

## **La educación en el sexenio (1868-1874). Libertades formales y libertades reales**

*POR*  
*ANTONIO VIÑAO FRAGO*

### **1. INTRODUCCIÓN**

El sexenio (1868-1874) constituye un escenario privilegiado para estudiar las cuestiones y problemas (teóricos y prácticos) que planteó, en una sociedad y en un momento dados, la aplicación de un programa o teoría política liberal, del más puro «laissez-faire», sobre la libertad de enseñanza. Es un buen ejemplo de cómo un planteamiento formal de la libertad de enseñanza (es decir, haciendo abstracción de sus condiciones reales), desde la concepción teórica de la burguesía progresista decimonónica, constituyó, en algunos aspectos de su aplicación o desarrollo práctico, una negación de las necesidades o exigencias de esa misma libertad.

La confrontación de la política educativa legal/formal y real en el sexenio, propicia, además, la recreación de un contexto histórico, en el que resultan extremadamente fértiles el análisis sobre el ejercicio real o usos de esa libertad formal (¿quién hace uso de ella y para qué?) y la reflexión sobre las relaciones entre los diferentes grupos sociales y la escuela (escolarización y funcionalidad o disfuncionalidad de la escuela).

## 2. DESARROLLO TEÓRICO Y LEGAL DE LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA EN EL SEXENIO

### 2.1. Planteamiento o bases teóricas

En el liberalismo español, ya desde sus inicios, coexisten dos tendencias en relación con la libertad de enseñanza.

Una, la predominante (aunque debilitada a partir de mediados del XIX), que propugna y justifica una decidida intervención estatal. En su corriente más extrema, dicha intervención era consecuencia de la ubicación en el Estado de la soberanía educativa (1). En su corriente más moderada, la intervención estatal se justificaba en función de las circunstancias y atraso del país, de tal forma que el «progreso de la civilización» e «inteligencia», implicaría su debilitamiento y el correlativo acrecentamiento de la libertad o marco de acción de los entes locales, los individuos y los grupos sociales (2).

Otra, sólo vigente (y de forma parcial) en el sexenio, que propugna el más puro «laissez-faire» y la no intervención estatal. Sus orígenes se hallan en la orientación progresista del liberalismo constitucional, y sus defensores en las filas del liberalismo radical, democrático y republicano. Uno de sus representantes más caracterizados, en los primeros años del XIX, es R. Salas, para quien «lo mejor de todo será que el Gobierno se mezcle lo menos que sea posible en la instrucción pública y confíe más en el interés individual; y en general un medio casi seguro de gobernar bien es gobernar poco», ya que «mezclándose el gobierno en dirigir la instrucción pública, nunca podrá hacer ésta los progresos que haría dejándola enteramente libre» (3).

Acerquémonos al sexenio y la revolución de 1868. En las proclamas de las Juntas Revolucionarias se habla de libertad de enseñanza de un modo genérico, sin precisar más. Una buena muestra de esta orientación liberal pura la hallamos sólo dos años antes, en dos textos de J.M<sup>a</sup>. Orense (Marqués de Albaida, miembro del partido demócrata-republicano y diputado a Cortes en el sexenio) y Manuel Merelo (ingeniero, catedrático de Instituto, miembro del partido demócrata-republicano,

(1) Dos buenos ejemplos de esta corriente son el *Discurso preliminar* de la Constitución de Cádiz, de Argüelles, y *De la instrucción pública en España*, de Gil de Zárate.

(2) Una genuina representación de esta corriente la constituye el libro de Oliván, A. de (1843), *De la administración pública en España* (Madrid, Impt. Boix).

(3) Salas, R. (1821), *Lecciones de Derecho Público constitucional*, t. II, pp. 277 y 283-284 (Madrid, Impt. de Fermín Villalpando).

diputado a Cortes en el sexenio y Director General de Instrucción Pública en el Ministerio Echegaray, de julio de 1869 a enero de 1871). Para él primero, «toda enseñanza que da un gobierno, priva directa o indirectamente de la competencia y de la libertad, y es de consiguiente mala» (4). No menos terminantes son las palabras del segundo: «Y que no se nos hable de los males gravísimos que a la sociedad traería (la libertad de enseñanza) dejándola indefensa contra... la mala fe, el error o la ignorancia..., porque ni ante el buen sentido puede admitirse la propagación de doctrinas que tales bases reconociesen, librando los que las profesaran y enseñasen su subsistencia y su porvenir a su crédito, y por consiguiente al mayor número de sus discípulos y adeptos, ni el error ha triunfado jamás de la verdad cuando ha podido ser libremente combatido, ni tampoco después de negra noche, deja nunca de alumbrar la rutilante luz del claro día... ni aun dados los inconvenientes que la libertad puede traer —tanto mayores cuanto menos lata y más mentida se ofrece— la intervención del Estado las agrava... Sí, esa es la solución teórica, pero la práctica hace imposible su adopción o cuando menos muy difícil y expuesta a graves peligros en el estado de atraso de nuestro pueblo, se suele objetar... *Como si la práctica pudiese estar en oposición con la teoría* (el subrayado es nuestro)... Como si ese estado de atraso que desgraciadamente existe... se mejorase perseverando en el mismo sistema y fomentando las mismas causas que le producen... ¿cuál es el criterio infalible que designe el momento en que el pueblo está en disposición de tomar posesión de la tierra prometida?» (5).

En síntesis, los postulados teóricos de la tendencia liberal que ocupa, tras la revolución de 1868, los órganos legislativos y ejecutivos estatales, son el liberalismo a ultranza, la no intervención gubernamental o de autoridad alguna, y la bondad de la autorregulación natural de la libre competencia. Dichos postulados no son sino una traslación al campo de la educación de los defendidos en el sector económico-productivo o en el de la prensa e imprenta. Su expresión más cabal, su paradigma, será la Exposición de Motivos del Decreto Ley de 21 de octubre de 1868, que establecía la libertad de enseñanza: el ideal, «en un porvenir no lejano», era la supresión de la enseñanza pública; la difusión, aceptación y conversión de la verdad en «opinión común e indiscutible», en un régimen de libertad de enseñanza, un proceso irremisiblemente necesario; el estímulo de la competencia la mejor

---

(4) Orense, J. M.<sup>a</sup> (1866), «Las reformas democráticas», p. 16, en *Almanaque de la democracia para 1866*, pp. 57-70 (Madrid).

(5) Merelo, M. (1866): «La cuestión de enseñanza», pp. 60-62, en *Almanaque de la democracia para 1866*, pp. 57-70 (Madrid).

manera de extender la necesidad de la educación. Todo un esquema teórico-abstracto basado en la bondad del no intervencionismo y la ingenua confianza en la libre y espontánea actividad de individuos y grupos sociales.

## 2.2 Desarrollo legal de los principios teóricos (1868-1874)

Queda fuera de nuestro alcance un análisis pormenorizado de la legislación educativa del sexenio en torno a la libertad de enseñanza (6). Nuestro objetivo es sólo indicar la evolución o tendencias de esta legislación y sus diferentes etapas.

En síntesis, a una primera fase de concreción legal de los principios teóricos, sigue una segunda de discreta regulación, ordenación y limitación de la libertad de enseñanza, y una tercera y última de corrección y marcha atrás en el camino iniciado tras la revolución. Examinemos con detenimiento cada una de ellas.

### 2.2.1. Primera fase (1868-69)

Coincide prácticamente con el Ministerio de Ruiz Zorrilla, desde el 8 de octubre de 1868 al 13 de julio de 1869. Es en esta fase cuando se plasman legalmente los postulados teóricos del liberalismo puro. Las normas fundamentales son el Decreto-Ley de 21 de octubre de 1868, la Circular de 31 de octubre de 1868 y los Decretos-Leyes de 26 de diciembre de 1868 y 14 de enero de 1869. Los artículos 24 y 25 de la Constitución de 1869 constituyen su máxima expresión legal.

Los textos legales citados establecen, en síntesis, las libertades de cátedra y creación de centros docentes y el libre uso de libros de texto y métodos de enseñanza. Descentralizan en las Diputaciones y Ayuntamientos la creación de centros de cualquier nivel educativo. Facultan, además, a los centros universitarios para crear cátedras «libres».

En definitiva, tras esta primera oleada de disposiciones legislativas, se configuró un triple sistema educativo: el de los centros estatales públicos, el de los centros públicos libres a cargo de Diputaciones y Ayuntamientos, y el de los centros privados libres. Cualquiera de estas tres redes o sistemas podía teóricamente crear centros de cualquier nivel educativo (luego examinaremos la realidad de esta posibilidad teórica). La validez de los títulos, los sistemas de examen y los

---

(6) Dos buenas síntesis se hallan en Trujillo, G. (1969), «La libertad de enseñanza en la revolución de 1868», en *Atlántida*, 37, pp. 5-26, y Puelles, M. de (1980), *Educación e ideología en la España contemporánea (1767-1975)*, pp. 173-185 (Barcelona, Labor).

requisitos de funcionamiento (edificios, recursos, y profesores) eran los problemas fundamentales que de inmediato se plantearon.

### 2.2.2. *Segunda fase (1869-70)*

Esta segunda fase se abre con la sustitución de Ruiz Zorrilla por Echegaray en el Ministerio de Fomento. Es este último quien, a lo largo de 1869 y 1870, marca una inflexión en los esquemas y postulados del primer periodo. El estado corrige, regula, ordena y limita el uso de la libertad de enseñanza. Lo hace de forma tímida y sin romper con los principios teóricos de partida. Se trata de intervenciones que se justifican en la necesidad de evitar ciertas irregularidades y abusos. Todavía se conserva la fe en los postulados iniciales, por más que la realidad muestre repetidamente que la práctica sí podía estar en oposición con la teoría. Las discordancias, las disfunciones, los efectos no previstos, se consideran meros usos incorrectos de la libertad, que precisan una adecuada ordenación. Todavía no se ve en esta intervención una contradicción, ni se considera necesaria una reflexión y replanteamiento teóricos ante la evidente inadecuación entre teoría y práctica.

Hitos legales de este periodo son la circular de 14 de septiembre de 1869 y los Decretos de 28 de septiembre de 1869 y 6 de mayo de 1870. Con ellos se pretendía regular aspectos concernientes a la concesión de títulos, realización de exámenes y reconocimiento de los estudios efectuados en los establecimientos libres, y ordenar el uso por las Diputaciones y Ayuntamientos de la libertad de enseñanza.

### 2.2.3. *Tercera fase (1874)*

En el periodo final del sexenio, se acomete, sin ambages, una corrección a fondo de los principios y disposiciones legales del primer año. Desde una concepción restrictiva de la libertad de enseñanza, los Decretos de 29 de abril y 29 de julio de 1874 y las Ordenes de 6, 14 y 28 de agosto y 10 de septiembre del mismo año, restringen, limitan y condicionan, con nuevos requisitos y exigencias, el uso de esa libertad por los particulares, Diputaciones y Ayuntamientos. De hecho, para estas dos últimas entidades, el nuevo marco legal supone el cierre de las diferentes Universidades e Institutos libres creados en 1869-70.

## 3. USOS Y PRÁCTICAS DE LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA

*¿Quién hizo uso de la libertad de enseñanza y para qué?. Contestar a esta*

pregunta constituye el núcleo básico de este trabajo. El análisis que efectuamos se restringe, no obstante, a la libertad de creación de centros docentes y concierne, fundamentalmente, a la actuación en este punto de los entes públicos (Estado, Diputaciones y Ayuntamientos). Quedan, pues, fuera otros aspectos no menos importantes, como las fundaciones privadas de escuelas elementales públicas (sobre cuya evolución en el XVIII y XIX estamos preparando un estudio) que, pese a las posibilidades abiertas por la nueva legislación, prosiguen la tendencia (iniciada en 1808) al descenso y estancamiento. Queda también fuera de este artículo el uso de esta libertad de enseñanza por órdenes y congregaciones religiosas y determinados grupos católicos, cuyas actividades merecen un estudio específico (7).

Tampoco abarcamos la actuación de todos los entes públicos. Excluimos a las Universidades, que optaron, en general, por ampliar sus Facultades (en especial Derecho, Medicina y Farmacia), y extender sus enseñanzas hasta el título de Doctor, una atribución exclusiva, en el periodo precedente, de la Universidad madrileña.

### 3.1. Uso de la libertad de enseñanza por Diputaciones y Ayuntamientos: creación de Universidades e Institutos Libres.

«La libertad no debe limitarse a los individuos: es preciso extenderla a las Diputaciones y Ayuntamientos. Representantes estas corporaciones de la provincia y el municipio, conocen sus necesidades intelectuales mejor que el Estado, y tienen por lo menos tanto derecho como él para fundar y sostener con sus fondos establecimientos públicos de enseñanza». Así se expresaba la Exposición de Motivos del Decreto-Ley de libertad de enseñanza, de 21 de octubre de 1868, y, de acuerdo con este principio, su artículo 12 declaraba que ambas entidades podían fundar y sostener establecimientos de enseñanza, con cargo a sus fondos.

¿*Qué tipo de establecimientos docentes crearon las Diputaciones y Ayuntamientos?*. Una Circular, a los Gobernadores provinciales, de 31 de octubre de 1868, les instaba a que estimularan a las Diputaciones y Ayuntamientos a establecer «centros de instrucción». El principio teórico estaba claro: «Déjese a la iniciativa

---

(7) Nos referimos, especialmente, a la Asociación de Católicos, entre cuyos fines figuraba expresamente (art.º 5 del Reglamento de 28 de mayo de 1869) el sostenimiento de escuelas y otras instituciones para el cultivo de las ciencias y artes cristianas, a la Universidad y Colegio de segunda enseñanza creados en Madrid por dicha Asociación, y a la revista *La Enseñanza Católica* (con su hoja adicional *La niñez católica*), dirigida por Francisco de Asís Aguilar.

popular y a la voz de necesidad y de interés que brota de cada región y de cada provincia, el planteamiento y desarrollo de los estudios más convenientes, y en breve florecerán las industrias naturales de cada comarca, con vida propia, con poderoso aliento, con aquella robustez que nunca tienen las creaciones impuestas». No obstante, la Circular, en contradicción con este principio descentralizador, indicaba a los gobernadores provinciales cuáles eran los centros y enseñanzas que requerían una atención preferente. Su análisis era correcto: el «primer cuidado» debía ser «borrar ese número que ha consignado la estadística de los que no saben leer ni escribir». Para ello debían crearse escuelas de adultos, extender la enseñanza al obrero, labrador y artesano, establecer «centros de instrucción donde la enseñanza oral y la lectura de periódicos, folletos y libros esté al alcance de las clases menos acomodadas», impulsar que personas con «conocimientos especiales» los comunicaran a sus ciudadanos, y, sobre todo, «favorecer la creación de Escuelas de primera enseñanza, base de toda ilustración popular». Un diagnóstico y una política adecuada para un país en el que sólo una de cada cinco personas estaba alfabetizada.

¿Cómo respondieron a esta política descentralizadora y autónoma las Diputaciones y Ayuntamientos?. Creando, las primeras, Universidades libres, y, los segundos, Institutos y Colegios libres de segunda enseñanza.

Aun faltando un estudio global de lo que supuso este proceso de creación de centros universitarios y de segunda enseñanza, algunas referencias y trabajos monográficos nos permiten reconstruir su alcance y algunas de sus características.

Hemos computado hasta un total de 6 Universidades libres (Murcia, Córdoba, Gerona, Cáceres, Vitoria y Tenerife), 19 Institutos, 6 Colegios libres de segunda enseñanza sostenidos con fondos municipales, 3 Escuelas de Veterinaria y 1 de Náutica. Es seguro que el número de Institutos y Colegios libres debió ser sensiblemente superior, aunque la ausencia de estudios regionales y locales de este proceso, nos impide conocer su existencia. En cualquier caso, todas las Universidades y la casi totalidad de los Institutos, Colegios y Escuelas reseñados, desaparecieron con el final del sexenio, algunos incluso ya en 1874, a causa de las medidas y condiciones restrictivas impuestas al uso de la libertad de enseñanza por Diputaciones y Ayuntamientos.

Aun faltando estudios monográficos sobre estos nuevos establecimientos, los existentes (circunscritos casi exclusivamente al ámbito universitario), permiten esbozar algunos rasgos generales (8).

---

(8) Aparte de los Anuarios Estadísticos y Colecciones legislativas, hemos utilizado los siguientes

La preferencia por los estudios de Derecho y Medicina, los problemas de financiación y pago a los profesores, la obtención del título de Doctor, por algunos de éstos, en su misma Facultad, la pertenencia de sus alumnos a la burguesía local (orientada hacia Derecho en sus capas altas y hacia Medicina en sus capas medias), un rápido crecimiento de sus alumnos y la posterior estabilización, y, en definitiva, su carácter provisional y la conciencia de esta provisionalidad, fueron algunas de las características más destacadas de las nuevas Universidades libres. Frente al entusiasmo de las élites locales, interesadas en su erección (los nuevos establecimientos eran motivo de orgullo local, significaban un ahorro en sus economías familiares y abrían la posibilidad de realizar estudios universitarios a una reducida fracción social que no encontraba más impedimento que los gastos de estancia en otra ciudad) sólo hay que anotar pequeños roces, al principio, con la Universidad estatal a cuyo Distrito se pertenecía, y alguna crítica aislada. En Murcia, por ejemplo, la de Díaz Cassou que pide unas enseñanzas técnico-profesionales (agricultura, comercio, artes y oficios), y, en Córdoba, la del diputado del partido republicano, Amadeo Rodríguez, que propone la creación de una Escuela Industrial y considera a la nueva Universidad «un privilegio para las clases acomodadas».

Nada más lejano, como puede observarse, de aquellas indicaciones de la Circular de 31 de octubre de 1868 para crear escuelas de adultos y de primeras letras y centros de cultura popular. Y ello, en provincias, como Murcia, Córdoba y Cáceres con porcentajes de analfabetismo sensiblemente superiores a la media del país (en Murcia, por ejemplo, un 90% de analfabetismo bruto), y un número de habitantes por escuela siempre superior a la media nacional (en Murcia, por ejemplo, 1.211 habitantes/escuela, en 1870, frente a 557 habitantes/escuela en el conjunto del país). O en Ayuntamientos, como algunos de Andalucía y Extremadura, que, con tasas de analfabetismo bruto del 80%, se embarcan en la creación y sostenimiento de Institutos libres. No es extraño que, ya al final del sexenio, al

---

trabajos: Ruiz Abellán, M.<sup>a</sup> C. (1983), «La Universidad Libre de Murcia (1869-1874)», en *Anales de la Universidad de Murcia. Letras*, XLI: 3-4, pp. 323-376; Aranda Doncel, J. (1974), *La Universidad Libre de Córdoba (1870-1874)*, (Córdoba, Servicio de Publicaciones de la Universidad), y (1973), «El Instituto Libre de Segunda Enseñanza de Montoro, una experiencia fallida», en *Boletín de la Real Academia de Córdoba, de Ciencias, Bellas Letras y Nobles Artes*, XLII: 93. pp. 155-164; Sobrequés y Callico, J. (1978), *Els estudis universitaris a Girona al llarg de la història* (Girona, Col·legi Universitari); Marqués Sureda, S. (1982), *La Universidad Libre de Gerona (1869-1874)*, comunicación mecanografiada presentada en el I Coloquio de Historia de la Educación de Alcalá de Henares, y algún otro estudio más general con referencias particulares al caso, como Cacho Viu, V. (1962), *La Institución Libre de Enseñanza*, pp. 197-201, (Madrid, Rialp), para la Universidad Libre de Vitoria.

regular el ejercicio por estas entidades de la libertad de enseñanza, el Decreto de 29 de julio de 1874 impusiera unos requisitos restrictivos para la creación de Institutos y Universidades (entre otros, el de tener cumplidas y cubiertas las atenciones que les correspondían obligatoriamente en otros niveles educativos) y, en contrapartida, les incitara a crear «enseñanzas populares de Bellas Artes, Agricultura, Industria y Comercio», sin exigir requisito o condición alguna.

### 3.2. La enseñanza primaria y la educación popular en el sexenio: usos y abusos de la libertad de enseñanza

El análisis de un sistema descentralizado de instrucción pública no permite generalizaciones. Requiere un examen pormenorizado, matizaciones y precisiones referidas a ámbitos locales o comarcales. Ya hemos visto cuál fue el uso que de la libertad de enseñanza hicieron algunas Diputaciones y Ayuntamientos. Ahora nos corresponde examinar la actitud del Estado y de algunos otros Ayuntamientos en relación con la enseñanza primaria y la educación popular.

¿Cuál era la situación de la enseñanza en España al advenimiento del sexenio?. Cerca de un 75% de analfabetismo bruto, una tasa de escolarización aproximada del 45% de la población de 6 a 13 años, una tasa de inasistencia sobre la población matriculada del 24%, un 38% de alumnos con asistencia inferior a 6 meses, sobre el 55% de locales calificados oficialmente como «malos» y maestros escasamente retribuidos y con atrasos generalizados en la percepción de sus haberes, eran circunstancias que no dejaban lugar a duda sobre las necesidades educativas prioritarias del país. La situación financiera de las haciendas locales, esquilmas por la desamortización de los bienes de propios tras 1855, tampoco dejaba muchas opciones. O una profunda reforma fiscal descentralizadora o que el Estado asumiera (mediante la subvención o el pago directo) los gastos de construcción y reparación de escuelas, personal y material.

Frente a esta realidad, la política educativa estatal y municipal, durante el sexenio, presenta un gran error y un uso no previsto de la libertad de enseñanza, un fracaso y una faceta positiva. Examinemos cada uno de estos tres aspectos.

A) El gran error de la política educativa estatal del sexenio consistió en montar toda una *operación de descentralización y autonomía municipal* (supresión de las Juntas Locales de Instrucción Primaria y nombramiento y pago de los maestros de modo directo y autónomo por los Ayuntamientos sin control provincial), sin prever ni precaverse frente a posibles usos imprevistos y no correctos de esta autonomía, y

sin advertir la precaria situación de las haciendas municipales en las pequeñas localidades y lo que la escuela y el maestro significaban en algunas de ellas.

La práctica, como había señalado M. Merelo en 1866, no podía estar en desacuerdo con la teoría. Pero la realidad se mostró terriblemente dura y puso en entredicho la teoría hasta hacerla estallar en pedazos. La revolución trajo consigo el cierre de escuelas y la expulsión de muchos maestros, generalizó todavía más los atrasos en el pago de sus haberes, en muchos pueblos se les fijaron retribuciones inferiores a las preexistentes, y, en bastantes casos, algunos maestros se vieron sometidos a presiones y violencias, incluso físicas, para dejar la escuela o someterse a unas condiciones salariales desventajosas.

Un estudio detenido y completo de esta cuestión está todavía por hacer (9), aunque las mismas estadísticas oficiales (10), las referencias de autores de la época (11), y, sobre todo, la lectura y análisis de las revistas pedagógicas y profesionales del magisterio (12), permiten obtener una visión de conjunto sumamente desfavorable. El examen mismo de la legislación educativa revela ya la impotencia estatal ante este uso no previsto de la libertad de enseñanza, la ineficacia de las repetidas disposiciones ordenando la reintegración a sus escuelas de los maestros expulsados, la reapertura de las escuelas cerradas y la regularización de los pagos a los maestros, así como las presiones y violencias ejercidas sobre éstos, y las argucias y tácticas para evadir las requisitorias estatales.

Al final la dura e innegable realidad, la práctica, les haría modificar la teoría. Ya

(9) Véanse, por ejemplo, Suárez Pazos, M. (1983), «El campesinado gallego y su rechazo de la escuela (1868-1874)», en *Historia de la Educación*, 2, pp. 317-324, y Ruiz Berrio, J. (1983), «La escolarización de Asturias en el sexenio democrático», en *Escolarización y sociedad en la España contemporánea (1808-1970)*, pp. 719-739 (Valencia).

(10) Ministerio de Fomento (1878), *Compilación legislativa de instrucción pública*, t. II, pp. 1.221-1.222 (Madrid): «Cuadro que expresa el número de escuelas existentes en 30 de septiembre de 1868, el de suprimidas y creadas, y el de los maestros separados y repuestos hasta el 30 de julio de 1864». Según este cuadro, sólo se expulsó a 1.587 maestros, un 7,41% del total. Existen indicios que permiten dudar de estos datos y, en último término, no hay que olvidar el efecto «ejemplar» y disuasorio que ello podía tener como táctica de presión y sometimiento a unas condiciones salariales más duras. Para *La Educación*, en los dos primeros meses, tras la revolución, se separó de sus escuelas a unos 2.000 a 3.000 maestros.

(11) Sánchez de la Campa, J. M. (1874), *Historia filosófica de la instrucción pública en España*, t. II, p. 467 (Burgos): «Dueños los Ayuntamientos de la suerte de las escuelas de instrucción primaria, muchas fueron suprimidas, y los maestros, de casi más de las dos terceras partes de la nación, abandonados de todo punto y sin pagárseles sus exiguas dotaciones».

(12) Tras una exhaustiva lectura de los *Anales de Primera Enseñanza* y de *La Educación*, hemos entresacado abundante y detallada información sobre situaciones y localidades concretas, que estamos confrontando, para obtener una visión más general, con los datos que obran en los legajos 6.535 y 6.536 del Archivo Central del Ministerio de Educación y Ciencia en Alcalá de Henares, que cubren el período 1868-1875 en lo relativo a enseñanza primaria.

el 1 de marzo de 1869, el Ministerio de Fomento, el mismo Ruiz Zorrilla, manifestaba en el Congreso que la única cuestión en la que no era «liberal» ni «descentralizador» era en lo relativo al pago de los maestros, y que consideraba «necesario un periodo de dictadura más o menos largo, si hemos de llegar al resultado de que todos los españoles sepan leer y escribir». Pero es sólo ya al final del sexenio, en 1874, cuando se dictan disposiciones para centralizar en las provincias el nombramiento y pago de los maestros, y volver a la antigua estructura centralizada de Juntas provinciales y locales de Instrucción Pública.

Evidentemente, estos hechos requieren más estudios concretos. Pero algunas cuestiones e hipótesis pueden ya avanzarse. No en todas partes el mismo fenómeno respondió a las mismas causas. En unos lugares influyeron factores ideológicos (se expulsará a los maestros carlistas, como al finalizar el sexenio sufrirán la misma suerte los más identificados con las autoridades del régimen fenecido); en otros, factores ligados a peculiares estructuras sociales (está todavía por estudiar el papel y posición del maestro en las estructuras caciquiles); en otros, simples ajustes de cuentas personales; y, en todos ellos, la dura realidad de una hacienda municipal esquilmada y sin medios. Algo hay de todo ésto (no en balde fue en Galicia y en las zonas montañosas de Huesca y Lérida donde más pareció prodigarse la expulsión y cierre de escuelas) y mucho más. En último término, el análisis de estos hechos plantea una cuestión clave: la no adecuación de la escuela al medio rural, su carácter de institución venida desde fuera, impuesta y extraña a las necesidades subjetivas de sus habitantes, y, además, costosa. Sólo un hecho es cierto: cuando los Ayuntamientos dispusieron de autonomía, algunos de ellos procedieron a cerrar sus escuelas, expulsar a los maestros o fijarles salarios inferiores. Si antes y después del sexenio no sucedió nada semejante fue, simplemente, porque no se les dio autonomía para hacerlo. Si la hubieran tenido, los resultados habrían sido semejantes.

B) *Las construcciones escolares* constituyeron el fracaso de la política educativa del sexenio. Al advenimiento del nuevo régimen sólo cerca del 25% de los locales escolares eran oficialmente calificados como «buenos». En la prensa pedagógica y profesional del magisterio pueden encontrarse referencias abundantes a los locales (por utilizar un término neutro) que se utilizaban como escuelas, así como a algún hundimiento o ruina de los mismos. Como expresaba la Exposición de Motivos del Decreto de 18 de enero de 1869, sobre construcción de escuelas públicas de enseñanza primaria, «apenas hay un pueblo en España que tenga un edificio propio para Escuela: en algunas aldeas los padres no se atreven a enviar a sus hijos a recibir la primera instrucción porque temen catástrofes como las de Ruzafa y

Albalate; en muchos puntos el profesor da las lecciones casi a la intemperie, en patios y corrales, en otros sirve de escuela el portal de casa del Maestro, o alguna sala de las Casas Consistoriales». Para afrontar esta situación el Ministerio de Fomento decidió iniciar un programa de construcción de escuelas públicas, «con arreglo a planos meditados y adaptables a las condiciones particulares y locales de cada pueblo». El contraste entre la realidad de lo efectuado y las pretensiones iniciales no puede ser más triste.

Por Decreto de 22 de abril de 1969 se creó una Comisión que debía examinar los proyectos de edificios para Escuelas públicas y proponer los que deberían elegirse (13). La Comisión emitió, el 30 de diciembre del mismo año, un pormenorizado e interesante Dictamen en el que establecían las «condiciones» técnicas que debía reunir todo proyecto de escuela, con un informe y juicio valorativo de cada uno de los proyectos aceptados (tres presentados por la Escuela Superior de Arquitectura y dos de los presentados por el Arquitecto Francisco Jareño) y rechazados. En último lugar, la Comisión realizaba algunas precisiones sobre la forma de llevar a cabo el programa de construcciones (14).

Poco más se hizo. Un exhaustivo análisis de las *Estadísticas de primera enseñanza* de 1865, 1870 y 1880, revela, por el contrario, un fuerte descenso de los gastos de adquisición y construcción de escuelas y de las subvenciones estatales. Sólo un año, 1870, ofrece cifras sensiblemente superiores a las de los años precedentes al sexenio, y los demás, hasta 1875, cifras inferiores en un 50% a las de dichos años. Es más, el aumento de 1870 fue producido por el incremento, hasta triplicarse, de los fondos municipales destinados a este fin, ya que, paradójicamente, las subvenciones estatales descendieron sensiblemente hasta límites irrisorios (15). No es extraño que las estadísticas citadas, de 1865, 1870 y 1880, no ofrezcan, durante el sexenio, mejoras evidentemente en el número de escuelas o la calidad de los locales escolares. En este punto, el sexenio continúa la fase de

---

(13) Pascual Madoz fue el presidente de esta Comisión y sus vocales Manuel Fernández Durán, Fernando de Castro, Lucio del Valle, Francisco Ruiz Zorrilla, Jacinto Sarrasí, Simeón Avalos, Juan José Sánchez Pescador y Julio Vizcarrondo.

(14) Este interesante *Dictamen* se publicó en la *Gaceta de Madrid* del 15 de febrero de 1870. Los proyectos premiados del arquitecto F. Jareño, junto con una no menos interesante memoria, se publicaron en 1871, con el título de *Memoria facultativa sobre los proyectos de Escuelas de instrucción primaria*.

(15) La limitación, en cuanto a la extensión, de esta comunicación, no permite la inclusión y análisis pormenorizado de los cuadros y datos en los que se apoyan estas observaciones. En el conjunto de los trabajos que estamos preparando sobre alfabetización y escolarización en España, realizaremos un examen más detenido de esta cuestión.

crecimiento débil o estancamiento que se inicia hacia 1860 y que persiste hasta bien entrado el siglo XX.

C) La faceta positiva de la política educativa del sexenio fueron las *bibliotecas populares*.

El arranque legal de la creación de las bibliotecas populares se halla en el citado Decreto de 18 de enero de 1869, sobre construcción de escuelas. En su artº. 2 se indicaba que aparte del aula, habitación para el profesor y jardín, las nuevas escuelas deberían disponer de «una sala para biblioteca». Pero no se esperó a disponer de nuevos locales. En septiembre y octubre del mismo año, tres disposiciones regularon su instalación, recursos y funcionamiento.

En síntesis, sus fondos procedían de los libros de texto que obraban en el extinguido Consejo de Instrucción Pública y de donativos de instituciones particulares (cuyos nombres y obras donadas se publicaban en la *Gaceta*) y de bibliotecas del Ministerio de Fomento. Con estos fondos, la Dirección General de Instrucción Pública confeccionaba unos catálogos y lotes (que oscilaban entre 150 y 170 obras) que se distribuían en función de peticiones de los maestros, de los Ayuntamientos, de ambos conjuntamente, de Diputados, de las Juntas provinciales de instrucción pública, o a iniciativa de la misma Dirección General para premiar a algún maestro o Ayuntamiento destacados por su labor educativa. La biblioteca se ubicaba normalmente en la escuela (sólo excepcionalmente aparece algún Ateneo, Círculo o Sociedad cultural), y el maestro era su bibliotecario. Los libros podían ser objeto de préstamo o leídos en la misma biblioteca. La práctica de las lecturas públicas (acorde con los altos porcentajes de analfabetismo) era expresamente recomendada y las estadísticas existentes prueban su difusión.

El Decreto de 18 de septiembre de 1869 recomendaba que las bibliotecas se ubicaran en «pueblos pequeños y apartados», y que los libros abrazaran «las materias que constituyen la primera enseñanza» y «los conocimientos más útiles, prácticos y elementales de ciencias, artes, agricultura e industria, que forman» su complemento.

En la detallada e interesante *Memoria*, elaborada por F. Picatoste, Jefe del Negociado responsable de su distribución, en los *Anuarios histórico-estadístico-administrativos de instrucción pública*, de 1873 y 1874, y en la *Estadística general de primera enseñanza* de 1880, pueden obtenerse datos y referencias a las bibliotecas creadas, libros distribuidos, donantes y lectores, que necesariamente hemos de sintetizar (16).

---

(16) La *Memoria sobre las bibliotecas populares* de F. Picatoste fue editada en 1870 por la Imprenta

El mayor número de bibliotecas (en el periodo 1869-1881, que es el que hasta el momento hemos estudiado) se crearon en los años 1869-1873. Del total de 692 bibliotecas creadas en los años 1869-1881, 526 se establecieron en los cinco años indicados. El mayor impulso correspondió, pues, a los primeros años del sexenio. Del total de obras repartidas (14.180) desde el 22 de septiembre de 1869 (fecha en que se concede la primera biblioteca) hasta el 31 de junio de 1870, la mayor parte, eran obras de «lectura y recreo» (27'8%), geografía e historia (13%), matemáticas (12'9%) y agricultura, industria, comercio y náutica (10'1%). En los lugares intermedios quedaban las de gramática (8'2%), ciencias morales y políticas (7'4%), lenguas (4'7%), ciencias físico-químicas y naturales (4'2%), y ya al final, medicina (2%), escritura (1'4%), dibujo y bellas artes (1'1%) y música (0'3%). En el mismo periodo (22-9-1869 al 31-6-1870), el 72'03% de las bibliotecas se concedieron a localidades de menos de 6.000 habitantes. En cuanto a los lectores, desde sus inicios hasta el 30 de junio de 1872, se computaron 35.785 en la escuela, 23.519 a domicilio y 10.587 lecturas públicas (de ellas, 6.805 por el maestro, y 3.785 por particulares).

El balance, en general, puede considerarse positivo y creemos fue posible por su bajo coste y el gran número de donativos de instituciones y sobre todo de particulares. Alguna crítica merecen, sin embargo, contempladas desde hoy, la índole de bastantes obras de las distribuidas. El problema consistía, sin duda, en que no se buscaba y pagaba lo estimado conveniente (por otra parte inencontrable dado el carácter didáctico-moralizante de la casi totalidad de la literatura de la época), sino que se distribuía lo que se tenía de antemano o lo que se recibía vía donativo. También parece que la respuesta municipal fue diversa. En algunos lugares los ayuntamientos acrecentaron y encuadernaron los libros recibidos, adaptaron locales adecuados, etc. En otros, nada o muy poco se hizo. En estos casos, todo quedaba en manos del maestro.

---

Nacional, y publicada en la *Gaceta* a lo largo del mes de julio de ese año. La *Gaceta* publicaba, asimismo, las bibliotecas creadas con los libros entregados en cada lote y los donativos. Artículos críticos sobre las bibliotecas populares pueden verse en los *Anales de Primera Enseñanza*, N.º 29, 20-10-1870 (obra sin duda de M. Cardedera, que, por resolución de 6 de noviembre de 1868, había sido declarado cesante en el Ministerio de Fomento), y en *La Escuela*, 15-3-1871 (Toledo). El original manuscrito de la *Memoria* de Picatoste y una abundante documentación general sobre las bibliotecas populares pueden verse en los legajos 6.449 y 6.450 del Archivo Central del Ministerio de Educación y Ciencia de Alcalá de Henares; las adquisiciones de obras, por orden alfabético de autores, en los legajos 6.386 a 6.448; y los expedientes de concesión de libros y de creación de bibliotecas, por orden alfabético de localidades, en los legajos 6.451 a 6.486 (cubren el periodo 1870-1922). En el estudio sobre alfabetización y escolarización en España, al que hemos aludido, haremos una exposición detallada y ampliaremos los datos aquí sintetizados.

#### 4. CONCLUSIONES

El sexenio (1868-1874) constituye, en la historia educativa española, el único periodo en el que, desde el poder político, pretende llevarse a la práctica la libertad de enseñanza en su versión liberal más pura. La confrontación de la teoría con su concreción legal y la realidad política educativa, plantea cuestiones sugestivas sobre la interacción entre teoría y práctica y el ejercicio real de la libertad de enseñanza.

En cuanto a la interacción teoría-práctica, para muchos liberales hay un antes y un después del sexenio. Nada volvería a ser como antes. Ya no fue posible sentarse a la mesa y escribir sobre los efectos automáticamente beneficiosos del «laissez-faire» en la enseñanza. La realidad forzó a muchos de sus defensores a modificar, a regañadientes, la teoría, aunque otros prefirieran aferrarse a ella, reforzándola, alegando que ni siquiera en el sexenio se había aplicado la libertad de enseñanza a ultranza, o que el periodo había sido demasiado corto para conocer sus beneficiosos efectos.

De hecho, la legislación del sexenio es un claro ejemplo de corrección y rectificación, en especial en su último año (1874), de unos postulados iniciales que no produjeron los efectos esperados. O que, junto a ellos, no previeron ni evitaron los abusos o usos incorrectos de la libertad de enseñanza.

La libertad, descentralización y autonomía, en el ámbito aquí estudiado (se excluye el uso de esa libertad por particulares y organizaciones privadas), muestra cómo, en algunos casos, las élites locales buscaron la satisfacción de sus más inmediatas y propias necesidades, al crear Universidades e Institutos libres, olvidando las de los demás grupos sociales. En algunas pequeñas localidades rurales, esta libertad y autonomía permitió que aflorara un rechazo, que permanecía latente, hacia una escuela extraña y costosa. La actuación estatal, por su parte, ofrece luces y sombras. Fracásó, principalmente por razones financieras, allí donde más se necesitaba, en el impulso de la construcción de escuelas y escolarización, y en la difusión de la educación popular. Alcanzó un relativo éxito, sin embargo, en una actividad (las bibliotecas populares) que no implicaba gasto alguno, sino el mero impulso y la distribución de lo que ya se tenía o recibía.

Un juicio de conjunto debe atender, también, a aquellos ayuntamientos y diputaciones que respondieron de forma positiva a la libertad y responsabilidades que suponía el nuevo sistema. Resulta imposible, por falta de estudios monográfi-

cos, ofrecer una imagen global de esta respuesta positiva (17). Ello no debe hacer olvidar, en todo caso, la obcecación de quienes, desde posiciones abstractas, no previeron los usos negativos o no esperados, ni supieron reaccionar a tiempo ante ellos, por no rectificar sus teorías, reconociendo sus errores de partida.

En síntesis, la libertad recién instaurada implicaba la posibilidad de usos correctos e incorrectos de la misma. Los primeros no hubieran sido posibles en un régimen centralizado. Los segundos no fueron previstos ni corregidos, salvo en los últimos meses del sexenio, cuando la desaparición de la República era inminente. El nuevo orden de la Restauración no fue más que la vuelta a la situación centralizada precedente y al desinterés estatal por la enseñanza elemental tras el impulso de los años 40 y 50. Impedía, por tanto, dichos usos positivos locales y provinciales, sin que el Estado hiciera nada por promoverlos o asumirlos.

---

(17) En cuanto a los aspectos aquí analizados, es evidente la respuesta positiva de algunos Ayuntamientos ante las bibliotecas populares, y, al menos en 1870, al programa de construcción de escuelas de enseñanza primaria. Estimamos, sin embargo, más representativo el caso de Segorbe, relatado por Faus y Faus, J. (1983), *Páginas de la historia de Segorbe 1850-1900*, pp. 149-153 (Ayuntamiento de Segorbe). En la sesión municipal de 1 de mayo de 1869 fue leído y aprobado un «proyecto de instrucción popular gratuita» que respondía perfectamente a las inquietudes e ideología de la nueva situación política. Preveía la creación de escuelas de adultos, artesanos, agricultura, música y canto y párvulos, y la publicación de un semanario. Se nombró una Comisión y poco más se hizo. De todo lo proyectado sólo vería la luz, en 1870, la escuela de adultos. En definitiva, se reproducía, en el ámbito municipal, la misma profunda divergencia entre intenciones y realidades que encontramos en el gobierno de la nación. Pero, repetimos, son necesarios estudios locales que confirmen o desmientan esta hipótesis.