

# Implantación de la administración educativa liberal en Navarra: la Comisión de Instrucción Primaria, 1838-1858

REYES BERRUEZO ALBÉNIZ

El sistema educativo en España comienza a configurarse de una manera definitiva y estable a partir de 1834. Los sucesivos gobiernos liberales van promulgando un número importante de leyes, planes y reglamentos que perfilan los niveles educativos y las nuevas instituciones docentes. También la administración educativa. En Navarra la incipiente administración educativa liberal empezó a implantarse en medio de la crisis institucional que supuso pasar de una situación de autonomía política, con legislación e instituciones políticas propias, a otra que suponía ser asimilada al régimen común como provincia. Todo ello en plena instauración de un nuevo régimen político, la monarquía liberal y parlamentaria.

Como es sabido, la configuración del nuevo régimen político en Navarra deriva de la ley de confirmación de los fueros de 1839 y de la ley de modificación de los fueros de 1841, y, como afirma Martín Retortillo, la ley de 1839 tenía una formulación imprecisa, provisional y transitoria<sup>1</sup>.

La imprecisión dará origen a interpretaciones a veces antitéticas. Durante muchos años se debatirá la extensión y amplitud del régimen foral y el procedimiento de su puesta en marcha. Este debate afectará de lleno a las cuestiones educativas. Según el foralista Ilarregui, que actuó como comisionado de la Diputación ante el gobierno en las negociaciones posteriores al Conve-

<sup>1</sup> MARTÍN RETORTILLO, S. (coord.), “La evolución histórica del Régimen Foral navarro (1841-1975)”, en *Derecho Público Foral de Navarra*, Gobierno de Navarra-Cívitas, Madrid, 1992.

nio de Vergara, nada se habló de las cuestiones de enseñanza, por lo que deducía que todo seguía como hasta entonces<sup>2</sup>. La realidad no iba a ser tan sencilla. Durante los años siguientes vamos a ver que en todos los niveles educativos y en todos los centros docentes la política y legislación educativas que van a regir son las mismas que en el resto de España. Para llevarlas a cabo se implanta en nuestra tierra la nueva estructura administrativa: la comisión superior de instrucción primaria, con funciones decisorias, ejecutivas y administrativas.

El período político que vamos a estudiar, 1838-1858, es el del afianzamiento de las instituciones del liberalismo. En el breve espacio que va de 1834 a 1837 se habían asentado las bases del estado liberal, aunque será necesaria una década moderada (1844-1854) para su consolidación. Es el momento de la creación de una nueva estructura administrativa en España en la que se refuerza la administración central y se define la provincia como órgano territorial de desarrollo económico y político<sup>3</sup>.

La ley de instrucción primaria de 21 de julio de 1838, en sus treinta y nueve artículos, regula la enseñanza primaria, sus contenidos, el régimen de las escuelas públicas y privadas y de los maestros, los deberes de los padres de familia y las escuelas de niñas, de párvulos y de adultos. En su afán centralizador de la enseñanza, Someruelos dedica un título con ocho artículos a regular las atribuciones de las autoridades encargadas de la inspección y gobierno de las escuelas primarias. La dirección, control y administración de la instrucción primaria correspondía al ministerio de la Gobernación, a través de las comisiones de instrucción primaria provinciales y locales. Esta ley dejaba un amplio margen al Gobierno para futuras concreciones en disposiciones posteriores de rango menor.

Para ello se amplía la plantilla de la Sección de Instrucción Pública y se crea el Consejo de instrucción pública, un órgano estatal centralizado, integrado por personas de reconocido prestigio nombradas por el Gobierno. Sus funciones eran dictaminar sobre la creación, conservación y supresión de establecimientos de enseñanza; provisión de rectorados y cátedras, remoción de rectores y catedráticos propietarios y, en general, todas las materias educativas que el Gobierno le consultara. Se creaba también una Junta de centralización de fondos destinados a instrucción pública.

Cuando en 1845 se promulgó el Plan Pidal, la incipiente administración educativa estaba ya forjada. Este plan, que regulaba la enseñanza secundaria y superior, abre una nueva etapa en la instrucción pública en España reforzando la centralización en torno al ministerio de la Gobernación al que ahora corresponde la dirección y el gobierno de la instrucción pública en todos sus grados. Un Consejo de Instrucción Pública, nombrado por el rey entre personas destacadas en las carreras científicas y literarias, se configuraba como el supremo órgano consultivo. También regulaba la administración periférica y el gobierno interior de los establecimientos públicos.

<sup>2</sup> ILARREGUI, P., *Memoria sobre la ley de modificación de los Fueros de Navarra*, Imprenta Provincial, Pamplona, 1872.

<sup>3</sup> Una evolución general de la administración española puede verse en BAENA DEL ALCÁZAR, M., *Curso de Ciencia de la Administración*, Tecnos, 1994, 2 vols.

Al lado del Consejo se consagraba una Junta que continuaba llamándose de Centralización de los fondos propios de instrucción pública, a la que se le atribuía la administración y distribución de los fondos públicos incluidos en la ley de presupuestos, el examen y aprobación de las cuentas de los centros públicos costeados con fondos provinciales y la vigilancia sobre la inversión de todas las rentas destinadas a establecimientos que no se sostengan con fondos provinciales.

Dado el impulso que se estaba dando a la enseñanza, se crea en 1846 la Dirección General de Instrucción Pública, dotada al año siguiente de competencias económicas. Gil de Zárate fue su primer titular con amplias competencias que dejaban en sus manos todo el proceso de reforma de la enseñanza y lo convertían en el verdadero motor de los cambios educativos. En 1847 desaparece el ministerio de Gobernación y surge el ministerio de Comercio, Instrucción y Obras Públicas.

El Reglamento de 1851 encomienda a los gobernadores civiles funciones para la conservación del orden y de la moralidad en los establecimientos docentes, determinando un minucioso control económico de los centros por parte de la Dirección General.

En 1851, una nueva reforma suprime el ministerio citado, reemplazado ahora por el de Fomento, y las competencias sobre instrucción pública se atribuyen al ministerio de Gracia y Justicia. La efímera vuelta al poder de los progresistas en 1854 traerá consigo la devolución de las competencias educativas al ministerio de Fomento en 1855. Allí permanecerán hasta 1900, en que se crea el ministerio de Instrucción Pública.

Como sintetiza Puelles, durante estos años, “al abandono de la gratuidad, a la limitación de la libertad de enseñanza, a la configuración de una incipiente administración educativa encargada de gestionar el nuevo sistema educativo, se le añadirán otros rasgos que irán delimitando el nuevo sistema educativo estatal: inclusión en el presupuesto del Estado de la partida de instrucción pública, funcionarización de la profesión docente, articulación de un sistema estadístico de recogida de información, uniformidad exhaustiva de los planes de estudio, establecimiento de una red propia de centros estatales, creación de un cuerpo de inspectores de enseñanza primaria como agentes de información y control y, finalmente, aparición de un instrumento de comunicación e influencia sobre la profesión docente”<sup>4</sup>.

Durante este período, a nivel provincial, van a existir diferentes organismos encargados de la administración de la enseñanza. Claramente definidas desde 1838 las funciones del órgano rector de la enseñanza primaria en cada provincia, las correspondientes comisiones provinciales, y sus equivalentes en cada pueblo, durante este período emergen otras instituciones como las Escuelas Normales y los Institutos de Segunda Enseñanza, cuya articulación con las autoridades educativas o con las autoridades responsables de su financiación quedaba pendiente de resolver. Las Escuelas Normales mantenían una cierta vinculación con las escuelas primarias y por tanto con las comisiones

<sup>4</sup> PUELLES, M. DE, “Incidencia de los factores políticos en la génesis de la configuración del sistema educativo español (1809-1986)”, en ESCOLANO, A. y FERNANDES, F., *Los cambios hacia la modernidad educativa en España y Portugal (1800-1975)*, Fundación Rei Alfonso Henriques, Zamora, 1997, pp. 66-67.

de instrucción primaria, hasta que en 1849 pasaron a depender de sus respectivos rectorados. Sin embargo, los institutos de segunda enseñanza, a partir de 1845, van a precisar de unas juntas inspectoras específicas que se responsabilicen de su organización académica y económica.

## LAS COMISIONES DE INSTRUCCIÓN PRIMARIA

Según el plan de instrucción primaria de 1838, en cada capital de provincia se establecía una comisión de instrucción primaria presidida por el Jefe Político, y en todos los pueblos donde hubiera escuela, una comisión local de instrucción primaria presidida por el alcalde<sup>5</sup>.

La Comisión Superior debía estar integrada también por dos miembros de la Diputación provincial, el rector o rectores de la universidad o institutos que estuviesen enclavados en las mismas, un eclesiástico y cuatro personas instruidas. Estas cinco últimas personas serán nombradas por el Gobierno.

A las comisiones se les encomendaba de manera prioritaria el impulso a la escolarización y se les asignaban las siguientes funciones:

1. Cuidar el cumplimiento de los reglamentos, vigilar la conducta de los profesores y responsables de establecimientos de instrucción pública y privada.
2. Proponer al gobierno mejoras y reformas de la educación en la provincia.
3. Visitar anualmente todos los establecimientos de instrucción pública y privada.
4. Suspender y remover a los responsables de establecimientos privados.
5. Nombrar comisionados que presencien los exámenes y distribución de premios en los institutos elementales.
6. Proponer al gobierno ayudas.
7. Nombrar la comisión de examen de los maestros de escuelas primarias públicas, y expedir los correspondientes títulos.
8. Nombrar los catedráticos de los institutos elementales.
9. Cuidar del correcto uso de los fondos destinados a la enseñanza.
10. Proporcionar al gobierno los datos sobre enseñanza.

Para completar la jerarquía educativa se creaban comisiones de partido y comisiones de pueblo, integradas éstas por el alcalde, un regidor, un párroco y tres padres de familia, nombrados por el gobernador civil a propuesta del ayuntamiento. Las atribuciones de las comisiones locales serían:

1. Vigilar la conducta de los maestros de escuelas primarias públicas y privadas.
2. Designar los niños pobres que no hayan de pagar retribución.
3. Elaborar la estadística de las escuelas de distrito.
4. Proponer a la comisión provincial los puntos donde convenga establecer nuevas escuelas.

<sup>5</sup> Ley autorizando al Gobierno para plantear provisionalmente el plan de instrucción primaria de 21 de julio de 1838, en *Colección de Reales Decretos...*, pp. 3-11.

5. Proporcionar a la comisión provincial los datos que le pida sobre instrucción primaria.
6. Cuidar de que no se distraigan los fondos asignados a las escuelas y exhortar a los ayuntamientos a que exijan las cuentas a los administradores de las obras pías destinadas a sostenerlas.

Poco después, y dado el carácter local que la instrucción primaria tenía en nuestro país, el Reglamento de las escuelas públicas de instrucción primaria elemental de noviembre de 1838, vigente durante más de veinte años, les añadía otras obligaciones: aumentar los contenidos de la enseñanza, controlar trimestralmente la asistencia de los alumnos a clase y sus calificaciones, modificar las edades de asistencia obligatoria a la escuela, variar las fechas de admisión de alumnos, fijar los días de vacación local, determinar las horas de entrada y de salida de clase, estar presente en los exámenes mensuales, vigilar la metodología del maestro, y presidir los exámenes generales.

Unos meses más tarde, cuando las comisiones provinciales ya se habían constituido en bastantes provincias, el Reglamento de las comisiones de instrucción primaria de 18 de abril de 1839, en su extenso preámbulo, nos describe a las comisiones como los instrumentos necesarios para “plantear y sostener un sistema de educación nacional”, que promueva y difunda la verdadera civilización, y que corresponda a las grandes variaciones que han tenido lugar en las ideas, la sociedad, las necesidades y de los individuos, de los pueblos y en el gobierno mismo<sup>6</sup>.

Los afanes centralizadores y uniformistas estaban claros. Se pretendía que el gobierno conociera y controlara el estado de la educación en cada municipio y en cada escuela, y así poderle dar “el impulso general, uniforme y sostenido que necesita para prosperar”. Esta actividad se delegaba en corporaciones especializadas, emanadas de las diputaciones y de los ayuntamientos, de principios políticos análogos a los del gobierno, en las que sus componentes puedan “ser superiores a la influencia del espíritu del pueblo, sean personas acomodadas, y tengan las luces y el tiempo necesario para el desempeño”.

Las funciones de las comisiones provinciales quedaban todavía más claramente definidas en el reglamento. En síntesis, pueden resumirse en tres: establecer escuelas en todas las localidades; fomentar la escolarización y, de manera prioritaria, velar por la formación, orientación y retribución de los maestros. También a las comisiones locales se les desglosaban sus obligaciones, subrayando la necesidad de destinar fondos para la enseñanza pública, para velar por la escolarización de los niños pobres y garantizar el pago de las retribuciones a los maestros.

A lo largo de los veinte años de funcionamiento de las comisiones provinciales, se les adjudicará nuevos cometidos<sup>7</sup>. Así, durante el período 1843-1849, jugarán un papel fundamental en el fomento y supervisión de las Es-

<sup>6</sup> Reglamento para las comisiones de Instrucción primaria elemental, de 18 de septiembre de 1839, en *Colección de Reales Decretos...*, pp. 26-37.

<sup>7</sup> Esta situación se produjo en 1839, cuando les solicitaron la relación de miembros que integraban las juntas, la relación de comisiones locales que funcionaban y las escuelas que habían impulsado, mediante la circular de 7 de agosto de 1848 pidiendo algunas noticias con objeto de conocer las medidas adoptadas en la provincia para llevar a cabo la ley de Instrucción Primaria, en *Colección de Reales Decretos...*, p. 158.

cuelas Normales y, a partir de 1848, en la puesta en marcha y consolidación de la inspección. Durante los primeros años de funcionamiento y para garantizar el impulso reformista, el gobierno llevó a cabo un riguroso seguimiento de sus trabajos y poco después se les encomendó también las tareas estadísticas<sup>8</sup>.

En relación con la dinámica de funcionamiento, el reglamento determinaba que las comisiones provinciales estuvieran presididas por el jefe político, o en su defecto por el vocal de más edad, otro vocal haría de secretario de manera gratuita o en su defecto lo sería el secretario del gobierno. Las sesiones se desarrollarían en el gobierno o en la diputación y celebrarían, al menos, una reunión mensual de carácter ordinario. El quórum exigido era de tres vocales; las decisiones se tomarían por mayoría, teniendo el presidente voto de calidad, y de cada sesión se debía elaborar una sucinta acta con los temas tratados que, tras ser aprobada en la sesión siguiente, sería firmada por el presidente y el secretario. La relación de las comisiones provinciales con la administración central se llevará a cabo través de la Dirección general de estudios, a donde remitirían anualmente los datos estadísticos y los informes de las comisiones locales. Las comisiones locales también debían celebrar otra sesión al mes, en la sala consistorial, actuando de secretario el que lo fuere del ayuntamiento.

Precisamente las actas de la comisión de instrucción primaria de Navarra van a ser la fuente que nos va a permitir conocer su actividad durante los años que estuvo vigente<sup>9</sup>.

## LA COMISIÓN SUPERIOR DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA DE NAVARRA, 1838-1858

Al adentrarnos en la vida de un organismo, parece imprescindible conocer las personas que lo integraron, algunos aspectos elementales de sus biografías y de su significación ideológica, política y social. La Comisión de Instrucción Primaria, institución netamente liberal, se constituyó en Navarra en un momento político de clara hegemonía liberal y sus miembros fueron personas comprometidas con ese ideario político.

A lo largo de sus veinte años de funcionamiento hubo tres cambios totales en su composición, coincidiendo con los tres períodos políticos de la etapa: el progresista, la década moderada y nuevamente los progresistas en el poder. La primera comisión fue nombrada en 1838, en plena crisis institucional, y su renovación total se produjo en 1843, con una situación política más definida, aunque todavía confusa. En 1854 tuvo lugar la última renovación. Por tanto, la primera comisión funcionó cuatro años, la siguiente once, y la última actuó durante más de tres años.

La propia composición de la comisión hace suponer una dedicación desigual de sus miembros. Los jefes políticos, y posteriormente los gobernadores civiles, tuvieron esos años gran movilidad y, afortunadamente para la estabilidad

<sup>8</sup> Real Orden de 12 de febrero de 1840 dictando varias medidas para uniformar y mejorar la instrucción primaria, en *Colección de Reales Decretos...*, pp. 160-161.

<sup>9</sup> Archivo Administrativo de Navarra. Fondo Transferido por el Estado. Educación. Actas. Libro 463 (1843-1849), Libro 464 (1850-1856), Libro 465 (1857-1859).

de la comisión, delegaron en general la presidencia en el vocal de más edad<sup>10</sup>. Los representantes de la Diputación se renovaron cuando lo hacía la corporación a la que representaban, si bien hay que destacar su asidua asistencia a las sesiones, fruto probablemente de su interés educativo y de la fuerte implicación económica para las arcas forales de alguna de las decisiones de la comisión. El miembro eclesiástico tuvo una mayor estabilidad y una presencia constante.

Políticamente el período de 1838 a 1858 fue en Navarra difícil y permanece todavía insuficientemente conocido. Las guerras carlistas empobrecieron los pueblos y la aspiración liberal de escolarización general se tenía que llevar a cabo a costa de las exhaustas arcas municipales y de los escasos patrimonios familiares. Pero el ideal político chocaba a veces con la demanda real de escolarización, y de esta disociación llegaron las mayores dificultades. Por otra parte, es preciso reconocer que ni los edificios ni los maestros se improvisan en pocos meses, aunque la tenacidad de la comisión consiguió, según testimonios nacionales, frutos considerables.

La comisión de instrucción primaria de Navarra se constituyó en octubre de 1838, presidida por Domingo Jáuregui como jefe político. La integraban: Esteban Ozcáriz, diputado<sup>11</sup>; los sacerdotes Vicente Giménez del Corral, elegido por el obispado, y Ángel de Carlos; y Facundo Jarauta, nombrados estos dos últimos por el jefe político a propuesta de la diputación<sup>12</sup>. De todos ellos, únicamente Ángel de Carlos tenía experiencia en cargos relacionados en la enseñanza, primero en la Junta de Enseñanza de Pamplona y, posteriormente, en la Junta Superior de Educación<sup>13</sup>.

Como se estaba en plena guerra carlista, la comisión tuvo dificultades para auxiliarse de las comisiones locales. Casi un año más tarde de iniciar su andadura, únicamente se habían constituido en trece ayuntamientos, y en agosto de 1840 todavía faltaban en 125 pueblos<sup>14</sup>. Durante el período 1838-1842, su gran objetivo fue fomentar la escolarización y la buena formación de los maestros<sup>15</sup>. También impulsó las incipientes enseñanzas de adultos y de párvulos, así como la creación del Instituto de Segunda Enseñanza de Pamplona<sup>16</sup>.

<sup>10</sup> Durante estos veinte años hubo veinte cambios de titular al frente de la jefatura política, que pasó a denominarse a partir de 1849 Gobierno Civil. Algunos de los titulares lo fueron más de una vez en diferentes cambios. FORTÚN PÉREZ DE CIRIZA, L. J., *Gran Atlas de Navarra*, Caja de Ahorros de Navarra, Pamplona, 1986, v. II, p. 255.

<sup>11</sup> Esteban Ozcáriz (1799-1852), abogado, ejerció como juez de la libertad de imprenta, redactor del Boletín Oficial de Navarra y miembro de la Junta de Enajenación de edificios y efectos desamortizados, diputado provincial de enero de 1838 a marzo de 1840, en la diputación nombrada por el jefe político. Posteriormente, catedrático de Historia en el Instituto de Segunda Enseñanza, en PÉREZ OLLO, F., *Gran Enciclopedia de Navarra*, 1990, t. VIII, p. 389.

<sup>12</sup> De 1838 a 1842 presidieron la comisión Rodrigo Fernández Castañón, Fermín Arteta y Javier María Arvizu; y fueron vocales Pablo Ilarregui, Manuel Aldaz, Esteban Garus Herreros, Antonio Senosiáin y Tiburcio Irigoyen.

<sup>13</sup> La figura de Ángel de Carlos merece sin duda un estudio más detallado. Sacerdote liberal, en 1820 formaba parte de la Junta de Censura formada por la Junta Revolucionaria, miembro de la Junta Superior de Educación de 1828 a 1836 y, en 1848, nombrado para la Junta Inspector del Instituto de Segunda Enseñanza.

<sup>14</sup> La primera circular exigiendo su constitución lleva fecha del 20 de octubre de 1838. Un año después, en agosto de 1839, únicamente se habían constituido comisiones locales en Pamplona, Tudela, Cascante, Viana, Arguedas, Cortes, Murillo el Fruto, Santacara, Carcastillo, Ablitas, Mérida y Villava.

<sup>15</sup> En 1838 se reunió dos veces, trece en 1839, cuarenta en 1840, diecinueve en 1841 y doce en 1842. Únicamente registró un período de inactividad entre septiembre de 1841 y abril de 1842.

<sup>16</sup> BERRUZUELO ALBÉNIZ, R. (1993), "La Comisión de Instrucción Primaria de Navarra, 1838-1842", en *Actas del Segundo Congreso de Historia de Navarra, Príncipe de Viana*, pp. 397-403.

Durante este primer cuatrienio y debido a los cambios políticos, la comisión provincial tuvo cuatro presidentes: el citado Domingo Jáuregui<sup>17</sup>, Rodrigo Fernández Castañón, Fermín Arteta<sup>18</sup> y Javier María Arvizu. Como vocales formaron parte de la misma el diputado Esteban Ozcáriz<sup>19</sup>; los sacerdotes Vicente Giménez del Corral y Ángel de Carlos; Facundo Jarauta, Pablo Ilarregui<sup>20</sup>, Manuel Aldaz, Esteban Garus Herreros, Antonio Senosiáin y Tiburcio Irigoyen<sup>21</sup>.

En la renovación de octubre de 1843 la comisión quedó integrada por el presidente Manuel Aldaz y los vocales Pablo Ilarregui (hasta agosto de 1844), Martín Alonso Senosiáin, Vicente Giménez del Corral, eclesiástico (fallece en febrero de 1845), y Lucas Fernández<sup>22</sup>, diputado<sup>23</sup>. A partir de 1849 se incorpora como vocal nato el inspector García.

En las vocalías se sucedieron los siguientes cambios: Ángel de Carlos, eclesiástico, 1844-1847; Eugenio Subiza, 1847; Galarza; Miguel Alcibar, 1847, y Fernando Bezunartea<sup>24</sup>.

La tercera y última comisión se constituyó en mayo de 1854. La preside el gobernador civil y aparecen como vocales: José Peralta<sup>25</sup>, diputado provincial; Esteban Obanos<sup>26</sup>, eclesiástico; y Fidel Ozcáriz y Pablo Díaz del Río como personas ilustradas. En 1856 se incorporaron Marcelino Palacios<sup>27</sup> y Miguel Lusarreta.

<sup>17</sup> Domingo Luis Jáuregui Indabe (1779-1855). Tras una actividad militar, municipal y de negocios, su trayectoria política está adscrita al liberalismo. En 1821 diputado provincial suplente, jefe político en Navarra en 1836, senador más votado en 1840, aunque no tomó posesión, y diputado provincial entre 1843-1847. Su biografía más completa puede verse en GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, A. (1996), *Diccionario Biográfico de los Diputados Forales de Navarra (1840-1931)*, Gobierno de Navarra, Pamplona, pp. 560-563.

<sup>18</sup> Fermín Arteta Sesma (1796-1880), militar y político liberal corellano. Fue jefe político y gobernador civil de Navarra, Madrid y Barcelona. Varias veces diputado y senador, fue ministro de la Gobernación y de Comercio, Instrucción y Obras Públicas.

<sup>19</sup> Abogado, ejerció como juez de la libertad de imprenta, redactor del *Boletín Oficial* y miembro de la Junta de Enajenación de edificios y efectos desamortizados. Posteriormente ocupó la cátedra de Historia en el instituto.

<sup>20</sup> Pablo Ilarregui (1808-1874), político liberal y destacada personalidad de la vida cultural pamplonesa. Secretario del Ayuntamiento de Pamplona, diputado a Cortes, vicepresidente de la Comisión de Monumentos, miembro de la Comisión Local de Pamplona, miembro de la Junta Inspectora del Instituto de Segunda Enseñanza. PÉREZ OLLO, F., en *Gran Enciclopedia de Navarra*, 1990, t. VI, pp. 66-67.

<sup>21</sup> Tiburcio Irigoyen Hualde (1800-1871), regidor de Pamplona en 1825-1826, diputado por Pamplona en 1840-1843, 1847-1850, 1860, 1862. En GARCÍA-SANZ, A., *Diccionario de...*, pp. 411-415.

<sup>22</sup> Lucas Fernández de Garayalde y Lazcano Sáenz de Muniáin (1812-1893), diputado entre 1843-1847. En GARCÍA-SANZ, A., *Diccionario de...*, pp. 91-94.

<sup>23</sup> Real Orden de 20 de octubre de 1843.

<sup>24</sup> Fernando Bezunartea Arbe (1800-1883), escribano y diputado liberal por el distrito de Aoiz en cinco ocasiones: 1843, 1847, 1850, 1852 y 1854. En GARCÍA-SANZ, A. (1996), *Diccionario de...*, pp. 91-94.

<sup>25</sup> José Peralta Ochoa (1806-1865), escribano. De origen carlista, posteriormente se adscribió al liberalismo. Diputado por el distrito de Aoiz en 1854, 1858, 1862, 1863. En GARCÍA-SANZ, A., *Diccionario de...*, pp. 134-139.

<sup>26</sup> Licenciado. En 1846 fue nombrado por la comisión profesor de Moral en la Escuela Normal de Maestros.

<sup>27</sup> Marcelino Palacios (Cigudosa (Soria), 1823-Zaragoza, 1911). Maestro superior de la escuela de Calderería de Pamplona, fue nombrado en 1856 secretario de la Comisión de Instrucción Primaria y continuó siéndolo a partir de 1858 de la Junta de Instrucción Pública. En 1869 publicó *Recopilación compendiada de reglas ortográficas o tratado que facilita ordenada y metódicamente el estudio y conocimiento de la ortografía castellana*, Imp. Erasun y Labastida, Pamplona; y en 1883, siendo regente de la Escuela Práctica de maestros de Navarra, *Teoría de la lectura y de la escritura*, Imp. Provincial, Pamplona. La primera de sus obras, casi cien años después, aún se continuaba reeditando.

Esta nueva Comisión nombró en su seno a una comisión permanente integrada por Ozcáriz y Obanos para resolver cuestiones de trámite. A lo largo de los años de funcionamiento ocuparon alguna de las vocalías José Peralta y Tiburcio Irigoyen, en 1854, y Fernando Bezunartea y Javier María de Azcona en 1855.

La comisión basaba su actuación en los trabajos de una incipiente estructura administrativa. La secretaría la desempeñaba un funcionario estable, auxiliado por un negociado administrativo de instrucción pública, ubicado en la sede del gobierno político e integrado por un oficial administrativo, Prudencio Campo, y un depositario<sup>28</sup>. Este aparato administrativo posteriormente se tecnificó con la incorporación de un inspector de instrucción primaria. A partir de ese momento las comisiones se enriquecen con la presencia de profesionales más cualificados, como el mismo inspector y el director de la Escuela Normal de Maestros.

En 1844 se reglamentaron las características y el procedimiento de nombramiento de los secretarios. Debían ser personas de “conocida ilustración, de acreditado celo por la instrucción primaria”, no ser empleados del gobierno y residir en la capital de la provincia. El sueldo, que incluía los gastos de la oficina, se pagaba de los fondos provinciales nutridos, a su vez, de los arbitrios que se aplicaran a actividades de la comisión. Dada la importancia de la buena infraestructura administrativa, el gobierno procuró la idoneidad de las personas que ocuparon estos cargos y controló “el exacto cumplimiento de sus obligaciones proponiendo la separación de los que sean remisos en él, y malogren con su apatía los esfuerzos de las Cortes y del Gobierno en tantas disposiciones como ha dictado para elevar la Instrucción primaria a la altura que le corresponde y tiene en otras naciones de Europa”<sup>29</sup>.

A partir de 1849 los secretarios pasan a depender de los inspectores, y se incrementan los requisitos de su acceso y su sueldo. La oficina se ubicaría en el gobierno político y sus tareas serían las de llevar el *Libro de Actas* de la comisión, su archivo, registro, compilar la normativa vigente, y llevar el libro estadístico de los maestros<sup>30</sup>. A los inspectores les tenían que preparar los expedientes y el libro de registro general de escuelas<sup>31</sup>.

Un paso hacia la estabilidad y funcionarización de los secretarios se dio en 1849, pasando a ser cargo de real nombramiento, y consolidando en su puesto a los secretarios que lo hubieran merecido<sup>32</sup>. Durante estos veinte años ac-

<sup>28</sup> La única referencia al negociado se ha encontrado en *el Libro de Actas de la Junta Inspector del Instituto de Segunda Enseñanza*, en el Archivo del Instituto Plaza de la Cruz.

<sup>29</sup> Real Orden de 26 de febrero de 1846, encareciendo el cumplimiento de la de 4 de marzo de 1844, haciendo aclaraciones importantes y pidiendo datos para la mejora de la instrucción primaria, en *Colección de Reales Decretos...*, p. 200.

<sup>30</sup> Real Decreto de 30 de marzo de 1849, dando nueva organización a las Escuelas Normales de Instrucción Primaria y creando inspectores para ese ramo, y Real Decreto de 20 de mayo de 1849 aprobando el Reglamento para los Inspectores de Instrucción Primaria del Reino, *Colección de Reales Decretos...*, pp. 79-84, y 108-124.

<sup>31</sup> Circular de 26 y 28 de enero de 1850, remitiendo el libro de registro general de escuelas que debe llevarse en la secretaría de las comisiones superiores de Instrucción Primaria, y dando instrucciones sobre su cumplimentación, *Ibidem*, pp. 323-324.

<sup>32</sup> Real Orden de 4 de junio de 1849, reclamando las hojas de servicio de los secretarios de las comisiones superiores de Instrucción Primaria, *Ibidem*, p. 259.

tuaron de secretarios Luis Galar, Antonio López, Ángel Martínez y Marcelo Palacios.

La comisión se ocupaba también de la gestión económica de la instrucción pública. En educación primaria, debido a que los gastos de las escuelas –locales, materiales y sueldos– se cubrían con fondos municipales, la comisión únicamente velaba por su cumplimiento. Los gastos de la Escuela Normal y de la inspección se pagaban de los fondos provinciales y a la comisión le correspondía la elaboración del presupuesto y el visto bueno de los gastos realizados. Los gastos de la propia comisión se cubrían del presupuesto provincial y de los ingresos que generaba su propia actividad, singularmente a través de los derechos de examen de los maestros y de la expedición de los títulos correspondientes. De estas cantidades, tras pagar a los maestros examinadores y al secretario, una cantidad quedaba obligatoriamente para los fondos provinciales de instrucción pública. De la recta ejecución de los gastos se encargaba el depositario. Antioio Mayoz, Luis Galan, Antonio Mallos, José Luis Gainza y Fernando Gainza, fueron los depositarios.

Como veremos en su momento, la comisión encontró una fuente complementaria de ingresos a través de la impresión y difusión de los silabarios y libros de lectura editados por la Junta Superior y de cuyos derechos de edición se apropió<sup>33</sup>.

Los aspectos económicos ocasionaron más de un problema entre la comisión navarra y las autoridades centrales. La creciente centralización que trajo consigo la consolidación del régimen liberal se aplicó también a la gestión económica. Eran momentos delicados ya que Navarra defendía el margen de autonomía económica que le había respetado la Ley Paccionada y se resistía a someterse a la normativa centralizadora de fondos, por considerarla lesiva a sus derechos. Hubo desde Madrid llamadas al orden pero los problemas no llegaron a encontrar solución definitiva en este período.

La progresiva asunción de responsabilidades por parte de la comisión conllevó un aumento de las tareas administrativas que habían sido rigurosamente reglamentadas por el gobierno. De esta manera, cuestiones como el procedimiento de remisión de los diferentes tipos de expedientes<sup>34</sup>, los requisitos y sueldos de los secretarios de las mismas<sup>35</sup>, así como los procedimientos económicos y contables, quedaron uniformados para todo el territorio nacional.

Tras el estudio de las actas de estos veinte años, podemos afirmar que la actividad de la comisión fue intensa. Mantener durante quince años una media de treinta reuniones al año, que suponen más de dos al mes, da cuenta real de la actividad de este organismo. La identidad política de los gobiernos con la de la Diputación de Navarra facilitó la implantación del modelo educativo liberal sin romper con la tradición navarra. La exhaustiva normativa general que fue

<sup>33</sup> Con estos ingresos extraordinarios acometió pequeñas obras de mejora en sus instalaciones.

<sup>34</sup> Circular de 16 de mayo de 1844, para que las comisiones de instrucción Primaria dirijan la correspondencia oficial por conducto del jefe político, en *Colección de Reales Decretos...*, p. 186.

<sup>35</sup> Circular de 18 de mayo de 1844, señalando los sueldos que han de disfrutar los amanuenses de las comisiones de instrucción primaria, *Ibidem*, pp. 186-187. Tres años más tarde, los gastos de escritorio se separaron del sueldo de los secretarios y pasaron a formar parte, autónomamente, de los presupuestos provinciales (Real Orden de 27 de marzo de 1847 declarando que los secretarios de las comisiones superiores de instrucción primaria no están obligados a pagar la correspondencia de oficio), *Ibidem*, p. 215.

regulando la instrucción primaria se aplicó paulatinamente en nuestra tierra sin que se produjeran especiales dificultades. El ritmo de reuniones fue intenso, los numerosos temas que abordaron llegaban a las sesiones documentados y las actas no reflejan divergencias entre los asistentes, ni cuestiones que quedaran atas-cadas. A los miembros que asistieron de manera honorífica durante tantos años es imprescindible reconocerles sus trabajos.

## EL PROCESO DE ESCOLARIZACIÓN

La ley de 21 de julio de 1838, vigente durante todo este período, deter-minaba que los pueblos con cien vecinos estaban obligados a sostener una es-cuela primaria elemental completa, y, si no podían hacerlo solos, formarían distritos escolares entre varias aldeas. Cuando no fuera posible formar distri-tos o escuelas completas, establecerían escuelas incompletas en las que se en-señaría lo más básico de la instrucción primaria: leer, escribir y doctrina cris-tiana, por una persona, titulada o no, pero de buenas costumbres.

El impulso normativo que siguió a la ley para hacer posible el cumpli-miento de esta obligatoriedad, no consiguió durante los primeros años gran-des adelantos. Gil de Zárate apunta un amplio abanico de causas: la guerra civil, la deficiente organización administrativa, las divisiones partidistas de los ayuntamientos, la escasa dotación de fondos para los maestros, y la perma-nencia de maestros sin titulación. Además, los ayuntamientos “se burlaban de las comisiones, de los jefes políticos, del gobierno y de la ley misma”<sup>36</sup>.

### Dotar a las escuelas de maestros titulados

Sin duda, el objetivo más importante que tuvo la comisión de Navarra fue que las escuelas tuvieran maestros titulados. En este problema varias cuestio-nes se entremezclaban. La formación, titulación, nombramiento y retribu-ción de los maestros aparecían como distintas caras de un mismo problema: la distancia entre la política educativa y la realidad de cada pueblo.

La comisión se encontró en Navarra un panorama mejor resuelto que en otras provincias. Recordemos que desde 1780 las Cortes de Navarra habían decretado el examen de los maestros y que en el período 1828-1836 se ha-bían dado pasos firmes en esa dirección. A pesar de todo, el número de ma-estros titulados era inferior al de pueblos existentes.

Algunos pueblos del valle de Orba (1844), Oronz (1844), Roncal, Lega-ria, Ayesa, Zabalza, etc., son una muestra de las localidades que se encontra-ban con maestros sin titulación, pero la casuística era diversa. En unos casos se trataba de personas que, a pesar de carecer de titulación, llevaban veinte años o más al frente de la escuela y desempeñaban su labor a satisfacción del vecindario. Desde el punto de vista humano la solución no era sencilla y en estas situaciones la comisión actuó con prudencia<sup>37</sup>. En algunos municipios los escasos vecinos hacían imposible el sueldo mínimo estipulado para los ma-estros. Poco se podía hacer sin fondos. En otros casos el título había sido otor-

<sup>36</sup> GIL DE ZÁRATE, A., *De la Instrucción Pública en España*, Imprenta del Colegio de Sordomudos, Madrid, 1855, pp. 255-258.

<sup>37</sup> En 1847 una circular de 4 de febrero exigió un riguroso cumplimiento de la ley en este punto, en *Colección de Reales Decretos...*, p. 212.

gado en tiempos de guerra por las autoridades carlistas, y en esos momentos carecía de validez. A los que se encontraban en estas circunstancias, previo examen, se les permitió seguir enseñando. Otros ayuntamientos, como el de Lerga, a la vista de que su maestro no tenía título, decidieron cerrar la escuela y evitarse así una carga municipal. En unos casos tenía que ser la comisión provincial la que, frente a los ayuntamientos, defendiera las ventajas y la necesidad de la escolarización de los niños.

Una solución a las dificultades de los pueblos pequeños llegó en 1844 mediante la fórmula de la habilitación para regentar escuelas incompletas tras realizar un examen elemental, al que podían presentarse personas de más de veinte años, de buena conducta acreditada y con una certificación de la inspección que acreditara su aptitud para regentar escuelas. Así se resolvió el problema de un número importante de pueblos: Garínoain, Abaurrea Baja, Castillonuevo, Zolina, etc. Fue una fórmula que se usó y de la que quizá se abusó durante todo el período.

En 1846 el gobierno unificó y redujo los títulos de maestros. Hasta 1838 eran de cuatro categorías. Ahora, reducida la tipología escolar, se reducían también los títulos. Los de primera y segunda clase se reconocieron como títulos de maestro de instrucción elemental y a los poseedores de los de tercera y cuarta categoría se les permitió regentar escuelas incompletas<sup>38</sup>. Una vez más, la situación real ofrecía una complejidad que hizo necesarias nuevas medidas<sup>39</sup>.

Durante este período coexistieron dos modalidades para lograr el título de maestro: cursar estudios en una Escuela Normal, o examinarse ante una comisión especial. La misma ley de 1838, que anunciaba la creación de Escuelas Normales para ser maestros de escuela, no exigía haber estudiado en ellas para ejercer la docencia. Únicamente era preciso tener veinte años, haber obtenido el título previo examen y presentar un certificado que acreditara buena conducta. A los aspirantes que no hubieran estudiado en una Escuela Normal les examinaba una comisión especial y, superado el examen, se les expedía el título.

Un extenso reglamento reguló en 1839 el procedimiento de examen, dejándolo fuertemente controlado por la comisión provincial<sup>40</sup>. La comisión examinadora la integraban cinco personas: tres miembros de la propia comisión, –su presidente, el vocal eclesiástico y otro vocal– y dos maestros examinadores. De secretario actuaría el de la comisión provincial. Los exámenes se realizaban en marzo y en septiembre. Sus contenidos eran bastante elementa-

<sup>38</sup> Circular de 3 de julio de 1846, por la que se establece la regla de que se conceda el título de maestro de instrucción primaria a los examinados por el título antiguo, en *Colección de Reales Decretos...*, pp. 207-208.

<sup>39</sup> Real Orden de 26 de diciembre de 1847 señalando las condiciones que han de reunir los maestros de tercera y cuarta clase que aspiren al título de instrucción elemental, *Ibidem*, p. 211. Real Orden de 24 de junio de 1849 adoptando medidas para que ejerzan el magisterio los que estén debidamente autorizados, *Ibidem*, pp. 264-265

Real Orden de 23 de enero de 1850 sobre los derechos de los antiguos maestros a títulos modernos, *Ibidem*, pp. 322-323, y circular de 9 de mayo de 1850 disponiendo la observancia del reglamento de 17 de octubre, *Ibidem*, p. 331.

Real Orden de 23 de enero de 1850 sobre los derechos de los antiguos maestros a títulos modernos, *Ibidem*, pp. 322-323, y circular de 9 de mayo de 1850 disponiendo la observancia del reglamento de 17 de octubre, *Ibidem*, p. 331.

<sup>40</sup> Reglamento de 17 de octubre de 1839 de exámenes para maestros de escuela elemental y de escuela superior de instrucción primaria, *Ibidem*, pp. 37-51.

les: principios de religión y de moral basados en el *Catecismo* de la diócesis, el *Catecismo Histórico* de Fleurí, y el *Compendio de Religión* de Pintón; lectura de un libro impreso y de un manuscrito moderno y antiguo; escritura en letras mayúsculas y minúsculas y en la letra usual del aspirante; principios de aritmética: numeración, adición, sustracción, multiplicación y división, fracciones comunes y decimales; elementos de gramática castellana: partes de la oración con análisis gramatical y ortografía, y sistemas de dirección, gobierno y enseñanza de las escuelas y métodos especiales de lectura y escritura. El examen para las maestras abarcaba las mismas ramas pero con un nivel más elemental, además incluía labores.

Durante los primeros años de funcionamiento la comisión examinó conforme a las directrices del antiguo reglamento de Navarra que, en lo sustancial, era semejante al nuevo. A partir de 1843 se aplicó siempre el reglamento de 1839, común para toda España. La comisión convocaba los exámenes, admitía a los aspirantes, los realizaba y tramitaba los títulos. Como maestro examinador se contó, hasta 1857, con Rafael Zudaire, maestro de dilatada experiencia en estos menesteres desde los tiempos de la Junta Superior de Educación. Cuando el grupo de maestros titulados fue más numeroso, se iniciaron movimientos corporativos exigiendo a la comisión que no admitiera a ejercer la docencia a quien no estuviera examinado.

Consolidadas las Escuelas Normales, el gobierno hizo confluir el sistema de examen de los maestros con la exigencia de estudiar previamente en una Escuela Normal. Como reconocía Gil de Zárate, “crear escuelas para la preparación de maestros, y dejar que los aspirantes al título de tales se presentaran a obtenerlos sin estudiar en ellas, hubiera sido una contradicción chocante”<sup>41</sup>. En 1843 se ordenó que en igualdad de circunstancias fueran preferidos para la provisión de plazas los maestros que hubieran estudiado en la Escuela Normal, y en 1845 se obligó a asistir a ellas para presentarse al examen.

En 1849 se reordenaron las Escuelas Normales y a la de Pamplona se le reconoció como elemental. También se regulan las condiciones para obtener el título de maestro. Ahora es preceptivo haber estudiado dos años en cualquier Escuela Normal<sup>42</sup>. En 1850 se aprueba un nuevo reglamento de exámenes para la obtención del título de maestro<sup>43</sup>. A partir de ese momento las nuevas comisiones de exámenes se tecnifican; e incorporan como vocales al inspector de escuelas y al director y regente de la Escuela Normal y se incrementa ligeramente el nivel de conocimientos exigidos.

Fue precisamente en lo relativo a los títulos para ejercer como maestro donde se producen algunos desajustes y perjuicios en relación con el antiguo sistema escolar vigente en Navarra. La Ley XLI de las Cortes de Navarra de 1780 encomendaba al Real Consejo la realización de los exámenes de maestros y la expedición de los títulos correspondientes. A partir de 1831 la Junta Superior realizó los exámenes y el Real Consejo siguió expidiendo los títulos.

<sup>41</sup> GIL DE ZÁRATE, A. (1855), *De la Instrucción...*, t. 1, p. 273.

<sup>42</sup> Real Decreto de marzo de 1849 dando nueva organización a las escuelas Normales de Instrucción Primaria y creando inspectores para este ramo de enseñanza, en *Colección de Reales Decretos...*, pp. 79-84.

<sup>43</sup> Real Orden de 18 de junio de 1850 aprobando el reglamento de exámenes para maestros de escuela elemental y superior de instrucción primaria, *Ibidem*, pp. 124-137.

Suprimido este organismo, la diputación asume parte de sus competencias y expide los títulos a pesar de que en esos momentos era competencia del ministerio de la Gobernación a través de la Dirección General de Estudios.

Reglamentadas nuevamente en 1849 las condiciones para obtener los títulos, algunos maestros se dirigieron a la comisión haciéndole ver los perjuicios que se derivaban de unos títulos expedidos por la diputación que carecían de reconocimiento oficial. La comisión inició diversas gestiones que culminaron en 1852 con una disposición que homologaba los títulos expedidos por la diputación con los oficiales, únicamente a efectos de ejercer en Navarra. En virtud de este acuerdo, los títulos de primera clase superiores se convalidaban como superiores y los de segunda clase como elementales<sup>44</sup>.

### Creación de distritos escolares

Establecida la obligatoriedad de la enseñanza primaria, determinar un mapa escolar estable de Navarra ha resultado problemático desde hace dos siglos, debido a las características de nuestra orografía y a la distribución de la población en pequeñas entidades de población, que necesariamente han tenido que agruparse para poder garantizar unos mínimos educativos de calidad.

Tenemos noticias de agrupamientos escolares desde 1828. Durante estos veinte años tramitar y resolver esta cuestión ocupó gran parte del quehacer de los ayuntamientos, de las comisiones locales y de la propia comisión provincial. Rara era la reunión en la que no se le presentaban uno o dos casos. La problemática se entrecruzaba: la ubicación de la escuela, la proporcionalidad del pago a los maestros por parte de cada ayuntamiento, y hasta viejas rivalidades locales que impedían soluciones definitivas.

Algunos de los distritos que durante esos años resultaron problemáticos fueron los siguientes:

Ecay-Zuza	Óriz-Imarcoáin
Valle de Esteribar	Erviti-Garzarón-Oroquieta
Ilúrdoz-Iroz	Olaz-Olave-Sorauren
Yaben-Beramendi-Udabe	Valle de Juslapeña
Ichaso-Jaunsaras	Redín-Oroz-Mendióroz
Lizoáin-Beortegui-Janáriz	Berriozar-Artica
Aldaba-Zuasti	Valle de Odieta
Cendea de Ansoáin	Valle de Yerri
Olaiz-Gorraiz-Huarte	Oteiza-Elcarte
Azpa-Elcano	Monteagudo-Tulebras
Larráinzar	Alloz-Murillo-Lácar
Iribas-Baráibar	Grocin-Arandigoyen-Zorocain
Cendea de Olza	Garínoain-Barásoain

### Escolarización de las niñas

La ley de 1838 dedicaba un breve título a las escuelas de niñas, determinando que tenían que establecerse separadas de las de niños donde los recursos lo permitieran, y que sus enseñanzas debían ser semejantes a las de los ni-

<sup>44</sup> Real Orden de 27 de febrero de 1852.

ños, pero con las modificaciones que exigía la diferencia de sexo. Aunque ponía su mayor concreción a un reglamento especial, encomendaba a las comisiones superiores su inspección y mejora. Durante estos veinte años que venimos estudiando no se llegó a publicar el anunciado reglamento.

Estamos en unos momentos de clara desigualdad de las niñas ante la educación, y no es difícil deducir que su escolarización se iba a desarrollar con más dificultades que la de los niños y que el cumplimiento de su obligatoriedad iba a ser mucho menos riguroso. A las maestras se les exigió menor preparación y se les pagó menos que a los maestros, hasta una tercera parte.

Sin embargo, la tendencia hacia una mayor igualdad se fue abriendo durante ese período. Lentamente la escolarización de las niñas se fue consolidando. Era frecuente encontrar localidades, como Leiza (1843) o Petilla de Aragón (1844), que encomendaban todavía las escuelas a maestras sin titulación, pero poco a poco los pueblos iban creando o desgajando su escuela de niñas.

El propio Gil de Zárate reconocía el incremento de escuelas de niñas entre los años 1846-1850, a pesar de que no se habían tomado medidas específicas para paliar este déficit. Sobre las maestras tenía una pésima opinión: “el saber de las maestras se cifra en ser más o menos primorosas en las labores propias de su sexo, tarea a la verdad importantísima en ellas; pero en las demás ramas de la instrucción primaria suelen tener una ignorancia profunda, habiendo muchas que no saben escribir, y ni leer siquiera”<sup>45</sup>. Sin ser tan rotundo, Viñao reconoce que el tiempo escolar dedicado a las labores igualaba o superaba el dedicado a la lectura o escritura y que se realizaba reduciendo el tiempo dedicado a las otras materias<sup>46</sup>.

El propio Gil de Zárate, tan innovador en otros aspectos de la ordenación de la enseñanza, creía difícil la correcta orientación de la educación de niñas y la profesionalización de las maestras. Las Escuelas Normales las consideraba caras para el erario público, veía dificultades para garantizar la moralidad de las alumnas en régimen de internado en la capital, consideraba problemático que las familias humildes pudieran prescindir del trabajo manual de una hija e incluso creía que la dedicación a la docencia podía ser incompatible en la práctica con el matrimonio y la maternidad. No eran ajenas a estas dificultades las escasas retribuciones que se pagaban, ya que “el trabajo manual les suele ofrecer una ganancia superior a la mezquina dotación de la escuela, sin tanta sujeción ni molestia”<sup>47</sup>.

Partidario de una enseñanza pública que diera una formación religiosa a las niñas, Gil de Zárate alertaba contra los posibles excesos de los colegios de órdenes religiosas, “en las prácticas de excesiva devoción”, mientras que “la instrucción de las maestras suele ser escasa y a veces lastimosa”. Su principal queja tenía una fundamentación más patriótica, a causa de la procedencia francesa de las órdenes, que no daban a las jóvenes “una educación nacional”, ni se preocupaban por la atención escolar en las pequeñas localidades, ya que “van a buscar las grandes poblaciones, donde puedan atraer a las gentes ricas que pagan pensiones crecidas por la educación de sus hijas, y el pueblo nada gana con instituciones que le están cerradas”. En Navarra no tenemos cons-

<sup>45</sup> GIL DE ZÁRATE, A., *De la instrucción...*, 1855, p. 366.

<sup>46</sup> VIÑAO, A., *Tiempos escolares, tiempos sociales*, Ariel, Barcelona, 1987.

<sup>47</sup> GIL DE ZÁRATE, A., *De la Instrucción...*, 1855, p. 367.

tancia en esos momentos de un incremento de la enseñanza privada, aunque en 1851 llegaron a Viana las Hermanas de la Caridad, orden religiosa dispensada de obtener el título de maestras para impartir la docencia<sup>48</sup>.

### Libros de texto

Los libros específicamente redactados y publicados para la escuela fueron escasos hasta la mitad del siglo XIX. Carteles colgados de las paredes y hojas sueltas impresas eran los auxiliares didácticos de los maestros hasta que la generalización de la enseñanza primaria convierte a los libros en elementos imprescindibles para una enseñanza racional y uniforme. En nuestras escuelas primarias, como destaca Ruiz Berrio, a la escasez de maestros competentes se unían otros dos problemas esenciales: la falta de método y la práctica ausencia de libros escolares<sup>49</sup>.

La progresiva implantación del sistema educativo nacional fue posible no sólo por el entramado legal, el desarrollo de la administración educativa y las instituciones de formación de los maestros, sino también por otros elementos entre los que se encuentra el libro escolar. Por tanto, la política liberal se ocupa de los libros de enseñanza desde sus inicios y los somete a la aprobación previa, manteniendo en general una más o menos amplia libertad de elección de los maestros. El reglamento de 1838 sólo limitaba la libertad de elección a la aprobación de los libros por las comisiones locales y provinciales, las cuales informarían, a su vez, al gobierno de los textos adoptados. Más adelante, en 1841, la Dirección general de estudios intervendrá en el examen de los libros a través de una comisión de examen que tendrá como finalidad conjugar la uniformidad con la libertad de elección del profesorado. Poco después, en 1843, estas competencias pasaron al Consejo de instrucción pública.

La instalación en el poder de los moderados consagró el “sistema de lista”, que tuvo gran vigencia en nuestro ordenamiento y que permitía la libre elección de entre libros que habían sido aprobados por el gobierno. En instrucción primaria la vigilancia de los libros de texto fue cada vez más escasa y las listas de libros aprobados cada vez más numerosas.

En estos momentos, gracias a Soto, tenemos un buen conocimiento de los manuales escolares que se utilizaron y editaron en Navarra durante ese período<sup>50</sup>. La actividad que la comisión de instrucción primaria desarrolló respecto de los libros de texto hasta 1848 se limitó a la revisión de las obras que le remitían. Las sometía a juicio de personas de su confianza y las recomendaba o rechazaba, según su dictamen. Las obras que recomendaron fueron: *De un tío a su sobrino sobre la buena crianza*, de Nicolas Artola; *Cartilla de Higiene*,

<sup>48</sup> Real Decreto de 23 de mayo de 1852, dispensando a las Hermanas de la Caridad de la necesidad de obtener el título de maestro para impartir docencia, *Colección de Reales Decretos...*, Adición manuscrita s/p.

<sup>49</sup> RUIZ BERRIO, J., “La enseñanza de la lectura de la Ilustración al liberalismo. Métodos, libros y materiales”, en ESCOLANO, A. (dir.), *Historia ilustrada del libro escolar en España: del Antiguo Régimen a la Segunda República*, Fundación Sánchez Ruipérez, Madrid, 1977, pp.

<sup>50</sup> SOTO ALFARO, F., “Manuales escolares de primera enseñanza editados en Navarra de 1800 a 1980”, en *Primer Encuentro sobre la Historia de la Educación en Navarra*, Sehn-Gobierno de Navarra, 2001; “El Nuevo Libro Segundo de la Junta Superior de Educación”, *Príncipe de Viana*, 224; *Manuales escolares de primera enseñanza editados en Navarra de 1800 a 1979*, tesis doctoral inédita, 2002; *Manuales escolares de primera enseñanza editados en Navarra de 1800 a 1912*, en prensa.

y *La escuela de instrucción primaria*, de Antonio Díaz Rueda. No obtuvieron aprobación las siguientes: *Curso de Historia natural popular para educación primaria, secundaria y Normales*, de José María Paniagua; *Tratado de Aritmética, Geografía e Historia*, del maestro Marcos Antonio Oyamburu; un *Libro Segundo*, de Teodoro Ochoa; y un *Tratado teórico-práctico de Aritmética*, del maestro Rafael Zudaire.

También veló por la obligatoriedad de enseñar la escritura con arreglo al *Prontuario de Ortografía* de la Real Academia<sup>51</sup> y por la enseñanza, a partir de 1856, del sistema métrico decimal.

Otra de las cuestiones que en relación con los libros de texto centró el interés de la comisión a partir de 1849 fue la reedición de los libros editados por la Junta Superior. La política sobre libros de texto de este organismo quedó reflejada en el Título 5º del Plan y Reglamento General para las Escuelas de Primeras Letras del Reino de Navarra, aprobado en 1831, que, siguiendo el espíritu del reglamento de Calomarde, opta por el absoluto control de los libros de texto.

La Junta Superior elaboró un *Silabario*, redactado por el maestro de Pamplona Felipe Huarte, y un *Libro Segundo* escrito por el también maestro de Pamplona Ezequiel Torrecilla. Estos libros, tras ser aprobados por el Real Consejo, fueron impresos por Erasun y Rada<sup>52</sup>. A pesar de la nueva normativa, los libros editados por la Junta Superior se siguieron utilizando, y en 1844 el impresor Erasun y Rada presentó a la comisión las cuentas. Todavía le quedaban *Silabarios*, carteles y ejemplares del *Libro Segundo*, pero de los vendidos entrega la cantidad de 8.019,5 reales de vellón que la comisión emplea en arreglar y mejorar su sala de reuniones. Ese mismo año se reeditan los citados libros y la comisión vuelve a recibir ingresos extraordinarios en 1847 y en 1852.

En 1849, una vez decretada por el ministerio la relación de libros que se podían utilizar en las escuelas, el inspector de Navarra, al visitar las escuelas de Pamplona, constata la utilización generalizada del *Silabario* y del *Libro Segundo*. Dada la posibilidad legal existente, la comisión acuerda solicitar a la Dirección general su aprobación provisional y lo reedita en 1852.

Con esta reedición se pone en marcha una cierta estrategia mercantilista, ya que la comisión se quedaba con las dos quintas partes del importe de las ventas, que las amplía a las provincias limítrofes de Guipúzcoa, Vizcaya, Logroño, Huesca y, desde 1853, Pontevedra, reservándose los derechos de autoría y edición. Es sin duda una iniciativa exitosa que le reporta beneficios extraordinarios.

## Retribuciones

Las retribuciones de los maestros estaban estipuladas en la ley de 1838. El sueldo no podía ser inferior a 1.100 reales anuales en la escuela primaria elemental, y a 2.500 en la escuela superior, a los que había que añadir las retri-

<sup>51</sup> Circular del 25 de abril de 1844 y Real Orden de 1 de diciembre de 1844, *Colección de Reales Decretos...*, pp. 184-185 y 193, respectivamente.

<sup>52</sup> BERRUEZO ALBÉNIZ, R., "La Junta Superior del Reino de Navarra, 1829-1836", en *Príncipe de Viana*, 177, 1986, p. 201.

buciones que aportaban los niños. El sueldo, que podía ser en metálico o en especie, era concretado entre el maestro y el ayuntamiento.

Pero los pueblos tenían graves dificultades para dedicar fondos a la enseñanza, por lo que la situación de algunos maestros era de auténtica penuria. No era infrecuente que, a pesar de las recomendaciones de la comisión, los maestros concertaran con los ayuntamientos cantidades inferiores a lo estipulado; incluso, en muchos casos, los ayuntamientos adquirirían compromisos escritos con los maestros que resultaban papel mojado. Los maestros tardaban meses e incluso años en cobrar sus sueldos y, aunque recurrían al amparo de la comisión, ni sus peticiones o amenazas, ni la intervención del jefe político, ni el recurso a los tribunales conseguían lograr que cobrasen. En todas las sesiones de estos veinte años se recoge el grave problema económico de los maestros. Pueblos como Lanz, San Martín de Unx, Andosilla, Lerín, Falces, Lodoso, Barásoain, Cortes, Peralta..., no son más que la pequeña muestra de una realidad que recogen las actas de la comisión como muy generalizada.

La situación se agravó en 1847, cuando el gobierno, para dar mayor impulso a la instrucción pública, aumentó las dotaciones de los maestros<sup>53</sup>. A partir de ese momento, las retribuciones fijas mínimas oscilarían entre 2.000 reales en los pueblos de 100 a 400 vecinos y los 5.000 reales de los pueblos de 2.000 o más vecinos. Las dotaciones procederían de los productos de las obras pías y fundaciones dedicadas a la instrucción primaria y de los presupuestos municipales. Además de estas dotaciones fijas, los maestros cobrarían las aportaciones de los niños que no fueran considerados pobres.

Esta nueva normativa obligó a la comisión a indagar los recursos y medios que cada ayuntamiento tenía para cubrir los sueldos de los maestros de las escuelas de ambos sexos, a través de consultas a los propios ayuntamientos y a las comisiones locales. El decreto preveía que, en caso de imposibilidad de hacer frente a las cargas educativas, se realizaría a través de una subvención municipal. El hecho real es que, a pesar de las nuevas previsiones, los maestros siguieron sin cobrar.

Seguramente el impago de los maestros contribuía a hacer del magisterio una profesión muy poco demandada; por ello, el ciclo que estamos estudiando se cierra con un déficit de maestros. Un repaso del *Boletín de la Provincia* en Navarra de 1857 nos ofrece un panorama bastante desolador sobre la escolarización en los pequeños municipios. Pueblos como Burlada, Urdániz, Igúzquiza, Olaz, Arizaleta, Burguete, Sarasa, Puente la Reina, Andosilla, Artariáin, Artázcoz, entre otros, tienen sus escuelas vacantes. Las retribuciones que ofrecen son bastante diferentes y nos dan cuenta de lo heterogéneo de la situación: 200 reales, casa y las retribuciones de los niños; en Villava ofrecen 2.000 reales, 51 litros de trigo y casa; en Guirguillano, 22 hectolitros, 80 robos de trigo, 6 litros de mosto y casa; en Ecala, 18 hectolitros, 29 litros de trigo, 350 reales, casa libre y leña; en Aoiz, 1.800 reales, casa y otros más por equivalente a retribuciones de los niños.

<sup>53</sup> Real Decreto de 23 de septiembre de 1847, para la dotación de maestros de Instrucción primaria y dando un nuevo impulso a ésta, en *Colección de Reales Decretos...*, pp. 70-79.

## ESCUELAS NORMALES

En estos momentos poseemos un relativo buen conocimiento de los orígenes, evolución y desarrollo de las Escuelas Normales como institución específica para la formación del profesorado de instrucción primaria en España. El establecimiento de un sistema escolar extenso y modernizado como el que pretendían los liberales exigía, al mismo tiempo, la creación de un cuerpo docente formado en instituciones pedagógicas específicas, promovidas y controladas por el propio Estado. Gracias a Guibert conocemos los orígenes de la formación sistemática de los maestros y la historia de las Escuelas Normales en Navarra<sup>54</sup>.

Nos corresponde ahora sintetizar algunas de las actuaciones que desarrolló la comisión hasta 1849, fecha en que la dirección y tutela de las Escuelas Normales provinciales se encomendó al rectorado del distrito y, más directamente, al director del Instituto de Segunda Enseñanza de la capital.

Tras unos primeros años de rodaje, en 1843 el gobierno reconoce la necesidad de dar un impulso a estos centros, en el convencimiento de que “la prosperidad de la instrucción primaria estriba en la prosperidad de las Escuelas Normales”, y que “la reforma de la instrucción primaria tiene que empezar por los mismos que tienen que darla”, y anima a las comisiones a dedicarles un especial celo, desvelo y protección<sup>55</sup>. Bien es cierto que les previene ante “el imprudente afán de entrometerse hasta en los más pequeños pormenores de su administración y de la enseñanza”, a la vez que les pide que “indaguen sin cesar lo que la escuela más necesita para sus mejoras, reconozcan los obstáculos que se opongan a éstas, inventen los medios de proporcionar recursos, atraigan alumnos y busquen la colocación para ellos cuando concluyan sus estudios, estimulen el de los ayuntamientos, de la diputación hasta de los particulares”. El gobierno es consciente de la importancia de estos primeros años para que se consolide este modelo formativo de maestros. Por eso les recuerda que “la prudencia de las comisiones, y sobre todo del inspector que elijan, está llamada a suplir las cualidades que en los primeros tiempos faltan a los directores y maestros, hasta que las posean éstos del modo que se apetece”.

La verdad es que el gobierno tenía un concepto modesto de estos centros. Orientados hacia hijos de artesanos y labradores, el carácter de sus enseñanzas lo definían claramente: “cuantos conocimientos adquieran éstos han de ser sólidos, prácticos, capaces de trasmitirse a hijos de gente sencilla y pobre, los cuales destinados a un trabajo continuo y material, no tendrán el tiempo necesario para la reflexión ni el estudio; es preciso no olvidar que una instrucción varia y extensa, pero superficial en todo, quita siempre a los que la reciben la aptitud necesaria para las funciones modestas a que están destinados”. En consecuencia, la base del currículum de los futuros maestros lo constituían las materias instrumentales y la religión, con ligeras nociones de las demás materias. Para

<sup>54</sup> GUIBERT NAVAZ, M. E., *Historia de la Escuela Normal de Navarra (1831-1931)*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1983.

<sup>55</sup> Reglamento orgánico para las Escuelas Normales de Instrucción Primaria del Reino, decretado por el gobierno provisional en 15 de octubre de 1843, en *Colección de Reales Decretos...*, pp. 54-69.

formarles el profesorado estaba limitado a dos maestros, uno de los cuales sería el director y otro ejercería de regente de la escuela práctica.

El reglamento concretaba las funciones de las comisiones en estos centros: cuidado, vigilancia y fomento; estricto cumplimiento de los reglamentos; visita trimestral al establecimiento y propuestas de mejora. Para ello, cada comisión provincial nombraría a uno de sus miembros como inspector, que haría de puente entre las dos instituciones. La relación fue fluida y ambas partes cumplieron con sus responsabilidades. Durante este período Antonio Mayoz continuó como director y puntualmente presentaba las preceptivas programaciones y presupuestos a la comisión, para tramitarlos a la diputación.

Cuando, en 1848, el gobierno pretendió la supresión de algunas Normales, la comisión defendió al centro y pidió que se conservara en reconocimiento a los servicios prestados y por los que esperaba que iba a prestar. Lo cierto es que, cuando en 1849 se reestructuraron las Escuelas Normales, se mantuvo la de Pamplona, si bien exclusivamente con carácter de elemental y pasando a depender del director del Instituto de Segunda Enseñanza como delegado del rector de la Universidad de Zaragoza<sup>56</sup>.

La Escuela Normal de Maestras de Navarra, en el sentido moderno del término, se crea en 1847. Lucas Fernández, diputado provincial liberal, planteó a la Comisión de Instrucción Primaria la escasez de maestras y, en consecuencia, el retraso que tenía la educación de las niñas. Este problema venía siendo debatido por la diputación, que estaba dispuesta a cooperar en la creación de una Escuela Normal provincial que instruyera a las jóvenes en los conocimientos precisos para este oficio. La comisión secundó esta iniciativa y, una vez garantizada su financiación con fondos municipales y provinciales, centró su actividad durante los cuatro meses siguientes en el proyecto.

A Joaquín Galarza se le encomendó la tarea de localizar una buena directora. La elegida fue una maestra de Logroño, Mauricia Armas, que aceptó el encargo de dirigir la Escuela Normal y la de prácticas, así como el de formar a dos ayudantes.

El cambio de la diputación en agosto de 1847 no paralizó los planes. Los diputados vocales Galarza y Bezunarte gestionaron el alquiler de la casa del marqués de Rozalejo en la calle Navarrería y su adecuación para los nuevos fines. El nuevo centro incluía una escuela primaria elemental de niñas para la formación práctica de las maestras, otra escuela superior y la Escuela Normal en la que las maestras se formarían en “los principios generales de instrucción y métodos de enseñanza”. El nuevo edificio acogería alumnas en régimen de media pensión e internado.

Tras la creación oficial de la Escuela Normal, de la aprobación de su programa de funcionamiento y de la solemne inauguración el 31 de octubre, el centro comienza su funcionamiento, “bajo los auspicios del Gobierno de S. M., bajo la vigilancia de la Comisión Superior y de una Junta especial de Damas y bajo la protección de la Excm. Diputación Provincial y del Ayuntamiento de esta ciudad”.

De acuerdo con el reglamento, se nombra la Junta Inspectora de Damas que tiene como misión la supervisión de la escuela. Su composición es del

<sup>56</sup> Real Decreto de 30 de marzo de 1849, dando nueva organización a las Escuelas Normales de Instrucción Primaria y creando inspectores para este ramo de enseñanza, *Ibidem...*, pp. 79-84.

más alto nivel social e incorpora los títulos y apellidos más representativos del momento político: las marquesas de Vesolla y de Rozalejo; la mujer del gobernador civil, Dolores Salamero de Barbería, Teresa Ilarregui y Balbina Santos, esta última hermana del político liberal Vicente Santos.

Del contenido de las actas se evidencia unos primeros años de funcionamiento no exentos de problemas. A la inevitable escasez de medios económicos parece sumarse una falta de sintonía con su directora. Se venderán las estufas y a las alumnas se les privará de papel, pluma, tinta y otros utensilios. En relación con la directora, a los parabienes iniciales le sucede el control económico y académico, amenazas de sanciones y hasta un sistema de inspección directa por parte de los propios vocales de la junta.

La crisis se agrava con la toma de posesión en 1854 de una nueva comisión, que le exige una estricta planificación de profesores, materias, dotaciones, *ratio* profesora/alumna, material y presupuestos. Ante la evidencia de que ni las alumnas pagan, ni las profesoras tienen la titulación requerida, ni se cumplen las instrucciones, las propuestas que hace la comisión son el detonante de la dimisión de la directora en febrero de 1855, tras más de siete años en el cargo.

Nombradas interinamente para los cargos de directora y maestras de prácticas Antonia Arrambide, Cayetana Beramendi y Mercedes Huarte<sup>57</sup>, respectivamente, la comisión debe dotar a la Escuela Normal de una nueva directora. El perfil lo tienen claro. No bastan sólo conocimientos exactos y extensos; hace falta “cierto carácter y representación para el cargo, don de gobierno y cualidades especiales justificadas y reconocidas en el concepto público”. Deciden por tanto que, tras convocatoria pública en la que especifican la obligatoriedad de la elegida de respetar la normativa, procederán a una libre designación.

Se presentaron ocho aspirantes, entre 21 y 41 años. La elección recayó en Claudia Adela Sánchez Ilarregui de Got, de 24 años, maestra superior, que había sido maestra examinadora en Pamplona y que en esos momentos ejercía en una escuela pública de Madrid, cuya dirección había obtenido por oposición. A partir de aquí, agosto de 1855, una nueva etapa de mayor rigor y sistematización parecía que se abría en la Escuela Normal de Maestras de Pamplona, dotada de un nuevo y más sistemático reglamento.

Sin embargo, el centro no alcanzó la necesaria estabilidad. En marzo de 1856 dimite la maestra ayudante interina Mercedes Huarte, quedando amortizada la plaza. En 1857, la directora trasmite la imposibilidad de garantizar una correcta atención a las alumnas de la escuela elemental, de la superior y de la Normal, y simultanear además las tareas directivas. En la respuesta de la Comisión se intuye una cierta duda sobre la validez de ese modelo de centro, aunque acepta poner una maestra ayudante para la clase superior, Carmen Barrera. Por algún problema que desconocemos, una cuestión menor, como es la designación interina de directora en una baja por enfermedad, provoca una dura amonestación hacia la directora, que reacciona dimitiendo inmediatamente de su cargo en diciembre de 1857. Casi simultáneamente comen-

<sup>57</sup> Mercedes Huarte pertenecía a una ilustre familia de maestros. Era hermana de José María y de Francisco Huarte, que fundaron el acreditado Colegio Huarte Hermanos en la calle Mayor de Pamplona.

zaba su andadura la Ley Moyano, que configuraba un nuevo modelo educativo para nuestro país y unos nuevos organismos encargado a nivel local de la ordenación educativa. A ellos les corresponderá la solución de esta crisis.

Muy poco sabemos de la actividad de la Junta Inspectora de Damas. Inicialmente las actas reflejan su actividad aprobando horarios y libros de texto y fomentado premios y medidas de estímulo para las mejores alumnas. Después, silencio sobre su funcionamiento. En 1851 la Comisión de Instrucción Primaria ve la necesidad de reorganizarla y propone a las siguientes personas: la esposa del gobernador civil, las marquesas de Vesolla y la de San Adrián, la condesa de Ezpeleta, Teresa de Ilarregui, Balbina Santos de Sagasti y Tersa (??) Galarza Martínez de Morentin.

## INSPECCIÓN

El control de la escuelas por los poderes públicos se venía realizando desde antiguo, pero viene aceptándose que la inspección, como actividad diferenciada y profesionalizada de la administración educativa, aparece en 1849 de la mano de Gil de Zárate. Es una consecuencia más del proceso de estructuración y centralización de nuestro sistema educativo, que precisaba del control *in situ* sobre su efectiva puesta en marcha, y fue en ese momento un eficaz instrumento de reforma.

En la época que estamos estudiando se otorgan en un primer momento las funciones inspectoras a las comisiones de instrucción pública provinciales, encomendándoles, como hemos visto, “vigilar por lo menos anualmente por personas de dentro o fuera de su seno todos los establecimientos de instrucción primaria de la provincia”. Este precepto legislativo se convierte en letra muerta al desbordar la capacidad operativa de las comisiones. Así es reconocido implícitamente un año más tarde, cuando el reglamento de las comisiones apunta que deben ser “personas idóneas que hagan estas visitas de inspección en diferentes poblaciones sin estipendio alguno”<sup>58</sup>.

Poco después, una real orden con nuevas medidas para mejorar y uniformar la instrucción primaria establecía que en cada provincia se nombraran inspectores de escuelas encargados de visitarlas y examinarlas, “con sujeción a las instrucciones que se les marque”. Sus dietas correrían a cargo de los presupuestos generales del Estado<sup>59</sup>. Como en todo nuevo organismo, un problema que solventar fue el de la financiación, y pocos meses más tarde se da marcha atrás reafirmando las funciones inspectoras de las comisiones<sup>60</sup>. Las cuestiones económicas se arreglan dos años después, si bien a cargo de los presupuestos provinciales, atribuyendo todavía la función inspectora a diferentes personas según las necesidades concretas y, en general, sin preparación previa.

<sup>58</sup> Real Orden de 21 de abril de 1839, Reglamento de las Comisiones de Instrucción Pública, en *Colección de leyes, decretos y declaraciones de las Cortes, y de los reales decretos, órdenes, resoluciones y reglamentos generales, expedidos por las Secretarías del despacho, desde 1 de enero hasta fin de diciembre de 1839*, t. XXV, Madrid, Imprenta Nacional, pp. 261-274.

<sup>59</sup> Real Orden de 12 de febrero de 1840, dictando varias medidas para uniformar y mejorar la Instrucción primaria, en *Colección de Reales Decretos...*, pp. 160-163.

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 166.

En este primer período, hasta 1847, no aparecen en las actas de la comisión referencias al cumplimiento sistemático de las preceptivas visitas, aunque era frecuente que la comisión recurriera a diferentes personalidades, habitualmente maestros y sacerdotes de poblaciones cercanas, para resolver contenciosos denunciados por los padres, maestros o vecinos de una localidad. El comisionado emitía su informe a la comisión para que obrara en consecuencia.

En 1847 la comisión solicita a la diputación que corra a cargo de los gastos y conmina al ayuntamiento de Pamplona a que realice un mayor seguimiento de los colegios particulares. Sin que hayamos podido datar bien las circunstancias, en 1848 aparece como inspector Pedro Vicuña, eminente maestro pamplonés y maestro segundo de la Escuela Normal. Desde esta fecha, el inspector va a cobrar un protagonismo esencial en la administración educativa provincial.

En 1849, ante la carencia de inspectores, un decreto reconoce que sin ellos “la administración nada ve, nada sabe, nada puede remediar”, y crea las figuras de inspector provincial e inspector general, ambos con dedicación permanente y formación específica<sup>61</sup>. Sus funciones se podrían sintetizar en las siguientes: conocer las necesidades educativas de su provincia, vigilar el cumplimiento de las leyes, gestionar el pago de los maestros, vigilar los recursos que sostienen las escuelas, formar parte de los tribunales de examen de maestros y de oposiciones, elevar un informe sobre la situación de la educación, responsabilizarse de las tareas estadísticas, formar parte de la Comisión de Instrucción Primaria y cuidar de su correcto funcionamiento, procurar la existencia de comisiones locales, activar el funcionamiento administrativo y promover el cumplimiento de los acuerdos de la comisión.

El inspector dedicaba seis meses al año a recorrer los pueblos y las escuelas con unos itinerarios fijados minuciosamente por la comisión provincial con conocimiento de los alcaldes. Su actividad incluía una entrevista con el alcalde, la visita a la escuela, una reunión de trabajo con la comisión local y, si procedía, con el ayuntamiento. Durante la estancia en la escuela el inspector debía valorar la aptitud y moralidad de los maestros, el método de enseñanza, los aspectos materiales de la escuela, su régimen interior, disciplina, libros que se utilizaban y, finalmente, comprobar los adelantos de los niños. La visita debía incluir a las escuelas de párvulos, las de adultos y las privadas. De cada visita se tenía que hacer una memoria con las observaciones y propuestas de mejora. Al inspector, además del sueldo, se le abonaban los gastos de desplazamiento: 15 reales por cada uno de los días que estuviera fuera de la capital.

Por real orden de 26 de mayo de 1849 se nombra inspector de escuelas de Navarra a Jorge García Medrano, proveniente de la Escuela Normal de Logroño. El primero de septiembre de ese año tomó posesión ante la comisión de enseñanza primaria.

En una situación escolar donde no se tenía tradición inspectora, no resultaba sencillo ni tan siquiera las visitas a los centros. Cuando en 1849 el ins-

<sup>61</sup> Real Decreto de 30 de marzo de 1849, dando nueva organización a las escuelas normales de Instrucción primaria y creando inspectores para este ramo de enseñanza, en *Colección de...*, pp. 79-85.

pector consiguió la autorización, pudo visitar las escuelas de Pamplona. Su informe no fue benévolo. Encontró un sistema de enseñanza uniforme, pero los aspectos administrativos abandonados. No había libros de matrícula ni registros que permitieran valorar los adelantos. Tampoco los contenidos instructivos eran satisfactorios: se impartía poca historia sagrada, poca aritmética y poca gramática y, aunque disponían de las normas legales, ni estaban enterados de sus contenidos ni cuidaban su observancia<sup>62</sup>.

La comisión hizo unas severas recomendaciones en las que exigía a la comisión local de Pamplona el estricto cumplimiento de la ley. Pero poco tardó el nuevo inspector en comprobar que eran escasos los maestros que observaban los preceptos legales. Fue preciso que la comisión recordara a los alcaldes y a las comisiones locales su obligación de hacer cumplir la ley.

Los frutos de este conocimiento *in situ* de las escuelas no se hicieron esperar. En 1854, una real orden reconoce las mejoras en la enseñanza de Navarra, y felicita a la comisión y al inspector<sup>63</sup>. Los datos comparativos del número de escuelas creadas son, en síntesis, los siguientes:

<u>Año</u>	<u>elem. compl. niños</u>	<u>Incom niños</u>	<u>Incom.niñas</u>	<u>Párvulos</u>
1849	106	312	27	1
1853	131	295	14	3

Para interpretar correctamente estos datos es preciso tener en cuenta que algunas de las escuelas incompletas de niños se habían suprimido para formar distritos escolares con escuela completa, y que algunas escuelas incompletas de niñas se habían transformado en completas. Es decir, de 1849 a 1854 se habían mejorado cuantitativa y cualitativamente las escuelas de niños y las de niñas, y habían aparecido en nuestra comunidad las escuelas de párvulos. Las escuelas creadas eran las siguientes:

Incompletas niñas	2
Incompletas niños	11
Párvulos	3
Completas de niñas	49

También se habían elevado a completas otras cuarenta, de las cuales quince eran de niñas. En la misma orden se destacaba el incremento presupuestario en 105 pueblos, la construcción de 29 locales para escuelas, y el traslado o arreglo de otros 50, así como la provisión de silabarios a más de 200 escuelas y, en general, el aumento de los enseres y material de enseñanza.

Según Navallas, el estímulo y renovación que supuso la función inspectora para la educación de la provincia fue de gran trascendencia<sup>64</sup>. Fruto de las visitas a las escuelas se pudo contar con datos estadísticos fiables: censo de la localidad, matrícula y asistencia, calidad de la enseñanza, valoración del profesor, datos sobre la infraestructura, dotación económica, locales, etc. Tam-

<sup>62</sup> Un completo estudio de la situación escolar en Pamplona puede verse en EMA FERNÁNDEZ, J., *Educación y sociedad en Pamplona durante la segunda mitad del siglo XIX*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1999.

<sup>63</sup> Real Orden con el resumen de las mejoras obtenidas en el importante ramo de la Instrucción Primaria en Navarra, *Boletín Oficial de Navarra*, Suplemento al del 14 de julio de 1854.

<sup>64</sup> NAVALLAS REBOLÉ, J., *Gran Enciclopedia de Navarra*, t. VI, pp. 135-138.

bién se elaboró en esa época un censo docente que recogía la relación de maestros y maestras que ejercían en Navarra, especificando su edad, clase de título que poseían, escuelas que habían desempeñado, años de trabajo, valoración sobre su capacidad, instrucción y celo en el trabajo.

En 1855, Gil de Zárate hacía el siguiente balance de la actuación de los inspectores: “Los resultados obtenidos en el corto tiempo transcurrido desde su creación (son) el mejor comprobante de su utilidad e importancia. No hay reforma en que estos funcionarios no puedan reclamar su parte. Donde quiera que ha llegado su acción, allí ha sido provechosa. Además, las mejoras materiales y visibles han conseguido otras de mayor influencia en el porvenir, rectificando el espíritu de los pueblos a favor de los maestros, dando a éstos utilísimos consejos para perfeccionar la educación y la enseñanza, y poniendo en movimiento a no pocas autoridades locales que, por falta de estímulo y ejemplo, miraban con apatía o indiferencia la suerte de los establecimientos confiados a su vigilancia y cuidado”.

## CONCLUSIÓN

Como hemos podido comprobar, la enseñanza primaria en Navarra entre 1838 y 1858 se fue acomodando a las directrices de la ley de instrucción primaria de 21 de julio de 1838 de la mano de la comisión de instrucción primaria.

Durante estos años, la legislación educativa había ido regulando todos los aspectos que tenían que ver con la instrucción primaria y, además, se habían creado nuevas instituciones educativas como los Institutos de Segunda Enseñanza o las Escuelas Normales. No obstante, la distancia entre la legislación educativa, la realidad escolar en cada pueblo y la práctica docente en cada aula era inmensa. A la comisión le correspondió la ingente tarea de impulsar un proceso de escolarización en unas circunstancias políticas complejas y con unos recursos humanos, económicos y materiales escasos.

En 1857 la Ley Moyano viene a sistematizar el sistema educativo y pone fin a las comisiones provinciales de instrucción primaria. A partir de ese momento, un nuevo organismo, la Junta Provincial de Instrucción Pública, con jurisdicción en todos los niveles educativos, va a estar al frente de la educación en Navarra.

## RESUMEN

La Comisión de Instrucción Primaria de Navarra fue el organismo que dirigió la enseñanza primaria de Navarra de 1838 a 1858, fecha en que como consecuencia de la Ley Moyano de 1857 fue sustituida por la Junta de Instrucción Pública con competencia en todos los niveles educativos no universitarios.

Estas comisiones fueron establecidas en el Plan de Instrucción Primaria de 21 de julio de 1838, para ejecutar a nivel provincial la política educativa de los gobiernos liberales orientada en esos momentos a configurar un sistema educativo nacional, uniforme y centralizado.

Siguiendo las actas de la comisión vamos a conocer las personas que la integraron, la actividad que desarrolló durante esos veinte años, y las dificultades que encontró para fomentar la escolarización en escuelas con maestros titula-

dos, bien preparados y puntualmente retribuidos por sus respectivos ayuntamientos.

#### ABSTRACT

The Elementary Instruction Committee of Navarre was the first organization to lead the elementary education in Navarre, between 1838 to 1858. After the 1857 Moyano Act, it was replaced by the Public Instruction Council, the one in charge of all education bellow the college line.

The Elementary Instruction Plan of the 21<sup>st</sup> of July of 1838 appointed these committees to execute, at a regional level, the educational politics from the liberal governments, which, at that time, were involved in the creation of an even and centralized educative national system.

Through the Acts from the Committee, we will meet their members and their work during those twenty years. Also, we will learn of the difficulties that they encounter while trying to fuel the enrollment in the schools with new professors, well trained and periodically paid by their respective Councils.