un ejemplo de cómo se desplegaba el Estado racional y administrativo de los moderados, teorizado por ilustres juristas y que en manos de gobiernos autoritarios imponía un orden acorde con los intereses de la oligarquía. En nuestra opinión debe leerse como una fase relativamente exitosa, con sus límites, de la evolución política liberal que, a su vez, era concorde con la que aparecía en Europa (Santirso, 2012).

ESCUELAS NORMALES E INSPECCIÓN

Como hemos visto, el Real Decreto de 30 de marzo de 1849 reorganizaba las Escuelas Normales y al mismo tiempo creaba la inspección profesional de primera enseñanza. Esta vinculación no era una causalidad porque, desde un principio, el liberalismo quería que la inspección funcionase como una máquina complementaria de las Escuelas Normales.

Idea que ya había sido formulada con contundencia en 1844 por Laureano Figuerola, a quien debemos la introducción de la peseta como unidad de cuenta en España (Figuerola, 1844: 43):

La escuela normal para formar buenos maestros, y la inspección constante para vigilar y premiar a los que ejercen la profesión; he aquí los dos polos sobre que debe girar y tener vida la instrucción primaria. Sin fijar su consideración en ellos, sin subordinar a ellos los demás trabajos, se cansarán en inútiles esfuerzos y desfallecerán las comisiones.

Si las Escuelas Normales formaban a los maestros, a la inspección correspondía, entre otras funciones, conservar y extender las doctrinas allí recibidas.

Los moderados establecieron tres lazos entre las Escuelas Normales y la inspección para que ambas entidades participasen de una misma dirección:

En primer lugar, hay que subrayar un enlace de control que, como ya se ha apuntado, fue en realidad incumplido. La inspección general, sin perjuicio de la jefatura que incumbía al rector de distrito universitario, tenía la facultad de visitar las Escuelas Normales. Inspección que le fue encomendada por tres razones fundamentales: porque al estar alejada de la provincia no estaba condicionada por las influencias de la localidad, lo que le permitía obviar las presiones del entorno y las dificultades derivadas de una relación personal o directa e inmediata y, por tanto, ejercer una inspección responsable y ascendente; porque los inspectores generales estaban situados jerárquicamente por encima de los directores de las Escuelas Normales, cosa que no ocurría con los inspectores provinciales que estaban situados en el mismo escalón administrativo que los directores, con lo que la inspección quedaba inseparable del ejercicio de la jerarquía ; y porque solo una inspección general, ubicada en el centro político y administrativo, podía tener unidad de miras y de acción, indispensable en todas las Escuelas Normales, lo que le permitía examinar a todas,

compararlas e insuflarlas, aunque estuvieran distribuidas por provincias, del «mismo espíritu y encaminándolas al mismo fin»⁸⁰. A la inspección general le quedó encomendada la tarea de inspeccionar todo lo relativo a la parte administrativa, económica, enseñanza y disciplina de las Escuelas Normales, pudiendo asistir a las clases y examinar a sus alumnos en todas las materias como medio de observación de la marcha de sus enseñanzas⁸¹. Esta función de control, que sería confirmada en la Ley Moyano, solo se vio momentáneamente cercenada cuando en las postrimerías del reinado de Isabel II los dos últimos gobiernos de Narváez, cediendo a la presión de los neocatólicos, autoricen un creciente intervencionismo de la Iglesia en la instrucción primaria. Primero, colocando la inspección y vigilancia de las Escuelas Normales en el vocal eclesiástico delegado del diocesano en la Junta de instrucción pública provincial, quien las visitaría en compañía de otro individuo de la misma propuesto por el rector y designado por el Gobierno⁸². Después llegaría la supresión de las Escuelas Normales con la ley de 2 de junio de 1868, creando en su lugar unas cátedras de pedagogía en los institutos de segunda enseñanza que fuesen expresamente autorizados⁸³. Supresión llevada a cabo con celeridad, pues no en vano al mes se hacía público las condiciones para acceder a las recién creadas cátedras de pedagogía en los institutos, mientras el 29 de julio de 1868 se publicaban las listas de los profesores nombrados para estas⁸⁴. Con la llegada de la revolución septembrina se paralizaron estas medidas, devolviendo a las Escuelas Normales, junto al derecho a la visita de los inspectores generales, su situación jurídica anterior a la promulgación de la Ley de 2 de junio de 1868.

El segundo enlace que cabe mencionar en esta red de relaciones entre las Escuelas Normales y la inspección fue un doble mecanismo de naturaleza administrativa. De un lado, participando en la selección de los aspirantes al ingreso en el profesorado de las Escuelas Normales. La técnica

de la selección se hacía mediante oposición ante un tribunal, ubicado en Madrid, en el que participaban dos inspectores generales; incluso, donde no hubiera Escuela Normal, presidían los ejercicios de oposición para proveer las dos plazas de alumnos pensionados por la provincia en la Escuela Normal superior. También participaban, tanto en las normales superiores como elementales, en el tribunal anual que al final de curso examinaba oralmente a sus alumnos. Además, los inspectores provinciales participaban en las pruebas que otorgaban el título de maestro. Como es sabido, los aspirantes a maestros que hubieran terminado sus estudios en una Escuela Normal recibían un documento acreditativo de haber aprobado dichos cursos que les habilitaba para presentarse a las pruebas que organizaban las Comisiones provinciales para otorgar el título. Posteriormente, los Ayuntamientos nombraban a los maestros entre quienes hubieran obtenido este título. Por esta doble vía, exámenes en las Escuelas Normales y en la comisión especial provincial, participaba la inspección general y provincial en la selección de los aspirantes al ingreso al magisterio.

Pero la vinculación más pedagógica, y con ello llegamos al tercer lazo, fue la obligación que tenían los inspectores, allí donde existía una Escuela Normal, de enseñar en ella durante una parte del año una materia. Lecciones que se convirtieron en un lastre pesado en el trabajo de los inspectores dada la insuficiencia de estos para visitar los numerosos pueblos de cada provincia. Hubo inspectores que tuvieron que suspender las visitas a las escuelas mientras concurrían a las normales para dar las lecciones. Situación que motivó una circular de la Dirección General insistiendo en que las lecciones que debían dar los inspectores en las Escuelas Normales no debían ser motivo para suspender las visitas emprendidas⁸⁵. Sin embargo, en aquellas provincias en las que se ubicaba una Escuela Normal, debió seguir siendo difícil coonestar las lecciones con la práctica de la visita a juzgar por el testimonio de algunos inspectores⁸⁶.

Disponemos de un importante conjunto estadístico de las lecciones impartidas por los inspectores en las Escuelas Normales durante el quinquenio 1851-1855. La relación, por orden alfabético provincial fue publicada en el *Boletín Oficial del Ministerio de Fomento* tal y como la hemos reflejado en el cuadro del Anexo I. Lógicamente, dadas las dificultades manifestadas por el Estado liberal para regular y normalizar una estadística fiable, estamos ante una base informativa que debe ser analizada con cautela. Y ello porque existen dudas sobre la veracidad de ciertos datos por la exagerada cantidad consignada, como en el caso del inspector de Burgos, y por la falta de continuidad de la serie que impide un estudio de mayor alcance y más a largo plazo.

Lo primero que hemos de advertir es que determinadas provincias, si sus inspectores no impartieron lección alguna en las Escuelas Normales fue por la sencilla razón de que en dichos lugares no se había creado aun este tipo de escuelas. Fue el caso de las provincias de Albacete, Almería, Cádiz, Ávila, Castellón, Huelva, Málaga, Palencia, Pontevedra, Segovia, Tarragona, Teruel, Toledo, Vizcaya y Zamora. Guipúzcoa no abriría Escuela Normal hasta 1855 y Alicante hasta 1858, con el traslado a la capital de la Escuela Normal ubicada en Orihuela. En otras provincias, como Madrid, se interrumpe la práctica de impartir lecciones porque, dado el volumen orgánico de trabajo, se les libera de esta tarea siempre y cuando no falte alguno de los profesores de la Escuela Normal Central. Presumiblemente, por las mismas razones, también fueron liberados de impartir estas lecciones, a partir de 1854, los inspectores de grandes capitales como Barcelona, La Coruña, Sevilla, Valencia y Zaragoza. El caso de Canarias tiene otra lectura: su inspector, Ramón Merino Ballesteros, dejó de impartir docencia en la Escuela Normal elemental de San Cristóbal de La Laguna porque en junio de 1852 se suprimió su plaza —como ya se ha apuntado en el apartado de la visita, *pág.26*— encargándose transitoriamente de la visita

de escuelas los secretarios y vocales de las comisiones superiores de los dos distritos en que se había dividido las Islas Canarias.

Si nos fijamos en las provincias que ofrecen valores completos y excluimos las que ofrecen valores nulos o interrumpidos, vemos que la participación de los inspectores en las Escuelas Normales como profesores distó de ser homogénea, siendo de notar una notabilísima distancia, o un error en la transcripción original de los datos, entre el cociente máximo de Burgos, 298, y el de Cáceres, con 26,8 de media. Igualmente observamos que a partir de 1853 se produce un importante descenso. Este sostenido descenso de lecciones impartidas es probable que fuera consecuencia directa de la progresiva reorganización del trabajo del inspector: a mayor importancia y tiempo dedicado a las visitas y demás trabajos burocráticos, menor concurrencia en las Escuelas Normales.

De todas las maneras, dada la información disponible, cuyos datos completos apenas alcanzan 20 provincias, no nos es posible efectuar estimaciones regionales. La fragilidad de las estimaciones, que en su día exigirá afinar las ponderaciones y contrastarlas con cálculos alternativos, no oculta que la vinculación de la inspección con las Escuelas Normales fue relativamente débil, y como demostrará la historia posterior, insuficiente para trabar una sólida relación.

En efecto, es una constatación histórica que la idea de una inspección que debía marchar paralela y trabada con las Escuelas Normales fue un fracaso. Lo intentará nuevamente, aunque sin éxito, el conservador Antonio García Alix, que en 1900 reformó las Escuelas Normales para reforzar su carácter técnico y dotarlas de cierta independencia frente al poder político⁸⁷. Posteriormente, correspondió a la Segunda República, durante su primer bienio, esbozar el intento más decidido por enlazar la inspección y las Escuelas Normales mediante la aplicación de tres medidas: a) organización

y fomento por parte de la inspección central de reuniones de inspectores y profesores de escuelas normales en Madrid y en los distritos señalados a cada inspector general; b) asistencia de los inspectores provinciales a los claustros de las Escuelas Normales; c) asistencia de una representación de profesores normalistas en las juntas de inspectores⁸⁸. Sin embargo, tampoco la Segunda República pudo quebrar el sempiterno aislamiento entre inspección y Escuelas Normales, convirtiéndose una vez más tan deseada colaboración en un objetivo frustrado (Maíllo, 1989: 272-273).

COMISIÓN AUXILIAR E INSPECCIÓN GENERAL

El reglamento de inspectores de 15 de mayo de 1849 creó en su artículo 10 una nueva unidad dentro de la organización central de la Administración del Estado: la Comisión auxiliar de instrucción primaria. A efectos de análisis podemos decir que estamos ante una unidad pluripersonal con funciones de inspección, de coordinación y de apoyo a los cargos superiores. Por tanto, el gobierno de la instrucción primaria quedaba organizado en torno a una dirección política, encabezada por el ministro y el director general, y un cuerpo consultivo, el Real Consejo de Instrucción Pública, más esta unidad de apoyo técnico.

La motivación de la creación de esta unidad, que no tendrá continuidad en la organización administrativa española, fue doble: de un lado, nace como ayuda a un ministro y director general incapaces por sí solos de procesar y seleccionar el creciente volumen de información y planificación que empezaba a presentárseles; de otro, surge ante la necesidad de disponer de un aparato pensante que dinamizara y diera cierta unidad estructural a la instrucción primaria con su información y consejos a la actividad del Ministerio correspondiente. Ello determinó la aparición de esta Comisión auxiliar compuesta por los inspectores generales, junto a un

profesor de la Escuela Normal Central y director de esta que, a su vez, la preside.

A la Comisión auxiliar correspondía evacuar todos los informes y consultas que le solicitara el Gobierno; preparar los borradores sobre los reglamentos y programas que se le encargase; ejercer, como ya vimos, la inspección sobre el cumplimiento de sus deberes por parte de los inspectores provinciales, examinando para ello los partes mensuales y memorias de visitas remitidos por ellos, al tiempo que quedaba obligada a enviar al Gobierno un extracto de los mismos acompañado de su correspondiente dictamen para conocer el modo cómo se hacía el servicio y, a partir de esta información, dictar las providencias oportunas. Asuntos todos en los que sabemos que entendió la Comisión auxiliar. Así, durante el año 1850, informó 564 partes y 71 memorias de visita, formó programas generales para los seminarios, escuelas prácticas y Escuelas Normales de ambos grados, elemental y superior, además de extraer los partes de los inspectores como demuestra su publicación en el *Boletín Oficial del Ministerio* y la prensa pedagógica⁸⁹. A la Comisión auxiliar se le encargaba revisar los expedientes relativos a la expedición de títulos del magisterio, así como la coordinación de todos los datos que remitiesen los inspectores provinciales para la formación de la estadística general de instrucción primaria. Esta formación estadística, como ya se ha apuntado, resultó un trabajo arduo, pero imprescindible para el poder de la Administración del Estado. De hecho, la estadística ordenada a finales de 1850, la primera en la que intervenía la inspección, quedó incompleta. La insuficiencia de inspectores, las dificultades que encontraba para implantarse en el País Vasco, la falta de experiencia y la diversidad de criterios en la cumplimentación de los modelos remitidos, dificultaron las primeras empresas estadísticas. Una prueba de estas dificultades sería la circular de enero de 1854, en la que se ordenaba publicar la estadística

correspondiente al año 1850 mientras se insistía a la Comisión auxiliar, a fin de continuar y mejorar el aparato estadístico, para que hiciera⁹⁰

sin pérdida de tiempo las prevenciones y modelos que convenga hacer y remitir a las comisiones e inspectores de provincia, y a las escuelas normales, para que tanto las memorias como los cuadros estadísticos que hayan de publicarse sean cada vez más completos y exactos.

La siguiente estadística, la del quinquenio 1851-1855, aunque viera la luz con retraso en 1859, será más detallada, a pesar de que los modelos aún se ejecutaron de modo irregular. Por último, su régimen funcional se plasmaba en la redacción de una memoria anual que debía publicarse sobre el estado y progresos de la enseñanza primaria. Pero en su corta existencia, la Comisión auxiliar solo redactó una memoria, la que elevaría al Gobierno, junto a los datos estadísticos, tras una sesión celebrada el 7 de julio de 1852. Hasta enero de 1854 no vería la luz pública dicho resumen general en un cuaderno de 63 páginas⁹¹.

La Comisión auxiliar de instrucción primaria quedó instalada el día 1 de julio de 1849. Aquel día, en el mismo edificio que ocupaba la Escuela Normal central, se reunieron los inspectores generales Francisco Iturzaeta, Joaquín Avendaño, Castor Araújo y José Arce, así como el primer maestro de escuela central, José María Flores, actuando de secretario Gabino Tejada. La solemnidad del acto vino determinada por la presencia del director general de instrucción Pública y la lectura, ante todos los presentes, quizá para afirmar su nueva presencia y encauzar su futuro, del Real Decreto de 30 de marzo de 1849 y el título segundo del reglamento de inspectores, en el cual se hallaban las disposiciones que daban vida a la Comisión auxiliar. Acto seguido se dio cuenta de que quedaba suprimida la Comisión revisora de los expedientes de examen para los maestros, así como la Comisión inspectora de las escuelas de Madrid, cuyos documentos y enseres pasaban ahora a la nueva Comisión auxiliar. Al final de aquella mañana,

Antonio Gil y Zárate, tras un breve discurso alusivo a la reunión, declaró legalmente constituida la Comisión auxiliar de instrucción primaria⁹².

«La misma Comisión, luego que se instale, se lea en el artículo 13 del reglamento de inspectores, formará un reglamento, estableciendo el orden que ha de seguir en sus trabajos para el mejor desempeño de su encargo, y lo remitirá a la aprobación del Gobierno». Y en efecto, el 8 de julio de 1849, Joaquín Avendaño, a quien presumiblemente se le encargó su redacción, había concluido el proyecto de régimen interior de la Comisión auxiliar⁹³.

Será preocupación de Joaquín Avendaño conciliar las funciones debidas al cargo de inspector con las derivadas como vocal de la Comisión auxiliar, a fin de que ambos servicios no se interfirieran y pudieran ejercerse de modo ordenado y regular. Con este sentido, elaboró un reglamento compuesto de ocho títulos.

El título I se dedica al objeto y organización general de la Comisión auxiliar. En él, donde básicamente se reproducen los artículos 10 y 11 del reglamento de inspectores, se regulaba el tema de los oficiales y de sus secciones. Estructura la Comisión en dos secciones, la deliberativa, compuesta por los inspectores generales y los dos vocales de la Escuela Normal Central, y la sección de trabajos, integrada por los inspectores generales, el secretario y todos los dependientes de la secretaría. Respecto a estos, considera indispensable introducir una cierta especialización, para lo que propone que dos tengan el título de maestros superiores, que tendrían el carácter de oficiales, mientras el resto serían escribientes auxiliares⁹⁴.

El título II regula el funcionamiento de las sesiones que celebre la Comisión auxiliar. Se prevé una reunión semanal, los jueves, sin perjuicio de las extraordinarias que se acuerden por motivo de urgencia del negocio a deliberar. De ningún asunto se ocuparía la Comisión auxiliar que no hubiese sido previamente examinado por un inspector, pues para el buen orden de

las sesiones, se establece que solo se debata sobre el dictamen de este. El *quórum* para la válida constitución de este órgano sería el de mayoría absoluta, pues este era el criterio para la adopción de acuerdos. Mayoría absoluta siempre, pudiéndose verificar las votaciones de dos modos: públicas, levantándose los que aprobaban el dictamen y quedándose sentados los que lo reprobasen; secretas, procediéndose en este caso a introducir en una urna unas fichas blancas y negras, sirviendo las primeras para aprobar y las segundas para rechazar. Siempre que un dictamen quedase desaprobado, volvería al inspector encargado del mismo para que modificase o redactase de nuevo con arreglo a los motivos que originaron su reprobación.

El título III señalaba las atribuciones del presidente y el IV configuraba el servicio de los inspectores generales, regulando tanto su organización como su funcionamiento. Dividía a los inspectores generales en dos turnos para el servicio de las visitas, no pudiendo durar estas más de dos meses cada salida. El primero estaría constituido por los tres primeros nombrados y el segundo por los últimos. Dividía el territorio nacional en distritos que se correspondían con los señalados para cada una de las universidades del país, aunque hubo de esperarse a finales de 1851 para ver salir el primer turno destinado a visitar los distritos de Valladolid, Salamanca, Oviedo y Santiago en las personas de Joaquín Avendaño, Mariano Cardedera y Castor Araújo⁹⁵. El motivo de que este primer turno de visita no saliese hasta pasados los dos primeros años desde su instalación, no fue otro, al decir de Gil de Zárate, que la necesidad que tuvo el Gobierno «de ocuparlos en Madrid como individuos de la Comisión auxiliar» (Gil de Zárate, 1855, I: 311).

El turno de salidas se complementaba con otros dos: la inspección de las escuelas de Madrid, que se efectuaba mediante turnos semanales organizados entre los inspectores que permaneciesen en Madrid, y el servicio de la secretaría, en el que también se relevaban semanalmente. Los

trabajos de los inspectores, como vocales de la Comisión, se dividían en ordinarios, también fijados por turnos, en los que se incluían los dictámenes acerca de los partes mensuales y memorias de visita de los inspectores provinciales; los informes y consultas que les solicitase el Gobierno y la revisión de los expedientes de examen para la expedición de títulos a los maestros; y extraordinarios, encomendados por el presidente al inspector que juzgase el más conveniente, y cuyos trabajos recaerían sobre los informes y consultas que pidiese el Gobierno con la finalidad posterior de traducirlos en disposiciones generales, proyectos de reglamentos, programas e instrucciones y la redacción de la memoria anual sobre el estado y progresos de la instrucción primaria.

Los títulos VI y VII articulaban la secretaría y las funciones del secretario. Se fijaba las horas de oficina, los cinco negociados que la compondrían, destacando especialmente el tercero, negociado de inspecciones, subdividido en dos secciones: la primera sección abarcaba la inspección de las Escuelas Normales, la de las capitales de provincia, las escuelas públicas de Madrid y las secretarías de las Comisiones provinciales, mientras la segunda comprendía lo referido a la inspección periférica: partes mensuales, memorias de visita y memorias anuales. También se ocupaba del archivo y las funciones del secretario como jefe inmediato de la oficina: de distribuir los expedientes; asistir a las sesiones y levantar la correspondiente acta de los acuerdos tomados; dar cuenta al inspector de servicio de los asuntos preparados para el examen de la Comisión auxiliar; redactar la correspondencia, dirigir al Gobierno los expedientes e informes respetando el conducto reglamentario señalado y vigilar a sus subalternos para que ejecutasen su trabajo con puntualidad. El último título, el VIII, prestaba su atención a la contabilidad.

Es más que probable que este reglamento, cuya organización y funcionamiento aparece claramente regulado, fuera, como quería

Avendaño, guía segura en el buen desempeño de sus tareas. Sin embargo, poco sabemos del cumplimiento real de estas tareas a causa de la desaparición de importante documentación del *Archivo General de la Administración* por mor del incendio de 1939 y los expurgos llevados a cabo en 1911, 1940 y 1941. De la escasa documentación conservada en el *Archivo General de la Administración* y transmitida por la prensa de la época y la propia Comisión auxiliar, vemos a una inspección general relativamente activa, o cuando menos es la percepción que nos ha legado Gil de Zárate, cuyas palabras deben modularse al ser juez y parte (Gil y Zárate, 1855, I: 311):

Hicieron trabajos importantísimos para la organización de las escuelas normales, arreglo de las de Madrid, redacción de reglamentos y programas, y despacho de infinidad de expedientes. Entre estos últimos debe contarse el examen e informe de 564 partes mensuales de los inspectores de provincia, 71 memorias de visita, 28 expedientes sobre la mejora de la dotación de las escuelas y 656 de aspirantes al título de maestro, de los cuales han sido reprobados 57 por no acreditar los interesados que tenían los requisitos legales, y 100 por no tener la instrucción suficiente. Han informado además de 90 partes relativos a pago de los maestros, contribuyendo a la mejora que se va experimentando en un punto tan descuidado hasta ahora; por último, se han ocupado en la coordinación y resumen de los numerosos datos estadísticos remitidos por los inspectores provinciales, y en la redacción de la memoria anual que les está mandado formar por su reglamento.

Incluso tenían que repartir su tiempo entre impartir clases en la Escuela Normal Central cuando faltase un profesor y participar en el tribunal que había de examinar a los maestros de esta escuela en ausencia del docente, además de intervenir en la academia de noche de los profesores de escuelas públicas de Madrid, en la que debían dictar dos lecciones semanales los días no festivos, entre las 20 y 22 horas de la noche⁹⁶.

La Comisión auxiliar contó con el beneplácito de los progresistas, quiénes en su proyecto de instrucción pública no nato de diciembre de 1855, la mantenían con la misma organización y funcionamiento, aunque trocaran su nombre por el de Junta auxiliar⁹⁷:

Los inspectores generales, se lee en su artículo 177, que no están recorriendo las provincias constituirán con el primer maestro de la escuela normal central, bajo la presidencia del director de este mismo establecimiento, una Junta auxiliar del Gobierno para vigilar los trabajos de los inspectores de provincia, examinar las memorias de visita e informar acerca de ellas, revisar los expedientes de títulos y desempeñar cuantas comisiones y trabajos los encargue el Gobierno con el fin de promover los progresos del ramo.

Sin embargo, correspondería a un Gobierno moderado cerrar el breve ciclo histórico de la Comisión auxiliar. En efecto, su existencia no sería recogida en la Ley Moyano de 1857, quedando definitivamente suprimida con la publicación en 1859 del reglamento general para la administración y régimen de la instrucción pública, que derogaba y sustituía al de inspectores de mayo de 1849.

No obstante, si bien a primera vista es la conclusión que nos depara la *Colección legislativa*, cabe sospechar la posibilidad de que la Comisión auxiliar siguiera existiendo de hecho algunos años más allá de 1857. Sospecha alimentada por la existencia de dos documentos conservados en el *Archivo General de la Administración*: uno contiene un dictamen, de fecha de 15 de diciembre de 1863, sobre los itinerarios de las visitas a las escuelas aprobado por los rectores; y otro es una Real Orden, firmada por Alonso Martínez, bajo la presidencia del Marqués de Miraflores, de 15 de diciembre de 1863, por la que se reorganiza la propia Comisión auxiliar de instrucción primaria⁹⁸. A lo largo de su articulado proponía una Comisión auxiliar integrada por el inspector general que a su vez era consejero-ponente de la sección de enseñanza primaria del Consejo de Instrucción Pública, del director y dos maestros de la Escuela Normal Central y de los inspectores generales, pudiendo agregarse, a conveniencia de la Dirección General, uno o más inspectores provinciales o directores de Escuela Normal durante alguno de los períodos de sesiones que celebrase. Esta Comisión auxiliar, que sigue conservando exactamente el mismo título que su predecesora, solo celebraría dos sesiones ordinarias al año, en los meses de mayo y

diciembre. Asumiría funciones de apoyo al Consejo de Instrucción Pública claramente inspirada en su antecesora: enterarse del estado de la instrucción pública y proponer las medidas conducentes a su mejora y extensión; examinar el servicio y resultados de la inspección provincial y de las Escuelas Normales; formar modelos y coordinar los datos estadísticos, dar su dictamen sobre cada uno de los libros de texto que debían someterse a la aprobación del Consejo de Instrucción Pública y evacuar los informes que se le solicitase. Se ponía a su servicio la infraestructura administrativa de la Dirección General, a la que incumbía preparar los distintos expedientes que iban a someterse a la Comisión auxiliar en cada uno de los dos periodos de sesiones anuales. ¿Subsistió como apoyo a la sección de instrucción primaria del Consejo de Instrucción Pública? Lo cierto es que de esta supuesta segunda etapa de la Comisión auxiliar nada sabemos. Desconocemos si realmente se instaló y ejerció sus funciones, si remitía a la Dirección General las actas y trabajos de sus sesiones, si es que se celebraron, con los correspondientes resúmenes de los informes y propuestas de mejora a que dieran lugar sus observaciones, ni si elaboró su propio reglamento interno en su primer periodo de sesiones, como ordenaba la disposición octava de la citada Real Orden de 15 de noviembre de 1863. La falta de documentación es, de momento, el insalvable obstáculo que nos impide conocer, aunque sea parcialmente, la vida de la Comisión auxiliar que parece que quiso impulsar en 1864 Alonso Martínez.

LOS PRIMEROS INSPECTORES⁹⁹

«Los nombramientos dan autoridad ciertamente, pero no confieren el prestigio que llevan en pos de sí la suficiencia y la reputación. Solo con muy dignos agraciados podrá evitarse que la reforma nazca muerta». Los redactores de la *Revista de Instrucción Primaria*, a quienes pertenecen estas palabras, reclamaban con ellas tino al Gobierno en los nombramientos. El Gobierno, orientado por la necesidad de confiar el cargo en personas

especiales, idóneas y de experiencia en la enseñanza, procedió en mayo de 1849 a efectuar el nombramiento de los primeros inspectores.

Teniendo en cuenta el alto grado de discrecionalidad del poder político en los nombramientos y ceses administrativos, se constata para estos primeros años una relativa estabilidad en el puesto: en marzo de 1860 aún conservaba el cargo de inspector provincial un 51% de los nombrados en 1849¹⁰⁰. No parece que en estos años la carrera profesional del inspector estuviese especialmente amenazada por el cese político ni por la sanción administrativa. Incluso, con alguna excepción, se observa una predominante abstención en ceses y nombramientos durante la irrupción de los progresistas tras la Vicalvarada de 1854. El hecho de que el propio Gobierno progresista, como ya vimos, desautorizase la destitución del inspector de Guadalajara por su Junta revolucionaria al trasladarle a Segovia sin respetar las prevenciones legales, avala la hipótesis de que entre los años 1849 y 1860, la contaminación política en el empleo de la inspección fue relativa. Sin embargo, esta debió sufrir un acrecentamiento, con una masiva política de traslados y algunos ceses, durante los dos últimos gobiernos de Isabel II.

Todos fueron escogidos por el Gobierno moderado de Narváez, con el ultraconservador Juan Bravo Murillo como ministro de *Comercio, Instrucción y Obras Públicas* (Pro, 2006: 168-178), por sus conocimientos especiales en educación y gobierno de las escuelas. La mayoría habían sido alumnos de la Escuela Normal Central de Madrid, efectuando la elección preferentemente entre directores de Escuela Normal, especialmente de las suprimidas por el Real Decreto de 30 de marzo de 1849, y maestros de ellas. Algunos incluso presentaban el aval de la experiencia ejercida con ocasión de la frustrada visita extraordinaria de 1841 (Ramírez, 2003: 266-291) como Leandro Bonet, Clemente Fernández, Domingo Pío, Urbano Mínguez y Lázaro Ralero. Otros habían estado en algún momento al servicio de las Comisiones superiores o provinciales como visitadores, caso de José Torres, José Alonso Rodríguez,

Pedro Sánchez y Cipriano León, quienes practicaron en las provincias de Málaga, Logroño, Sevilla y Valladolid respectivamente. Es más que probable que estas visitas se hubieran hecho en 1841 o 1842 en el marco de la visita especial ordenada en abril de 1841.

También los hubo que acompañaron su profesión de inspector con la escritura y divulgación de obras pedagógicas, escritas con el ánimo de que las mismas cultivaran una esperanzadora siembra en la mejora de la instrucción pública. A hacer más inteligible la tarea de los maestros contribuyeron con sus textos Domingo Pío Aguirre, Clemente Fernández, Rafael García, Pedro Plaguezuelo, Remigio María Molés y especialmente Rafael Sánchez, Luis Nata, Carlos Yeves, Jorge García y Francisco Merino. Incluso algunos, como Carlos Yeves y Pedro Moreno Rubio, trasladaron su preocupación por la educación al universo de la literatura, publicando el primero una novela en 1866 con el título de *Un maestro, novela pedagógica*¹⁰¹, mientras que el segundo publicaría en 1862 un relato autobiográfico de 63 páginas titulado *Un recuerdo*¹⁰². Por los méritos señalados y por esta labor pedagógica y de divulgación, notablemente reforzada por lo más granado de la inspección, los inspectores generales Joaquín Avendaño, Mariano Cardedera y José Francisco de Iturzaeta, estamos ante el elenco más importante de pedagogos de la época. La pedagogía, que recibirá notable impulso al calor del movimiento krausista, nació vinculada a la inspección de educación y con ella mantuvo un estrecho lazo hasta tiempos recientes, quizá hasta la aparición y extensión de las facultades universitarias de pedagogía.

CONCLUSIÓN

Hemos visto cómo el Estado liberal, de la mano del sector moderado y autoritario, levantó en el preciso año de 1849 toda una planta administrativa inspectora para acompañar el proceso de alfabetización de la sociedad

española. Con ello estructuraba la sociedad, controlaba el territorio, establecía nuevas relaciones de poder y trataba de confluir el Estado liberal y el sistema educativo, fuente de legitimidad política. El Gobierno, desde ese momento, conformaría la instrucción pública mediante actuaciones materiales y técnicas reservadas a funcionarios a quienes se les requiere objetividad, especialización y garantías de responsabilidad.

En sólo unos meses organiza su estructura, nombra los primeros inspectores, dicta su primer reglamento y delinea sus funciones, atribuciones y su oficina. Se abrió un camino por el que iba a transitar la Administración educativa española y que continúa en sus líneas esenciales. Hoy, como en el siglo XIX, también la inspección de educación mira al centro educativo, se estructura en una doble dependencia entre centro y periferia, se le otorga la función de velar por el cumplimiento normativo con el fin de proteger los bienes jurídicos educativos, le ampara el privilegio de la autotutela ablatoria y ejerce su autoridad, que deviene de la ley, con sus notas externas, asesoras y correctoras (Ramírez, 2021:2021). Su actuación material se realiza con la fuerza del informe técnico como instrumento principal de comunicación, lo que permite crear un *corpus* de escritura y comunicación especializada, una refinada técnica de procedimientos formales y escritos que indudablemente fortalecen la Administración, la autoridad del Estado y la figura del inspector. En suma, imponía e impone orden. Con la excepción de su participación en el novedoso concepto de evaluación nacido con la Ley de Educación de 1970, hoy la inspección de educación replica los iniciales días de 1849. Visto desde una perspectiva histórica, podemos hablar del triunfo de un modelo estatal y administrativo que ha resistido el paso de los años frente a profundas crisis. Ha pervivido en sus piezas esenciales, aunque el sistema político haya transitado del autoritarismo a la democracia. Podremos decir que el Estado del siglo XIX era una entelequia e inerte como señaló Azaña en una conocida

conferencia (Azaña,1982:211), pero no podemos negar la intensa y exitosa actividad desplegada en 1849 para levantar una inspección de educación que conserva hoy, 175 años después, sus vigas maestras. La inspección de educación de hoy es continuadora de la creada en 1849 en su estructura y funciones. Encontramos, a pesar de la multiplicidad de sus partes conformadas a través de la mano del tiempo, un nexo profundo entre 1849 y la actualidad.

ANEXO I: LECCIONES IMPARTIDAS EN ESCUELAS NORMALES. 1851-1858 (Suma y media solo de las provincias de las que disponemos de datos completos para cada año del quinquenio). FUENTE: Estadística de la primera enseñanza de la Península e Islas adyacentes correspondiente al quinquenio 1850 a 1855. Madrid, Imprenta del Colegio Sordo-Mudos y Ciegos, 1858.

Provincias	18 51	18 52	18 53	18 54	18 55	To tal	Me dia
Álava	34	35	44	45	20	117	35,4
Albacete	---	---	---	---	---	---	---
Alicante	---	---	52	52	44	148	---
Almería	---	---	---	---	---	---	---
Asturias	98	84	---	---	---	182	---
Ávila	---	---	---	---	---	---	---
Badajoz	32	32	32	24	24	144	28,8
Baleares	30	64	32	16	32	174	34,8
Barcelona	92	89	44	---	---	225	---
Burgos	36	16	43	44	41	190	29,0
Cáceres	30	29	28	15	32	134	26,8
Cádiz	---	---	---	---	---	---	---
Canarias	48	48	---	---	---	96	---
Castellón	---	---	---	---	---	---	---
Ciudad Real	41	39	36	40	38	194	38,8
Córdoba	28	60	46	32	43	209	41,8

Coruña, La	13 4	13 4	94	---	---	36 2	---
Cuenca	64	25 6	64	32	32	44 8	89, 6
Gerona	16	32	40	40	40	16 8	33, 6
Granada	17	14	---	---	---	31	---
Guadalajar	8	12	20	59	10	20 2	40, 2
a Guipúzcoa	---	---	---	---	---	---	---
Huelva	---	---	---	---	---	---	---
Huesca	32	32	32	32	32	16 0	32
Jaén	45	45	45	33	32	20 0	40
León	64	64	64	64	64	32 0	64
Lérida	54	82	85	82	80	38 3	76, 6
Logroño	62	62	31	50	31	23 6	47, 2
Lugo	80	13 8	39	11 7	25	39 9	79, 8
Madrid	---	72	16	---	---	23 3	---
Málaga	---	---	---	---	---	---	---
Murcia	19 2	19 2	14 4	14 4	96	76 8	15 3,6
Navarra	54	59	49	48	22	23 2	46, 4
Orense	32	---	---	---	24	56	---
Palencia	---	---	---	---	---	---	---
Pontevedra	---	---	---	---	---	---	---
Salamanca	96	10 8	10 0	---	---	30 4	---
Santander	28	27	32	38	20	14 5	29, 0
Segovia	---	---	---	---	---	---	---
Sevilla	96	96	48	---	---	24 0	---
Soria	60	60	60	60	60	30 0	60
Tarragona	---	---	---	---	---	---	---
Teruel	---	---	---	---	---	---	---
Toledo	---	---	---	---	---	---	---
Valencia	80	16	---	---	---	24	---

		5	-	-	-	5	-
Valladolid	12	---	---	---	---	12	---
Vizcaya	---	---	---	---	---	---	---
Zamora	---	---	---	---	---	---	---
Zaragoza	12	11	80	---	---	32	---
	4	8		-	-	2	-
TOTAL	18	24	19	14	13	89	---
	19	13	34	67	05	36	-
MEDIA	49,	74,	67,	70,	61,	26	---
	5	3	8	8	8	2,8	-

¹ *Gaceta de Madrid*, núm. 5316, pp. 1-2.

² Juan Bravo Murillo fue ministro de Comercio, Instrucción y Obras Públicas entre el 10 de noviembre de 1847 y el 19 de agosto de 1849. Narváez lo introdujo en el gabinete por recomendación de la camarilla de María Cristina, especialmente de su amigo Donoso Cortés. En agosto de 1849 le sustituye en el ministerio Manuel de Seijas Lozano.

³ Real Decreto de 20 de mayo de 1849 aprobando el reglamento que se acompaña para los inspectores de instrucción primaria. *Colección legislativa de España*, tomo XLVII, pp. 84-93.

⁴ Real Orden de 12 de octubre de 1849 aprobando las instrucciones que han de observar los inspectores de instrucción primaria para las visitas de las escuelas. *Colección legislativa de España*, tomo XLVIII, pp. 153-172.

⁵ *Revista de Instrucción Primaria*, año I, 14 de abril de 1849, p. 199

⁶ *Revista de Instrucción Primaria*, año III, 15 de diciembre de 1851, núm. 24, pp.:743-744.

⁷ Debe señalarse que la Ley Moyano redujo a un solo inspector para las tres provincias vascas, aunque en caso de necesidad ineludible podía aumentarse a dos.

⁸ En 1851 se modificarían parcialmente las condiciones exigidas para el desempeño del puesto de inspector para quienes fuesen maestros antiguos o de estudios anteriores a la conformación del modelo liberal de formación del magisterio. Para estos casos se exigiría: 1) que el aspirante hubiese estudiado dos años en Escuela Normal antes de la reorganización de las mismas o bien que hubiese ejercido el cargo de maestro durante diez años; 2) Que el expediente fuese informado por el inspector provincial, incluyendo certificado de haber obtenido buena conducta en todos los pueblos donde hubiese ejercido; 3) aprobación del expediente por la Dirección General, lo que les habilitaba para un examen que en caso de superarlo les acreditaba para concurrir a plazas de maestros. Real Orden 1 de enero de 1851, *Colección legislativa de instrucción primaria*, op. cit., pp.:332-333.

⁹ *Revista de Instrucción Primaria*, año I, 1 de julio de 1849, núm. 13, pp.: 361-362.

¹⁰ Real Orden de 12 de junio de 1849, *Colección legislativa de Instrucción Primaria*, op. cit., pp.:248-249.

¹¹ Real Orden 17 de marzo de 1860. *Boletín Oficial del Ministerio de Fomento*, Imprenta Nacional, 1860, tomo XXXIV, pp.: 22-23.

¹² El nombramiento ilegal del inspector de Segovia salió a relucir en el Congreso por una interpelación al Gobierno del diputado Gil Virseda. *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*. Dieron principio el miércoles 8 de noviembre de 1854, fueron disueltas por Real Decreto de 2 de septiembre de 1856. Madrid, Imprenta y Fundición de la Viuda e Hijos de J.A. García, tomo III, pp.: 1788, 1825 y 1828.

¹³ *Revista de instrucción Primaria*, año II, 1 de marzo de 18850, p.: 140.

¹⁴ El ejemplo más acabado de arquetipo del cesante lo reflejó Benito Pérez Galdós en su novela *Miau*. Pérez Galdós, B. (1985), *Miau*, Ed. Alianza.

¹⁵ A.G.A. Educación y Ciencia, legajo 6355.

¹⁶ *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*. Estas dieron principio el día 11 de febrero de 1869, tomo II, apéndice primero al núm. 57, pp.: 1-13

¹⁷ Gil de Zárate, *op. cit.*, tomo I, p. 325.

¹⁸ *Revista de Instrucción Primaria*, Madrid, núm. I, núm. 25, 1 de diciembre de 1849. Pp.: 665-678.

¹⁹ Gil de Zárate, tomo I, *op. cit.*, p. 325.

²⁰ Artículo 37 del reglamento de inspectores de educación de mayo de 1849. *Colección legislativa de España*, tomo XLVII, pp.: 84-93.

²¹ Por circular de 12 de julio de 1850, el inspector propuso a la Comisión provincial la suspensión sin sueldo del maestro de Javierrelatre, del partido de Jaca, en Huesca, por acumular el cargo de secretario de cinco pueblos próximos, amenazando con la separación definitiva si en el plazo de diez días no se presentaba a responder de este cargo. La Comisión superior aceptó la medida y ordenó al alcalde que retuviese dos meses la dotación de dicho maestro. Boletín Oficial Provincial de Huesca, 17 de julio de 1850. Núm. 86.

²² En 1852, los moderados insistirían en la obligación de inspeccionar las escuelas privadas, especialmente vigilando que las doctrinas enseñadas lo fuesen conforme a la fe católica, así como a lo prevenido en el reglamento de 1838 respecto a las horas de clase, sobre todo durante la canícula, pudiendo suspender las lecciones durante esta época para no perjudicar la salud de los niños. Real Orden de 12 de octubre de 1852, *Colección de instrucción primaria, op. cit.*, p.: 343.

²³ El mínimo de dotación fijado en 1847 fue el siguiente: 2.000 reales en pueblos de 100 a 400 vecinos; 3.000 reales en pueblos de 400 a 1000 vecinos; 4.000 reales en los pueblos de 1000 a 2000 vecinos; y 5.000 reales en los que tuviesen 2000 o más vecinos. Real Decreto de 23 de septiembre de 1847. *Colección legislativa de España*, tomo XLII, pp.: 145-153.

²⁴ El artículo 15 de la Ley de 21 de julio de 1838 obligaba a los ayuntamientos a proporcionar a los maestros casa o habitación suficiente para sí y su familia, local para la escuela, menaje y papel, pluma y libros para los niños absolutamente pobres. *Colección legislativa de instrucción primaria, op. cit.*, pp.: 3-11.

²⁵ En 1856, todas las provincias, salvo cinco, estaban endeudadas, siendo las más morosas Albacete, que debía 139.500 reales a sus maestros, y la que menos Santander, con una deuda de 2.375 reales. Datos recogidos en el libro de Caro Rubio Pobes citado en el cuerpo del texto.

²⁶ Un ejemplo representativo: en 1865, el inspector de Ciudad Real inició su recorrido en febrero, visitando 9 pueblos del partido judicial de Almodóvar; en marzo y abril visitó 16 pueblos del partido de Infantes; en mayo-junio, 11 pueblos del partido de la capital, Ciudad Real; en septiembre-octubre recorrió 7 pueblos de Valdepeñas; en octubre, 4 del partido de Daimiel y en noviembre 7 pueblos del partido de Almagro. En total recorrió 54 pueblos, visitó 100 escuelas de niños y 70 de niñas, empleando un total de 182 días y medio. *A.H.N. Universidades, 1ª Enseñanza, visitas de inspección, caja 109*.

²⁷ El inspector de Cuenca, en 1862, giró visita a 5 partidos judiciales, recorriendo un total de 74 pueblos, visitó 71 escuela de niños y 42 de niñas, empleando un total de 207 días. Por el contrario, en el otro extremo, el inspector de Guadalajara, en el mismo año 1862, visitó entre marzo y octubre 59 pueblos, totalizando un total de 124 días, esto es, 56 días menos de lo prescrito. *Ibid.* Caja 105 y 106 respectivamente.

²⁸ Montesino, Pablo, «Visita de inspección de las escuelas primarias. Necesidad y modo de proceder a ella», *Boletín Oficial de Instrucción Primaria*, Madrid, Imprenta Nacional, 1841, tomo I, núm. 5, 30 de abril, pp.: 224-232.

²⁹ Artículo 65 de la Real Orden de 12 de octubre de 1849, *Colección legislativa de España*, tomo XLVIII, pp.: 153-172.

³⁰ El arte ha recogido esta imagen del inspector en el aula, junto al maestro y frente a los niños. Dos ejemplos: la película *El Cabezota*, película española dirigida por Francisco Lara Polop en 1982 y la escultura de Miguel Sánchez, representante del neorrealismo español, titulada *La visita de inspección*.

³¹ El cuestionario o interrogatorio aparece en el modelo núm. 4 que se incluye en la Real Orden de 12 de octubre de 1849. *Colección legislativa de instrucción primaria, op. cit.* pp.: 264-283

³² La cuestión 56 dice textualmente: «Modo de hacer efectivas las retribuciones y diligencias practicadas para sustituir a los medios poco decorosos usados en algunos pueblos, como el de pasar el maestro de casa en casa todos los sábados a recoger un pedazo de pan, que recibe como limosna, por vía de retribución con el nombre de *cetra*, y cualquier otro que pueda rebajar el respeto y la consideración que le son debidas». *Colección legislativa de España*, tomo XLVIII, pp.: 53-172. Cursiva en el original.

³³ Cuestionarios semejantes, e incluso más detallados, ya circulaban en Inglaterra desde 1840. Nancy Ball reproduce uno de estos cuestionarios en su estudio sobre el origen de la Inspección de su Majestad inglesa. Abrazaba aspectos como el estado del edificio; disciplina religiosa y mora; medios de instrucción; organización; premios y castigos; métodos de instrucción; monitores y relación alumno-profesor; asistencia y registros; directores y directoras; gobierno de la escuela; ingresos anuales; y cuestiones referidas a las escuelas infantiles como: reparaciones del local; ejercicios físicos; industria, imitación de las artes; aprendizaje de fonética; cantar, conocimientos de los objetos naturales y disciplina.

³⁴ En 1867, se efectuó una visita extraordinaria al pueblo de Carbonero, de Segovia, pues su maestro estaba separado de su mujer y esta tenía entablada demanda de divorcio. En la reunión con la Junta local, el cura solicita al inspector el traslado de dicho maestro a otra escuela. *A.H.N. Universidades, 1ª enseñanza, visitas de inspección, Caja 114.*

³⁵ A.G.A. Educación y Ciencia, legajo 6355.

³⁶ Consta que hicieron esta visita los inspectores de las provincias de: Badajoz, Teruel, León (122 pueblos visitados), Albacete, Murcia, Barcelona, Huelva, Salamanca, Cáceres, Tarragona, Logroño, Ávila, Orense, Santander, Toledo, Zamora, Granada, Málaga, Guadalajara, Vizcaya, Lérida, Palencia, Oviedo, Huesca, Pontevedra, Segovia, Zaragoza, Jaén, Soria, Gerona, Castellón, Sevilla, Almería, Burgos, Ciudad Real, Córdoba, Cuenca, Valencia y Valladolid. *Ibid.*

³⁷ Real Orden de 1 de agosto de 1866. *Colección legislativa de España*, tomo XCVI, pp.: 205-209. La Real Orden de 20 de julio a que hace referencia Orovio fue una circular dirigida a los rectores para que inspeccionasen el exacto cumplimiento de la ley en todos sus grados, especialmente en cuanto a la religión católica, a la que consideraba fundamento de la unidad política. Esta Real Orden de 20 de julio de 1866 en *Colección legislativa de España*, tomo XCVI, pp.: 121-124.

³⁸ *Ibid.*, pp.: 205-209.

³⁹ A.G.A. Educación y Ciencia, legajo 6354.

⁴⁰ *Ibid.* Por Real Orden de 13 de marzo de 1862, apelando a los artículos 297 y 303 de la Ley Moyano, que derogaba la Real Orden de 26 de febrero de 1852 que concedió a los preladados diocesanos la superior dirección e inspección de la enseñanza en los conventos de religiosas, se declaraba taxativamente que los inspectores provinciales visitarían las escuelas establecidas en monasterios de religiosas, sin perjuicio de que los acompañasen en la visita las personas que de acuerdo con el Diocesano disponga la superioridad de la comunidad. La Real Orden de 13 de marzo de 1862 reproducida en *Anales de Primera Enseñanza. Periódico de las escuelas y de los maestros*. Madrid, Imprenta de D. Victoriano Hernando, 1862, tomo V, p.410.

⁴¹ *A.H.N. Universidades, 1ª enseñanza, visitas de inspección, caja 99.*

⁴² *Ibid.*, caja 104.

⁴³ *Ibid.*, caja 106.

⁴⁴ En el año 1864, en Madrid se interrumpió la visita hasta tanto la sección de contabilidad aprobase las cuentas. *Ibid.*, caja 99. En 1866, la Junta de Cuenca comunica al rector que se suspende la visita en los últimos meses del año hasta que se faciliten los fondos necesarios por indemnización de los gastos que ocasiona. A.G.A. Educación, legajo 6355.

⁴⁵ La Diputación de Ciudad real, en 1860, había presupuestado 6.000 reales para la inspección, de los cuales 3.300 eran para los gastos de viaje y escritorio, y 2.700 para dietas. Pero dado que son 182 días que va a emplear en la visita, a 33 reales diarios, resultaba que la cantidad a abonar excedía en 1.300 reales por encima de los 6.000 presupuestados, anunciando la Junta que de no autorizarse el gasto de esos 1.300 reales no podría realizarse la preceptiva visita. A.H.N., Universidades, 1ª enseñanza, visitas de inspección, caja 99.

⁴⁶ A.G.A. Educación y Ciencia, legajo 6355.

⁴⁷ La Diputación de Madrid fundó su interpretación en el artículo 60 de la Ley de 25 de septiembre para el Gobierno administrativo de las provincias y en el artículo 301 de la Ley Moyano que solo declaraba que debía abonarse el sueldo de los inspectores, así como la ley de presupuestos y contabilidad cuyo artículo 39 no reconocía como gastos obligatorios las asignaciones para viajes y dietas. *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Anales de Primera Enseñanza*, 1867, tomo IX, 15 de enero, pp.: 5-9.

⁵⁰ A.G.A. Educación y Ciencia, legajo 6355.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² A.H.N. Universidades, 1ª enseñanza, visitas de inspección, caja 113.

⁵³ *Ibid.*, caja 114.

⁵⁴ Leandro Herrero, inspector de Guadalajara, en oficio de 11 de enero de 1866, comunicó a la Junta provincial que su voluntad de ejecutar plenamente la visita quedaba sometida al mandato de otras circunstancias: «A consecuencia de las nieves y de las lluvias que han interceptado el paso de los caminos y de los ríos me he visto precisado a suspender la visita extraordinaria al partido de Pastrana en razón a que era absolutamente imposible transitar por ninguna parte. Además, como las oposiciones a escuelas vacantes de esta provincia han de verificarse a último del mes actual, he creído oportuno asistir a estos actos antes de volver a reanudar la visita comenzada si esta Junta lo estima conveniente». *Ibid.*, caja 113.

⁵⁵ Real Orden de 17 de junio de 1852, *Colección legislativa de instrucción primaria, op. cit.*, pp.: 339-340.

⁵⁶ Los rectores, tras la aprobación de la Ley Moyano, como jefes natos de todas las escuelas de su distrito, podían visitar por sí o acompañados del inspector provincial, las escuelas normales superiores. La misma atribución tenían los directores de instituto con respecto a las escuelas normales elementales. Real Decreto 15 de mayo de 1859, aprobando el reglamento para el régimen de las escuelas normales y elementales de instrucción primaria. *Colección legislativa de España*, segundo cuatrimestre, tomo XLVII, pp.: 53-72.

⁵⁷ Circular de 24 de febrero de 185, *Colección legislativa de instrucción primaria, op. cit.*, pp.: 333-335.

⁵⁸ *Estados y progresos de la instrucción primaria en España. Memoria correspondiente al año 1850*. Madrid, Imprenta del Ministerio de Gracia y Justicia, 854, p.:63

⁵⁹ A.G.A. Educación y Ciencia, legajo 6354.

⁶⁰ Real Orden de 7 de febrero de 1853. *Colección legislativa de instrucción primaria, op. cit.*, p.:348.

⁶¹ *Boletín Oficial del Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras Públicas*. Imprenta a cargo de D.S. Compagni, 1850. Del año 1850: tomo IX, pp. 233-239;342;351; 407-414;475-479. Tomo X, pp.: 132-135;306-309; Tomo XI, páginas: 125-126; 221-223; 458-460. Tomo XII, pp.: 402-406; del año 1851: Tomo XII, pp.: 218-222; 317-318. Tomo XIV, pp.: 188-190. Tomo XV, pp.: 398-401.

Extractos que también serían publicados en la *Revista de Instrucción Primaria*, año II, 1850, pp.: 108-114;127-138;158-165;191-195;253-256;317-320;478-480;605-607; y año 1851, pp.: 43-47;197-200;280-282 y 393-395.

⁶² A.G.A. Educación y Ciencia, legajo 6354. Previamente, por circular de 18 de febrero de 1850, Gil de Zárate recordó a los gobernadores, rectores, directores de instituto, Comisiones superiores e inspectores los diversos partes que debían dar periódicamente a la superioridad. *Colección legislativa de instrucción primaria, op. cit.*, pp.: 308-311.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ A.G.A. Sección de Educación y Ciencia, legajo 6354.

⁶⁵ Circular de 8 de marzo de 1852, *Colección legislativa de instrucción primaria, op. cit.*, pp.: 336-337.

⁶⁶ En 1866, ocupando el cargo de inspector de Madrid, el neocatolicismo acusará a este inspector de no realizar las preceptivas visitas. También le acusará de no haber levantado expediente alguno a maestros por su conducta moral y religiosa. Después fue trasladado a Segovia. A.G.A. Educación y Ciencia, legajo 6355.

⁶⁷ *Estadística de la primera enseñanza de la Península e Islas adyacentes correspondiente al quinquenio 1850-1855*. Madrid, Imprenta del Colegio de Sordo Mudos y de Ciegos, 1858.

⁶⁸ Los Estados se construyen, como bien sostiene una corriente académica que viene desarrollándose desde los años ochenta: *State Building Astudies*. El Estado no es neutro, y requiere, para su puesta en pie, de una serie de operaciones conscientes, que brotan de la historia, de las ideologías, de los intereses, del Derecho, de la praxis y que limita y es influido por contornos próximos. Y todo ello en un contexto de cambio y dinámico promovido por actores operatorios nacionales e internacionales, que lo van dotando de materia. Constitución, Gobierno, Monarquía, Legislativo, judicatura, Administración, etc.

⁶⁹ *Estadística de la primera enseñanza de la Península e Islas adyacentes correspondiente al quinquenio 1850 a 1855*. Madrid, Imprenta del Colegio de Sordo-Mudos y Ciegos, 1858, cuadro 12; *Estadística general de primera enseñanza correspondiente al quinquenio que terminó en 31 de diciembre de 1870*. Madrid, Imprenta y Fundición de Manuel Tello, 1876, cuadro único de la parte séptima y cuadro 34; *Estadística general de primera enseñanza correspondiente al decenio que terminó en 31 de diciembre de 1880*. Madrid, Imprenta y Fundición de Manuel Tello, 1883, cuadros 89 y 90; *Estadística general de primera enseñanza correspondiente al quinquenio que terminó el 31 de diciembre de 1885*, Madrid, Imprenta y Fundición de Manuel Tello, 1888, cuadros 89 y 90.

⁷⁰ Los modelos fueron remitidos el 31 de diciembre de 1849. Aparecen recogidos en *Revista de Instrucción Primaria*, Madrid, I, 25, 1 de diciembre de 1849, pp.: 665-678.

⁷¹ Estados y progresos de la instrucción primaria en España. Memoria correspondiente al año 1850, *op. cit.* pág.9. Véase Gil de Zárate, tomo I, *op. cit.*, p.: 32.

⁷² A.G.A. Educación y Ciencia, legajo 6354.

⁷³ Real Orden de 12 de septiembre de 1855, *Colección legislativa de España*, tomo LXVI, pp.: 135-149.

⁷⁴ Real Orden de 31 de diciembre de 1858, *Boletín Oficial del Ministerio de Fomento*. Madrid, Imprenta Nacional, 1859, tomo XXIX, pp.: 165-167. Los cuadros referidos a los servicios de las Comisiones superiores, el estado de las Escuelas Normales con relación al número de alumnos y resultado de sus enseñanzas y los datos comparativos entre el número de escuelas y alumnos concurrentes, no llegaron a publicarse en dicho boletín, pero sí aparecerán en la *Estadística de la primera enseñanza de la Península e Islas adyacentes correspondientes al quinquenio de 1850 a 1855 formada e impresa por la Comisión auxiliar del ramo*. Madrid, Imprenta del Colegio de Sordo-Mudos y Ciegos, 1858.

⁷⁵ A veces la morosidad escondía sus insuficiencias, como mostraría el siguiente caso ocurrido en mayo de 1861: el Rector de la Universidad de Madrid conminó a regresar inmediatamente a la capital al inspector, suspendiendo la visita en que se hallaba ocupado, para completar y terminar la estadística. La impresión que nos causa este caso es que el

inspector aparece desbordado en sus funciones, con lo que conciliar la formación estadística y la visita a las escuelas se tornaba, con frecuencia, en harto difícil. A.G.A. Educación y Ciencia, legajo 6354.

⁷⁶ Circular de 8 de diciembre de 1855. *Colección legislativa de España*, tomo LXVI, pp.: 447-478.

⁷⁷ Por circular de 28 de enero de 1859 se remitieron instrucciones a los secretarios de las Comisiones superiores para llevar con orden y regularidad el libro de registro formado en el artículo 53 del reglamento de inspectores de 1849. *Colección legislativa de instrucción primaria, op. cit.*, pp.: 307-308

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Reglamento para el régimen interior de la Comisión auxiliar de instrucción primaria. A.G.A. Educación y Ciencia, legajo 6354.

⁸⁰ *Anales de primera enseñanza, op. cit.*, tomo I, p.: 12

⁸¹ Instrucciones de 24 de febrero de 1854 para la visita de las inspecciones generales. *Colección legislativa de instrucción primaria, op. cit.*, pp.: 333-335.

⁸² Artículo 22 del Real Decreto de 9 de octubre de 1866 reformando la enseñanza en las escuelas normales. *Colección legislativa de España*, tomo XCVI, pp.: 674-681. Efectivamente, entre diciembre de 1866 y octubre de 1867, fue designando el Gobierno, a propuesta del rector, el vocal que acompañaría al vocal eclesiástico de cada Junta provincial. A.G.A. Educación y Ciencia, legajo 6355.

⁸³ En el artículo 35 de la Ley de 2 de junio de 1866 se lee: Los estudios teóricos de maestros de instrucción primaria se harán en los establecimientos de segunda enseñanza legalmente autorizados, y la práctica en las Escuelas-modelos. *Colección legislativa de España*, tomo XCIC, pp.: 707-729.

⁸⁴ Real Orden de 1 de julio de 1868. Esta Real Orden y la lista nominal de los profesores de pedagogía nombrados en A.G.A. Educación y Ciencia, legajo 6355. Las cátedras de pedagogía de los institutos de segunda enseñanza se proveían mediante concurso entre los profesores de las escuelas normales, e inspectores de primera enseñanza con seis años de servicio y hubieran sido directores de escuelas normales durante dos años.

⁸⁵ Circular 24 de diciembre de 1849, *Colección legislativa de instrucción primaria, op. cit.*, p.:302.

⁸⁶ *Estados y progresos de la instrucción primaria en España, op. cit.*, p.:57. El 6 de octubre de 1857, el inspector de Segovia solicitaba cambiar los días de sus clases en la escuela normal para poder efectuar la visita a las escuelas. *A.H.N.*, Universidades, 1ª enseñanza, visitas de inspección, caja 99.

⁸⁷ Real Decreto de 6 de julio de 1900. *Colección legislativa de España*, Madrid, Ed. Revista de legislación, 1900, tomo V, vol. 2º, pp.: 401-402.

⁸⁸ Art. 48 Decreto de 2 de diciembre de 1932 y artículo 16 de la Circular de 27 de abril de 1933. *Gaceta de Madrid*, núm. 125, 5 de mayo, pp.: 899-901.

⁸⁹ La relación de partes extractaos en el *Boletín Oficial del Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras Públicas* citados en la nota 56. También fueron publicados en la *Revista de Instrucción Primaria*, año 1850, pp.: 108-114; 127-138;158-165;191-195;256-257;317-320;374-375;429-431;478-480;605-607; y en el año 1851: 43-47;197-200;280-282;393-395.

⁹⁰ *Estados y progresos de la Instrucción primaria en España. Memoria correspondiente al año 1850, op. cit.*

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Acta de instalación de la Comisión auxiliar de instrucción primaria. A.G.A. Educación y Ciencia, legajo 6354. En dicha reunión se acordó que en caso de que el director de la escuela normal central, presidente nato, no pudiese asistir, ocupase la presidencia el inspector general más antiguo de los que hallaran en Madrid. Como el director de la escuela normal central no pudo asistir, Francisco Iturzaeta ocupó aquel día la presidencia.

⁹³ A.G.A. Educación y Ciencia, legajo 6354.

⁹⁴ Joaquín Avendaño propone que la secretaría quede compuesta por el secretario, dos oficiales y tres escribientes. *Ibid.*

⁹⁵ *Revista de instrucción primaria*, año III, 1 de octubre de 1851, núm. 19, pp.: 610.

⁹⁶ Real Orden de 28 de diciembre de 1849. *Revista de Instrucción Primaria*, año II, 15 de febrero de 1850, núm. 4, pp.: 114-118. En la misma orden se indica qué impartía cada inspector general: Joaquín Avendaño, gramática; Mariano Cardedera, pedagogía; Castor Araújo, lectura; José Arce Bodega, religión y moral; Francisco Merino, que había sustituido al fallecido Joaquín Benet y Maxé, caligrafía y ortografía.

⁹⁷ *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*. Madrid, Imprenta y Fundición de la Viuda e Hijos de J.A.García, 1856, tomo XI, Apéndice segundo al número 273, pp.: 9353-9367.

⁹⁸ Real Orden de 15 de noviembre de 1863 reorganizando la Comisión auxiliar. A.G.A. Educación y Ciencia, legajo 6354.

⁹⁹ *Revista de instrucción primaria*, año I, 15 de abril de 1849, p.:201. Para la confección de este apartado nos hemos valido de la siguiente documentación: Real Orden de 26 de mayo de 1849, *Gaceta de Madrid* de 21 de mayo de 1849, núm. 5.374, pp.: 1-2. Esta Real Orden fue reproducida también en la *Revista de Instrucción Primaria*, año 1, 1 de junio de 1849, núm. 11, pp.:317-324. Lista de inspectores presentada a la Comisión auxiliar y algunas reales órdenes que se conservan en el *Archivo General de la Administración*. A.G.A. Educación y Ciencia, legajo 6354. Igualmente se han tenido en cuenta los servicios reseñados en el cuadro núm. 12 de la Real Orden de 31 de diciembre de 1858, en *Boletín Oficial del Ministerio de Fomento*, tomo XXIX, año 1859, p.: 346. De suma utilidad ha sido la Real Orden de 17 de marzo de 1860, firmada por el entonces director general Eugenio Moreno López, en la que aparece el proyecto de clasificación de los inspectores provinciales de primera enseñanza de aquel año, según sus méritos y servicios, a efectos de sus ascensos según señalaba el artículo 302 de la Ley Moyano. *Boletín del Ministerio de Fomento*, Madrid, Imprenta Nacional, 1860, tomo XXXIV, pp.: 22-35.

¹⁰⁰ Real Orden de 17 de marzo de 1860. De los 47 inspectores que aparecen en este proyecto, 24 vienen ejerciendo el cargo desde 1849. *Ibid.*

¹⁰¹ Yeves, Carlos: *Un maestro. Novela pedagógica*. Tarragona, 1866.

¹⁰² Moreno Rubio, Pedro: *Un recuerdo*. Mérida, Imp. Manuel Galbán, 1862.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ávila Fernández, A (1988), *Historia de la escuela normal de maestros de Sevilla en la segunda mitad del siglo XIX*, Sevilla, Ediciones Alfar, 2 vols.,
- Aquillué Domínguez, D. (2020), *Armas y votos. Politización y conflictividad política en España, 1833-1843*, Zaragoza, Institución Fernando el Católico.
- Azaña, M. (1982), «Tres generaciones del Ateneo», en *Antología. 1. Ensayos*, Madrid, Ed. Alianza, pp.: 207-253.

- Bahamonde, Á., Martínez, J.A. (1994), *Historia de España, Siglo XIX*, Madrid, Cátedra.
- Ball, N. (1963): *Her Majesty's Inspectorate*. Edinburgo/London, Oliver & Boyd.
- Bartolomé Martínez, B. (1984), «Visitas y reformas en el Colegio-Universidad de Santa Catalina en el Burgo de Osma, 1550-1840», *Historia de la Educación, revista interuniversitaria*, núm. 3, enero-diciembre, Salamanca, Ed. Universidad de Salamanca, pp.: 27-50.
- Céspedes del Castillo, G. (1946). «La visita como institución indiana», *Anuario de Estudios Americanos*, tomo II, Sevilla, Ed. Escuela de Estudios-americanos, pp.: 984-1025.
- Cortés Cortés, F. (1994), «¿Un intento de inspección educativa bajo control eclesiástico en el Badajoz de 1810?», *Revista de Estudios Extremeños*, Badajoz, Ed. Diputación Provincial, tomo L, enero-abril, pp.: 171-179.
- Esteve González, M.A. (1991), *La enseñanza en Alicante durante el siglo XIX*. Alicante, Instituto de Cultura Juan Gil-Albert, Diputación Provincial.
- Figuerola, L. (1944), *Guía legislativa e inspectiva de instrucción primaria, que contiene 1º toda la legislación vigente distribuida por orden de materias y 2º instrucciones para visitar escuelas de todas clases*. Madrid, Librería europea de Hidalgo.
- García de Valdeavellano, L. (1973), *Curso de Historia de las Instituciones españolas*, Biblioteca de la Revista de Occidente.
- García Pelayo, M. (1986), *El Estado de partidos*, Madrid, Ed. Alianza.

- Gil de Zárate, A. (1855), *De la Instrucción Pública en España*. Madrid, Imprenta del Colegio de Sordomudos, III tomos.
- González Alonso, B. (1970), *El corregidor castellano (1348-1808)*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos.
- Jiménez Eguizábal, J.A., (1984), *La inspección de primera enseñanza en la Segunda República española (1931-1936)*, Universidad de Salamanca-Instituto de Ciencias de la Educación.
- Maillo García, A. (1989), *Historia crítica de la inspección escolar en España*. Madrid, Ed. del autor.
- Montesino, P (1841), «Visita de inspección de las escuelas primarias. Necesidad y modo de proceder a ella», *Boletín Oficial de Instrucción Pública*, Madrid, Imprenta Nacional, tomo I, núm. 5, 30 de abril, pp.: 224-232.
- Montesinos, P. (1845), «Establecimiento de inspectores, necesarios para los progresos de la instrucción primaria, o más bien para la educación moral e intelectual del pueblo», *Boletín Oficial de Instrucción Pública*, Madrid, Imprenta Nacional, tomo VIII, núm. 9 y 10, 15 de mayo y 1 de junio, pp.: 262-271 y 289-297.
- Nieto, A. (1996), *Los primeros pasos del Estado constitucional*. Barcelona, Ed. Ariel.
- Núñez, C. E. (1992), *La fuente de la riqueza. Educación y desarrollo económico en la España contemporánea*. Madrid, Alianza universitaria.
- Pro, J. (2006), *Bravo Murillo. Política de orden en la España liberal*. Madrid, Ed. Síntesis.

- Pro, J. (2019), *La construcción del Estado en España. Una historia del siglo XIX*. Madrid, Ed. Alianza.
- Puellas, M. de (2004), *Estado y educación en la España liberal (1809-1857). Un sistema educativo nacional frustrado*. Barcelona, Ediciones Pomares.
- Ramírez Aísa, E. (2003), *Educación y control en los orígenes de la España liberal*. Madrid, Biblioteca Nueva.
- Ramírez Aísa, E. (2021), *La inspección de educación y el artículo 27.8 de la Constitución española*, Ministerio de Educación y Formación Profesional.
- Rubio Pobes, C. (1996), *Revolución y tradición. El País Vasco ante la revolución liberal y la construcción del Estado español, 1808-1868*. Madrid, Ed. Siglo XXI.
- Sala Balust, L. (1956), *Visitass y reforma de los colegios mayores de Salamanca en el reinado de Carlos III*. Valladolid, Ed. Universidad de Valladolid,
- Santamaría Pastor, J. A. (2006), *Sobre la génesis del derecho administrativo español en el siglo XIX*. Madrid, Ed. Iustel.
- Santirso Rodríguez, M. (2012), *España en la Europa liberal, 1830-1870*. Barcelona, Ed. Ariel.
- Soler Fierrez, E. (1991), *La visita de inspección*. Madrid, Ed. La Muralla, 1991.
- Soler Fierrez, E. (1995), «Veedores y visitadores en los orígenes de la inspección de enseñanza», en Soler Fierrez, E., López del Castillo, M.^a T., Muñoz Marín, D.; Molero Pintado, A. y Ramírez Aísa, E., *Estudios históricos sobre la inspección educativa*, Madrid, Escuela Española, pp.: 17-41.