

FINANCIACION DE LA ESCUELA PUBLICA EN LA ESPAÑA DEL SIGLO XIX. EL CASO GALLEGO

NARCISO DE GABRIEL

Colegio Universitario de La Coruña

El sostenimiento de la primera enseñanza pública correspondía básicamente a los Ayuntamientos, aunque también las Diputaciones y el Estado asumían ciertas obligaciones al respecto. Concretamente, los Ayuntamientos tenían que pagar los sueldos de los maestros, así como las retribuciones escolares —siempre y cuando estuviesen sujetas a convenio—, el material escolar y el alquiler de los locales escolares y habitaciones de los maestros. Las Diputaciones estaban obligadas a sufragar los gastos ocasionados por las escuelas normales, inspecciones, juntas provinciales de instrucción pública y escuelas de los establecimientos de beneficencia, corriendo también a su cargo el incremento gradual de sueldo que la ley reconocía a los maestros. El Estado, por su parte, se comprometía a destinar un mínimo de 250.000 pesetas anuales para ayudar a los municipios que no pudiesen hacer frente por sí solos al coste de la instrucción pública, compromiso que no siempre tuvo fiel cumplimiento¹.

La participación diferencial de estas tres entidades en la financiación de la primera enseñanza se refleja con toda claridad en los presupuestos de 1886-1887. Ascendían los gastos a 29.149.074 pesetas, de las cuales el 89,97 por 100 era aportado por los municipios, el 6,37 por las provincias y el 3,67 restante por el Estado. La aportación de este último, que traducida a valores absolutos suponía 1.068.050 pesetas, se aplicaba preferentemente a la «instrucción popular» (subvenciones a los Ayuntamientos para aumentar los sueldos de los maestros de escuelas incompletas, construcción de edificios escolares, etc.), y aun siendo muy reducida —no significaba más que

¹ Cfr. *Estadística general de primera enseñanza correspondiente al decenio que terminó en 31 de diciembre de 1880*, Madrid, Imprenta y Fundición de Manuel Tello, 1883, p. 179.

el 1,02 por 100 del presupuesto de Fomento y el 0,12 de los generales del Estado—, superaba ampliamente la de años anteriores².

1. EVOLUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS MUNICIPALES DE PRIMERA ENSEÑANZA

Dado que el Estado dejaba en manos de las corporaciones locales la financiación de la escolarización primaria³, centraremos nuestra atención en el examen de los presupuestos municipales⁴.

En el cuadro 1 se registra la evolución de las cantidades destinadas por

CUADRO 1. IMPORTE EN PESETAS DE LOS PRESUPUESTOS DESTINADOS POR LOS MUNICIPIOS AL SOSTENIMIENTO DE LAS ESCUELAS DE PRIMERA ENSEÑANZA (1855-1895).

	1855	1865	1870	1880	1885	1895
La Coruña	130.100	338.239	339.244	482.691	549.657	538.812
Lugo	59.914	130.038	135.600	130.784	183.168	211.144
Orense	80.552	216.582	246.238	289.006	364.165	369.472
Pontevedra	107.246	249.294	274.952	299.927	352.070	415.988
Galicia	377.812	934.153	996.034	1.202.408	1.449.060	1.535.416
España	8.321.117	16.939.785	17.659.138	21.040.562	25.437.730	25.996.879

FUENTE: Elaboración propia a partir de las siguientes estadísticas: 1855, *Estadística de la primera enseñanza de la Península e islas adyacentes correspondiente al quinquenio de 1850 a 1855*, Madrid, Imprenta del Colegio de Sordo-Mudos y de Ciegos, 1858, cuadro 8; 1865 y 1870, *Estadística general de primera enseñanza correspondiente al quinquenio que terminó en 31 de diciembre de 1870*, Madrid, Imprenta y Fundición de M. Tello, 1876, cuadro 2 de la parte octava y cuadro 30, respectivamente; 1880, *Estadística general de la primera enseñanza correspondiente al decenio que terminó en 31 de diciembre de 1880*, Madrid, Imprenta y Fundición de Manuel Tello, 1883, cuadros 61 y 62; 1885, *Estadística general de la primera enseñanza correspondiente al quinquenio que terminó el 31 de diciembre de 1885*, Madrid, Imprenta y Fundición de Manuel Tello, 1888, cuadros 61 y 62; 1895, FRANCISCO ALVARO MIRANZO, *Diccionario legislativo y estadístico de primera enseñanza*, Madrid, Librería de la Viuda de Hernado y Cía., 1895, pp. 474-75 (los datos de este año fueron elaborados, según Francisco Alvaro Miranzo, por la inspección general de primera enseñanza y publicados en la *Gaceta de Madrid*, 26-III-1895).

² Cfr. SANTOS M. ROBLEDO y MANUEL BARTOLOMÉ COSSÍO: *Anuario de primera enseñanza correspondiente a 1886*, Madrid, Imprenta del Colegio Nacional de Sordo-Mudos y de Ciegos, 1887, pp. 80-91.

³ Esta dejación de funciones en el plano de la financiación contrasta con la estructura administrativa fuertemente centralizada a la sazón vigente. Consúltese, en este sentido, el trabajo del profesor AGUSTÍN ESCOLANO BENITO: «Municipalidad y educación. Reflexiones desde la historia y la educación comparada», *Historia de la Educación*, núm. 3, enero-diciembre 1984, pp. 135-50.

⁴ JOSÉ MARÍA HERNÁNDEZ DÍAZ ha abordado detenidamente el estudio de este mismo tema en la provincia de Salamanca: «Municipio y educación en Salamanca durante la Restauración (1875-1900)», *Historia de la Educación*, núm. 1, enero-diciembre 1982, pp. 43-65.

los municipios a instrucción pública. Como puede apreciarse en el mismo, la máxima expansión presupuestaria tiene lugar entre 1855 y 1865, decenio durante el que se duplican los presupuestos en España, mientras que en Galicia casi se triplican. El ritmo de crecimiento se reduce drásticamente entre 1865 y 1870; a continuación, y coincidiendo con los años setenta, se aprecia una ligera recuperación, dinámica que se acentuará durante el siguiente quinquenio. Por último, y a medida que nos acercamos a finales de siglo, los gastos escolares tienden a estabilizarse, observándose incluso un pequeño retroceso en la provincia coruñesa.

2. UN SISTEMA DE FINANCIACIÓN DISCRIMINATORIO

Además de las cantidades destinadas por los municipios a la enseñanza primaria, es preciso tener en cuenta otras variables que nos permitan comparar diferentes ámbitos geográficos, y para ello se ha confeccionado el cuadro 2, basado en la estadística de 1880⁵. A la vista de los resultados que en dicho cuadro se ofrecen, pueden hacerse las siguientes consideraciones. En primer lugar, los municipios gallegos poseían menos recursos que la generalidad de los españoles, pues mientras los primeros gastaban, en todos los conceptos, una media anual de 5,63 pesetas por habitante, los segundos disponían de 14,06, es decir, casi el triple. En segundo lugar, y en relación con lo anterior, el gasto en instrucción primaria por habitante a nivel estatal, que ascendía a 1,26 pesetas anuales, duplica exactamente la media gallega, destacando singularmente la inferioridad de la provincia lucense. En tercer lugar, en Galicia también resultaba inferior el coste medio de las escuelas públicas (617,25 pesetas frente a 909,59), lo que equivale a decir que las condiciones de escolarización eran más deficientes, dado que existía una correlación positiva entre dotación económica de las escuelas

⁵ El responsable de esta estadística asegura haber adoptado diversas cautelas para conseguir datos fiables sobre la financiación de la enseñanza: «La publicación que el Ministerio de la Gobernación hace de resúmenes por capítulos de los presupuestos de ingresos y de gastos provinciales y municipales, obligaba al de Fomento, en lo que a la primera enseñanza se refiere, a no aceptar cifras que no estuvieran en perfecta armonía con el trabajo de aquel Departamento; y apareciendo, desde que empezaron a recibirse contestaciones en esta Dirección, diferencias de consideración en muchas provincias, se han practicado investigaciones repetidas con el fin de esclarecer (*sic*) la verdad sobre todas las contradicciones, y no se ha incluido en los cuadros que forman esta parte, cantidad alguna de la que no se haya obtenido previamente seguridad de su exactitud, conservando la Dirección todas las contestaciones recibidas, de modo que puede hacer patentes las causas de que proceden las diferencias con los resúmenes antes citados» (*Estadística general de primera enseñanza correspondiente al decenio que terminó en 31 de diciembre de 1880*, citada, p. 140).

CUADRO 2. MEDIA ANUAL DEL GASTO MUNICIPAL GENERAL Y DEL PARTICULAR EN INSTRUCCION PUBLICA POR HABITANTE, PORCENTAJE QUE REPRESENTA EL GASTO EN ENSEÑANZA PRIMARIA SOBRE EL IMPORTE TOTAL DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL, Y COSTE MEDIO DE LAS ESCUELAS PUBLICAS, EXPRESADO TODO ELLO EN PESETAS (1880).

	<i>Gasto municipal por habitante</i>	<i>Gasto en enseñanza primaria por habitante</i>	<i>% de la enseñanza primaria en los presupuestos municipales</i>	<i>Coste medio por escuela</i>
La Coruña .	8,42	0,79	9,38	763,75
Lugo	3,77	0,32	8,37	583,86
Orense	3,91	0,73	18,59	481,68
Pontevedra .	5,12	0,63	12,31	609,61
Galicia	5,63	0,63	11,24	617,25
España	14,06	1,26	8,94	909,59

FUENTE: Elaboración propia a partir de la *Estadística general de primera enseñanza correspondiente al decenio que terminó en 31 de diciembre de 1880*, citada, p. 143.

y calidad de la enseñanza; el hecho de que en este caso la media lucense se aproxime a la gallega se debe a que esta provincia sostenía muy pocas escuelas al margen de las ubicadas en las cabeceras municipales, que pertenecían normalmente a la categoría de las elementales completas. Finalmente, y a diferencia de lo que sucedía en los parámetros anteriores, el peso de la primera enseñanza sobre el importe global de los presupuestos municipales era superior en Galicia (11,24 por 100) que en el conjunto del Estado (8,94 por 100).

Los municipios gallegos eran, por consiguiente, más pobres que el resto de los españoles, e invertían menos en instrucción pública atendiendo a su población, pero más en relación con sus disponibilidades económicas, a pesar de lo cual sus escuelas eran de peor calidad. Dicho de otra forma, el sistema de financiación consagrado por la Ley Moyano perjudicaba notoriamente a los municipios con menos recursos, dado que, para cubrir los gastos escolares se veían obligados a detraer de sus presupuestos un porcentaje superior que los municipios más acaudalados, obteniendo como contrapartida una peor escolarización. Y en este sentido resulta paradigmático el caso de Orense, pues siendo la provincia gallega que invertía un mayor porcentaje de sus presupuestos municipales en enseñanza primaria, era al mismo tiempo la que contaba con escuelas de más baja calidad.

Esta discriminación se constata también si comparamos los municipios donde se ubica la capital provincial con los restantes. El gasto global por habitante era mucho más elevado en los primeros, mientras que el particu-

lar de primera enseñanza resultaba sólo ligeramente superior. Por otra parte, y esto es lo que interesa subrayar especialmente, las capitales de provincia dedicaban al sostenimiento de la enseñanza primaria un porcentaje de su presupuesto muy inferior al de los restantes municipios.

CUADRO 3. CONTRASTE ENTRE LOS PRESUPUESTOS MUNICIPALES DE LAS CAPITALES PROVINCIALES Y DEL RESTO DE LOS MUNICIPIOS (1880).

	CAPITAL			RESTO DE LOS MUNICIPIOS		
	Gasto municipal por habitante	Gasto en instrucción primaria por habitante	% de la enseñanza primaria en el presupuesto municipal	Gasto municipal por habitante	Gasto en instrucción primaria por habitante	% de la enseñanza primaria en el presupuesto municipal
La Coruña	41,79	0,97	2,32	6,33	0,78	12,31
Lugo	23,51	0,35	1,51	2,82	0,31	11,10
Orense ..	13,50	0,70	5,22	3,57	0,73	20,34
Pontevedra	14,25	0,83	5,82	4,72	0,62	13,18
Galicia ..	27,35	0,77	2,80	4,57	0,63	13,71
España ..	39,31	1,31	3,34	10,10	1,25	12,37

FUENTE: Elaboración propia a partir de la *Estadística general de primera enseñanza correspondiente al decenio que terminó en 31 de diciembre de 1880*, citada, pp. 144-45.

En suma, los gastos de primera enseñanza suponían, en términos relativos, una carga superior para Galicia que para el resto de España, y, dentro de cada provincia, las capitales se encontraban en una situación privilegiada en relación con los demás municipios.

Si en vez de considerar la provincia como unidad de análisis descendemos al ámbito municipal, obtendremos conclusiones que complementan y refuerzan las anteriores. Concretamente, y limitándonos de momento a la provincia de Pontevedra, la correlación entre el número de habitantes de cada municipio y el gasto en instrucción pública por habitante en el año económico 1885-1886 es de $-0,44$. Es decir, a menor población, más gasto por habitante. Eran, por consiguiente, los municipios menos poblados, que, por otra parte, también acostumbraban a ser los más pobres, los que aportaban relativamente más al sostenimiento de la enseñanza. Y lo mismo sucede si abarcamos la totalidad del territorio gallego; en este caso, y manejando datos correspondientes a la estadística escolar de 1908, las correlaciones entre el número de habitantes de cada municipio y el gasto en enseñanza primaria por habitante y por escuela son, respectivamente, $-0,25$ y $0,57$, lo que significa que, conforme aumenta la población, y con ella generalmente las disponibilidades económicas, disminuye el gasto por ha-

bitante, incrementándose, en cambio, la dotación media de las escuelas y, por tanto, la calidad de la escolarización⁶.

3. IMPUESTOS MUNICIPALES

Al margen de la discriminación que acabamos de comprobar, los presupuestos aplicados a la primera enseñanza resultaban insuficientes en la generalidad de los municipios, aunque ciertamente el problema se agravase en los de reducido vecindario. Además, las autoridades municipales acostumbraban a realizar los pagos con un retraso considerable, perjudicando de esta forma los legítimos intereses de los maestros y la dinámica escolar. Esta insuficiencia presupuestaria, junto con la irregularidad en los pagos, determinaban gran parte de las deficiencias de la escuela primaria decimonónica: locales inadecuados, material y mobiliario insuficientes, escasa dedicación de los maestros a las tareas docentes, etcétera.

Ahora bien, aun siendo presupuestos insuficientes, normalmente los Ayuntamientos ni deseaban ni estaban en condiciones de aumentarlos. Lo primero, porque el desarrollo de la enseñanza no constituía generalmente una gran preocupación para los regidores municipales, y lo segundo, porque las escuelas se financiaban en base a unos impuestos que ya gravaban fuertemente al vecindario.

En efecto, los ingresos de los municipios procedían básicamente de los impuestos que satisfacía el vecindario. Más concretamente, las arcas municipales se abastecían fundamentalmente de los recargos que los Ayuntamientos establecían sobre las contribuciones generales del Estado. Y dentro de estos recargos destacaban singularmente los que afectaban a la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería, también llamada territorial, y al impuesto de consumos.

La contribución territorial era un tributo que recaía sobre el producto agrario líquido, gravándolo en un porcentaje que ascendía al 21 por 100

⁶ Se confirma así la discriminación denunciada por Santos María Robledo al redactar la memoria que acompaña a la estadística de 1880: «Existiendo en España diez y siete Ayuntamientos que no llegan a 100 habitantes, 3.183 cuya población fluctúa entre 100 y menos de 500, ¿es posible que considerados como unidades administrativas para el sostenimiento de las cargas de todo género, y entre ellas la de la primera enseñanza, no resulten perjudicados en comparación con los de numeroso vecindario y exuberante riqueza? Ayuntamientos hay de los de menos de 100 habitantes, en los que cada uno de éstos satisface más de seis, de ocho y hasta de diez pesetas, mientras que en algunas capitales de provincia el gasto por habitante no llega a una peseta, y el término medio no excede de 1,91 pesetas» (*Ibid.*, p. 149).

entre 1877 y 1882⁷. Para su recaudación se asignaba un cupo a cada provincia, que, a su vez, lo distribuía entre los Ayuntamientos, recayendo finalmente una determinada cuota en cada contribuyente. Y dado que correspondía a los Ayuntamientos decidir en última instancia el cupo que cada vecino debía satisfacer, los contribuyentes mejor situados dentro del sistema caciquil, que también solían ser los más acomodados, eran quienes salían mejor parados del reparto⁸. Ahora bien, atendiendo al procedimiento que se seguía para el cobro de este impuesto, «cuanto más evadían los grandes más pagaban los pequeños; de ahí los clamores surgidos en los medios agrícolas contra la presión fiscal, que soportaban pequeños y medianos labradores»⁹.

La contribución de inmuebles, cultivo y ganadería suponía el 21,30 por 100 de los ingresos totales del Estado en el período 1850-1890, porcentaje reducido si reparamos en el peso del sector agrario dentro del conjunto de la economía española, aunque explicable teniendo en cuenta el ocultamiento sistemático y exorbitante de riqueza imponible, practicado sobre todo por los grandes propietarios¹⁰. Los Ayuntamientos, por su parte, y vía recargos, también obtenían importantes entradas en base a esta figura impositiva.

El impuesto de consumos gravaba las especies de «comer, beber y arder», autorizándose a los municipios a fijar recargos que podían ascender al 100 por 100 de la cantidad recaudada por la Hacienda central. Además, los pueblos que superasen los 40.000 habitantes podían gravar el consumo de especies no contempladas por el Estado, debiendo entregar a éste el 25 por 100 de lo percibido por este concepto. Este impuesto indirecto se recaudaba a través del sistema de cupos ya señalado a propósito de la contribución territorial, produciéndose numerosos abusos en la distribución de las cuotas.

⁷ Cfr. JOAQUÍN DEL MORAL RUIZ: *Hacienda central y Haciendas locales en España, 1845-1905*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984, p. 36.

⁸ «Las reparticiones en el seno de cada Ayuntamiento se hicieron sobre la base del caciquismo más escandaloso. Esta será una de las razones de la afiliación de los labradores a los distintos “protectores” que les aseguraban tratos benignos llegado el momento de hacer los repartimientos. Como es natural, en la distribución de las distintas cuotas siempre salían beneficiados los campesinos más fuertes, por las presiones que podían ejercer en las autoridades locales. También salían mucho más beneficiadas las capitales del municipio que las parroquias, generando de esta forma tensiones locales, que perduran incluso hasta hoy» (XOSÉ RAMÓN BARREIRO FERNÁNDEZ: *Historia contemporánea de Galicia. IV. Economía y Sociedad*, La Coruña, Ediciones Gamma, 1984, pp. 140-41).

⁹ JOAQUÍN DEL MORAL RUIZ: *Op. cit.*, p. 37.

¹⁰ Cfr. GABRIEL TORTELLA CASARES, y otros: *Revolución burguesa, oligarquía y caciquismo*, Madrid, Editorial Labor, 1981, pp. 135-38.

El rechazo popular que tal gravamen suscitaba se pone de manifiesto en el hecho de que fuese suprimido durante los períodos progresistas de 1854-1856 y 1868-1874:

«Más que el impuesto en sí, era la forma de ejecutarlo y sobre qué artículos recaía (tocino, aceite, vino, aguardiente por parte estatal, más luego lo que el Ayuntamiento recargaba de tasa o arbitrio) lo que concitaron contra él la enemistad y el odio popular. Era un impuesto discriminatorio, porque gravaba más a los que tenían menos»¹¹.

Sin embargo, y a pesar de su carácter regresivo, los consumos constituyeron el principal soporte de las haciendas municipales¹², siendo también fundamental su aportación para el Estado. Si a los consumos en sentido restringido, añadimos la renta de aduanas, el impuesto especial de aguardientes, licores y alcoholes, el de transportes y el producto de los estancos del tabaco y la sal, resulta que aproximadamente el 40 por 100 de lo ingresado por el Estado desde 1850 a 1890 tenía su origen en tales conceptos¹³.

Una vez conocidas las principales figuras impositivas y su incidencia en los ingresos municipales y estatales, sería necesario averiguar el peso de los impuestos en las economías de los contribuyentes. Y dado que todavía es muy poco lo que sabemos sobre este tema, limitaremos nuestra atención al municipio de Chantada, estudiado por el profesor Ramón Villares.

El primer problema que hay que resolver para contestar al interrogante que nos ocupa consiste en determinar la producción agraria bruta. A falta de un indicador más fiable, y asumiendo las limitaciones del mismo, Ramón Villares evalúa esta variable a través de la riqueza rústica total sobre la que se establecía la tributación. Fijado este primer dato, se puede calcular ya el porcentaje de la producción agraria absorbido por las rentas territoriales —generadas principalmente en la relación foral¹⁴— y por los impuestos. Pues bien, la evolución de estos dos tipos de cargas sigue trayectorias contrapuestas, ya que mientras las rentas territoriales, pagadas nor-

¹¹ JOAQUÍN DEL MORAL RUIZ: *Op. cit.*, p. 38.

¹² «La contribución o impuesto de consumos, con alteraciones en cupos o en repartos, fue la que financió en gran medida, indirectamente a través de las retenciones por recargos, los gastos de las Haciendas Locales durante 1875-1911, fecha esta última en la que, definitivamente, desapareció de la escena tributaria» (*Ibid.*, p. 40).

¹³ Cfr. GABRIEL TORTELLA CASARES, y otros: *Op. cit.*, pp. 135 y 139.

¹⁴ La relación foral significa, básicamente, que existen dos tipos de dominios sobre la tierra: el directo, que corresponde a quien la cede a cambio de una renta, y el útil, detentado por quien la trabaja y paga la renta convenida. Sobre este tema puede consultarse el trabajo de RAMÓN VILLARES PAZ: *La propiedad de la tierra en Galicia (1500-1936)*, Madrid, Siglo XXI, 1982.

malmente en especie, tienden a disminuir su participación relativa en el drenaje del excedente agrario, sucede lo contrario con los impuestos, que, además, se satisfacían en metálico, lo que suponía una dificultad adicional para los campesinos¹⁵. Y dentro del capítulo de los impuestos sobresalen los dos ya conocidos, esto es, la contribución territorial y los consumos, cuyo importe representaba en 1880 el 36 por 100 de la riqueza rústica total. Deducidas todas estas cargas, restaba aproximadamente un 40 por 100 de la producción para el campesino, al que se abría un horizonte «tan nublado como el que a diario presenciaba durante el Antiguo Régimen, aunque, como entonces, la sogá de estas “usurpaciones compulsivas” y cargas impositivas no apriete a todos por igual, ni sean idénticos los beneficiarios (...)»¹⁶.

CUADRO 4. PRESION DE LA RENTA Y DE LOS IMPUESTOS EN EL MUNICIPIO DE CHANTADA (1846-1880).

CONCEPTO	1846-1850		1880	
	Total ptas.	% total	Total ptas.	% total
Riqueza rústica total	240.571	100,0	310.955	100,0
Renta territorial	55.450	23,0	64.368	20,7
Líquido imponible	185.121	77,0	246.587	79,3
Contribución territorial	20.363	8,5	59.396	19,1
Consumos	8.139	3,4	52.648	16,9
Cédulas personales	—	—	8.994	2,9
Riqueza rústica neta	—	—	125.549	40,4

FUENTE: RAMÓN VILLARES: *La propiedad de la tierra en Galicia (1500-1936)*, Madrid, Siglo XXI, 1982, p. 232.

¹⁵ «Respecto al pago de los impuestos, su entrega en metálico no representaba precisamente una ventaja para unas explotaciones agrícolas tan ancladas en los viejos cultivos, métodos de producción y tecnología agraria. Sus productos sobrantes tenían un importante destino en la renta territorial y, por consiguiente, había ya un problema de escasez de producción, a lo que debe añadirse la cuestión de la comercialización de parte de estos excedentes para atender al pago de los impuestos. Con un mercado imperfectamente formado hasta finales de siglo, la comercialización de los productos agrarios debía atenerse, en buena medida, a los cánones que en este aspecto regían durante el Antiguo Régimen: oscilaciones estacionales y especulación de acaparadores y administradores de grandes rentistas. Evidentemente, no estamos en condiciones de medir con precisión la incidencia real de los impuestos en la economía de las pequeñas haciendas rurales, pero, al menos, debemos aclarar que su recaudación en metálico y la amenaza constante del embargo de los bienes contribuyen a configurar el impuesto estatal y municipal como una carga más pesada que las mismas rentas territoriales» (*Ibid.*, p. 213).

¹⁶ *Ibid.*, pp. 232-33.

Era precisamente ese «horizonte nublado» de los labradores lo que aducían los municipios cuando se les apremiaba para que favoreciesen el desarrollo de la escolarización. Así, el alcalde de A Golada, ante la orden de instalar una escuela completa de niños, responde que el municipio ya disponía de dos completas y siete incompletas, situadas en los sitios convenientes para la concurrencia de los niños, y en cuya financiación se invertiría una parte sustancial del presupuesto. Estas escuelas no producían, además, resultados proporcionados al esfuerzo que para los contribuyentes suponía su sostenimiento. En todo caso, el Ayuntamiento no estaba en condiciones de cumplir los deseos de las autoridades superiores, puesto que «no tiene más medios de cubrir sus atenciones que repartir entre los vecinos, y éstos que acaban de satisfacer un empréstito nacional que los ha colocado en un estado lamentable del que aún no han sido reintegrados, satisfaciendo a la vez el 25 por 100 de su riqueza por territorial y el 12 y 62 por consumo, provinciales y municipales, por todo lo cual comprenderá V.I. no se halla el pueblo en circunstancias de poder sufrir mayores gravámenes, sin exponer a un gran número de contribuyentes a su completa ruina (...)»¹⁷.

Idéntica posición adoptan otros municipios¹⁸, y la propia Junta Provincial de Instrucción Pública de Pontevedra informa al rectorado que no es posible obligar a los Ayuntamientos de esta provincia a sostener más escuelas, atendiendo a la precaria situación económica de los labradores y a las múltiples y onerosas cargas que pesaban sobre los mismos¹⁹.

Pero algunos Ayuntamientos no sólo se resistían a incrementar los gastos de primera enseñanza, sino que en ocasiones pretendían incluso reducirlos. Tal era el caso del de Vilaboa, que, precisando recortar el presupuesto de gastos, decidió rebajar en 94 pesetas el sueldo de una maestra:

«Mueven a la corporación, entre otras consideraciones, la de que los impuestos hoy son tan escesivos (*sic*) que a nadie se le oculta su importancia, oprimiendo y colocando en el estado más precario y penoso al pobre labrador, única clase de que consta este término municipal, con la circunstancia especial de que la mayor parte de la población es riverañá (*sic*) y pende su subsistencia de la pesca del marisco, el que hoy desgraciadamente ha desaparecido de esta ría, que en otra época no lejana fue

¹⁷ Comunicación al rector del gobierno civil de Pontevedra, transcribiéndole otra de la alcaldía de A Golada, 17-VII-1876, Archivo Histórico Universitario de Santiago (en adelante, AHUS), Enseñanza Primaria, leg. 105.

¹⁸ Cfr. Comunicación al rector del gobierno civil de Pontevedra, transcribiéndole otra de la alcaldía de Vilanova de Arousa, 11-VII-1876, AHUS, leg. 105.

¹⁹ Cfr. Comunicación al rector de la Junta Provincial de Instrucción Pública de Pontevedra, 5-VIII-1876, AHUS, leg. 105.

un venero de riqueza de todos bien conocida. Aparte de esto, el municipio carece de arbitrios con que poder cubrir los gastos de su presupuesto, ya limitados hoy a lo puramente indispensable, y para cubrirlos recurre como único medio a gravar más aún las cuotas excesivas (*sic*) de contribución y de consumos, hasta el límite máximo que la ley permite»²⁰.

La Junta Provincial de Instrucción Pública, aun admitiendo que, efectivamente, «por falta de previsión y de bien entendidas leyes de pesca agotaron, sí, el rico venero de riqueza que le producía las ostras», añade que el problema no es reciente: «Veinticinco años hace que barcos franceses se llevaron a Arcachón la arena y hasta las rocas en que aquéllas se desarrollaban, y de entonces viene la falta absoluta de este molusco en las riberas de la ría de Vigo». Además, prosigue la Junta, la fertilidad de esta comarca y la relativa facilidad de sus habitantes para satisfacer los impuestos no contribuían a fundamentar el estado de absoluta necesidad alegado por los regidores municipales. En consecuencia, se informa negativamente la pretensión del Ayuntamiento de Vilaboa²¹.

Mejor fortuna tuvo la propuesta formulada por el Ayuntamiento de Bueu en el sentido de reducir a incompleta la escuela completa de Beluso. En este caso, la Junta Provincial, tomando en consideración la escasez de pesca y la consiguiente crisis de la fábrica de salazón de pescado, las plagas que afectaban al cultivo del maíz y del viñedo, y la paralización de la exportación de ganado vacuno a Inglaterra, se adhiere a la citada propuesta, que también será aprobada por el rectorado²².

4. INCORPORACIÓN DE LOS GASTOS DE LA ENSEÑANZA PRIMARIA A LOS PRESUPUESTOS DEL ESTADO

Ante esta incapacidad de los municipios para dedicar a la instrucción primaria un presupuesto superior, e incluso para satisfacer regularmente las obligaciones ya contraídas, se dejaron oír numerosas voces reclamando del Estado una intervención más decidida en este campo. Antonio Gil de Zárate entendía que las Diputaciones y el Gobierno deberían auxiliar a los

²⁰ Acta de la sesión celebrada por el Ayuntamiento de Vilaboa, 6-XI-1881, AHUS, legajo 107.

²¹ Cfr. Comunicación al rector de la Junta Provincial de Instrucción Pública de Pontevedra, 3-XII-1881, AHUS, leg. 107.

²² Cfr. Comunicación al rector de la Junta Provincial de Instrucción Pública de Pontevedra, 8-IV-1878, AHUS, leg. 106.

Ayuntamientos que careciesen de los recursos suficientes para hacer frente a los gastos ocasionados por la enseñanza primaria²³. Opinión compartida por el rector compostelano, Juan José Viñas, el cual sostenía «que no debe estar concretado el pago de este servicio al municipio, y que deben venir en su ayuda los fondos generales por el interés que reporta a la sociedad, y porque no es justo que los pueblos pobres que contribuyen con cuanto pueden para las cargas públicas, no reciban los beneficios más indispensables que disfrutaban los habitantes de poblaciones más afortunadas»²⁴. Por su parte, el Congreso Pedagógico de Pontevedra (1887), recogiendo un sentir generalizado entre el magisterio, contemplará entre sus conclusiones la necesidad de que fuese el Estado quien asumiese el pago de las atenciones de primera enseñanza²⁵.

El hecho de que en el Congreso de Pontevedra se aprobase tal conclusión suponía, además, un respaldo a la actuación de Eugenio Montero Ríos, presidente de esta reunión pedagógica y responsable del Real Decreto de 30 de abril de 1886, en virtud del cual se incluían en los Presupuestos Generales del Estado los gastos de la instrucción primaria, escuelas normales, institutos e inspecciones de primera enseñanza. Para finalizar la reforma se creaba un «impuesto especial de enseñanza», cuya cuantía global ascendería a la diferencia entre los ingresos propios de las escuelas normales e institutos (derechos académicos y rentas) y el importe de los gastos incorporados a los presupuestos del Estado. Este impuesto consistiría en un recargo sobre la contribución territorial, que se cobraría al mismo tiempo que ésta e ingresaría directamente en el Tesoro, suprimiéndose la facultad que tenían los municipios para gravar la citada contribución²⁶.

La propuesta de Eugenio Montero Ríos contenía importantes elementos novedosos, aunque también se apoyaba en la legislación anterior. En efecto, desde 1882 los recargos establecidos por los municipios sobre las

²³ «Sucede con frecuencia que dos Ayuntamientos de diversa población y riqueza necesitan sostener una escuela de igual clase; resultando de aquí cierta injusticia, porque ambos tienen que hacer los mismos gastos con muy distintos recursos. La provincia y el Gobierno deben entonces acudir, proporcionalmente, en ayuda del más necesitado; pero hasta ahora no ha llegado a realizarse ningún socorro de esta especie, aunque muchas comisiones lo han propuesto» (*De la Instrucción Pública en España*, Madrid, Imprenta del Colegio de Sordo-Mudos, 1855, t. I, pp. 296-97).

²⁴ «Informe pedido acerca de una esposición (*sic*) de varios vecinos del Ayuntamiento de la Golada sobre la reducción de las escuelas completas de su distrito a incompletas; y propone la organización más conveniente al mejor servicio de la instrucción primaria en Galicia», 18-IV-1859, AHUS, leg. 160.

²⁵ Cfr. «Congreso Pedagógico Regional», *El Anunciador*, 22-VIII-1887.

²⁶ Cfr. *Colección de Decretos referentes a Instrucción Pública*, Madrid, Imprenta y Fundación de Manuel Tello, 1892, t. II, pp. 614-21.

contribuciones directas estaban asignados preferentemente a la primera enseñanza, encomendándose a los recaudadores que dedujeran del importe de aquéllos en cada municipio la cantidad necesaria para cubrir los gastos escolares, ingresándola en la Caja Provincial de Primera Enseñanza²⁷. En 1883 se complementa la disposición del año anterior, ordenándose a todos los municipios que, dentro de los límites autorizados, recargasen las contribuciones directas en el porcentaje necesario para atender a la primera enseñanza²⁸. Estas medidas significaron un avance considerable en la regularización de los pagos, pero no solucionaron plenamente el problema, dado que existían Ayuntamientos cuyos recargos no alcanzaban para cubrir el fin previsto. Según Santos María Robledo y Manuel Bartolomé Cosío, los recargos eran suficientes en 5.898 Ayuntamientos, mientras que en 3.416 sucedía lo contrario²⁹.

Parece, pues, que la única solución consistía en responsabilizar al Estado de los pagos, y así lo entendía el político pontevedrés adscrito ahora al liberalismo. Y puesto que la principal dificultad que se precisaba salvar para llevar adelante esta idea era de tipo económico, se concibe una fórmula de financiación que, en principio, no resultaría onerosa para el Estado ni para los Ayuntamientos. Cierto es que el Estado aumentaría el capítulo de gastos, pero también el de ingresos, y además en una cantidad muy similar, ya que, según cálculos ministeriales, el importe de los recargos municipales sobre la contribución territorial, que serían sustituidos por el «impuesto especial de enseñanza», equivalía aproximadamente a la cantidad que suponía la enseñanza pública en los presupuestos de Ayuntamientos y Diputaciones. Los municipios, por su parte, dejarían de percibir los recargos sobre la contribución territorial, pero al propio tiempo estarían exentos de incluir en sus presupuestos cantidad alguna destinada a la enseñanza³⁰.

Tres eran los principales objetivos del Real Decreto dictado por Montero Ríos. Para empezar, asegurar que los pagos se efectuasen con regularidad. Se pretendía, además, incrementar el sueldo de los maestros, fijando en 625 pesetas el de las escuelas incompletas y de temporada que quedasen vacantes, al tiempo que se consignaban 500.000 pesetas anuales para ayudar a los pueblos en la construcción de edificios escolares. Finalmente, distribuir de una forma más equitativa los gastos escolares, dado que la recaudación del «impuesto especial de enseñanza» se haría en función de la riqueza

²⁷ Cfr. el Real Decreto de 15 de junio de 1882, en *ibid.*, pp. 286-89.

²⁸ Cfr. la Ley de 30 de julio de 1883, en *Colección de Leyes referentes a Instrucción Pública y otras que con ésta se relacionan*, Madrid, Imprenta y Fundación de Manuel Tello, 1890, p. 300.

²⁹ Cfr. *Anuario de primera enseñanza correspondiente a 1886*, citado, p. 168.

³⁰ Cfr. *Colección de Decretos referentes a Instrucción Pública*, t. II, citado, p. 618.

imponible, subsanándose de esta forma la discriminación negativa padecida hasta el momento por los municipios de reducida población y recursos³¹.

Este planteamiento progresivo no será, sin embargo, llevado a la práctica, continuando la escuela bajo la dependencia municipal durante todo el siglo XIX. Dependencia que, al margen de los problemas ya registrados, mediatizaba, además, la actitud de la población hacia la enseñanza pública.

5. FINANCIACIÓN MUNICIPAL DE LA ENSEÑANZA PRIMARIA Y ACTITUD DE LA POBLACIÓN HACIA LA MISMA

Los vecinos eran conocedores de que los gastos escolares se sufragaban con los impuestos por ellos pagados. Ahora bien, estos impuestos, como acabamos de ver, tenían un carácter regresivo, se distribuían arbitrariamente y gravaban intensamente las economías de los contribuyentes, de ahí que suscitasen un fuerte rechazo popular³². Rechazo que se hacía extensivo a la escuela, puesto que ésta era percibida como una de las principales causas de aquéllos³³. Y, ciertamente, el sostenimiento de la primera enseñanza ab-

³¹ «Se dirá quizás que entre tanto que unos Ayuntamientos contribuirán por este medio con una cantidad inferior a la que importen las obligaciones de su enseñanza, otros habrá a quienes suceda lo contrario. Y esta observación es verdad: así lealmente lo reconoce el ministro que suscribe. Pero nótese que los Ayuntamientos favorecidos son los de las pobres y pequeñas poblaciones, y, por lo tanto, que así como hasta ahora el contribuyente rico era el que sufragaba los gastos de la educación del pobre por ser éste quien principalmente aprovecha la primera enseñanza oficial, con la reforma que se proyecta esta situación conservará análogo carácter, pues que será el pueblo rico el que habrá de concurrir al sostenimiento de la enseñanza del pueblo pobre. Y si ésta, más que servicio municipal, es una función social que principalmente interesa al Estado, ya que la instrucción popular no sólo tiene por objeto el perfeccionamiento del hombre privado, sino la mayor ilustración del ciudadano llamado a ejercer importantísimos derechos y cumplir sagrados deberes que afectan a toda la nación, cabe aplicar aquí el precepto de la Constitución, según el cual todos deben contribuir al sostenimiento de los servicios públicos, no según el beneficio que reciban, sino en proporción del haber que tienen» (*Ibidem*).

³² Cfr. JOSÉ ANTONIO DURÁN: *Agrarismo y movilización campesina en el país gallego (1875-1912)*, Madrid, Siglo XXI, 1977, *passim*.

³³ En un artículo aparecido en *El Magisterio Gallego* se reclamaba que el Estado se hiciese cargo de los pagos relativos a la primera enseñanza, «desapareciendo de los presupuestos municipales y provinciales toda cantidad que a ella se refiera, por ser ésta la causa primordial de la animosidad con que la miran los pueblos, como carga concejil, cuya lucha la anula o hace importante» («Cuestión de pagos», 10-VI-1884). El inspector Manuel Panero compartía plenamente esta posición: «La consignación en los presupuestos municipales de los gastos que maestros y escuelas ocasionan, es no pequeño mal, porque efecto de lo poco generalizada que se halla la instrucción, muchos no ven en aquéllos sino tan sólo un

sorbía una buena parte de los presupuestos, sobre todo en los pequeños municipios. Pero al margen de esta relación innegable entre escuela, gastos municipales e impuestos, el caciquismo estaba interesado en difundir la idea de que era la escuela la que generaba la mayor parte de los gastos, siendo, por consiguiente, la máxima responsable de los impuestos. Se intentaba de esta forma concitar la animadversión popular contra una institución en cuyo desarrollo no parecía tener un especial interés el sistema caciquil, y así lo denunciaba el inspector Manuel Panero en el Congreso Pedagógico de Pontevedra:

«Todos los años hay que proceder a la formación de los presupuestos municipales, a cuya operación concurren los individuos del Ayuntamiento, y crecido número de contribuyentes, sin faltar los caciques, enemigos de la luz, como los murciélagos, por la cuenta que les tiene en los resultados de su no envidiable y especulativa ocupación. Llegan al capítulo 4.º, que es el destinado a instrucción pública, y con voz pausada y fuerte para que llegue a oídos de todos, porque así interesa a los corifeos presentes, se dice: Dotación para el maestro de la escuela completa de niños, 625 pesetas: retribuciones para el maestro, la tercera parte, igual a 208; material para el maestro, cuarta parte de su dotación, 156; alquileres para local y casa del maestro, 50; total, 1.039 pesetas (...), y como en mi provincia el término medio de maestros por cada Ayuntamiento es próximamente el de siete, multiplicado por cuatro que a cada uno se nombra, resulta 28 veces pronunciado el nombre de maestro, con lo cual se hiere el tímpano de aquellos oídos, acaban todos por aburrirse, y hasta llegan muchos a maldecir de tan útiles como necesarios funcionarios. (Risas y grandes aplausos.) En tal situación, la mayor parte creen que los maestros son causa única del aumento de sus contribuciones, en términos tales que pídaseles lo que se quiera, todo lo que pagan, sea por el concepto que fuere, es por los maestros y para los maestros; y como los caciques, y los otros que les hacen corro, están interesados en la ceguera intelectual del pueblo, porque les conviene así, contribuyen a que tal creencia continúe, lo cual es causa permanente del divorcio que en muchas partes se ve entre las escuelas y los contribuyentes»³⁴.

Según este mismo inspector, el hecho de que durante las «conmociones populares» se realizasen desmanes contra las escuelas y no contra los insti-

coste, dejando de fijarse en el bien que produce, de donde nacen odios hacia tan benéfica institución, que la perjudican notablemente, más aún, si por desgracia esto acontece en los que ejercen autoridad cual sucede en varios puntos» («Memoria de las visitas de Inspección giradas a las escuelas desde enero a agosto de 1879», La Coruña, 30-IX-1879, AHUS, legajo 29).

³⁴ Discurso pronunciado en el Congreso Pedagógico de Pontevedra, *El Magisterio Gallego*, 15-IX-1887.

tutos y universidades, se debía a que la población desconocía el coste de estos centros de enseñanza, y sabía «hasta por céntimos» el de aquéllas³⁵.

En definitiva, el sistema de financiación vigente durante todo el siglo XIX no favorecía en absoluto el progreso de la enseñanza, sino que, por el contrario, constituía uno de los principales obstáculos para el mismo. Los presupuestos escolares resultaban insuficientes y llegaban con retraso a sus destinatarios, con los consiguientes perjuicios para la enseñanza. Por otra parte, el que los contribuyentes —que generalmente no estaban en las mejores condiciones objetivas para apreciar los beneficios de la instrucción primaria— percibiesen a los maestros como generadores de impuestos, no contribuía precisamente a crear un clima acogedor para la escuela.

³⁵ Cfr. «Memoria de las visitas de inspección giradas a las escuelas desde enero a agosto de 1879», La Coruña, 30-IX-1879, AHUS, leg. 29.