

La instrucción pública en la Constitución de Cádiz y el constitucionalismo peruano inicial

DANIEL SORIA LUJÁN*

Sumilla

Introducción

- I. El diseño gaditano de instrucción pública y su aplicación en España
 - II. La importación del diseño gaditano de instrucción pública al constitucionalismo peruano inicial, su regulación normativa y su evolución
 1. La regulación de la instrucción pública en los textos constitucionales
 2. Regulación normativa y evolución de la instrucción pública en la primera mitad del siglo XIX
 - III. Palabras finales
- Bibliografía

Introducción

La Constitución de Cádiz de 1812, como es sabido, no fue un texto jurídico-político puramente liberal y moderno. Como producto de su época, tuvo también preceptos que mantuvieron o reinventaron elementos tradicionales. Se trata pues de un texto fundamental en el que se fusionó la «Constitución antigua»¹ con las ideas revolucionarias de fines del siglo XVIII. Al respecto, comentando el «Discurso preliminar a la Constitución de 1812», Luis Sánchez Agesta refiere que este documento es un «curioso manifiesto de una revolución que pretende restaurar una tradición; o de una revolución tradicional que se apoya en la memoria de una tradición revolucionaria»².

* Abogado y magister en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Profesor de Derecho Constitucional en la misma casa de estudios.

¹ Chiamonte, José Carlos. The «Ancient Constitution» after independence (1808-1852). *Hispanic American Historical Review*, 90, 3 (2010), pp. 455-488.

² Sánchez Agesta, Luis. «Introducción». En Agustín de Argüelles. *Discurso preliminar a la Constitución de 1812* (p. 41). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011 [1812]. Edición electrónica: www.cepc.gob.es/docs/actividades-bicentenario1812/discuprelicons1812.pdf?sfvrsn=2

Ahora bien, el peso de la tradición o de la modernidad en el texto gaditano se presentará en diversas magnitudes en las instituciones y atribuciones que regulaba. Tratándose de la instrucción pública generalizada, planificada y centralizada tal cual se reconoció en su Título IX, estamos ante la incorporación de una función estatal propia de un Estado moderno y copiada del constitucionalismo revolucionario francés, sin precedentes en el Antiguo Régimen; pero, a la vez, la moral católica siguió siendo un componente importante del marco axiológico de la educación pública propuesta en Cádiz.

En el presente artículo presentaremos las características del diseño de la instrucción pública en la Constitución de Cádiz en el contexto de su época y la influencia de este diseño en el constitucionalismo peruano inicial, concretamente en la primera mitad del siglo XIX.

I. El diseño gaditano de instrucción pública y su aplicación en España

El Título IX de la Constitución de Cádiz, denominado «De la Instrucción Pública», fue discutido y aprobado sin mayor debate en la sesión de las Cortes del 17 de enero de 1812³; solo el representante Villanueva solicitó incorporar en este título a la Academia Española de la Lengua pero esta propuesta no fue aceptada.

El mencionado título estuvo compuesto de seis artículos, del 366 al 371, en los que se reguló lo siguiente:

- El establecimiento de escuelas de primeras letras en todos los pueblos, en las que se enseñaría a los niños a leer, escribir y contar, además del catecismo de la religión católica, el cual comprendería también una breve exposición de las obligaciones civiles. Cabe añadir un dato importante relacionado con el ejercicio de los derechos políticos: el artículo 25 de la Constitución de 1812 señaló que desde el año 1830 «deberán saber leer y escribir los que de nuevo entren en el ejercicio de los derechos de ciudadano».
- La creación y regulación de universidades y otros establecimientos de instrucción que sean convenientes para la enseñanza de las ciencias, literatura y bellas artes.
- El establecimiento de un plan general de enseñanza, uniforme para todo el reino, así como de una Dirección General de Estudios a cuyo cargo estaría la inspección de la enseñanza pública. Asimismo, se dispone que las Cortes regulen la instrucción pública por medio de planes y estatutos especiales. Con

³ Cortes de Cádiz. *Diario de sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias (1810-1813)*. Madrid: Imprenta de J.A. García, 1870, pp. 2642-2643.

relación a este último punto, el artículo 131 estableció como vigésima segunda facultad de las Cortes «establecer el plan general de enseñanza pública en toda la monarquía». Sobre este tema es importante agregar que el artículo 321 encargaba a los ayuntamientos «cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común», y el artículo 335 daba a las diputaciones provinciales el encargo de «promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados».

- La enseñanza de la Constitución en todas las universidades y establecimientos literarios donde se enseñen las ciencias eclesiásticas y políticas.
- El reconocimiento, a favor de todos los españoles, de la libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidades que establezcan las leyes.
- En el «Discurso preliminar a la Constitución de 1812», Agustín de Argüelles señaló que la educación pública es uno de los primeros cuidados que deben ocupar a los representantes de un pueblo grande y generoso. Asimismo, manifestó que el Estado «necesita de ciudadanos que ilustren a la nación y promuevan su felicidad con todo género de luces y conocimientos». Agregó que la educación pública debía ser general y uniforme, «ya que generales y uniformes son la religión y las leyes de la Monarquía española». De otro lado, fundamentó la necesidad de una autoridad centralizada que supervise la instrucción pública a fin de que se formen «verdaderos españoles, hombres de bien y amantes de su patria», lo cual no sucedería si la educación se confiaba «a manos mercenarias, a genios limitados imbuidos de ideas falsas o principios equivocados, que tal vez establecerían una funesta lucha de opiniones y doctrinas». Finaliza Argüelles justificando la ubicación de la libertad de imprenta en el Título IX al definirla como «verdadero vehículo de las luces», precisando que la publicación de ideas y pensamientos que puedan ser útiles y beneficiosos a los súbditos de un Estado es lo que más directamente contribuye a la ilustración y «adelantamiento general» de las naciones, y a la conservación de su independencia⁴.

A pesar de la novedosa regulación del espacio educativo por parte de las Cortes de Cádiz, durante su existencia no llegó a establecerse el marco normativo ni los actos de gobiernos necesarios para hacerla efectiva en la práctica. Solo se dieron algunos esfuerzos aislados, incluso antes de la entrada en vigencia de la Constitución. Por ejemplo, por decreto del 16 de abril de 1811, revocando uno anterior, se mandó

⁴ Argüelles, Agustín de. Ob. cit., pp. 125-126.

reabrir las universidades y colegios; asimismo, por decreto del 10 de enero de 1812 se dispuso la erección de una universidad en el Seminario Conciliar de León de Nicaragua. Días después, el 29 de enero, otro decreto habilitó a los españoles oriundos del África para ser admitidos en universidades y seminarios⁵. También es ilustrativo el decreto del 17 de agosto del 1813 que prohibió los azotes como medio de corrección en los centros de enseñanza⁶. La libertad de imprenta, como parte del Título IX, también fue regulada por el decreto del 10 de noviembre de 1810, señalándose en su preámbulo que la publicación de pensamientos e ideas políticas es no solo un freno a la arbitrariedad de los que gobiernan «sino también un medio de ilustrar a la Nación en general y el único camino para llevar al conocimiento de la verdadera opinión pública»; este decreto fue complementado por otro emitido el 10 de junio de 1813⁷.

Cabe resaltar además que las Cortes establecieron en su seno una Comisión de Instrucción Pública, la cual en 1814 elaboró un proyecto de decreto relativo a la enseñanza pública⁸. También la Comisión de Constitución realizó un proyecto de decreto para la formación de la Dirección General de Estudios que fue distribuido entre los diputados en la sesión del 9 de septiembre de 1813⁹, para una posterior discusión y eventual aprobación. Por otra parte, en 1813 la Secretaría de Despacho de la Gobernación establece una Junta de Instrucción Pública, la cual redactó un informe sobre la reforma general de la educación a cargo del poeta liberal Manuel J. Quintana¹⁰. Estos proyectos no llegaron a buen puerto debido al retorno de Fernando VII al poder y la consecuente abolición de la monarquía constitucional.

Resulta importante resaltar que alguna prensa limeña de la época de las Cortes de Cádiz, especialmente el periódico *El Investigador* (cuyo nombre cambió después a *El Investigador del Perú*), medio de difusión que da origen al periodismo local en el Perú, destacó por su constante preocupación por la educación popular¹¹, sin la cual no podía haber «ciudadanos virtuosos», «útiles al Estado», a sus conciudadanos y

⁵ Cortes Generales (1987). *Colección de decretos y órdenes de las Cortes de Cádiz*. Madrid: Cortes Generales, tomo I, pp. 154, 338-339, 366.

⁶ Cortes Generales. Ob. cit., tomo II, p. 171.

⁷ Cortes Generales. Ob. cit., tomo I, pp. 40-43, tomo II, pp. 889-894.

⁸ Peset, Mariano y José Luis Peset (1992). *Las universidades españolas del siglo XIX y las ciencias*. *Ayer*, 7, 22.

⁹ Cortes de Cádiz. Ob. cit., pp. 6174-6175.

¹⁰ Prieto, Rosario (1998). Liberalismo y magisterio. *Tendencias pedagógicas*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, Número extra, p. 214.

¹¹ Morán, Daniel. «Prensa, difusión y lectura en Lima durante las Cortes de Cádiz, 1810-1814». En VV.AA. *Lima a través de la prensa*. Lima: Colección Historia de la Prensa Peruana 2, 2008, p. 32

a sí mismos¹². Asimismo, se señaló la vinculación de la instrucción con el ejercicio de la libertad de imprenta, tal como fue establecida en el Título IX de la Carta gaditana; al respecto, se dirá en *El Investigador* que la libertad de imprenta permitía la «ilustración del país». También se resaltó en este periódico la importancia de la educación de los niños y de las mujeres; estas últimas porque eran las encargadas de educar a los hijos a fin de que se conviertan en ciudadanos de provecho. De otro lado, desde ese medio se propusieron escuelas para niños pobres¹³. Ciertamente que, por los acontecimientos en la península, estas ideas tuvieron que esperar su plasmación en la realidad.

Durante la segunda vigencia de la Constitución de Cádiz, en el llamado Trienio Liberal (1820-1823), la instrucción pública dependió del sector Gobernación. Asimismo, se puso en vigencia el Reglamento General de Instrucción Pública a través del decreto de las Cortes del 25 de junio de 1821, manteniéndose los principios de enseñanza universal, uniforme y gratuita esencialmente en las primeras letras¹⁴. Fue una época en la que se afianzaron las ideas liberales; por ejemplo, en un catecismo político de 1820 se señalaba que el rey era «un ciudadano como los demás, que recibe su autoridad de la nación»¹⁵. Sin embargo, este modelo liberal tuvo corta vigencia ya que el absolutismo monárquico fue restablecido por segunda vez en 1823. España tendrá que esperar hasta la muerte de Fernando VII en 1833 para reiniciar un proceso de implantación definitiva de un moderno sistema estatal de educación pública.

II. La importación del diseño gaditano de instrucción pública al constitucionalismo peruano inicial, su regulación normativa y su evolución

1. La regulación de la instrucción pública en los textos constitucionales

La relevancia constitucional de la instrucción pública en el Perú se encuentra desde el inicio de nuestra vida independiente en los textos fundamentales de la organización jurídico-política. Así, tenemos en primer lugar a las Bases de la Constitución de 1822, que en su artículo 21 estableció lo siguiente: «La instrucción es una necesidad de todos y la sociedad la debe igualmente a todos sus miembros.

¹² Morán, Daniel. «Educar al pueblo»: Clases populares, cultura política y hegemonía social durante la Independencia en el Perú, 1808-1814». *Illapa*, 5 (2009), p. 38.

¹³ *Ibidem*, pp. 36, 42.

¹⁴ Prieto, Rosario. Liberalismo y magisterio. *Tendencias Pedagógicas*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 1998, Número Extra I, pp. 214-215.

¹⁵ García León, José María. «Educación y enseñanza en Cádiz durante el trienio constitucional» (1820-1823). *Trocadero*, 2 (1990), p. 252.

El Congreso dispondrá lo conveniente para la instrucción primaria y la de ciencias, letras y bellas artes».

Pero será nuestra primera Constitución, de 1823, la que regulará la instrucción pública basándose en el modelo gaditano en su Sección Tercera «De los medios de conservar el gobierno», donde se incorpora el Capítulo III «Educación Pública», de los artículos 181 al 185. Si bien se identifica claramente la influencia de Cádiz, es importante precisar que, a diferencia de la Constitución peninsular en la que se presenta a la instrucción pública esencialmente como un conjunto de prestaciones y líneas organizativas a las que se compromete el Estado, en la Carta del 23 se la consagra como un derecho. Efecto, en el primer artículo se establece que «[I] a instrucción es una necesidad común y la República la debe igualmente a todos sus individuos», para referir en el siguiente artículo los medios por los cuales la Constitución «garantiza este derecho». Dichos medios fueron los siguientes:

- Los establecimientos de enseñanza primaria, de ciencias, literatura y artes
- Los premios que se concedan a la dedicación y progresos distinguidos
- Los institutos científicos donde sus miembros gocen de dotaciones vitalicias competentes
- El ejercicio libre de la imprenta regulado en una ley particular
- La inviolabilidad de las propiedades intelectuales

Por otra parte, en los restantes artículos se señala además que la instrucción pública dependería de los planes y reglamentos generales que decretase el Congreso; que todas las poblaciones de la república tendrían derecho «a los establecimientos de instrucción que sean adaptables a sus circunstancias», ofreciendo universidades en las capitales de departamento y escuelas de instrucción primaria «en los lugares más pequeños»; que en dichas escuelas se enseñaría el catecismo de la religión católica y una breve exposición de las obligaciones morales y civiles, y que se establecería una Dirección General de Estudios que tenga su cargo la inspección de la instrucción pública, bajo la autoridad del Gobierno y la protección especial del Senado.

Debe añadirse que en otras partes de la Constitución de 1823 también encontramos normas relacionadas con la instrucción pública, como el inciso 22) del artículo 60 que establecía que el Congreso tenía la facultad de «[d]ecretar todo lo necesario para la instrucción pública por medio de planes fijos e instituciones convenientes a la conservación y progreso de la fuerza intelectual y estímulo de los que se dedicaren a la carrera de las letras». Asimismo, el inciso 4) del artículo 135 señaló que las juntas departamentales tenían la atribución de cuidar de la instrucción pública.

Por último, el inciso 2) del artículo 140 encargaba a las municipalidades la policía (buen orden, cuidado) de la instrucción primaria.

La importancia de la educación en el nuevo orden republicano se expresa claramente en el discurso en el que la Comisión de Constitución presenta el proyecto de Constitución¹⁶ a nuestro primer Congreso Constituyente. Dicha comisión estuvo compuesta por Toribio Rodríguez de Mendoza, Hipólito Unanue, Carlos Pedemonte, Justo Figuerola, José Faustino Sánchez Carrión, José Gregorio Paredes y Francisco Javier Mariátegui. En efecto, en el mencionado discurso se refiere que sin la ilustración «ni los ciudadanos podrían conocer sus derechos, ni mucho menos defenderlos, careciendo por otra parte de todas las ventajas que proporcionan las ciencias, las buenas letras y las artes», agregándose que la lentitud del progreso de las luces ha ido de la mano con el retardo en la toma de conciencia de la justicia e inviolabilidad de dichos derechos. De otro lado, se justifica la constitucionalización de la educación ya que «[h]abría adelantado poco la República y muy efímeros serían por cierto los ensayos de su libertad, si su carta no consignase algunos artículos capaces de formar el espíritu nacional bajo todos los respectos con que los conocimientos útiles suelen dar impulso a la razón humana». Al final de la fundamentación de este capítulo, la Comisión de Constitución insiste en que «todos los pueblos de la República logren la instrucción necesaria tanto porque les es un derecho indisputable, como porque, naciente todavía el Estado, necesita de que los padres de la patria se contraigan de una manera muy particular a este objeto, certificándose de que el pueblo más pequeño ha conseguido siquiera una escuela para su instrucción primaria y que la capital de cada departamento tiene una universidad bien organizada para el estudio de las ciencias».

Las fuentes anteriormente citadas nos permiten afirmar que el derecho a la educación es el primer derecho constitucional de carácter prestacional que fue reconocido y regulado de manera amplia en la historia constitucional peruana. Ciertamente que, entre lo señalado en el papel y la realidad hubo una brecha enorme, más aún en el caso de la Constitución de 1823, que prácticamente no tuvo vigencia efectiva por el estado de guerra contra España y posteriormente por la dictadura de Bolívar.

Luego de la efímera existencia de la Constitución de 1826, en la que solo se hizo referencia al método de enseñanza pública y al plan de estudios como temas a regular por la Cámara de Censores en el inciso 2) de su artículo 60, la siguiente Constitución de 1828 no consagró a la instrucción pública o educación pública en un título especial, sino como un derecho («garantía» en el lenguaje decimonónico)

¹⁶ Congreso Constituyente. «Discurso con que la Comisión de Constitución presentó el proyecto de ella al Congreso Constituyente». *Pensamiento Constitucional*, 1 (1994 [1823]), pp. 220-222.

regulado escuetamente en el artículo 171: «[La Constitución] [g]arantiza también la instrucción primaria gratuita a todos los ciudadanos; la de los establecimientos en que se enseñen las ciencias, literatura y artes; la inviolabilidad de las propiedades intelectuales y los establecimientos de piedad y beneficencia». Asimismo, el inciso 18) del artículo 48 de la citada Constitución otorgó al Congreso la atribución de «[f]ormar planes generales de educación e instrucción pública, y promover el adelantamiento de las artes y ciencias». Por su parte, el inciso 2) del artículo 75 dio atribución a las juntas departamentales de «[p]romover la educación e instrucción pública, conforme a los planes aprobados por el Congreso». Por último, cabe señalar que en este texto constitucional no se otorga a las municipalidades funciones en materia de instrucción pública.

La Constitución de 1834 ajusta más el ámbito educativo, al referir lacónicamente en su artículo 171 que «[l]a instrucción primaria es gratuita para todos los ciudadanos; y también la científica en las capitales o en el lugar más a propósito de cada departamento». A esta disposición se acompañó otra en el inciso 16) del artículo 51 según la cual el Congreso tenía la atribución de «[f]ormar planes generales de educación e instrucción pública para los establecimientos dotados de los fondos nacionales», condicionando entonces la planificación educativa a la existencia de recursos públicos.

Posteriormente, la Ley Fundamental de la Confederación Perú-Boliviana de 1837 dispuso en el inciso 18) de su artículo 30 que era atribución del Protector «[i]nicar ante las legislaturas de las repúblicas confederadas proyectos de ley relativos a la educación pública». Por su parte, el inciso 8) del artículo 14 tenía una curiosa disposición que establecía que un individuo podía ser senador del Poder Legislativo General, a pesar de no cumplir con el requisito de tener determinada renta o ingreso, si se hubiese distinguido «en la educación de la juventud, en alguno de los establecimientos públicos, al menos por cuatro años, a juicio del Gobierno de cada república».

La Constitución de 1839 garantizó en su artículo 174 la instrucción primaria gratuita a todos los ciudadanos, además de los establecimientos en que se enseñen las ciencias, literatura y artes; por la forma de redacción de esta norma, la gratuidad solo era explícita para la primera enseñanza. De otro lado, según el inciso 11) del artículo 55, el Congreso tenía la atribución de «[f]ormar planes generales de enseñanza para todo establecimiento de educación e instrucción pública», mientras que el inciso 31) del artículo 87 daba al presidente de la República la atribución genérica de cuidar de la instrucción pública, así como la de realizar las alteraciones que crea convenientes a los reglamentos y planes de enseñanza hasta que se diera por el Congreso el plan de educación nacional.

Para finalizar este recorrido por las disposiciones constitucionales sobre instrucción pública en la primera mitad del siglo XIX, debemos anotar que la garantía consagrada en el artículo 174 de la Carta de 1839 se reiteró, con un contenido similar, en el Estatuto Provisorio de 1855 (artículo 21), la Constitución de 1856 (artículo 23) y la Constitución de 1860 (artículo 24). Asimismo, lo que entendemos ahora como libertad de enseñanza fue elevada a rango constitucional a partir de las dos últimas Cartas citadas, al reconocerse que «[t]odos los que ofrezcan las garantías de capacidad y moralidad prescritas por la ley, pueden ejercer libremente la enseñanza y dirigir establecimientos de educación bajo la inspección de la autoridad» (artículos 24 y 25, respectivamente).

Por último, consideramos importante hacer referencia a una consecuencia relevante de la instrucción primaria en el espacio político: el ejercicio de la ciudadanía. Sobre el particular, la Constitución de 1823 señalaba en el inciso 3) de su artículo 17 que para dicho ejercicio se debía saber leer y escribir, pero esta exigencia fue postergada hasta después del año 1840. La Constitución de 1826 no consagró esta excepción en el inciso 3) de su artículo 14, exigiéndose saber leer y escribir sin más, mientras que el inciso 4) del artículo 13 de la Carta de 1828 fijó una excepción temporal a favor de los indígenas según lo que regulara la ley de elecciones. Posteriormente, el inciso 2) del artículo 8 de la Constitución de 1839 (la Carta anterior de 1834 no reguló este tema) estableció que para el ejercicio de la ciudadanía se requería «[s]aber leer y escribir, excepto los indígenas y mestizos hasta el año 1844, en las poblaciones donde no hubiere escuelas de instrucción primaria». El siguiente texto constitucional, de 1856, estableció para el ejercicio del sufragio popular el requisito de la lectoescritura como alternativo a otros: ser jefe de taller, tener una propiedad raíz o haberse retirado, conforme a ley, después de haber servido en el ejército o la armada (artículo 37). Esta fórmula fue reiterada en la Constitución de 1860, y se reemplazó la última alternativa de la Carta anterior por la de pagar al tesoro público alguna contribución (artículo 38); sin embargo, en 1895 esta disposición constitucional fue modificada, y se estableció como único requisito para el sufragio el saber leer y escribir.

En resumen, el capítulo sobre instrucción pública de la Constitución de Cádiz que consagraba una educación pública generalizada, planificada y centralizada, fue adoptado en el Perú desde los inicios de la República. De todos los textos constitucionales del siglo XIX descritos en los párrafos precedentes, la primera Carta de 1823 fue la que se acercó más a la fórmula gaditana. Si bien en las posteriores constituciones del siglo antepasado no se mantuvo un capítulo especial para la educación pública (se tendrá que esperar más de cien años para ello, con la Constitución de 1933), su tendencia a la generalización y su planificación centralizada

desde el Estado sí serán propósitos que de alguna manera se mantendrán en nuestro constitucionalismo inicial y se asentarán con el transcurso del tiempo. Ello lo podremos apreciar a continuación.

2. Regulación normativa y evolución de la instrucción pública en la primera mitad del siglo XIX

Para tener una idea clara de cómo funcionaba la impartición de estudios en el Perú al cambiar de virreinato a república a inicios de la década del veinte del siglo XIX, debemos tener un alcance general de la organización educativa establecida por las Reformas Borbónicas de mediados del siglo XVIII.

Al respecto, cabe señalar en primer lugar que la educación en el virreinato tenía el objetivo esencial de educar y formar a un buen cristiano e instruirlo en determinadas prácticas letradas según su estatus social¹⁷. Es por ello que la Iglesia tuvo un rol importante en el espacio educativo, como lo menciona por ejemplo el historiador Rubén Vargas Ugarte, S.J., quien afirma que en el siglo XVII, con el establecimiento de las órdenes jesuita y betlemita, «la enseñanza primaria recibió un notable impulso porque estas dos órdenes, donde quiera que tuvieron domicilios, abrieron escuelas de primeras letras». Asimismo, este historiador jesuita refiere que era la autoridad eclesiástica la que autorizaba la apertura de una escuela primaria y el ejercicio de la enseñanza «después de una breve información sobre las calidades del pretendiente y su aptitud para desempeñar el oficio de maestro»¹⁸.

Los establecimientos de instrucción se dividían en tres niveles: la instrucción elemental dedicada a la enseñanza de las primeras letras; la instrucción intermedia, compuesta por las aulas de latinidad, los colegios menores y mayores, y los seminarios; y la instrucción superior con las universidades. Los planes de estudios de los colegios y la universidad podían ser muy parecidos y, en la práctica, la función docente de la segunda estuvo restringida, y se limitó al dictado de algunas cátedras y a otorgar grados académicos¹⁹.

Existía una gran brecha entre la instrucción elemental respecto de la instrucción intermedia y la superior, debido a las diferencias en las materias de estudio, la forma de organización y los requisitos de ingreso. Estas diferencias también se reflejaban

¹⁷ Loayza Pérez, Alex. *La política educativa del Estado peruano y las propuestas educativas de los Colegios de San Carlos y Nuestra Señora de Guadalupe. Lima, 1820-1857*. Tesis para optar el título de Licenciado en Historia. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2006, p. 24.

¹⁸ Vargas Ugarte, Rubén. «La instrucción primaria en el Perú virreinal». *Fénix. Revista de la Biblioteca Nacional*, 22, (1972), pp. 163-164. Lima: Instituto Nacional de Cultura.

¹⁹ Loayza Pérez, Alex. Ob. cit., pp. 24, 30.

en los profesores, ya que los maestros de escuela no tenían una buena preparación a diferencia de los catedráticos y eclesiásticos, y además estos últimos tenían un alto estatus social a diferencia de los primeros²⁰. Sobre el particular, como apunta Pablo Macera²¹, había un «déficit crónico» de maestros primarios, su actividad no tenía reconocimiento social y era mal pagada²².

Por otra parte, la educación se circunscribía esencialmente a las urbes, en las que los pobladores que no pertenecían a la elite accedían a ella por iniciativa de las órdenes religiosas, algunas autoridades eclesiásticas y civiles, y fundaciones de caridad. Entre este sector de la población, al parecer, se extendió más la enseñanza de la lectura mediante la literatura religiosa (por ejemplo catecismos de doctrina cristiana) y en menor medida la escritura; ello por cuanto la primera implicaba la inversión de menos tiempo y dinero a diferencia de la segunda, en la que se necesitaba materiales (por ejemplo papel) y mayor práctica. Sin embargo, estaba prohibida la admisión a los colegios o a la universidad de los mestizos, sambos, mulatos y cuarterones, aunque en la práctica esta norma no habría sido aplicada rígidamente; solo podían acceder a estos establecimientos de enseñanza la elite criolla o indígena²³.

Las ideas de la Ilustración en el siglo XVIII motivarán ciertos cambios en el espacio educativo. Desde un punto de vista meramente conceptual, se manifestó la necesidad de la educación para ilustrar y civilizar a las poblaciones; la civilización era sinónimo de laboriosidad y estabilidad política, mientras que la barbarie lo era de la ociosidad y anarquía, «de allí que la educación debía servir para mejorar la productividad económica y la adaptación del individuo a la sociedad». Ahora bien, este afán civilizador no iba de la mano con una mayor participación política de la población sino, por el contrario, con el afianzamiento de la autoridad real absoluta. En efecto, los autores ilustrados del Antiguo Régimen asignaron a la educación un papel de adoctrinamiento político de sumisión a la monarquía, para inculcar la obediencia de las masas²⁴.

En este nuevo contexto ideológico, en el ámbito educativo las Reformas Borbónicas tuvieron la finalidad de recobrar la autoridad estatal frente a la Iglesia.

²⁰ *Ibidem*, p. 24.

²¹ Macera, Pablo. «Noticias sobre la enseñanza elemental en el Perú durante el siglo XVIII». *Revista Histórica* XXIX (1996), pp. 327-376. Lima: Academia Nacional de Historia.

²² *Ibidem*, p. 329.

²³ Loayza Pérez, Alex. *Ob. cit.*, pp. 26-29.

²⁴ Newland, Carlos. «La educación elemental en Hispanoamérica: Desde la Independencia hasta la centralización de los sistemas educativos nacionales». *Hispanic American Historical Review*, 71, 2 (1991), pp. 337, 341-342.

Un acontecimiento relevante que contribuyó a este propósito fue la expulsión de la Compañía de Jesús en 1767, ya que el Estado asumió el control de las escuelas y colegios jesuitas, y de sus recursos. Sin embargo, estas medidas no fueron exitosas por las resistencias que ocasionaron, por la falta de recursos económicos y el agravamiento de los problemas políticos de la Metrópoli. Asimismo, además de lo anteriormente señalado, se crearon nuevos colegios a cargo del Estado y se promovió la creación de escuelas para los sectores populares e indígenas²⁵. De otro lado, a fines del siglo XVIII las autoridades civiles, como los intendentes, daban las autorizaciones para la apertura de escuelas y para ejercer la enseñanza, facultad que antes solo era ejercida por las autoridades eclesiásticas²⁶.

Con relación a las universidades, en el siglo XVIII estaban en decadencia, la cual se atribuía a la diversidad de escuelas de pensamiento alentada por la presencia de los colegios mayores o de las órdenes religiosas en el ámbito universitario (especialmente los jesuitas), así como al escolasticismo reinante. Respecto de esta situación, los primeros Borbones, antes de reformar las universidades, prefirieron crear instituciones paralelas como las academias o los colegios de cirugía. Adentradas las ideas ilustradas, Carlos III tratará de impulsar reformas que al final no fueron trascendentales²⁷. Por ejemplo, en 1771 se establecieron las «Constituciones Nuevas» para la Universidad de San Marcos de Lima, aumentando la injerencia del virrey en el gobierno de la institución, otorgando mayores atribuciones al rector, reduciendo las cátedras y proponiéndose un nuevo plan de estudios, entre otros aspectos. No obstante, este cuerpo normativo (abolido en 1788) y otras medidas posteriores que intentaron imponerse no se cumplieron debidamente por la falta de recursos económicos, por el rechazo proveniente del claustro universitario, por la resistencia de la Iglesia y, ulteriormente, por el temor a la difusión de ideas revolucionarias francesas²⁸.

Por último, cabe resaltar que las reformas educativas de los Borbones tuvieron un éxito relativo en el Convictorio de San Carlos y en el Colegio de Medicina de San Fernando. Como se sabe, en el primero se formó la generación de intelectuales de la Independencia bajo el rectorado del clérigo Toribio Rodríguez de Mendoza, quien ejerció el cargo entre 1786 y 1817. En San Carlos se implementó el plan de estudios de San Marcos de 1771 que introdujo importantes innovaciones en los estudios filosóficos, teológicos y jurídicos, tendencia que se continuó en el propio

²⁵ Loayza Pérez, Alex. Ob. cit., p. 41.

²⁶ Vargas Ugarte, Rubén. Ob. cit., pp. 164-165.

²⁷ Peset, Mariano y Pilar Mancebo. «Carlos III y la legislación sobre universidades». *Documentación Jurídica*, XV, 57 (1988), pp. 19-24. Madrid: Ministerio de Justicia.

²⁸ Loayza Pérez, Alex. Ob. cit., pp. 41-42.

plan del colegio de 1787. Por ejemplo, en el caso del derecho, no solo se estudió el derecho romano sino también el derecho español e indiano, y se incorporó como sustento filosófico-jurídico el derecho natural racionalista de Johan Gottlieb Heinecke, más conocido como Heinecio²⁹.

En suma, como se ha podido apreciar en los párrafos precedentes, las ideas de la Ilustración, mediatizadas por la religión católica (es decir, una Ilustración católica), si bien manifestaron una mayor preocupación por la educación civilizadora del pueblo pero sin hacerlos partícipes de la vida política, en la práctica tuvieron un impacto limitado en la sociedad virreinal y además circularon en un ambiente muy restringido³⁰.

Tras la Independencia, como refiere Carlos Newland, «se produjo una verdadera ola de optimismo pedagógico en las nuevas naciones» y agregó que «los pensadores y políticos locales reclamaban para sus pueblos la educación que los liberaría de la ignorancia impuesta por los españoles»³¹. El nuevo Estado republicano se convertiría en el actor principal de la educación, en reemplazo de la Iglesia y del Estado del Antiguo Régimen. Como anota José Ragas, para las nuevas autoridades republicanas la educación debía favorecer la movilidad social, ayudar a identificar a los ciudadanos con el Estado e impulsar la integración nacional en torno al Estado-nación mediante las escuelas y sus maestros, y hacer posible la profesionalización de los cuadros de funcionarios necesarios para la expansión del Estado. Agrega este historiador peruano que «el nuevo sistema educativo nacional instaurado a partir de 1821 pretendía solucionar estas dificultades, así como otorgar instrucción sin distinción de clases, para que la sociedad pudiese contar con ‘ciudadanos más que vasallos, trabajadores más que literatos’, de modo que incluso ‘los hijos del pobre como los del rico sepan leer, escribir y contar’»³². Ciertamente que este mensaje igualitario tendría dificultades para instaurarse en los hechos, más aún si el discurso educativo de la naciente república, si bien «no restringía la instrucción a ningún grupo social o racial en particular, [...] tampoco incluía una preocupación especial por aquellos grupos que habían tenido menos acceso a la educación formal, como los indígenas y los negros»³³.

²⁹ *Ibidem*, pp. 42-43.

³⁰ *Ibidem*, p. 47.

³¹ Newland, Carlos. *Ob. cit.*, p. 337.

³² Ragas, José. «Leer, escribir, votar. Literacidad y cultura política en el Perú (1810-1900)». *Histórica*, XXXI, 1 (2007), 111-112.

³³ Espinoza, Grover Antonio. «Libros escolares y educación primaria en la ciudad de Lima durante el siglo XIX». *Histórica*, XXXI, 1 (2007), p. 140.

Uno de los primeros retos de la flamante república fue el analfabetismo, problema de tal magnitud que, como hemos visto, los textos constitucionales del siglo XIX postergaron el requisito de la lectoescritura para el ejercicio del sufragio o lo hicieron alternativo a otros requisitos. Los constituyentes, siguiendo el modelo de Cádiz, promovieron el establecimiento generalizado de escuelas de primeras letras pero, a la vez, fueron conscientes de que su implementación no contribuiría a la superación del analfabetismo en el corto plazo. Como afirma José Ragas, «la exclusión de los iletrados planteaba serias dificultades para la legitimidad de las elecciones»³⁴.

El endeble Estado republicano inicial no contaba con los recursos humanos ni con la infraestructura para llevar a la práctica el plan educativo consagrado en los textos constitucionales. Por ello, acogió una atractiva metodología de enseñanza: el método lancasteriano, llamado así porque se reconoce como su creador al inglés Joseph Lancaster. Juan Fonseca refiere que las escuelas lancasterianas buscaban educar a una gran masa de niños invirtiendo pocos recursos humanos y financieros, pudiendo ser regentadas por un solo maestro. Este historiador describe a continuación el método de la siguiente manera: «El profesor instruía a los niños mayores quienes luego compartían la lección del día con un grupo de alumnos más pequeños (no mayor de una docena), quienes repetían la lección en voz alta y al unísono. Además, la enseñanza se complementaba con una serie de letreros y mapas colocados en las paredes»³⁵. El referido método educativo fue introducido en el Perú por el misionero y educador protestante escocés Diego Thomson, contó con el patrocinio de San Martín y posteriormente de Bolívar, y se mantuvo oficialmente hasta mediados del siglo XIX. No obstante, el entusiasmo por este novedoso método decayó y la prometida expansión de la educación elemental no se llevó a cabo, sobre todo a nivel de la población rural. La carencia de institucionalidad estatal, que implicaba escasez de recursos y de un cuerpo extendido de funcionarios y maestros del ramo de instrucción pública, fue el motivo principal.

Respecto de la regulación normativa, debe señalarse que la instrucción pública no tuvo un reglamento general durante la primera mitad del siglo XIX. Si bien las escasas y dispersas normas que se dieron en este periodo trataron de ser un reflejo del modelo gaditano heredado en los textos constitucionales, no fueron cuerpos normativos sistematizados. Será recién a partir de los gobiernos de Ramón Castilla, como veremos más adelante, en que se empezará a dar una legislación que regule

³⁴ Ragas, José. Ob. cit., p. 131.

³⁵ Fonseca, Juan. «Sin educación no hay sociedad»: Las escuelas lancasterianas y la educación primaria en los inicios de la República (1822-1826). En Scarlett O'Phelan Godoy (comp.). *La Independencia en el Perú. De los Borbones a Bolívar*. Lima: Instituto Riva-Agüero PUCP, 2001, p. 270.

de una manera más detallada el ideal de una instrucción pública generalizada, planificada y centralizada. Lo mismo podemos decir de las decisiones de gobierno de este periodo.

Por ejemplo, durante los periodos presidenciales de Agustín Gamarra se fundaron colegios en algunas provincias, se efectuaron cambios en la administración de los planteles, se fijó su número y los cursos que se dictarían, se dictaron algunas reglas referentes al año escolar y a la docencia, y se estableció como requisito indispensable para ingresar a las aulas de latinidad la aprobación de los estudios primarios. Asimismo, Andrés de Santa Cruz, como Protector de la Confederación Perú-Boliviana, dio un reglamento de funcionamiento y organización de las escuelas de primeras letras y aulas de latinidad para la ciudad de Lima y demás distritos urbanos, en el que se establecieron dos escuelas normales y ocho escuelas de primeras letras, así como los requisitos para ser preceptor, los requisitos para el ingreso de los alumnos y sus obligaciones, la determinación de los libros, útiles y mobiliario que debía usarse en las escuelas, entre otros aspectos³⁶.

De otro lado, desde el punto de vista de la organización de los asuntos educativos, es importante señalar que el primer organismo directivo republicano fue la Junta Conservadora del Método Lancasteriano de 1822. Posteriormente, la Dirección General de Estudios creada por la Constitución de 1823 recién entró en funciones en 1825 cuando se convocó a sus miembros y al mismo tiempo se establecieron direcciones en los departamentos. Al año siguiente se creó una Inspección de Instrucción Pública encargada de la parte gubernativa y económica de los establecimientos de instrucción en general (escuelas y colegios mayores); sin embargo, esta dependencia careció de un cuerpo de inspectores especializados en provincias, por lo que su labor efectiva estuvo limitada a Lima. Cabe puntualizar que, pese a la inestabilidad política, esta inspección pudo mantener sus funciones y, además, las personas a cargo se mantuvieron en sus puestos, como fueron los casos de Nicolás de Piérola, inspector de instrucción pública, y de José Francisco Navarrete, encargado de la dirección de instrucción primaria³⁷.

También es importante anotar que en estos primeros lustros republicanos el ramo de instrucción pública estuvo esencialmente a cargo del Ministerio de Gobierno. Es por ello que las prefecturas y subprefecturas, dependientes de dicho ministerio, ejecutaban las disposiciones sobre instrucción y cumplían labores de inspección.

³⁶ Guerra Martinière, Margarita y Lourdes Leiva Viacava. *Historia de la educación peruana en la República (1821-1876)*. Lima: UNIFE – Fondo Editorial de la Biblioteca Nacional, 2001, pp. 14-15.

³⁷ Loayza Pérez, Alex. Ob. cit., pp. 68-69.

Estas instancias también prestaban ayuda en la recaudación de rentas y se les encargó la provisión de becas de estudios. Eran el vínculo del Estado con las escuelas y colegios, y a ellas se dirigían los que regentaban estos establecimientos de enseñanza a fin de hacer saber cualquier problema o plantear una consulta. Sin embargo, los prefectos y subprefectos no fueron funcionarios adecuados para la tarea de inspección educativa dadas sus múltiples ocupaciones, la inestabilidad de sus puestos, así como su falta de preparación técnica³⁸.

Por otra parte, el cambio del virreinato a la república supuso que la Iglesia dejara de ser la principal gestora de la educación, más ello no implicó un apartamiento absoluto de esta gestión ni su extrañamiento de los contenidos educativos. Un primer dato lo tenemos en el hecho de que los textos constitucionales reconocían que el Estado protegía a la religión católica y, en la mayoría de dichos textos, no permitió el ejercicio público de otra religión. Como segundo dato, desde 1822, el gobierno central dispuso en más de una ocasión que los conventos abrieran escuelas gratuitas de primeras letras y que un sacerdote se hiciera cargo de la enseñanza en cada una de ellas; asimismo, en el plan de estudios de 1836 dado para las escuelas elementales de Lima se incluyó la doctrina católica entre las materias de enseñanza y, en general, se siguió la práctica de la época virreinal de enseñar a leer a los niños utilizando textos religiosos³⁹.

La escasa, dispersa y asistemática normatividad y acciones de gobierno relativas a la instrucción pública fue una situación que se revirtió durante los gobiernos de Ramón Castilla. Al respecto, un circular del 21 de junio de 1850, instruyendo a los prefectos a difundir y hacer cumplir el Reglamento General de Instrucción Pública el 14 de junio de 1850 —que se analizará más adelante—, refiere que la administración pública del ramo de educación ha estado «casi intacta desde el principio de nuestra emancipación»⁴⁰.

Durante su primer gobierno, en agosto de 1846, ante la necesidad de uniformizar la enseñanza en todo el país y debido a que el Congreso no disponía de tiempo necesario para dar las normas respectivas, dispuso la formación de una comisión que elabore el plan general de instrucción para todo el país⁴¹. La mencionada comisión concluyó sus labores el 20 de septiembre de 1847 y entregó las «Bases del Plan de Instrucción», insumo que serviría para la elaboración de un reglamento

³⁸ *Ibidem*, p. 68.

³⁹ Espinoza, Grover Antonio. *Ob. cit.*, pp. 141-142.

⁴⁰ Oviedo, Juan. *Colección de leyes, decretos y órdenes publicadas en el Perú desde el año de 1821 hasta el 31 de diciembre de 1859*. Lima: Felipe Bailly Editor, 1862, tomo IX, p. 235.

⁴¹ Guerra Martinière, Margarita y Lourdes LeivaViacava. *Ob. cit.*, p. 16.

de instrucción pública que sería revisado por el gobierno y aprobado posteriormente por el Congreso⁴².

El gobierno sometió al Congreso la propuesta pero, ante la demora, y en ejercicio de la atribución señalada en el inciso 31) del artículo 87 de la Constitución de 1839 entonces vigente (que daba la atribución al Presidente de la República de «hacer en los reglamentos y planes de enseñanza las alteraciones que crea convenientes, hasta que se dé por el Congreso el plan de educación nacional»), se promulgó un Reglamento General de Instrucción Pública el 14 de junio de 1850⁴³, de carácter transitorio. Se trata de la primera norma que reguló de manera amplia y completa la instrucción pública en el país.

En dicho reglamento, como disposiciones generales, se dispuso lo siguiente:

- La enseñanza era pública o privada. La primera se ofrecía en los «establecimientos costeados por la nación», mientras que la segunda era brindada por «empresas particulares».
- Se exigió «examen y aprobación en las materias de enseñanza» para todo empleo público, cargo o comisión.
- La instrucción pública se dividió en tres grados: escuelas (primer grado), colegios menores (segundo grado), y colegios mayores y universidades (tercer grado).
- En toda escuela o colegio «se comunicará educación moral y religiosa, cuidándose por quienes corresponda de la pureza de la doctrina y efectividad de la enseñanza».

Las escuelas fueron de primer y segundo orden. En ambas se enseñaba a leer y escribir pero diferían en que en la primera se enseñaban algunas materias más complejas en ausencia de colegios menores, como por ejemplo la teneduría de libros y elementos de economía política, «acomodándose para ello a la inteligencia de los niños». Asimismo, se dispuso que en toda parroquia haya un número de escuelas gratuitas bajo la inspección del gobierno.

En los colegios menores se enseñaban, entre otras materias, reglas generales de literatura castellana; las lenguas francesa, inglesa y latina; geografía universal antigua y moderna, «con mucha extensión la de la América, en especial la del Perú»; elementos de matemáticas puras; rudimentos de física, de química y de historia natural; reglas de higiene privada, y «las disposiciones de nuestra Constitución política».

⁴² Loayza Pérez, Alex. Ob. cit., p. 104.

⁴³ Oviedo, Juan. Ob. cit., pp. 228-235.

Esta última materia es relevante porque, como se ha mencionado anteriormente, en la Constitución de Cádiz se dispuso que su contenido sea enseñado en los establecimientos educativos, regulación que no se reiteró expresamente en los textos constitucionales del siglo XIX. Por su parte, los colegios mayores estuvieron destinados al «complemento de la instrucción científica, enseñándose en ellos las ciencias y la literatura con la posible extensión, e indispensablemente filosofía, matemáticas y física»; también se permitió la existencia de colegios mayores especiales, destinados a la enseñanza de ciencias particulares, como por ejemplo las ciencias médicas. Se dispuso además que las ciencias eclesiásticas se enseñen en los seminarios que debía haber en cada una de las diócesis.

Por último, en el caso de las universidades, se estableció que todas ellas formen un solo cuerpo cuyo centro era la Universidad de San Marcos de Lima. Asimismo, se fijaron las siguientes facultades para esta universidad: Ciencias Eclesiásticas, Derecho, Medicina, Matemáticas, Ciencias Naturales, y Filosofía y Humanidades. Se señaló también que la enseñanza en las universidades sería dada por sus catedráticos.

Respecto de la organización del ramo de instrucción pública, se estableció en primer lugar que correspondía al gobierno a través del Ministerio de Instrucción y se regía por el reglamento de 1850 hasta que el Congreso diera el plan general de educación. En segundo lugar, se creó una Junta Central de Instrucción con facultades esencialmente de inspección; también se establecieron juntas de instrucción para los mismos fines en cada capital de departamento y de provincia, así como en las parroquias en el caso de las escuelas gratuitas que en ellas se establezcan. Sin embargo, cabe resaltar que el reglamento también estableció que los prefectos tenían «la inspección superior inmediata en los establecimientos de sus respectivos territorios», y se agregó que a ellos «toca procurar la propagación de la instrucción, cuidar del mejor arreglo de los establecimientos destinados a este objeto y de velar por el exacto desempeño de las juntas y demás empelados del ramo»; asimismo, a ellos y a los subprefectos, gobernadores «y demás funcionarios políticos» se les encargaba especialmente la ejecución del reglamento de 1850.

Desafortunadamente, debido a que no se estableció un sistema de subordinación entre las juntas de los diversos niveles territoriales, lo que no generó una unidad de actuación, así como a que sus miembros no le otorgaron el tiempo necesario porque daban prioridad a otras ocupaciones y a que no actuaron con la celeridad debida, mediante el decreto del 12 de agosto de 1851 se derogó el Capítulo V del Reglamento General de Instrucción Pública del 14 de junio de 1850 que regulaba a las referidas juntas⁴⁴.

⁴⁴ Oviedo, Juan. Ob. cit., p. 237.

Finalmente, es importante mencionar que el reglamento de 1850 dedicó capítulos a la regulación de la educación privada, al régimen de los profesores y a las rentas destinadas a la instrucción pública. Asimismo, precisó que era «obligación sagrada de los padres el dar a sus hijos una educación conveniente», para lo cual las juntas tenían el deber de compeler a las familias el cumplimiento de esta obligación; este deber se extendió a las autoridades locales y a los párrocos, «quienes en cumplimiento de su ministerio exhortarán a los fieles constantemente y sobretodo en los domingos y días feriados, después de la explicación del evangelio».

Nuestro recorrido termina con el Reglamento General de Instrucción Pública del 7 de abril de 1855⁴⁵, también dado por Castilla luego de la victoria de la revolución liberal contra el gobierno de Echenique, que remplazó al reglamento de 1850 y estuvo vigente hasta 1876, año en el que el presidente Manuel Pardo puso en vigencia un nuevo reglamento del ramo.

Este nuevo reglamento dividió la instrucción pública en tres grados: La instrucción popular (escuelas), la instrucción media (colegios) y la instrucción profesional o especial (universidades e institutos o escuelas). Asimismo, se mantuvo la distinción entre establecimientos nacionales y particulares, ambos sometidos a la inspección estatal.

De otro lado, a nivel orgánico se creó la Dirección General de Estudios, bajo las órdenes inmediatas del Ministerio de Instrucción Pública. Tenía competencia sobre todos los establecimientos nacionales y particulares, y estuvo compuesta por un director, un inspector y un secretario, nombrados por el gobierno de entre los profesores. Esta dirección tenía atribuciones de planeamiento (por ejemplo formar el proyecto de plan general de instrucción pública; informar al ministerio sobre los establecimientos que debían erigirse, reformarse o cerrarse; intervenir en la provisión de cátedras o proponer la distribución de las rentas destinadas a la instrucción en el presupuesto), directivas (v. gr. dirigir circulares a las comisiones de instrucción pública sobre las bases de la disciplina, distribución del tiempo, métodos de enseñanza, etcétera, o aprobar los presupuestos de los colegios, universidades e institutos), de inspección (por ejemplo autorizar las obras de texto o los programas), administrativas (v. gr. conservar las listas de los alumnos aprobados en el examen anual o revisar los expedientes para los grados académicos antes de que sean conferidos por la universidad) y disciplinarias (por ejemplo intervenir en la remoción de profesores), entre otras.

⁴⁵ *Ibidem*, pp. 242-251.

En un segundo nivel estaban las comisiones de instrucción pública departamentales, provinciales y parroquiales. En las dos primeras participaban el prefecto y el subprefecto, respectivamente. Tenían facultades de inspección y algunas administrativas en su circunscripción, como por ejemplo nombrar suplentes en las vacantes de profesores o expedir el título a los maestros de escuela en el caso de las primeras; proveer interinamente la vacante de las escuelas o aprobar los presupuestos hechos por las comisiones parroquiales en el caso de las segundas; y recaudar los fondos propios o fiscales de la escuela y distribuirlos, en el caso de la tercera.

Dentro de la instrucción popular se incorporó a la escuela normal, las escuelas de primeras letras, las escuelas de artes y oficios, y las escuelas de infancia. La escuela normal era el modelo de las escuelas de primeras letras y se dedicaba a formar buenos maestros; debía establecerse en la capital de la república. En las escuelas de primeras letras se debía enseñar, en lo posible, el catecismo religioso y político, lectura y escritura, aritmética práctica y nociones de gramática castellana. Asimismo, se estableció la obligación de los padres de enviar a las escuelas nacionales a sus hijos desde la edad de siete años, y a los guardadores y patronos la de enviar a sus pupilos y sirvientes, respectivamente, menores de 14 años, siempre que no acreditaran dar educación en sus casas o escuelas particulares. Si faltaban a este deber, debían pagar una multa de uno a diez pesos. Se consagró también la instrucción popular gratuita para los pobres, a los que se les facilitarían libros y cuantos auxilios permitiera la situación económica de la escuela. Por último, debe resaltarse que el reglamento fomentaba la propagación de escuelas de infancia para cuidar niños pobres de 3 a 6 años, privilegiándose en ellas la educación física y las prácticas piadosas.

Respecto de la instrucción media, se estableció en primer lugar que ningún alumno podía ser admitido a los colegios si no aprobaba las materias de doctrina cristiana, lectura, escritura, nociones de gramática castellana y aritmética práctica. De otro lado, el reglamento señaló que este nivel de instrucción se dividía en siete clases: en la primera se perfeccionaba la instrucción popular y en las seis siguientes se daba la instrucción media, la cual constaba de clases superiores e inferiores, y de cursos obligatorios y voluntarios.

En el ámbito de la instrucción profesional o especial, la universidad fue definida como la reunión de las siguientes facultades: Teología, Jurisprudencia, Medicina, Filosofía y Letras, y Matemáticas y Ciencias Naturales. Asimismo, se señaló que la universidad estaba compuesta por las siguientes personas: El rector, los profesores titulares de las facultades, los doctores, los licenciados, los bachilleres incorporados a su claustro y los alumnos. El reglamento también fijó normas sobre el régimen directivo de la universidad, el régimen de los profesores, las funciones de la universidad, y estableció los cursos por facultades.

Por otra parte, los institutos o escuelas eran los establecimientos destinados a la educación científica de algunas profesiones. Aquí se agrupaban al Instituto Militar, el Instituto de Ingenieros, la Escuela Náutica, la Escuela de Pintura y Dibujo, la Escuela de Minería y la Escuela de Agricultura. Para ser admitido se requería haber sido examinado en la instrucción popular y en aquella parte de la instrucción media que fuere necesaria para entender los principios de la profesión «y ejercerla con el lustre debido».

Finalmente, cabe mencionar que el reglamento de 1855 también incorporó disposiciones sobre las características de la educación (moral, intelectual, estética y física), régimen disciplinario de los alumnos, métodos de enseñanza, regulación de las cátedras, régimen de exámenes y asistencia a clases, administración de las rentas, entre otros temas.

III. Palabras finales

A lo largo del presente artículo hemos podido apreciar que las normas sobre instrucción pública de la Constitución de Cádiz fueron importadas sin mayores resistencias por el constitucionalismo peruano inicial de la primera mitad del siglo XIX (y más allá), debido a que la sociedad peruana de esa época era compatible con las dosis de tradición y modernidad que tenían dichas normas, que combinaban el elemento de la moral católica como uno de los pilares de la enseñanza con elementos del Estado moderno posterior al Antiguo Régimen relativos al carácter generalizado, centralizado y planificado de la educación.

Esta importación se dio desde la primera Carta de 1823 que dedicó un título especial al tema educativo, tal como la Carta gaditana, y aunque en posteriores textos constitucionales estas normas se redujeron cuantitativamente, las líneas maestras del diseño se mantuvieron, lo cual pudo apreciarse también en las dispersas y escasas normas y disposiciones gubernativas del periodo estudiado.

Es por ello que podemos afirmar que el derecho a la educación es el primer derecho constitucional de carácter prestacional que fue reconocido y regulado de manera amplia desde los inicios de la historia constitucional peruana.

Sin embargo, la inestabilidad política de las primeras décadas de vida independiente, que conllevó a la falta de institucionalidad y a la escasez de recursos públicos y de funcionarios especializados en el ramo de educación, trajo como consecuencia que la implementación del diseño constitucional nacional de la instrucción pública, heredado de Cádiz, se postergara hasta que se consiguiera cierta tranquilidad política y bonanza económica, lo que sucedió recién a mediados del siglo XIX.

en los gobiernos de Ramón Castilla, en los cuales se expidieron los primeros reglamentos que regularon de manera integral y sistemática a la instrucción pública. Ciertamente que con ello no se resolvieron los problemas de la educación pero fue un importante impulso normativo.

De esta manera, podemos afirmar que el Perú, así como otras naciones americanas, celebran en este año 2012, del Bicentenario de la Constitución de Cádiz, un legado concreto recibido de ella: los principios y normas fundamentales que consagraban una educación para todos, que incorporaron a sus derechos patrios inmediatamente después de convertirse en repúblicas y que prevalece hasta hoy en el Estado social y democrático de derecho.