

Un aspecto de la función orientadora de la inspección: la elaboración de cuestionarios y programas por las inspecciones provinciales, antes de 1953.

María Teresa López del Castillo.

Es bien conocido que en España no se publicaron cuestionarios ni programas oficiales para la primera enseñanza hasta el año 1953, siendo ministro de Educación Nacional Joaquín Ruiz Giménez¹. No pretendo ahora analizar las causas de esta anomalía, que he tratado de exponer en otro lugar².

Los inspectores eran conscientes de las limitaciones e inconvenientes que acarrearía la falta de unas referencias concretas que orientasen la actuación docente en todas las escuelas. Su preocupación sobre este tema era ya antigua, y así lo manifestaban en sus informes al ministerio, como lo acredita la R. O. de 22 de noviembre de 1921, dirigida por el ministro Cesar Silió al Consejo de Instrucción pública, encargándole la redacción de unos programas. La petición era debida a una demanda expresa de la inspección, tal como se dice en el preámbulo:

“La mayoría de los inspectores de primera enseñanza, en las Memorias elevadas a este Ministerio, en cumplimiento de la petición que les fue hecha para que manifiesten sus opiniones acerca del estado de la enseñanza en las respectivas zonas que les están encomendadas, hacen notar deficiencias observadas en los métodos y que los inspectores atribuyen a que no existen los programas para el estudio de las materias a que se refiere el artículo 8º del Real Decreto de 26 de octubre de 1901...”³.

Sin embargo los programas no llegaron a publicarse, por lo que algunas inspecciones suplieron la deficiencia con normas para los centros de su provincia. Tal es el caso de León que en 1927 publicó unos *Cuestionarios escolares mínimos*. A veces eran las propias editoriales las que publicaban programas, de acuerdo con sus libros.

Casi al final de la II República, el ministro conservador Joaquín Dualde constituyó una "*Comisión de reforma escolar*" que debía proponer al Ministerio "las normas pedagógicas para la reorganización interna de las escuelas primarias, y las bases para redacción de direcciones didácticas, planes de estudio, cuestionarios y cuantos elementos estime dicha comisión eficaces para la buena marcha de las escuelas". (O. M. de 20 de febrero de 1935; *Gaceta de Madrid* del 23). Otra Orden de la misma fecha publicada en la *Gaceta*. del 24, nombraba los integrantes de la comisión⁴. Pero el 25 de setiembre de ese mismo año se produce la caída de todo el

¹ Los programas fueron aprobados por O. M. de 6 de febrero de 1953 y se publicaron en el *Boletín Oficial del Ministerio de Educación Nacional*, de 1 de diciembre de ese año, siendo obligatorios para las escuelas oficiales y orientadores para las privadas.

² López del Castillo, M. T. "Planes y programas escolares en la legislación española" (*Bordón*, (1982), nº 242- 243, pp.127-202).

³ *Colección legislativa de Instrucción pública. Año 1921*, p. 311.

⁴ Estaba presidida por el Director General Rafael González Cobo, e integrada por los siguientes vocales: María de Maeztu Whitney (del Consejo Nacional de Cultura), el profesor de la Sección de Pedagogía de la Universidad Luis de Hoyos Sainz; el

gobierno, precipitándose los acontecimientos hasta la celebración de las elecciones en febrero de 1936, con el triunfo del Frente Popular, lo que explica que el proyecto no llegara a realizarse.

Los primeros programas elaborados durante la guerra civil.

Será durante la guerra, cuando se elaboren por ambos bandos unos programas para la primera enseñanza.

a) En la **zona republicana**, el ministro comunista Jesús Hernández Tomás dispuso, por O. de 12 de febrero de 1937 (*Gaceta de la República (GR)* del 15), el nombramiento de una Comisión que preparase un proyecto de plan de estudios para las escuelas primarias, “que se acomode a las necesidades infantiles y prepare a las futuras generaciones para la edificación de un régimen de justicia y dignidad humanas”. Lamenta la carencia de unas “normas eficaces que regulen y favorezcan la acción educadora de los maestros”, lo que, si bien ha permitido valiosas iniciativas aisladas, por otra parte “ha fomentado la desorientación de la gran masa del Magisterio, que desconoce en realidad cuales son sus deberes esenciales. Y ha sido causa al mismo tiempo de que nuestra escuela carezca de ideales generales que den a su labor una eficacia realmente educadora”. En el artículo segundo se establece que la comisión debía estar integrada por dos representantes del Ministerio, dos de la Federación de Trabajadores de la Enseñanza y dos del Sindicato de Maestros afecto a la C.N.T. , “designados los cuatro últimos por los respectivos Comités nacionales”.

Por otra Orden de 7 de abril (*GR.* del 15), se nombraron los miembros de la comisión, designando a *Antonio Ballesteros* (Inspector general) y a *Dionisio Prieto* (director del G. E. “Pablo Iglesias” de Madrid), en representación del Ministerio; a *Pablo Cortés* y *Ramón Ramírez* por FETE- UGT; y a *Rotilo Plá Camarasa* y *Dantón Canut*, por el Sindicato de maestros de la CNT.

Después de ser revisado su trabajo por el Director general y sus asesores, el nuevo *Plan* se publicó por Decreto de 28 de octubre de 1937 (*GR* del 31) y las *Instrucciones* de aplicación por Orden de 7 de noviembre (*GR* del 19).

Todas las asignaturas se estructuraban en seis grandes grupos, para cuyo desarrollo se dan extensas orientaciones, subrayando la necesidad de *concentración* de los conocimientos; de sustituir el concepto mismo de *asignatura* por el de *actividad*. Se afirma que la finalidad de la escuela no es solo transmitir un contenido cultural, sino desarrollar totalmente la personalidad infantil, mediante métodos de trabajo en que alumno sea el agente principal de su formación. Se insiste en el carácter de solidaridad y ayuda mutua que debe tener el trabajo.

inspector Lorenzo Luzuriaga Medina (adscrito a la Secretaría técnica del ministerio); Antonio Ballesteros Usano, Inspector General; Angel Do Rego, del Museo Pedagógico Nacional; Eladio García Martínez, inspector de primera enseñanza; la profesora de Pedagogía de la Escuela Normal, Concepción Majano Araque; los Directores de escuela graduada Justa Freire y José Xandri Pich; y los maestros nacionales María Liz y Julián Martínez Perdido.

Las orientaciones didácticas de las diferentes materias son en general muy acertadas. Donde se observa un mayor condicionamiento ideológico es, no sólo en la supresión de toda enseñanza religiosa, e incluso de nociones de “ética”, sino en el grupo de materias denominado “Conocimiento de valores humanos” referido a las ciencias sociales. En el artículo antes citado hemos comentado más ampliamente este plan. Ahora solo añadiremos que la inspección participó con entusiasmo en su difusión.

b) En la **zona nacional**, también se elaboraron programas pero no llegaron a publicarse. El ministro Pedro Sainz Rodríguez, por O. de 11 de abril de 1938 (*Boletín Oficial del Estado* del 13) nombró una comisión integrada por el Subsecretario como presidente, el Jefe Nacional del Servicio de Primera enseñanza como vicepresidente; y los siguientes vocales: *Eugenio D’Ors*, secretario del Instituto de España; los inspectores *Francisco Carrillo Guerrero*, *Antonio J. Onieva Santamaría*, y *Amelia Asensi Beviá*; la profesora de Escuela Normal, *Dolores Naverán Saenz de Tejada*; el *P. Enrique Herrera S. J.*; el religioso marianista *Antonio Martínez*, licenciado en F. y Letras; *José Delgado Ijalba*, y *África Ramírez de Arellano*, directores escolares de Madrid; *José Talayero* y *Juan José García*, maestros de escuelas nacionales de Zaragoza y Salamanca, respectivamente; y *Julián Sanz*, maestro del Hospicio de Burgos, como secretario.

A finales de ese año había concluido su trabajo, como manifiesta la Orden de 16 de diciembre de 1938 (*BOE* del 19), que aprobaba los programas elaborados por la comisión, y ordenaba a la Jefatura del Servicio de Primera Enseñanza que dispusiera su publicación y distribución a los maestros, fijando la fecha en que habían de comenzar a regir. En el mismo *Boletín*, se publica una resolución de la Jefatura, fechada el día 15, que da *instrucciones para su aplicación*, exponiendo las características y estructura de los programas, diferenciados para los diversos tipos de escuelas. Se pretende que sean sometidos a experimentación, recogiendo los resultados obtenidos por conducto de la inspección, a fin de conocer las necesidades de la enseñanza y proponer al gobierno los medios de mejorarla.

Pero estos programas no llegaron a publicarse. El texto original elaborado por la comisión se encuentra actualmente en el archivo de Pedro Sainz Rodríguez, en la Fundación Universitaria Española⁵, y ha sido objeto de estudio por algunos investigadores. María Dolores Peralta Ortiz, en su tesis doctoral afirma que su contenido entronca con los aspectos metodológicos de la Escuela activa y la Escuela nueva, tales como la organización cíclica y concentración de los contenidos, la actividad del alumno en el proceso de aprendizaje, y el papel de maestro como guía y orientador. Aspectos todos ellos que no son los que cabría esperar de un documento elaborado en los comienzos del franquismo⁶. López Bausela los ha editados recientemente, precedidos de un estudio crítico, en el que destaca los aspectos

⁵ “Programas que han de regir en las Escuelas Nacionales de primera enseñanza, redactados por la Comisión nombrada por O. M. de 11 de abril de 1938” Original para el Instituto de España.(*AFUE-PSR*, Caja 3 /8).

⁶ Peralta Ortiz, M^a. D. (1996). *El maestro de la España nacional (1936- 1975)*. Tesis doctoral inédita. Madrid: UNED, pp. 123- 161.

negativos, opinando que sólo tienen una apariencia de modernidad, bajo la cual subyace una “única y exclusiva finalidad: educar al alumnado en el amor a Dios y a la Patria”⁷.

Lo cierto es que no llegaron a publicarse, al cesar Sainz Rodríguez nada más terminar la guerra, en abril de 1939, y sucederle José Ibáñez Martín, cuyo pensamiento político era mucho más reaccionario. Como hace notar M^a Dolores Peralta, existe una clara diferencia de criterio entre Sainz Rodríguez e Ibáñez Martín. Para Sainz Rodríguez, desde los valores ideológicos y políticos del nuevo régimen, se podían asumir las innovaciones pedagógicas incorporadas por la república, mientras que Ibáñez Martín (y el Jefe del Servicio de primera enseñanza, Romualdo de Toledo) “conciben la educación en ruptura total con el periodo anterior y cualquier asomo de coincidencia con la concepción educativa de la república o de la Institución Libre de Enseñanza es motivo de rechazo”⁸. Ello explica que no se publicaran los “Programas”, ni tampoco unas “Bases” para la reforma de la enseñanza primaria y Normal, que habían sido elaboradas simultáneamente por otra comisión⁹.

Ibáñez Martín quiso renovar la enseñanza desde sus raíces, de acuerdo con los postulados del nacional- catolicismo, por lo que rechazó los trabajos preparados durante el mandato de Sainz Rodríguez, nombrando otra comisión para elaborar una ley de primera enseñanza, que sería aprobada en 1945, pero en sus doce años de mandato no llegará a publicar ni cuestionarios, ni programas para las escuelas.

Cuestionarios elaborados por las Inspecciones provinciales.

Ante esta situación, a lo largo de los años cuarenta fueron varias las inspecciones provinciales que intentaron orientar la acción de los maestros, publicando programas, cuestionarios y normas pedagógicas para el desarrollo de la enseñanza. En orden cronológico podemos citar las siguientes:

Jaén. *Normas y orientaciones de trabajo para las escuelas de primera enseñanza*. (1942- 43).

Ciudad Real. *Programa, cuestionario de conocimientos mínimos de enseñanzas obligatorias en todas las escuelas nacionales y privadas de la provincia*. (1943).

La Coruña. *Cuestionarios para las escuelas de esta provincia redactados por la Junta de Inspectores* (1943).

Madrid. *Inspección de primera enseñanza. Normas y cuestionarios*. (1943- 1944). Gráficas. Afrodísio Aguado.

Salamanca. *Cuestionarios y orientaciones didácticas para las escuelas de la provincia de Salamanca*. (1944)

⁷ López Bausela, José Ramón (2012) *Los programas escolares inéditos de 1938 en la España de Franco: el cerco pedagógico a la modernidad*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, [Santander]: PubliCan. La cita en p. 46.

⁸ Peralta Ortiz, M^a D. “Los antecedentes de los estudios universitarios del magisterio. Influencia del plan profesional de 1931”. *Tendencias pedagógicas*. Rev. digital de la Universidad Autónoma de Madrid. (1998) Nº 1. pp. 211 – 212.

⁹ Estas Bases se encuentran también en el Archivo citado: “Principios fundamentales de la reforma escolar” y “Anteproyecto de ley de bases de enseñanza primaria y Normal” (Ambos en Caja 28 / 8, de la nueva numeración).

Barcelona. *Cuestionarios escolares*. Publicaciones de la Inspección provincial. (1948).

Santa Cruz de Tenerife. *Orientaciones y cuestionarios*. Inspección de primera enseñanza. 1948.

Madrid. Inspección de primera enseñanza. *Normas y Cuestionarios*. 1949. Ed. Escuela Española.

Andorra. *Cuestionarios escolares. I ciclo Otoño- Invierno. II ciclo Invierno- Primavera*. Inspección especial de primera enseñanza del Valle de Arán. (1949- 1950).

Málaga. *Cuestionarios escolares (Normas de actuación pedagógica)*. Publicaciones del Consejo de Inspección (1950).

Zamora. *Plan de trabajo para las escuelas encomendadas a esta inspección y normas para su comprobación*. (1950).

Probablemente, hubo algunos más, que no conocemos. La mayoría de los cuestionarios que figuran en esta relación han sido comentados por Alberto de Luís Gómez, con especial referencia al currículo de las ciencias sociales. Aunque presentan notables diferencias entre sí, considera que una nota común era el conservadurismo de fondo en los conceptos, junto a la presencia de algunos aspectos renovadores en cuestiones de organización y metodología¹⁰.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que los programas de Educación política (Formación del espíritu nacional) y Educación física, para niños, eran elaborados por el Frente de Juventudes, mientras que los de Formación política y Educación física, para niñas, correspondían a la Sección Femenina. A su vez, los de Formación religiosa eran competencia de la jerarquía eclesiástica.

Cuestionarios elaborados por la Inspección de Madrid, en 1943 y en 1949.

Por nuestra parte, hemos podido consultar los elaborados por la Inspección de Madrid en 1943 y 1949. En los de 1943 se hace constar que: *“El propósito que ha tenido la Inspección de Madrid al redactar los cuestionarios ha sido el de conseguir una necesaria y elemental unidad de trabajo, en todas las escuelas de Madrid y su provincia”*¹¹.

Los cuestionarios van precedidos de unas “Instrucciones para el funcionamiento de la escuela”, que incluyen normas sobre matrícula, cuaderno de preparación de lecciones, actos de entrada y salida, horarios, asistencia a la Misa parroquial, devociones, aspirantado de Acción católica, clases de adultos y complementarias, libros escolares, permisos y licencias, prácticas de enseñanza, cuidado del edificio escolar, ceses de maestros, relaciones de la escuela con la

¹⁰ Luís Gómez, Alberto “La inspección educativa y su papel en la concreción del currículo geográfico: los cuestionarios provinciales para la enseñanza primaria durante el primer franquismo” en *Enseñanza de las ciencias sociales* (2007), nº 6, pp. 106- 123.

¹¹ Ministerio de Educación Nacional. Inspección de primera enseñanza de Madrid y provincia. *Normas y Cuestionarios. Curso 1943- 1944*. Madrid: Gráficas Afrodisio Aguado, 1943. La cita en p. 86.

Parroquia, con el Frente de Juventudes y con la Sección Femenina, (señalando el horario correspondiente a las enseñanzas que les están confiadas), Asociaciones de padres de alumnos, relación con los distintos organismos, utilización del edificio escolar, clausura de escuelas y comunicaciones con las autoridades superiores.

En cuanto a las materias de enseñanza se estructuran en tres grados: elemental, medio y superior, comprendiendo cada materia doce grandes temas por grado, distribuidos en los tres trimestres del curso.

Se añaden a continuación diez “Normas para aplicación de los cuestionarios”, indicando la distribución temporal que había de consignarse en los programas, de modo que se dedicaran al menos tres semanas al desarrollo de cada tema. Se especifica que, “Como la escolaridad alcanza ocho años de duración”, los Directores y los maestros, deberían ir utilizando en cada curso los epígrafes y cuestiones que, dentro de los que figuraban asignados a cada tema, estimasen más procedentes, para lograr una mejor graduación y para evitar que algunas cuestiones quedasen sin tratar, mientras otras fueran, en cambio, repetidas monótonamente durante varios cursos.

Los programas debían enviarse por duplicado al inspector de zona, para su aprobación. Por su parte la inspección anuncia que “en cursos sucesivos irá dando notas bibliográficas, instrucciones metodológicas, relaciones de material, etc., que completen la orientación del Magisterio sobre la aplicación de este cuestionario”.

Se incluye finalmente, como apéndice, un *Nomenclátor* de las escuelas de la capital, de las zonas de inspección y de los organismos relacionados con la primera enseñanza.

El contenido de estos cuestionarios, responde a las orientaciones del nuevo estado, cuyos textos mas significativos se reproducen en la Introducción, destacando el amor a Dios y a la Patria como ejes de todo el trabajo escolar. Desde el punto de vista pedagógico no hay la menor referencia a sistemas o métodos innovadores tales como concentraciones, globalización, enseñanza intuitiva y activa, etc. Coincidimos con Alberto de Luís, quien sintetiza su contenido en la expresión “enciclopedismo ultraconservador”¹².

Muy diferentes son los cuestionarios publicados por la inspección de Madrid en 1949¹³. La Ley de educación primaria de 17 de julio de 1945, consignaba en su artículo 38 que el Ministerio, por medio de sus organismos técnicos de investigación, redactaría periódicamente los cuestionarios a que habrían de ajustarse los distintos órdenes de conocimientos. Sin embargo, como al cabo de varios años no se habían

¹² Op. cit. p. 108- 110. Navarro Sandalinas hizo una crítica demoledora de estos cuestionarios, pero creyendo, equivocadamente, que son los elaborados por la Comisión de 1938, lo que nos hace suponer que no leyó el documento completo sino un extracto o copia parcial del mismo, pues en numerosas partes del texto se hace referencia expresa solamente a las escuelas y maestros de Madrid. (Navarro Sandalinas, Ramón (1990) *La enseñanza primaria durante el franquismo (1936-1975)*. Barcelona: PPU, pp. 56- 60). Este error hace que sus comentarios resulten incongruentes o confusos, como han señalado investigadores posteriores. (Luis Gómez, op. cit. pp. 108- 109).

¹³Ministerio de Educación Nacional. Inspección de Primera Enseñanza. *Normas y Cuestionarios. 1949*. Madrid: Ed. Escuela Española. 1949.

publicado, algunas inspecciones, entre ellas la de Madrid, creyeron necesario elaborarlos, para orientar las enseñanzas de acuerdo con la nueva estructura y características establecidas en el texto legal.

Así, tal como establecía la Ley, los cuestionarios madrileños de 1949 están divididos en cuatro periodos.¹⁰ *De iniciación*: a) escuelas *maternales* (hasta los cuatro años); y b) escuelas de *párvulos* (de cuatro a seis). *2ª Elemental* (de seis a doce). *3º De perfeccionamiento* (de diez a doce), *4º De iniciación profesional* (de doce a quince). Solo eran obligatorios el segundo y el tercero.

Como verdadera novedad, pueden considerarse los cuestionarios para las *Escuelas maternales* y para las *Escuelas de Párvulos*. Los primeros contienen orientaciones pedagógicas muy acertadas, lo que no es extraño, teniendo en cuenta que en la plantilla de Madrid había personas muy competentes en este nivel como *Amelia Asensi Beviá*, quien en 1928 había sido nombrada inspectora especial de las Escuelas maternales y de párvulos de toda España¹⁴, nombramiento que sería posteriormente anulado por la Republica.

Se afirma que “todos los ejercicios que se realicen en la escuela maternal deben encaminarse a conseguir dos finalidades: a) *elevantar el alma de los niños hacia Dios, que lo ha criado todo y que cuida de nosotros desde el cielo. El niño debe conocer a Dios, amar a Dios y obedecer a Dios.* b) *Dominar y coordinar sus movimientos para realizar las funciones propias de su vida: alimentación, higiene, vestirse, desnudarse, correr, jugar y rezar*”. (p. 14).

En el aspecto metodológico son muy variados los ejercicios y juegos sugeridos para desarrollo y coordinación de movimientos, manualizaciones, ampliación y uso del lenguaje, educación de los sentidos, apreciación de formas, clasificación de objetos, etc.

Menos acertados nos parecen los cuestionarios para las escuelas de *párvulos* de contenido excesivamente intelectualista, pues incluyen ya la iniciación a la lectura y escritura, y todas las materias previstas para el período elemental, aunque se intenta adaptarlas al nivel de desarrollo de los escolares..

En todo caso, no hay duda de que la inspección de Madrid se adelantó más de veinte años a la acción del Ministerio, pues las primeras *Orientaciones pedagógicas para la Educación preescolar*, no se publicarán hasta 1973 (O. M. de 27 de julio; BOE de 4 de agosto).

En los restantes períodos se agrupan las materias en “instrumentales”, “formativas” y “complementarias”, tal como preveía la Ley. Su contenido y orientaciones difieren notablemente de los cuestionarios de 1943, dándoles un sentido más formativo, y acompañando sugerencias de actividades y ejercicios para el alumno.

¹⁴ Vid. R. de la D. G. de 23 de noviembre de 1929 (*BOMEN* de 14 de diciembre), que aprueba la distribución de zonas en Madrid, exceptuando las escuelas de Párvulos, que estaban en toda España bajo la supervisión de la inspectora *Amelia Asensi Beviá*.

En el mes de setiembre, los Directores de los centros debían reunirse por zonas de inspección, para elaborar un programa común, desarrollando el contenido de los cuestionarios en seis cursos, correspondientes a los seis años de escolaridad obligatoria. De modo análogo debían hacer los maestros y maestras de escuelas unitarias. Una vez aprobada sus propuestas por la Inspección, regirían para todas las escuelas de la zona.

También ahora se acompañan los Cuestionarios de normas para su aplicación y de instrucciones para el funcionamiento de la Escuela, añadiendo como apéndice un completo *Nomenclátor* de escuelas y maestros, no solo de la capital, sino también de la provincia, y una referencia de organismos y publicaciones que podían resultar útiles al magisterio.

No hemos visto en ninguna parte comentarios, ni siquiera mención de estos cuestionarios de 1949, tal vez porque son difíciles de encontrar. No están en la Biblioteca Nacional. Sólo hemos podido consultar un ejemplar, que se conserva en la biblioteca del Ministerio de Educación.

Una sugerencia para la investigación.

Creemos que merece la pena dar a conocer las realizaciones de la inspección en este campo, que se integra en el ámbito de las funciones orientadoras que le asigna la legislación, aunque existan algunos historiadores de estrecha visión, que consideran que cualquier función orientadora de la inspección tiene como única finalidad el control de los maestros y de la enseñanza. Ciertamente el control de la legalidad, es decir, del cumplimiento de las leyes educativas corresponde a la inspección, pero no es su única función, ni la más importante, y así creo que lo han sentido siempre los inspectores, que se han esforzado por ofrecer orientación, consejo y ayuda a los profesores.

Por todo ello, pienso que sería muy interesante que los inspectores aportaran amplia información sobre los Cuestionarios, programas y orientaciones pedagógicas elaborados por los Consejos o Juntas de inspección en sus respectivas provincias, supliendo una evidente carencia de la legislación ministerial, hasta el año 1953.