

# GRANDEZA Y MISERIA DE LOS LIBERALES ESPAÑOLES ANTE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA (1834-1857)

*Greatness and poverty of the Spanish liberals  
in the presence of secondary education (1834-1857)*

Manuel DE PUELLES BENÍTEZ  
UNED

Fecha de aceptación de originales: Junio de 1998  
Bibliid. [0212-0267 (1998) 17; 53-69]

RESUMEN: Paradójicamente, los gobiernos liberales españoles de mitad del siglo XIX no se ocuparon debidamente de la instrucción pública, y en especial de la segunda enseñanza. Ésta es la conclusión a la que se llega en este artículo, después de analizar diversos escritos de los principales intérpretes de la política educativa liberal de ese tiempo, así como de los documentos legislativos más significativos. Desde Gil y Zárate a Posada Herrera, y a través de las Sesiones de Cortes y Colecciones Legislativas, se comprueba cómo se produce un falseamiento en la estructuración de la segunda enseñanza tal como fue concebida por los primeros gobiernos liberales y establecida por el Duque de Rivas en 1836, sacrificando de esta manera la propia enseñanza primaria.

PALABRAS CLAVE: Liberalismo español, Siglo XIX, Educación secundaria.

ABSTRACT: Paradoxically, the liberal Spanish governments of the middle of the XIX century didn't pay the proper attention to public education, and especially to the secondary one. This being the conclusion one comes to in this article after analysing several writings of the main performers of the liberal educational policy of that time, as well as in the most significant legislative documents. From Gil y Zárate to Posada Herrera, and through the Sessions of Parliament and Legislative Collections, it can be proved how a falseness is produced in the structure of the secondary education, just as it was conceived by the first liberal government and established by the Duke of Rivas in 1836, in this way, sacrificing the very elementary education.

KEY WORDS: Liberal Spanish governments, 19<sup>th</sup> century, secondary education.

COMO es sabido, Antonio Gil de Zárate dio a conocer en 1855 su extensa obra sobre la instrucción pública en España, en cuyo tercer volumen, dentro del capítulo de conclusiones, señaló:

«He terminado este largo trabajo [...] Entre los varios objetos que con él me he propuesto ha sido el primero *inculcar la necesidad de que se conceda a la Instrucción pública en España una mayor protección* y más ilustrada que la que se le ha dispensado hasta ahora; persuadido, como estoy, de que casi todos nuestros males provienen del atraso en que nos encontramos respecto de las demás naciones europeas en punto tan vital para la civilización»<sup>1</sup>.

La conclusión de Gil de Zárate es tajante: durante el período que vamos a analizar la instrucción pública no tuvo una adecuada protección en España. Efectivamente, a lo largo de tan dilatada exposición son numerosas las ocasiones en que este liberal que tanto luchó por la instrucción pública, al referirse a la actitud de los distintos poderes, institucionales y territoriales, que integran el Estado, habla de «la carencia de fondos y la mezquindad con que en los últimos años ha sido tratado el ramo de la instrucción pública», o indica que pocas veces «se le ha tratado [a este ramo] con tal desvío y mezquindad [...] habiendo perjudicado notablemente a las reformas principiadas en 1845 el espíritu de tacañería y miseria», o hace constar que ha predominado «un espíritu de economía y mezquindad tan poco honroso para la nación española, como injusto», o, en otra ocasión, confiesa que «estaba lejos de sospechar la miseria con que después ha sido tratada la enseñanza», o vuelve a insistir en «la mezquindad y miseria con que en los últimos años ha sido tratado el ramo de la instrucción pública», etc.<sup>2</sup>.

Lo que esta crítica encierra en el fondo es el desinterés del Gobierno y de los poderes públicos provinciales y municipales por todo aquello que concierne a la instrucción pública. Pero como Gil de Zárate ocupó un lugar importante en la jerarquía política y administrativa de su tiempo, no hay duda que sus reproches apuntan directamente a la clase dirigente, a las elites que efectiva y realmente dirigieron la nación en aquellos años de formación y consolidación del Estado liberal. También otro contemporáneo suyo, Posada Herrera, uno de los primeros administrativistas de su tiempo, al ocuparse de este nuevo ramo de la incipiente administración liberal, dirá sin ambages ni rodeos que

«los ministros de esto que se llama gobierno representativo han mirado siempre con la mayor indiferencia la instrucción pública, y desconociendo su importancia en las sociedades democráticas han creído que un país libre podía ser ignorante porque ellos lo eran también. Se llaman altos políticos porque saben mover algún pequeño resorte de intrigas electorales o parlamentarias, y olvidan que la base del gobierno se

<sup>1</sup> Gil de Zárate, Antonio, *De la instrucción pública en España*, Madrid, Imprenta del Colegio de Sordomudos, 1855, tomo III, p. 377 (la cursiva es mía). Tanto en esta como en otras fuentes de la época se ha adaptado el castellano a la grafía actual, especialmente en lo que se refiere a la acentuación de las palabras.

<sup>2</sup> Gil de Zárate, A., o. c., tomo I, páginas 170, 219, 220, 223, 224 y tomo II, página 327, respectivamente. Es cierto que algunas de sus críticas se refieren a los años que siguieron a la desaparición de la Dirección General de Instrucción Pública, pero la lectura de su obra revela también su insatisfacción respecto de tiempos anteriores y su discrepancia de fondo en aspectos importantes de la política educativa de su tiempo.

ha de buscar en el seno de la sociedad, y que no le hay posible cuando un pueblo ignorante ha de tomar parte en la dirección de los negocios públicos»<sup>3</sup>.

Tenemos por tanto dos contundentes juicios formulados por dos testigos de excepción que apuntan tanto a mezquindad de los poderes públicos liberales como a la indiferencia de los propios ministros en relación con la instrucción pública. Sin embargo, estos juicios se emiten en un período como el que aquí se analiza en que, sin ningún género de duda, la clase política española realizó un esfuerzo notable por implantar un nuevo sistema educativo liberal. Cabe pensar que lo que se nos quiere indicar es que, aunque se hizo efectivamente un gran esfuerzo, el empeño fue insuficiente ante la envergadura de la empresa. En cierto modo así fue, pero la lectura de las citadas obras de Gil de Zárate, de Posada Herrera y de otros coetáneos denota algo más, nos revela que se está dando un diagnóstico, ofreciendo una radiografía que pone de relieve la existencia de dos grandes males que lastraron la obra emprendida: la insuficiencia de los recursos aplicados y la escasa comprensión de lo que significaba la instrucción pública para la nación y para el nuevo Estado liberal. Como veremos al examinar la educación secundaria, hubo, además, errores de apreciación, implicaciones ideológicas y resistencias importantes.

## 1. Gratuidad y financiación de la enseñanza.

En otro lugar he analizado cómo la tercera época constitucional sentó las bases del nuevo Estado liberal y cómo se diseñaron en ella las líneas cardinales del nuevo sistema educativo liberal, si bien esto último se hizo con importante retraso si lo ponemos en conexión con el proceso político de refundación del Estado. Todo ello al socaire del giro copernicano que representó el triunfo del liberalismo doctrinario<sup>4</sup>.

Como es conocido, fue en 1836 cuando quebró el principio de gratuidad que el trienio constitucional había considerado en 1821 como uno de los ejes principales de la nueva ley de instrucción pública. No obstante, hay que matizar que el duque de Rivas, en su famosa *Exposición*, al presentar la nueva doctrina, se mostró tan contrario a la gratuidad decretada en 1821 como a toda concepción que asimilara los derechos de matrícula a una renta del Estado. Así, al justificar los derechos de matrícula y la correspondiente ruptura del principio de gratuidad, dice:

«Habrà quien tal vez crea que en esto impone una contribución el Gobierno, excediéndose así de sus facultades. No, Señora: el Gobierno, ya lo he dicho, no tiene obligación de costear la enseñanza y darla gratuitamente. Lo más que de él puede exigirse, es que la proporcione; pero ¿por qué no ha de imponerle una retribución, retribución módica y al alcance de casi todas las clases? ¿Trata por ventura de convertirla en una renta productora del Estado, como la del tabaco, la de la sal u otras, y cuyos ingresos se inviertan en los gastos generales de la administración? No por

<sup>3</sup> Posada Herrera, José de, *Lecciones de Administración*, Madrid, 1843 (hay una reimpresión del Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988; la cita corresponde a esta edición, p. 835).

<sup>4</sup> Puelles Benítez, Manuel de, «Reflexiones sobre la formación del Estado liberal y la construcción del sistema educativo liberal (1834-1857)», en Vega Gil, Leoncio (coordinador), *Moderantismo y educación en España. Estudios en torno a la Ley Moyano*, Zamora, Instituto Florián de Ocampo, 1995.

cierto: ni alcanzan las matrículas a cubrir sino una parte mínima de los gastos que acarrea la enseñanza, ni se invertirán en otro objeto que en provecho de los mismos que las paguen»<sup>5</sup>.

En cualquier caso, lo que importa resaltar ahora es que, a pesar de que el plan de 1836 sólo tuvo un mes de vigencia, representó, tanto en la cuestión de la gratuidad como en otros aspectos importantes, un punto de no retorno. Así lo vio también Gil de Zárate:

«Anulado tan inoportunamente el malaventurado plan, parecía lógico restablecer el de 1821, según se hizo con otras muchas leyes y decretos de la anterior época constitucional. Pero se cejó en este intento ante los gastos que su realización había de ocasionar, imposibles en medio de los apuros de la guerra civil; y sobre todo, ante un principio absoluto que establecía, el de la enseñanza gratuita, que no estaba ya en las ideas del Gobierno, a pesar de ser tan favorables a los intereses populares»<sup>6</sup>.

Es decir, que el cambio radical que en materia de gratuidad impulsaron los liberales moderados fue aceptado sin discusión por los liberales progresistas, aunque éstos fueran «tan favorables a los intereses populares» (convergerán también, como se sabe, en la distribución financiera de los gastos de la enseñanza: la primaria a cargo de los ayuntamientos; la secundaria, de las diputaciones; la superior, del Estado)<sup>7</sup>.

Por otra parte, la financiación del nuevo sistema educativo era, en varios aspectos, tributaria de una mentalidad propia del Antiguo Régimen. Acabamos de ver que los liberales no pensaban que las aportaciones de los particulares pudieran cubrir el costo de la enseñanza. En realidad todas sus esperanzas estaban puestas en las rentas de las fundaciones, legados, memorias, obras pías, etc, que en el antiguo sistema financiaban en alto grado la enseñanza. Más aún, el papel de los ayuntamientos y de las diputaciones tenían, en el nuevo planteamiento, un carácter subsidiario: sólo intervendrían con sus propios fondos si las aportaciones particulares y las rentas de las entidades no oficiales resultaran insuficientes.

Ello se puso especialmente de manifiesto en lo que Antonio Viñao ha llamado el «nacimiento fáctico» de la segunda enseñanza, esto es, en el período 1837-1845<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> *Exposición a su Majestad la Reina Gobernadora*, suplemento a la *Gaceta de Madrid* del martes 9 de agosto de 1836.

<sup>6</sup> Gil de Zárate, A., *o. c.*, tomo I, p. 102.

<sup>7</sup> No hay, me parece, un estudio de fondo sobre las convergencias y divergencias que separan a moderados y progresistas en materia de enseñanza. Mientras que las divergencias son grandes y nítidas en el campo estrictamente político —soberanía nacional, ayuntamientos electivos, jurado, milicia nacional, etc.—, no sucede lo mismo en la instrucción pública. Esto es particularmente cierto en lo que concierne al principio de gratuidad, que abandonan ambos no sólo por la penuria de la Hacienda pública, sino fundamentalmente por razones ideológicas: el sistema educativo se construye de acuerdo con las necesidades e intereses de las nuevas capas que impulsan la transformación de la sociedad estamental, unas clases como la media y la superior que sí podían costearse la enseñanza, sobre todo si los costes obedecían a precios políticos, muy por debajo del costo real, como efectivamente sucedió. Más adelante volveremos sobre ello.

<sup>8</sup> Viñao Frago, Antonio, *Política y educación en los orígenes de la España contemporánea. Examen especial de sus relaciones en la enseñanza secundaria*, Madrid, Siglo XXI de España, 1982 (esta obra sigue siendo insustituible a la hora de estudiar la segunda enseñanza en la primera mitad del siglo XIX). Un buen complemento de la obra de Viñao es el libro de Antonio Heredia, *Política docente y filosofía oficial en la España del siglo XIX. La era isabelina (1833-1868)*, Salamanca, Universidad de Salamanca,

En efecto, ya en 1838 una real orden de uno de octubre encargó a las comisiones provinciales de instrucción primaria «recoger datos sobre todas las memorias, obras pías, fundaciones y rentas que estén destinadas a los estudios de segunda enseñanza o que *convenga aplicar a este objeto*, a fin de averiguar los fondos de que podrá disponer el Gobierno para el establecimiento de institutos provinciales donde ya nos los hubiere»<sup>9</sup>. Un paso importante se dará en 1841, con los progresistas en el poder, cuando un decreto de la Regencia de 6 de noviembre de dicho año reconozca «la índole especial de los fondos pertenecientes al ramo de la instrucción pública», aunque se sea consciente de que «ni los legados y fundaciones especiales hechas a estos o los otros establecimientos en particular, ni las retribuciones con que los alumnos de una escuela pagan la enseñanza que en ella reciben, bastan por sí solas a sufragar lo necesario al desarrollo de los estudios públicos», lo que autorizaba en este caso la formación de un presupuesto separado del general del Estado donde dichos ingresos estuvieran «exclusivamente afectos al pago de profesores, sostenimiento de universidades y colegios y fomento de la instrucción pública»<sup>10</sup>. Posteriormente, en 1843 se creará la Junta de centralización de fondos de los establecimientos de la instrucción pública y al año siguiente se centralizan todos los bienes y rentas de las universidades.

Paralelamente a este esfuerzo de centralización se realizará una política sistemática de creación de institutos de segunda enseñanza, especialmente a partir de 1839. Una lectura detenida de las órdenes de creación de los diferentes institutos de este período «fáctico» revela que en cada instituto que se crea se definen los fondos de que dispondrá, el plan de estudio que impartirá, la plantilla docente, sus retribuciones y un rudimentario régimen de gobierno del centro.

Los fondos que se asignan son en general de tres clases: derechos de matrícula, de exámenes y de expedición de títulos; rentas de fundaciones, legados, etc, adscritos al instituto; y los fondos que aporten, en su caso, los ayuntamientos, y, desde luego, las diputaciones. Ahora bien, en relación con los fondos procedentes de particulares o de entidades no oficiales, así como de las diputaciones provinciales, la casuística es grande y muy variada. Veamos algunos ejemplos:

- Instituto de Tudela (1839): se adscriben a él los bienes legados por don Manuel Castel-Ruiz, así como otros bienes que después de satisfecha la instrucción primaria puedan aplicarse a la segunda enseñanza y, finalmente, los arbitrios que designe la diputación para cubrir el déficit que resulte<sup>11</sup>.
- Instituto de Soria (1841): se financia con las fincas y rentas del colegio universitario de Burgo de Osma, cubriéndose el déficit por la diputación provincial<sup>12</sup>.

1982. Finalmente, un análisis de la reforma curricular puede hallarse en la obra de Federico Sanz Díaz, *La segunda enseñanza oficial en el siglo XIX (1834-1874)*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1985, especialmente la segunda parte.

<sup>9</sup> *Colección de las leyes, decretos y declaraciones de las Cortes y de los reales decretos, órdenes, resoluciones y reglamentos generales expedidos por las secretarías de Despacho* (en adelante, *Colección de decretos*), Madrid, Imprenta Nacional, 1846, tomo XXIV, 2ª edición, p. 482 (la cursiva es lógicamente mía).

<sup>10</sup> *Colección de decretos*, o. c., Madrid, Imprenta Nacional, 1842, tomo XXVII, pp. 775-777.

<sup>11</sup> Real decreto de 8 de agosto de 1839, en *Colección de decretos*, o. c., Madrid, Imprenta Nacional, 1854, tomo XXV, pp. 410-412.

<sup>12</sup> Orden de la Regencia provisional de 11 de febrero de 1841, en *Colección de decretos*, o. c., Madrid, Imprenta Nacional, 1842, tomo XXVII, p. 126.

- Instituto de Guadalajara (1841): se financia, entre otras fuentes, con las rentas de los bienes adscritos a la segunda enseñanza, rentas de cátedras de latinidad vacantes, el rendimiento del 10% de los carboneos de la provincia cedido por la diputación y los arbitrios de ésta que fueren necesarios<sup>13</sup>.
- Instituto de Logroño (1842): fondos similares a los descritos, aunque aquí la diputación cede el 10% sobre cada carga de pescado fresco que se introduzca en la provincia de Logroño<sup>14</sup>.
- Instituto de Lugo (1842): la particularidad reside en que aquí se adscriben 60.000 reales anuales del producto de dos maravedíes en cuartillo de vino consumidos en la provincia<sup>15</sup>.
- Instituto de Ciudad Real (1843): aquí la diputación cede el producto del impuesto anual de dos reales de vellón por cada una de las casas útiles de la provincia, cuatro reales por las de la capital y seis por los comercios de la misma<sup>16</sup>.
- Instituto de Orense (1845): se le adscriben el producto de los arbitrios que apruebe el Gobierno y 200 ducados que el ayuntamiento de la capital pagaba por sostener una cátedra de latinidad que se agrega al instituto<sup>17</sup>.

Todo ello quiere decir que hay una primera fase en la implantación de la segunda enseñanza en que se es fiel al pensamiento del duque de Rivas. Se busca con ello financiar la enseñanza mediante los derechos de matrícula, las rentas institucionales y las aportaciones de los poderes locales, sin que se considere que tales ingresos sean rentas del Estado dirigidas a satisfacer las necesidades generales del presupuesto. Pronto, sin embargo, cambiará esta actitud.

## 2. La «medida más fatal»: la centralización de la financiación.

Como es sabido, en 1832 comienzan a ponerse los cimientos de la nueva Administración del Estado sobre la base firme de la centralización. Recordemos muy brevemente los hitos principales. Al período 1832-1834, que puede considerarse como la pre-transición, corresponde la creación del Ministerio de Fomento (1832), el diseño de la nueva figura de los subdelegados de fomento y las instrucciones para su desempeño, así como la división territorial de España en provincias (todo ello en 1833). A los liberales les corresponderá el restablecimiento de la Dirección General de Estudios en 1834, la creación de las comisiones provinciales y locales de instrucción primaria en ese mismo año y el establecimiento provisional de las diputaciones en 1835.

Por estas fechas, la idea de la centralización administrativa está ya muy extendida entre los liberales, aunque no dejen de oírse voces contrarias apoyadas en la práctica política de otros países. Pero en materia de enseñanza la opinión mayoritaria coincidía con la que el diputado Torremejía exponía en 1835:

<sup>13</sup> Orden del Regente del reino de 13 de diciembre de 1841, *ibidem*, pp. 840-844.

<sup>14</sup> Orden del Regente de 26 de octubre de 1842, en Colección de decretos, o. c., Madrid, Imprenta Nacional, 1842, tomo XXIX, pp. 434-437.

<sup>15</sup> Orden del Regente de 30 de noviembre de 1842, *ibidem*, pp. 555-557.

<sup>16</sup> Orden del Regente de 9 de febrero de 1843, en Colección de decretos, o. c., Madrid, Imprenta Nacional, 1843, tomo XXX, pp. 60-63.

<sup>17</sup> Real orden de 14 de febrero de 1845, en Colección de decretos, o. c., Madrid, Imprenta Nacional, 1845, tomo XXXIV, pp. 83-86.

«Así pues, aunque en otros países que nos preceden en instrucción y cultura se trate en el día de aflojar la centralización, no por esto debemos concluir que es pernicioso entre nosotros. No; aquellas naciones han concluido el edificio, pueden quitar los andamios; nosotros por el contrario estamos construyendo y los necesitamos. ¿Quién duda, pues, que siendo diversa nuestra situación, deben ser diversas las resoluciones?»<sup>18</sup>.

Estas palabras servían al diputado Torremejía para recordar que la centralización de la instrucción pública no existía aún en España y que lo que permanecía era un caos de establecimientos docentes, de cátedras heterogéneas, de seminarios escolásticos, etc.<sup>19</sup>. Efectivamente, cuando se presenta el proyecto de ley del marqués de Someruelos sobre las enseñanzas secundaria y superior, la Comisión de Instrucción Pública del Congreso hace ver en su dictamen que «la parte más importante de esta ley está, sin duda alguna, comprendida en el tít. 5º del proyecto: la dirección y gobierno superior de la instrucción pública necesita en el día de más grande desembarazo en la ejecución y de mayor concurrencia de luces en el consejo»<sup>20</sup>, esto es, se reconoce la necesidad de que la instrucción pública se centralice en el Ministerio de la Gobernación, asesorado por las mentes del Consejo de Instrucción Pública y apoyado por la diligencia de las comisiones provinciales como órganos auxiliares. Más aún, en opinión de los diputados que integran la comisión del Congreso,

«el Ministerio de Instrucción pública que existe en otras Naciones es necesario de todo punto entre nosotros; cualquiera otro medio de gobierno es ineficaz, más lento para obrar, más complicado y difícil en el continuo roce con autoridades elegidas para entender de negocios en sumo grado diferentes, y lo que todavía es más notable, más costoso a la Hacienda pública»<sup>21</sup>.

En el trienio esparterista, y aunque los progresistas eran decididos partidarios de la descentralización local, en materia de enseñanza impulsarán la centralización atribuyendo la competencia en exclusiva al Ministerio de la Gobernación, con la consiguiente supresión de la Dirección General de Estudios y la creación de la Junta de centralización de fondos. La vuelta de los moderados consolida la centralización en este ramo con la creación de la Dirección General de Instrucción Pública en 1846. Finalmente la centralización presupuestaria, iniciada en 1843, se culmina en 1847 cuando se incorporan los fondos de instrucción pública al presupuesto general del Estado.

Pero la centralización presupuestaria, sin duda una medida ortodoxa desde el punto de vista de un presupuesto moderno, ocasionó, como indicó en su día Gil de Zárate, un gran mal al incipiente sistema educativo:

<sup>18</sup> *Diario de Sesiones de las Cortes. Estamento de Procuradores*, legislatura de 1834-1835, sesión del 25 de febrero de 1835, Madrid, Imprenta de J. A. García, 1867, tomo II, n.º 156, p. 1672.

<sup>19</sup> El marqués de Torremejía será elogiado por Larra en atención a «sus conocimientos, su solidez, su exacta y aun a veces elocuente dicción». Mariano José de Larra, «De 1830 a 1836 o la España desde Fernando VII hasta Mendizabal. Traducción con adiciones originales de Charles Didier», en *Obras*, Madrid, B.A.E., 1960, tomo CXXVIII, vol. II, p. 340.

<sup>20</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (en adelante, DSC), legislatura de 1837, sesión del 16 de junio de 1838, Madrid, Imprenta de J. A. García, 1874, tomo IV, apéndice al núm. 175, p. 2953.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

«[...] en tiempos de este ministro [Pastor Díaz] fue cuando se dictó la medida más fatal para la Instrucción pública: la centralización de sus fondos en el erario, centralización que arrebató al ramo sus economías, e imposibilitó para en adelante las mejoras materiales que con tanto fruto se habían emprendido desde 1845»<sup>22</sup>.

¿Por qué una medida acertada desde la perspectiva de la política general incurrió en tan rotunda descalificación? El mismo Gil de Zárate nos da la respuesta: «desde entonces la prosperidad de la enseñanza dependió exclusivamente de la generosidad que usasen para con ella el Gobierno y los legisladores; entraba en las condiciones de los demás servicios públicos; y como ellos tenía que ser atendida según lo permitieran los recursos de la Hacienda»<sup>23</sup>. Era, pues, una medida cuya virtualidad dependía en gran medida de la generosidad del Gobierno —proyecto político, diríamos hoy— y de la sensibilidad de las Cortes. Pocas páginas más adelante, el mismo Gil de Zárate señalará que no critica «la centralización de los fondos de Instrucción pública en el Tesoro, ni su dependencia del mismo: medida es ésta que me parece justa y conveniente. Diré más: a ella se dirigían todas mis operaciones, persuadido de que se acercaba un tiempo en que había de ser indispensable». La conclusión, en cambio, es demoledora para la política educativa de la época:

«Pero el mal de la centralización para la Instrucción pública estuvo en ser prematura, inoportuna, y hecha precisamente cuando solo podía producir daños al ramo, quitándole los recursos que había allegado con objeto de sanar las llagas abiertas en ella por el abandono de dos siglos, y negándole después hasta lo indispensable para sus más urgentes necesidades. La centralización en Hacienda no produce todos los bienes de que es susceptible, sino cuando se hace una distribución justa y bien entendida de todos los fondos centralizados; pero cuando favorece ciertos ramos con perjuicio de otros, deja de ser conveniente, y degenera en monopolio inicuo, con detrimento a veces de los más preciosos intereses del Estado. Este mal sube todavía de punto, si las rentas no alcanzan a cubrir el presupuesto; porque entonces quedan acaso en completo abandono los servicios de mayor preferencia, para atender a los que, gozando de más favor, absorben por sí solos casi todos los recursos. Esto es precisamente lo que tenía que sucederle, y le sucedió, a la Instrucción pública, *por ser el ramo que, a pesar de su importancia, ha encontrado siempre menos simpatías entre nosotros*»<sup>24</sup>.

Volvemos, pues, al principio de esta exposición: escasa generosidad de los gobiernos o, con palabras de Posada Herrera, indiferencia de los ministros, en una clara alusión a la clase política liberal. También el *Boletín Oficial de Instrucción Pública*, creado en 1841 como instrumento de la política educativa, apunta a la misma dirección en varios de los partes, oficiales y no oficiales, publicados en su primera época; me refiero, por ejemplo, al redactor anónimo que en 1842 se queja de «lo poco que en esta parte se ha hecho en España», aludiendo en seguida a la poca protección y auxilio que «esta bella causa» recibía de «los hombres benéficos

<sup>22</sup> Gil de Zárate, A., *o. c.*, tomo I, p. 204.

<sup>23</sup> *Ibidem*, pp. 222-223.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 228 (la cursiva es mía). Detrás de esta apreciación hay otra que nos recuerda lo que el duque de Rivas quería evitar, la educación como renta del Estado: «porque la enseñanza no debe considerarse como un ramo productivo; y para que prospere es preciso que el Estado le dé, y no que ella sea la que contribuya para las demás cargas del Estado» (*ibidem*, p. 233).

e influyentes por su ilustración superior y su crédito. El silencio de esta clase de personas aumenta la inercia natural de las masas [...]»<sup>25</sup>. La crítica, sin embargo, no se detiene ahí: alcanzará también a las Cortes. Veamos este punto detenidamente.

### 3. Insensibilidad de las Cortes en materia de enseñanza.

Como es sabido, el boletín oficial de 1841 fue sustituido en 1848 por el *Boletín Oficial del Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras Públicas*. En el primer número de esta nueva fase del boletín se insertó un trabajo sin firma, pero que por muchas razones bien pudiera ser atribuido a Gil de Zárate, en el que bajo el rótulo *Reseña de los progresos de la instrucción pública en España desde 1834* se hace un recorrido histórico de los principales pasos dados en casi quince años. Pues bien, al hilo del motín de la Granja y consiguiente vuelta de los progresistas, se recuerda en dicho trabajo la gran actividad legislativa de las Cortes... excepto en materia de enseñanza: «La fatalidad, sin embargo, perseguía a la instrucción pública. *Aquellas Cortes, que tanto decretaron, no hallaron un instante que emplear en tal vital asunto*»<sup>26</sup>.

¿Inactividad de las Cortes en un marco de gran dinamismo? Por otra parte, ¿qué decir de la proyección de esta inactividad legislativa sobre las décadas posteriores? Todo ello plantea diversas cuestiones. La primera me parece bastante obvia, ya que es la simple constatación de un hecho: en casi veinticinco años sólo se producen dos debates parlamentarios de fondo, uno en 1838 sobre los proyectos de ley del marqués de Someruelos y otro en 1857 sobre la ley Moyano, precisamente durante un período en el que se realiza una intensa reconstrucción del Estado sobre nuevas bases, liberales y modernas. Que uno de los puntales básicos de ese Estado, las Cortes españolas, no prestaran la debida atención a la instrucción pública, debería ser objeto de un mayor estudio del efectuado hasta ahora, análisis que habría de tener en cuenta no sólo la globalidad del sistema educativo, sino también la consideración que merecieron los diversos niveles que lo integran. Hagamos, mientras tanto, una aproximación.

Veamos, en primer lugar, la enseñanza primaria. Como es sabido, la ley de 1838 es fruto de un dictamen de la Comisión de Instrucción Pública de la Cámara que introdujo importantes modificaciones en el proyecto del Gobierno (recuérdese que se rechazó que el Estado y la provincia suplieran la falta de recursos de los ayuntamientos, como se rechazó también la escolarización obligatoria). A este dictamen siguió una intervención del Gobierno haciendo suyo el de la Comisión y solicitando autorización al Congreso para «plantear provisionalmente el plan de instrucción primaria», ya que «el Congreso no ha podido discutir todavía este proyecto, que por mucha que sea su importancia ha debido quedar postergado a otros de más gravedad y urgencia»<sup>27</sup>. La Comisión de Instrucción Pública informó favorablemente la petición del Gobierno y el «plan provisional» se aceptó por los diputados sin discusión alguna.

<sup>25</sup> *Boletín Oficial de Instrucción Pública* de 15 de enero de 1842 (en adelante, BOIP), Madrid, Imprenta Nacional, 1842, tomo II, n.º 22, p. 10.

<sup>26</sup> *Boletín Oficial del Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras Públicas* del 6 de enero de 1848, Madrid, Imprenta de la Publicidad, 1848, tomo I, n.º 1, p. 27 (la cursiva es mía).

<sup>27</sup> DSC, legislatura de 1837, o. c., apéndice al núm. 178, p. 3027.

La verdad es que si exceptuamos la discusión que en el bienio progresista se produce sobre el estado de la instrucción primaria en España<sup>28</sup>, importante más por lo que revela que por el debate en sí —a la postre muy coyuntural—, y si tenemos en cuenta que la polémica parlamentaria a raíz de la ley Moyano no se ocupó de esta enseñanza, llegamos a la inquietante conclusión de que en un cuarto de siglo, decisivo para la consolidación del sistema educativo liberal, los diputados españoles, aunque trataron incidentalmente esta cuestión, no discutieron a fondo en ningún momento los problemas de la instrucción primaria, aunque, eso sí, no falten declaraciones sobre su trascendencia para la felicidad de los pueblos, su importancia para el gobierno representativo y su inexcusable necesidad como cimiento de todo el sistema de enseñanza.

¿Qué ocurrió en el ámbito de las enseñanzas secundaria y superior? La lectura del *Diario de Sesiones* referida a este ámbito arroja conclusiones parecidas con una excepción notable: el Congreso sí discutió en 1838 algunos aspectos importantes de la enseñanza secundaria, sobre todo el problema de la nacionalización de las rentas, la necesidad de este nuevo nivel educativo dentro del sistema, el problema del profesorado, etc<sup>29</sup>.

Pero sobre todo hubo una cuestión que en cierto modo se enseñoreó de todas las demás. Me refiero al polémico asunto de la autorización al Gobierno para realizar algunas de las reformas previstas. En el ámbito de la segunda enseñanza, el liberalismo moderado utilizó la misma técnica que en la instrucción primaria. La Comisión de Instrucción Pública modificó el proyecto del Gobierno autorizándole a poner en práctica determinados aspectos de la enseñanza secundaria y excluyendo todo lo relativo a la enseñanza superior. Como ha señalado Artola,

«los moderados habían descubierto una práctica parlamentaria que permitía recortar el debate hasta el punto de hacerlo desaparecer, cuando las circunstancias así lo aconsejaban. No era el temor a una votación desfavorable, imaginable dadas las mayorías de la época, sino la conveniencia de evitar un largo debate, con el consiguiente impacto sobre la opinión. La secuencia habitual comenzaba, como es preceptivo, con el traslado del proyecto de ley a una comisión, que presentaba un dictamen para su debate y aprobación en el pleno. Las más de las veces, se producía un desvío al presentarse un segundo proyecto cuyo único artículo proponía la inmediata votación, bien fuera del proyecto del gobierno o del dictamen de la comisión»<sup>30</sup>.

Pero como puso de manifiesto en 1838 el diputado Alcón, en la discusión *ad hoc* sobre la autorización para regular la enseñanza secundaria, ¿no era la educación algo demasiado importante como para delegar los poderes del parlamento en el gobierno?: «Sabido es que de la enseñanza penden otras muchas cosas. ¿No pende de ella la prosperidad de la Nación? ¿No pende su riqueza? ¿No pende tal vez la existencia del mismo gobierno representativo? Pues si todo pende de ella,

<sup>28</sup> Me he ocupado de ello en «Vieja y nueva política: los liberales ante la educación popular (1834-1857)», en *Revista de Ciencias de la Educación*, número dedicado a la educación popular, en prensa.

<sup>29</sup> Amplia referencia del debate en Viñao Frago, A., o. c., pp. 309-321.

<sup>30</sup> Artola, Miguel, «Epílogo», en Ramón Santillán, *Memorias (1808-1856)*, Madrid, Tecnos-Banco de España, 1996, pp. 481-482. Un libro importante a este respecto es el de Juan Ignacio Marcuello Benedicto, *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1986, especialmente el capítulo tercero.

es menester mirar muy detenidamente este asunto, y no decidirlo por un simple voto de confianza, [a] que equivale la autorización»<sup>31</sup>.

La táctica de la autorización, y consiguiente sustracción del debate parlamentario, se proyectó incluso sobre la aprobación de los presupuestos, sin duda una de las más importantes funciones de las cámaras legislativas. De hecho, como alguna vez indicara un diputado, no sin notable ironía, la presentación de los presupuestos por el Gobierno era el síntoma infalible de que estaba próxima la suspensión o el cierre de la legislatura y de que, por tanto, había que proceder a la autorización sin discusión<sup>32</sup>.

Lo grave es que la cuestión se plantea en el seno de un régimen parlamentario cuya esencia es justamente el debate, la discusión pública de los proyectos del Gobierno. Como indicó Olózaga en 1850, «el derecho de la mayoría es la votación, [pero] el de la minoría es la discusión»<sup>33</sup>. De ahí que el abuso de la autorización supusiera el falseamiento de las instituciones, lo que contribuyó a la larga a la quiebra de la monarquía isabelina. Como señaló Prim, ya en 1851, el gobierno representativo reposaba sobre dos fuertes columnas —las elecciones y los presupuestos—, pero manipuladas las primeras desde el Ministerio de la Gobernación y desnaturalizados los segundos en la propia cámara, el régimen caminaba hacia su perdición: «el edificio pierde toda su fortaleza en el momento en que aquellas [columnas] son minadas por la base y la consecuencia precisa es que el edificio constitucional se venga abajo»<sup>34</sup>. La verdad última, en lo que nos concierne, es que, aunque los primeros pasos de la tercera época constitucional dan fe de que los liberales españoles creían en la educación como soporte necesario del gobierno representativo, los años siguientes irán mostrando que estos liberales, y los que les sucedieron, no sólo falsearon la esencia de la monarquía parlamentaria, sino que también perdieron el *pathos* de la educación, elemento importante del patrimonio legado por el liberalismo gaditano.

#### 4. Novedad de la enseñanza secundaria: resistencias, destinatarios y sobreestimación

La aparición de la enseñanza secundaria es, sin duda, un índice de modernidad del sistema educativo liberal; es también la gran innovación de los liberales. Si partimos de la educación heredada del Antiguo Régimen, podemos observar que mientras la instrucción primaria y la universitaria son ahora objeto de reforma, la instrucción secundaria en cambio es creada prácticamente *ex novo*. Recordemos que en el informe Quintana de 1813 este nivel educativo no sólo sirve para estudiar después una profesión liberal, sino también para sembrar en los alumnos «la semilla de todos los conocimientos útiles y agradables que constituyen la ilustración general de una nación civilizada». Y de seguido añade su redactor: «Nada puede

<sup>31</sup> DSC, legislatura de 1837, sesión del 21 de junio de 1838, o. c., apéndice al núm. 179, p. 3036.

<sup>32</sup> El diputado Orense hizo notar en la legislatura de 1849-1850 que desde 1834 a 1850 se habían presentado quince presupuestos y sólo se habían discutido cuatro.

<sup>33</sup> DSC, legislatura de 1849-1850, sesión del 14 de enero de 1850, Madrid, Imprenta y Fundición de la Viuda e Hijo de J. A. García, 1878, tomo II, p. 888.

<sup>34</sup> DSC, legislatura de 1850-1851, sesión del 23 de diciembre de 1850, Madrid, Imprenta y Fundición de la Viuda e Hijos de J. A. García, 1878, tomo I, núm. 25, p. 423.

decirse que había entre nosotros menos bien ordenado que estos estudios preliminares», forma velada de indicar la sustancial novedad que representaba esta enseñanza<sup>35</sup>. Se trataba, por tanto, no de mejorar los estudios de la antigua facultad de Artes, de Filosofía más tarde, sino de crear una nueva enseñanza, que, diríamos hoy, tuviera una naturaleza dual, esto es, propedéutica respecto de los estudios superiores y terminal en sí misma al proporcionar los conocimientos que constituyen la civilización general de una nación.

La singularidad estribaba, pues, en la generalidad que se asignaba a estos estudios. Pocos años más tarde, en el trienio constitucional, al debatirse el proyecto de ley general de instrucción pública, un diputado, el señor Cortés, precisaba el concepto según cánones que debían estar ya suficientemente extendidos entre las elites del país. Para Cortés la civilización general a la que se alude constantemente con esta instrucción «consistía en un cierto número y extensión de conocimientos o ideas que formaban el carácter de una nación ilustrada»<sup>36</sup>. Es decir, saberes generales que presuponían como base la instrucción primaria y que en cierto modo la prolongaba y la completaba.

El problema se complicaría después, en la tercera época constitucional, cuando, además de la citada dualidad de objetivos, los liberales intentaran injertar en este nuevo nivel de enseñanza otra modalidad, en realidad otra finalidad más, dirigida a la formación de los grados medios de la nueva sociedad. En un parte no oficial del *Boletín Oficial de Instrucción Pública*, firmado esta vez por Javier de Quinto, se ilustra con gran claridad este nuevo objetivo, contraponiendo los fines de la universidad a los de la nueva enseñanza:

«Lo que interesa a una nación que desea hacer adelantamientos en las letras y las ciencias no es poseer muchas universidades, sino las necesarias al estado de su población [...], lo que importa además a un país donde se procura levantar una generación, abatida por la mano de hierro de las desgracias y del más crudo despotismo, es atender con preferencia a que la generalidad del pueblo reciba la instrucción más necesaria y acomodada a las artes y a la industria; la instrucción que sin aspirar a hacer de todos los hombres unos grandes humanistas, ni filósofos, ni teólogos, ni médicos, ni abogados, se dirige a formar buenos padres de familia, hábiles artesanos, entendidos comerciantes, y a extender en suma por todas las clases de la sociedad la cultura digna de pueblos civilizados»<sup>37</sup>.

Aunque esta pretensión fracasara, lo importante a destacar ahora es que la enseñanza secundaria se emancipó de la estructura universitaria y se constituyó como un nivel propio dentro del sistema educativo en 1847, autonomía consagrada diez años más tarde en la ley de 1857 (como sabemos por la historia posterior, la reali-

<sup>35</sup> Quintana, Manuel José, *Obras completas*, Madrid, B. A. E., 1946, tomo XIX, p. 180.

<sup>36</sup> *Diario de Sesiones de las Cortes*, legislatura de 1820, Madrid, Imprenta de J. A. García, 1871, tomo III, núm. 108, p. 1812.

<sup>37</sup> BOIP del 31 de mayo de 1841, Madrid, Imprenta Nacional, 1841, tomo I, n.º 7, pp. 325-326. Se trataba en realidad de la enseñanza técnica o profesional de grado medio, inserta en la naturaleza de los propios institutos. De haber triunfado esta concepción, habría proporcionado la formación profesional que España no tuvo ni en este siglo ni en gran parte del siguiente. Fracasó en parte porque este diseño pugnaba con el de las escuelas de instrucción primaria de nivel superior y porque en realidad predominó el carácter propedéutico de la segunda enseñanza; en parte también por falta de medios y, como siempre, porque faltó el necesario impulso político.

dad de los hechos fue que, de su triple naturaleza —preparatoria, cultural y profesional—, predominó en la práctica su carácter propedéutico).

De la segunda enseñanza como novedad importante, aunque no fácil de aprehender para una mentalidad deudora en muchos aspectos del Antiguo Régimen, tenemos multitud de huellas en las fuentes de la época, incluso en la propia legislación liberal. Se confirmaría aquí, una vez más, la tesis de Mayer de la exorbitante resistencia que a la modernidad presentó la manera de pensar, los intereses y los poderes reales del Antiguo Régimen. Veamos algunos ejemplos a este respecto.

Un testigo tan cualificado como Vicente de la Fuente<sup>38</sup>, en su clásica obra sobre la historia de la educación en el Antiguo Régimen, señala, no sin cierta nostalgia, que «esta civilización, que contaba trescientos años de existencia, acaba de ser víctima de la moderna, que con otras ideas y costumbres, crea también intereses nuevos, con instituciones, quizá no destinadas a tan larga vida»<sup>39</sup>. Y un poco más adelante precisa que «desde 1812 al 1850 se ha modificado completa y radicalmente el modo de ser de todas nuestras instituciones, desapareciendo completamente la España del siglo XVI [...], sobre todo en los tres últimos lustros del 35 a la mitad del siglo»<sup>40</sup>. Y en el debate de 1838 sobre la educación secundaria, un diputado, el señor Fontán, resumía brevemente su oposición a crear este nuevo nivel con estas reveladoras palabras: «Voy ahora a demostrar que si se crea esa nueva enseñanza como aquí se propone, van a destruirse desde luego una porción de establecimientos existentes en la actualidad»<sup>41</sup>. Es decir, se era plenamente consciente de que se trataba de crear un nuevo nivel educativo y que ello suponía la extinción de las escuelas de latinidad y de los colegios de humanidades, regulados todavía por el plan calomardino de 1825 de acuerdo con los patrones básicos del Antiguo Régimen<sup>42</sup>.

Un decenio después, cuando los nuevos institutos estaban prácticamente creados en toda la nación, se volverán a oír voces contrarias a esta innovación, basadas en diversas causas y razones. Así, en la legislatura de 1849 el diputado González Morón dirá: «he propuesto que se supriman la tercera parte de Institutos y escuelas normales; y al mismo tiempo que proponía esto, proponía que el Gobierno diese gran importancia a todas las escuelas de aplicación, a todas las artes industriales», ya que sobrando abogados y empleados del Estado, faltan químicos, delinquentes, directores de talleres, etc.<sup>43</sup>. Junto a estas consideraciones habría que traer

<sup>38</sup> Él mismo nos dice que en 1830 se graduó de bachiller en Filosofía por la Universidad de Zaragoza, fue el último graduado de la Universidad de Alcalá de Henares y catedrático de la vieja Universidad de Salamanca.

<sup>39</sup> Fuente, Vicente de la, *Historia de las Universidades, colegios y demás establecimientos de Enseñanza en España*, Madrid, Imprenta de la Viuda e Hija de Fuentenebro, 1884, tomo I, p. 5.

<sup>40</sup> *Ibidem*, pp. 6-7.

<sup>41</sup> DSC, o. c., legislatura de 1837, sesión del 21 de junio de 1838, o. c., apéndice al núm. 179, p. 3041.

<sup>42</sup> Está por analizar a fondo, que yo sepa, las persistencias y discontinuidades en la política educativa del absolutismo ilustrado. Porque los colegios de humanidades son, sin duda alguna, expresión de la concepción propia del Antiguo Régimen, pero en el reglamento carlomardino pueden observarse rasgos importantes que son plenamente modernos, tales como la necesidad de obtener un título académico para ejercer la enseñanza —profesionalización docente—, intervencionismo estatal, responsabilidad subsidiaria del Gobierno en los costes de la enseñanza, uniformidad del currículo, control mediante la Inspección general, etc.

<sup>43</sup> DSC, legislatura de 1849-1850, sesión del 22 de enero de 1850, o. c., tomo II, núm. 44, p. 1068. A esta idea obedecería, pocos meses más tarde la política educativa de Seijas Lozano de creación de las escuelas industriales, agrícolas, de náutica, de comercio, etc., encaminadas al desarrollo de unas ense-

a colación razones financieras e ideológicas que no aparecen ahora, sino que acompañan a los nuevos institutos desde su primera creación en 1835.

De estas últimas razones se hace eco Gil de Zárate. Así, en relación con la carga financiera de las provincias, y una vez realizado un estudio detenido de los costes de los institutos, dice:

«Pero el grande argumento contra los Institutos ha sido su coste, pintándolos como causa para las provincias de un gravamen insufrible [...]. No negaré que los presupuestos provinciales estén más cargados de lo que pueden tal vez sostener los pueblos; pero me he hallado en el caso de examinarlos detenidamente, y he quedado convencido de que el ramo que menos los abruma es el de la Instrucción [...], aunque por una preocupación o indiferencia fácil de comprender, son siempre estos gastos los que más se resisten, y los primeros cuya supresión se propone [...]. El clamor contra los Institutos es por lo tanto infundado: cuestan poco, y el bien que de ellos se saca es inmenso»<sup>44</sup>.

Y en relación con los factores ideológicos, señala:

«La importancia de los Institutos se funda en la que tiene la segunda enseñanza, y en la clase de personas a que conviene extenderla. Los que consideran esta enseñanza como el verdadero termómetro de la civilización de un pueblo, y piensan que debe alcanzar a todas las clases acomodadas, opinan también que el número de aquellos establecimientos ha de estar en proporción con estas clases, y no repugnan su aumento. Por el contrario, los enemigos de las luces se oponen a tan poderoso medio de propagarlas, pretendiendo que cada instituto es un foco de malas doctrinas y de ideas revolucionarias»<sup>45</sup>.

Hay en estas últimas palabras de Gil de Zárate algo que me parece importante destacar: la nueva enseñanza secundaria se corresponde con la nueva clase a la que debe extenderse. Es cierto que este es un rasgo común a todos los sistemas educativos liberales de la Europa del siglo XIX. La ordenación articulada de la educación en un sistema, otra innovación decimonónica, no responde ya a criterios estatales —lo que significa sin duda un gran progreso— sino a criterios de clase social. Esta concepción está expuesta en los preámbulos de las normas, se encuentra uno con ella en la lectura del *Diario de Sesiones*, aparece multitud de veces en el *Boletín Oficial de Instrucción Pública* o de su sucesor en 1848, y aparece también en nuestros primeros administrativistas. Veámoslo en Posada Herrera, que es al respecto claro y didáctico:

«La enseñanza debe ser proporcionada a las diferentes clases de la sociedad, de tal manera que cada una encuentre los suficientes medios para adquirir la instrucción que necesita. Y como que hay conocimientos que son indispensables a todas las clases, otros preparan para el estudio de las ciencias o el aprendizaje de ciertos oficios, y otros en fin que son técnicos de una profesión cualquiera, así la instrucción se

ñanzas de carácter profesional de nivel medio, bien en el marco de la educación secundaria, bien en establecimientos específicos; intento, como sabemos, malgrado y de escasa repercusión práctica.

<sup>44</sup> Gil de Zárate, A., o. c., tomo II, pp. 71-72.

<sup>45</sup> Gil de Zárate, A., o. c., tomo II, p. 56-57.

divide generalmente en primaria, secundaria o intermedia y superior. El género de estudios que cada una abraza y su mayor extensión pende mucho del estado social, al cual deben acomodarse [...]»<sup>46</sup>.

Fue precisamente esta concepción, falseándola a su favor, la que permitió a los liberales españoles, especialmente a los moderados de la era isabelina y a los conservadores de la Restauración, acometer, durante su larga etapa de gobierno, la empresa de crear y extender la segunda enseñanza. No hace mucho tiempo que otro administrativista español, éste de nuestra época, al examinar los orígenes del Derecho administrativo, enjuiciaba así este largo proceso:

«La historia de la primera mitad del siglo XIX nos ofrece un fenómeno progresivo de deterioro del primer ideario constitucionalista, llevado a cabo con no poca mala conciencia por la burguesía liberal que, consciente de su traición al mito de la Constitución gaditana, se aplicó a construir una Administración poderosa y privilegiada que necesitaba para consolidar su dominio social»<sup>47</sup>.

Para consolidar precisamente su dominio social, la burguesía española impulsó la nueva enseñanza secundaria, aunque ello se hizo en detrimento de la instrucción primaria que tan celosamente habían querido reformar y extender los liberales de Cádiz.

La idea de que la segunda enseñanza era, para las nuevas clases medias, la más influyente, no es patrimonio de nuestros liberales; responde en realidad al pensamiento del liberalismo europeo que gobierna en el siglo XIX. Los liberales que trabajan en la confección del *Boletín Oficial de Instrucción Pública* son conscientes de ello, del especial cuidado con que debe atenderse a las clases medias, llamadas a ser el pivote del nuevo sistema político, pero también lo son de los riesgos que conlleva una sobrevaloración de la segunda enseñanza en perjuicio de la primera. En 1842, en uno de los partes no oficiales —sin firma—, tan interesantes siempre, se dice lo siguiente: «Lo cierto es que si se procura solo facilitar conocimientos a la clase media; si solo para esta y la más elevada ha de haber progresos en la instrucción, se pone a los pobres en circunstancias más difíciles que aquellas en que se han hallado antes [...]». En ese caso, «la desigualdad de las clases será mayor cada día contra el propósito y buen deseo de los que aspiran a la felicidad común; y los resultados serán funestos»<sup>48</sup>.

El falseamiento de la concepción que estableció el duque de Rivas y que auparon moderados y progresistas residió en su incumplimiento. Utilizando el símil de la pirámide educativa, tan querido de los liberales, lo que ocurrió no fue la construcción de una figura geométrica de amplia base popular, ocupada ésta última por la instrucción primaria universal, cuyos lados van estrechándose hacia la cúpula y en cuyos segmentos se residen las enseñanzas secundaria y superior, sino la formación de una pirámide harto irregular, debido a la poca atención prestada a la instrucción primaria y al acento puesto en las otras dos.

<sup>46</sup> Posada Herrera, J. de, o. c., p. 804.

<sup>47</sup> Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Sobre la génesis del Derecho Administrativo Español en el siglo XIX (1812-1845)*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 1973, p. 24.

<sup>48</sup> BOIP del 15 de octubre de 1842, Madrid, Imprenta Nacional, tomo IV, núm. 42, p. 357.

El temor del redactor anónimo del citado boletín se cumplió. En nuestros días, una historiadora de la economía de la educación española ha podido escribir un libro, basado en el análisis de las series estadísticas de los siglos XIX y XX, en el que su conclusión al respecto es que se construyó «un sistema sobredimensionado en los niveles superiores e infradotado en los inferiores. Es decir, España tenía una pirámide educacional de base relativamente estrecha y cúspide ancha»<sup>49</sup>. Aceptando la tesis tradicional de la escasez de recursos financieros, Núñez mantiene sin embargo que hubo una mala distribución del gasto, y la hubo porque las élites liberales relegaron *de facto* la instrucción primaria e invirtieron proporcionalmente más recursos en las enseñanzas secundaria y superior. De acuerdo con las fuentes estadísticas, nacionales y europeas, Núñez pone de relieve que en la enseñanza secundaria se alcanzaron tasas superiores no sólo en relación con Italia, sino también con Francia, aunque las tasas de escolarización primaria fueran escandalosamente bajas: «Hasta bien entrado el siglo XX, el número de estudiantes de enseñanza secundaria por cada 1000 alumnos de primaria se sitúa en torno a los 20 en España, mientras que permanece en torno a los 15 en Francia y no sobrepasa los 5 en Italia»<sup>50</sup>.

La preocupación por la enseñanza primaria y el énfasis en la secundaria debió estar en los momentos iniciales del período aquí analizado relativamente equilibrados. De hecho, en el único debate que sobre la instrucción secundaria se tuvo en tan largo período —me refiero a la discusión parlamentaria de 1838— puede observarse la existencia manifiesta de dos posiciones enfrentadas dialécticamente. De una parte, el diputado Alcón dirá: «Yo creo que en todos los pueblos, aldeas, alquerías y aun si fuese posible en todas las casas, debía haber escuelas de primera enseñanza [...], que la instrucción o enseñanza secundaria fuese ya más limitada; que los estudios superiores fuesen pocos [...]». A lo que el diputado Mata Vigil, miembro de la Comisión de Instrucción Pública del Congreso, replicará:

«Si la primera enseñanza es necesaria a todas las clases de la sociedad, y debe generalizarse de modo que no haya ningún individuo que deje de asistir a sus escuelas, la segunda enseñanza debe generalizarse cuanto sea posible. Muchos ramos de esta segunda enseñanza son precisos a los que hayan de estudiar cánones, teología, jurisprudencia, medicina, etc, y los más son útiles a todas las demás clases de ciudadanos, que aunque no se dediquen a ninguna carrera, quieran, sin embargo, tener una regular instrucción. Por lo mismo, digo que, en cuanto sea posible, deben las cátedras de segunda enseñanza generalizarse, no disminuirse»<sup>51</sup>.

No cabe duda dónde hacía hincapié cada uno de estos diputados. La posición de Mata Vigil hubiera sido correcta si la primera premisa se hubiera cumplido, esto es, si la instrucción primaria hubiera sido universal, si, como dice el propio Mata, no hubiera habido ningún individuo que hubiera dejado de asistir a una escuela. Pero la realidad fue que la instrucción primaria, pasado el primer impulso

<sup>49</sup> Núñez, Clara Eugenia, *La fuente de la riqueza. Educación y desarrollo económico en la España contemporánea*, Madrid, Alianza Universidad, 1992, p. 295

<sup>50</sup> *Ibidem*.

<sup>51</sup> DSC, legislatura de 1837, sesión del 22 de junio de 1838, o. c., tomo IV, núm. 180, pp. 3056 y 3057 respectivamente.

del período estudiado, se estancó y se fue alejando cada vez más del objetivo de la escolarización universal, mientras que la enseñanza secundaria alcanzó a lo largo del siglo cotas importantes, superiores incluso a la de países de mayor desarrollo educativo que el nuestro. La conclusión última es que la auténtica responsabilidad histórica de nuestro liberalismo conservador, que es el que efectivamente gobernó, no fue la de poner el nuevo sistema educativo al servicio de las «clases acomodadas» —esto lo hicieron también los liberales europeos—, sino la de sacrificar a este fin la instrucción primaria, incumpliendo de este modo sus propias premisas, aquellas que con pulso firme estableció el duque de Rivas en 1836.