

TEMA MONOGRÀFIC

«El escudo de la República»:
Origen, desarrollo y retos del derecho
social a la educación en España
*«The shield of the Republic»:
Origin, development and challenges of
the social right to education in Spain*

Victorio Heredero Gascuña
vheredero@gmail.com
Universidad de La Laguna (Tenerife, Espanya)

Data de recepció de l'original: febrer de 2013

Data d'acceptació: abril de 2013

RESUM

Aquest article parteix de la particular gènesi històrica del dret liberal a l'educació a Espanya. L'autor analitza el procés de crítica i reconceptualització que van experimentar, a finals del segle XIX, les nocions d'individu i de societat que havien servit de base per la formulació d'aquest dret. Un qüestionament que va fer possible l'emergència del dret social a l'educació, sobre les bases d'una intervenció estatal positiva i laica que garantis l'accés massiu de les classes treballadores a l'escola. Una concepció que tindria la seva màxima expressió en la nostra contemporaneïtat durant la Segona República, antecedent social de l'Estat del Benestar consolidat al nostre país després del procés de Transició democràtica. Un model de convivència amenaçat actualment per la reculada dels fonaments que el van originar i la reaparició de la puixança del pensament individualista.

PARAULES CLAU: Dret social a l'educació, llibertat d'ensenyament, Segona República, reformisme social, Estat del Benestar.

ABSTRACT

This article stems from the particular historical genesis of the liberal right to education in Spain. The author analyses the process of critique and reconceptualization that the notions of individual and society that had served as a basis for the formulation of this right underwent at the end of the 19th century. This questioning made the emergence of the social right to education possible, on the basis of positive, lay, state intervention which would ensure mass access of the working classes to school; a conception that would have its greatest expression in our contemporaneity during the Second Republic, the social antecedent of the Welfare State which was consolidated in our country after the process of democratic Transition; a model of coexistence that is currently threatened by the regression of the grounds that gave rise to it and the reappearance of the rise in individualistic thinking.

KEY WORDS: Social right to education, academic freedom, Second Republic, social reformism, Welfare State.

RESUMEN

Partiendo de la particular génesis histórica del derecho liberal a la educación en España, este artículo analiza el proceso de crítica y reconceptualización de las nociones de individuo y sociedad a finales del siglo XIX. Un cuestionamiento que hizo posible la emergencia del derecho social a la educación, sobre las bases de una intervención estatal positiva y laica que garantizara el acceso masivo de las clases trabajadoras a la escuela. Una concepción social que tendría su máxima expresión en nuestra contemporaneidad durante la Segunda República, antecedente del Estado del Bienestar consolidado en nuestro país tras el proceso de transición democrática. Un modelo de convivencia amenazado actualmente por el retroceso de los fundamentos que lo originaron y la ofensiva del pensamiento neoindividualista.

PALABRAS CLAVES: Derecho social a la educación, libertad de enseñanza, Segunda República, reformismo social, Estado del Bienestar.

1. INTRODUCCIÓN

En el contexto del enfrenamiento social, político y cultural característico de la Segunda República española a la altura de 1935, Manuel Azaña pronunció una de sus famosas proclamas: «[...] la escuela es el escudo de la República y el campo de siembra de los republicanos y demócratas de mañana». Una concepción de la educación pública y laica en tanto que «un instrumento de reforma sustancial del Estado y de la sociedad».¹ Situadas en su contexto, las palabras de Azaña eran un alegato contra el freno a las políticas reformistas del primer bienio por parte del gobierno radical-cedista, en un momento de auge del fascismo europeo y de reorganización de las izquierdas. Un proyecto de reforma social que en 1931 había tratado de conciliar los derechos de libertad del constitucionalismo clásico con los principios sociales del «derecho nuevo», que defendían la intervención activa del Estado en políticas sociales que favorecieran la igualdad de oportunidades entre sus ciudadanos.² Para el insigne alcaláino el acceso real de la mayoría de la población a la educación pública era un paso imprescindible para construir un *Estado social* y democrático.

A partir de 1945, buena parte de los países occidentales reconocieron e incorporaron a su legislación, junto con los principios fundacionales del liberalismo clásico, una serie de derechos económicos, sociales y culturales, que consolidarían el llamado *Estado del Bienestar*. A diferencia de los primeros (libertades de conciencia, expresión, propiedad, etc.), que requieren del Estado una posición observante, de tutela y sanción judicial, para el cumplimiento efectivo de los derechos sociales los Estados sociales debían intervenir activa y económicamente para satisfacer una serie de necesidades y servicios básicos para la ciudadanía. Una intervención que, en materia de educación, suponía el sostenimiento de una red escolar gratuita, unitaria y obligatoria, que garantizase mediante becas e incentivos el acceso al sistema educativo (primario y posteriormente secundario) a toda la población, independientemente de su capacidad económica.³

¹ El discurso de Azaña en el Campo de Lasesarre (Baracaldo), el 14 de julio de 1935. AZAÑA, Manuel. «Contra la rectificación de la política del bienio», *La Vanguardia* [Barcelona], 16 de julio de 1935.

² El concepto de derecho nuevo, en contraposición al «derecho viejo» liberal, fue utilizado en nuestro país por reformistas sociales como José Canalejas. Ver: CANALEJAS Y MÉNDEZ, José: «Prólogo a Ricardo Revenga», *La jornada de ocho horas*. Madrid: 1903 [reed. Madrid: Fundación Francisco Largo Caballero, 2009], págs. x y xi.

³ CORTINA, Adela. «Del Estado de Bienestar al Estado de justicia», *Claves de razón práctica*, n.º. 41, 1994, pág. 16.

Obviamente, la implantación de este modelo de Estado –y el reconocimiento del derecho social a la educación– no fueron el resultado de un desarrollo evolutivo y consustancial al progreso de la modernidad, ni la ampliación del derecho liberal a la educación. Por el contrario, la emergencia del derecho social a la educación supone un fenómeno histórico particular y complejo, que requiere una explicación sobre las causas y consecuencias de su progresivo arraigo en nuestra sociedad. Por consiguiente, el objetivo de este artículo es reflexionar sobre el origen histórico de esta manera de concebir las relaciones entre el individuo, el Estado y la sociedad, y las implicaciones que ello tuvo sobre la crisis del derecho a la educación liberal (la libertad de enseñanza). En las siguientes páginas analizaré la articulación del nuevo paradigma de «lo social» en algunos de los debates educativos fundamentales durante el siglo XIX y el primer tercio del XX, como la obligatoriedad y gratuidad, el papel de la educación en la cuestión social y religiosa, y el enfrentamiento entre la Iglesia y el Estado.⁴ Una concepción que permitió a algunos contemporáneos dejar de analizar los problemas educativos españoles (analfabetismo, confesionalismo, atraso frente a Europa, etc.) desde posiciones individualistas y morales, para abordarlo en tanto que un problema social, derivado de factores ajenos a la voluntad y responsabilidad de los individuos. Una nueva percepción del problema para la que algunos reformistas sólo encontraron una solución posible: «el escudo de la República».

2. EL ORIGEN DE «LOS DERECHOS» A LA EDUCACIÓN DURANTE EL SIGLO XIX: DE LA RESPONSABILIDAD INDIVIDUAL AL DERECHO SOCIAL

Tras el fracaso del proyecto educativo revolucionario durante el Trienio liberal (1820-1823), a lo largo del siglo XIX asistimos en España a la creciente consolidación del derecho a la educación en tanto que un derecho civil, derivado de una visión de la naturaleza humana individualista y perfectible. Un

⁴ Según Miguel Ángel Cabrera, «lo social» es la suposición moderna de que «las relaciones entre los seres humanos están regidas por un mecanismo de funcionamiento y de cambio que es autónomo y objetivo, en el sentido de que es independiente de y externo a la acción intencional de las personas y de que, en razón de ello, tiene la capacidad de determinar la conciencia y el comportamiento de los actores históricos. Esta manera de entender el mundo apareció desde mediados del siglo XIX en diversos países, inspirando las teorías del marxismo, el socialismo de cátedra alemán, el nuevo liberalismo británico, el solidarismo francés, el movimiento progresista norteamericano o el reformismo social español. CABRERA ACOSTA, Miguel Ángel; SANTANA ACUÑA, Álvaro. «De la historia social a la historia de lo social», *Ayer*, nº 62, 2006, pág. 166.

derecho de libertad inserto y coherente en una noción de sociedad entendida como una agrupación voluntaria de individuos libres por naturaleza divina, cuyo objetivo común consistía en progresar económica, social y moralmente, y establecer lazos de convivencia armónicos. Una vez cayeran los últimos privilegios estamentales del Antiguo Régimen, sostenían estos liberales, las desigualdades sociales serían únicamente producto del esfuerzo de cada individuo por lograr su propio beneficio, obtenido mediante el trabajo y la instrucción.⁵

Tal visión de la naturaleza humana y del papel de la educación en la progresiva armonización del sistema liberal requería que los individuos racionales valoraran y buscaran, en principio sin necesidad de imposiciones externas, su propia educación. Es decir, educar y educarse suponían una libertad, un ejercicio de *responsabilidad individual*, necesaria para el correcto conocimiento de los mecanismos de la sociedad. Cuando los individuos fueran conscientes de las ventajas individuales y colectivas de instruir a sus hijos y a sí mismos, las escuelas se generalizaran. Así resumía la esencia de este planteamiento Manuel Quintana, quien parafraseando a Condorcet daba carta de naturaleza a la doctrina de la libertad de enseñanza y de cátedra en su famoso *Informe* de 1814:

Otro de los atributos generales que deben acompañar a la instrucción es el de la libertad, porque no basta que el Estado proporcione al ciudadano escuelas [...] es preciso que tenga cada uno el arbitrio de buscarlos en donde, como y con quienes les sea más fácil y agradable su adquisición. No hay cosa más libre que el pensamiento, el camino y los medios de formarlo y perfeccionarlo deben participar de la misma franquicia, y si la instrucción es beneficio común a cuya utilidad todos tienen derecho, todos deben tenerlo también a concurrir a comunicarla.⁶

Paradójicamente, esta defensa de la responsabilidad individual y la libertad de enseñanza, si bien fue sostenida en un sentido confesional y elitista

⁵ Tal y como arengaba a los obreros barceloneses *El Vapor* tras los sucesos revolucionarios de 1836, «¡Proletarios! Os engañan cuando os hablan seriamente de semejantes desatinos [está hablando de la igualdad social]. La única mejora útil y razonable para vosotros es la de proporcionaros todo el trabajo posible y la instrucción que os hace falta». *El Vapor* [Barcelona], 21 de enero de 1837. Citado en MONÉS I PUJOL-BUSQUETS, Jordi. «Cambios de mentalidad y educación en la sociedad catalana en la primera mitad del siglo XIX», OSSENBACH SAUTER, Gabriela; PUELLES BENÍTEZ, Manuel de (Eds.). *La Revolución francesa y su influencia en la educación en España*, Madrid: UNED-UCM, 1990, pág. 331.

⁶ Citado en OSSENBACH SAUTER, Gabriela; PUELLES BENÍTEZ, Manuel de (Eds.). *La Revolución francesa...*, pág. 92.

por liberales moderados o doctrinarios, también constituyó el fundamento del pensamiento educativo del liberalismo radical o democrático. Aunque las reivindicaciones de los sectores que habían quedado fuera del sistema político censitario apelaban a que la educación dejase de ser un privilegio económico y llegase al conjunto de la sociedad, para ello no reclamaron una intervención garantista del Estado en educación, sino que profundizaron en el principio de autonomía de la razón y de responsabilidad del individuo. Como expresaba en 1841 el *Ilustrador del Pueblo*, cuando defendía la necesidad de «enseñar al pueblo los modos de usar y gozar con exactitud sus derechos y los de cumplir sus deberes en que se funda la virtud», el pueblo debía ilustrarse por sí mismo, «sin esperarlo del gobierno ni del clero interesado por sus miras», en pos del ideal liberal de «intervenir en el manejo de gobernarse por sí solo como ser absoluto». ⁷ Una concepción que, lejos de atenuarse, se extendió y asentó con mayor nitidez durante el Sexenio Revolucionario (1868-1874), llegando a ser pieza nuclear incluso entre las culturas políticas republicanas y del movimiento obrero hasta finales del siglo XIX.

Por consiguiente, a pesar de las discrepancias respecto a la libertad de cátedra y conciencia derivadas del control eclesiástico sobre la escuela del siglo XIX, el principio de la responsabilidad individual/parental en educación constituyó el discurso compartido sobre el que se articularon progresivamente varios proyectos de sociedad entre los diversos sectores del liberalismo decimonónico español. ⁸ ¿Atendiendo a este imaginario compartido, cómo se explica que a finales de siglo la libertad de enseñanza fuera cuestionada desde las propias filas liberales? ¿Cuándo y por qué el individuo varón, autónomo y racional, dejó de ser el único responsable de su educación y la de sus hijos, y pasó a convertirse en un *sujeto débil*, cuyo acceso a la educación debía ser amparado activamente por el Estado?

Aunque este asunto requiere de una mayor profundidad, voy a exponer sucintamente varios elementos a tener en cuenta para entender la crisis del principio de la responsabilidad individual en el seno del liberalismo y, consecuentemente, la aparición de principios educativos *sociales*, en buena medida antagónicos a la libertad de enseñanza. Unos principios que alcan-

⁷ ANÓNIMO. «Cuarta demostración», *El Ilustrador del pueblo* [Madrid], 1841, págs. XI-XII.

⁸ Según Miguel Ángel Cabrera, las luchas políticas están siempre inscritas causalmente dentro de un «discurso compartido», que es el que define los términos y el alcance de las disputas entre las diversas opciones ideológicas. CABRERA ACOSTA, Miguel Ángel. *Historia, lenguaje y teoría de la sociedad*. Madrid: Cátedra-Universitat de València, 2001, pág. 166.

zarían una aceptación sin precedentes durante la Segunda República y que constituirán uno de los pilares sobre los que se sostiene nuestro actual derecho a la educación.⁹

En la práctica, la naturaleza del derecho liberal a la educación, caracterizada en España por la confesionalidad del Estado y el control eclesiástico sobre instituciones y contenidos educativos, no generó durante el siglo XIX en nuestras instituciones estatales más que un *deber moral* en el fomento de la instrucción popular, delegando en los municipios los cauces para hacerlo efectivo. Una papel tutelar y de inspección que en el inestable contexto político censitario produjo un sistema educativo fragmentado y estratificado, del que quedó exenta la mayoría de la población¹⁰, entre otros factores, por la falta de medios económicos municipales para dar continuidad a las escasas escuelas primarias y por la estructural pasividad u oposición de la población a concurrir a las instituciones escolares.¹¹

Esta disfunción entre la teoría (que los individuos desearían la educación por su propio interés) y la práctica (un abrumador absentismo escolar) fue detectada desde mediados de siglo por diversos liberales, que en un principio achacaron esta anomalía a una serie de obstáculos heredados del Antiguo Régimen. En concreto, liberales como Pablo Montesino percibieron que el principio de responsabilidad individual fracasaba estrepitosamente a la hora de articularse en una demanda masiva de escolarización por la «ignorancia» de las clases populares ante los beneficios que podría reportar la instrucción de sus hijos a medio plazo.

⁹ He desarrollado con más detalle este proceso de génesis conceptual en HEREDERO GASCUEÑA, Victorio. «Genealogía del derecho social a la educación en España», CABRERA ACOSTA, Miguel Ángel (Ed.). *La ciudadanía social en España. Los orígenes históricos*. Santander: Universidad de Cantabria, 2013 [en prensa].

¹⁰ Manuel de Puelles Benítez ha trabajado en profundidad las dificultades del primer liberalismo para generar un sistema educativo nacional. Ver: PUELLES BENÍTEZ, Manuel de. *Estado y educación en la España liberal (1809-1857): Un sistema educativo nacional frustrado*. Barcelona: Ediciones Pomares, 2004.

¹¹ Como han investigado sugerentemente Luis Miguel Lázaro, Jean Louis Guereña o Alejandro Mayordomo, durante nuestra contemporaneidad numerosos sectores las clases trabajadoras españolas rechazaron las políticas educativas liberales. Ver: LAZARO LORENTE, Luis Miguel. «Actitudes en torno a la educación obligatoria en la Restauración. El caso de Valencia», *Coloquio hispano-francés: clases populares, cultura, educación, siglos XIX y XX*. Madrid: Casa Velázquez-UNED, 1989, págs.193-196; RUIZ RODRIGO, Cándido. «Maestro, escuela y sociedad (de la Restauración a la II República)», *Historia de la educación: revista interuniversitaria*, nº 16, 1997, págs. 155-176; y GUEREÑA, Jean Louis. «Escolarización y demanda popular de educación en el último tercio del Siglo XIX», *Historia Contemporánea*, nº 3, 1990, págs. 199-218.

Para la inmensa mayoría del pueblo, esto es, para las gentes pobres, la educación no suele significar nada; y cuando más, significa para unos ir a la escuela; pues lo que principalmente les importa es que el hijo o hijos les ayuden a vivir lo más pronto posible y de cualquier modo.¹²

Para un liberal como Montesino, el problema radicaba en una doble «irresponsabilidad moral», tanto de las autoridades y las élites por no poner medios económicos y estimular el interés en la educación popular, como de la población en general por su desidia escolar y por priorizar la supervivencia familiar. Para atajar dicho problema, se instaba a las elites y al Estado a ejercer decididamente ese deber moral de fomentar la educación entre los pobres, «hacerles sentir los beneficios de la instrucción, y convencerles de la facilidad con que pueden procurar su propio bien sin oponerse al de los demás».¹³

La persistencia del absentismo escolar y los peligros sociales y políticos que ello conllevaba, objetivados gracias al incipiente uso de las comparativas y estadísticas del analfabetismo, llevó a algunos liberales a defender la obligatoriedad de la instrucción primaria ante la falta de iniciativa popular. Desde Antonio Gil de Zárate, quien sostenía una tutela estatal más directiva en materia de obligatoriedad y de currículum de la enseñanza,¹⁴ hasta el propio Montesino, que reconoció el fracaso «de los medios de persuasión y convencimiento» y la necesidad de emplear «medios legales de coacción que con frecuencia se emplean para la ejecución de otras disposiciones»,¹⁵ estos liberales reflexionaron sobre si era necesario introducir medidas coercitivas para que los individuos ejercieran su derecho a la educación. Esta paradoja la resolvió parcialmente la Ley Moyano de 1857, una disposición legal asentada plena-

¹² La figura de Pablo Montesino Cáceres ha sido abordada por Bernat Sureda en una obra fundamental para entender el liberalismo educativo español del siglo XIX. Un libro que consta además de un amplio anexo con sus contribuciones más importantes al *Boletín Oficial de Instrucción Pública* (BOIP). Todas mis citas de Montesino han sido extraídas de dicho anexo. Ver: SUREDA, Bernat. *Liberalismo y educación del pueblo*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2006. Esta cita en concreto, en MONTESINO, Pablo. «Educación. Instrucción primaria. Maestros», *BOIP*, nº 1, 28 de febrero de 1841 [tomo I, pág. 35-39].

¹³ MONTESINO, Pablo. «Resultado de la pobreza de los maestros. Conveniencia general de mejorar su posición. Medio de mejorarla», *BOIP*, nº 4, 15 de abril de 1841, [tomo I, pág. 162].

¹⁴ GIL DE ZÁRATE, Antonio. *De la instrucción pública en España*, Madrid: Imprenta del colegio de sordomudos, 1855, pág. 139.

¹⁵ MONTESINO, Pablo. «Celo de las Diputaciones provinciales y autoridades políticas superiores de provincia por los progresos de la educación pública. Establecimiento de Escuelas Normales. Visita general de las Escuelas Normales», *BOIP*, nº 13, 31 de agosto de 1841, [Tomo I, pág. 78-81].

mente sobre el principio de responsabilidad individual, pues si bien estableció la obligatoriedad de la instrucción primaria, dejó un margen a las familias para educar a sus hijos en sus hogares, o por supuesto, en instituciones de particulares como la Iglesia.¹⁶

Hasta finales de la centuria, a pesar del reconocimiento creciente del fracaso de las políticas de escolarización popular llevadas a cabo por los diversos gobiernos liberales, conservadores o republicanos, la mayoría de los contemporáneos siguieron defendiendo la libertad de enseñanza en sus diversas variantes, el papel de la responsabilidad individual/parental y el rol tutelar del Estado en la educación del pueblo. Consecuentemente, trataron de potenciar aún más la responsabilidad de la sociedad civil en la concienciación del pobre/obrero respecto a los beneficios de su educación, en coherencia con su innata capacidad racional y autónoma. Una responsabilidad que se concretó empíricamente en la promoción de las escuelas técnicas y de adultos, de sociedades de recreo e instrucción, ateneos, etc., un lugar donde «los que se avergüencen de su ignorancia tengan a donde ir a aprender en las horas que les dejen libres su ocupaciones»,¹⁷ así como en la proliferación de prensa con contenidos instructivos.¹⁸ Sin bien ambas iniciativas trataban de «armonizar» las durísimas condiciones de vida de los obreros en un mercado laboral desregulado, con la pertinencia de su instrucción, y fueron recurrentemente defendidas, aún con objetivos distintos, por posiciones ideológicas antagónicas, a la postre se trataban de soluciones genuinamente liberales, pues continuaban fundamentándose en la doble responsabilidad de la que ya había hablado Montesino.

Frente a estas posturas que, ante una nueva dimensión del problema, apostaban por profundizar en el principio liberal, desde la década de 1870 apareció, en la mayoría de los casos solapadamente con las visiones anteriores, un planteamiento distinto y original. Concretamente, algunos de los reformistas sociales asumieron que la incapacidad del obrero por educarse adecuadamente era un problema de tal naturaleza que trascendía su capacidad y responsabilidad, haciendo necesario que la sociedad introdujera medidas correctoras en

¹⁶ Artículo 7 de la *Ley de Instrucción Pública* de 9 de septiembre de 1857. Citado en PUELLES BENÍTEZ, Manuel de (comp.). *Historia de la Educación en España: Textos y documentos*, Tomo II. Madrid: MEC, 1985, pág. 245.

¹⁷ Q. «Instrucción primaria II», *La ilustración republicano federal* [Madrid], 1 de octubre de 1871.

¹⁸ Antonio Checa destaca en su magnífica obra la proliferación de pasquines, folletos y periódicos instructivos que desde mediados del siglo XIX instarían a los obreros a instruirse y emanciparse «en sus ratos libres». Ver: CHECA GODOY, Antonio. *Historia de la prensa pedagógica en España*, Sevilla: Universidad de Sevilla, 2002.

el propio sistema para que los individuos pudieran recuperar su iniciativa. Es decir, la persistencia del analfabetismo dejó de ser concebida (sólo) como un problema de irresponsabilidad moral para convertirse en una cuestión de *responsabilidad social*, que debía ser abordada de manera colectiva y estructural. A diferencia de las apelaciones al papel de la sociedad en la educación popular antes expuestas, una sociedad entendida como suma de individuos libres e iguales legalmente, la novedad en este caso radicaba en que la nueva noción de sociedad limitaba la autonomía racional del individuo, ante la existencia de unas estructuras sociales que condicionaban y/o determinaban la posibilidad, en el caso que nos ocupa, de educar y educarse.

Uno de los elementos centrales que operan este cambio en la reconsideración de la responsabilidad individual/parental de los «sujetos a educar» debe enmarcarse en la nueva dimensión que adquiere el analfabetismo tras el Sexenio como un problema político y social, espoleado por la concesión del sufragio universal masculino (1892) a una masa de población analfabeta, teóricamente incapaz de tomar decisiones autónomas. No obstante, si nos preguntamos por qué se produjo semejante transformación en la concepción del analfabeto, creo que la respuesta está en la frustración de las expectativas puestas en el principio educativo liberal. En otras palabras, la permanente contradicción entre el principio de la responsabilidad individual en educación y la férrea persistencia del analfabetismo terminó poniendo en cuestión el propio principio teórico, haciéndolo además responsable del inestable orden político, social, económico y cultural que azotaba el país. Por supuesto, este proceso no se produjo únicamente en el ámbito educativo, sino que formó parte de un fenómeno más amplio asociado a la crisis del proyecto liberal, a la emergencia de la «cuestión social» y del reformismo que trataba de atajarla.

En este contexto de decepción, con la sombra constante del atraso hispano, maximizada por el *Desastre* de 1898, y en estrecha vinculación con las teorías reformistas y sociológicas en boga en otros países europeos, algunos reformistas comenzaron a explicar la persistencia del analfabetismo con argumentos que podríamos denominar como sociales o estructurales, que suponían un cuestionamiento del poder ilimitado de la educación, consustancial al pensamiento liberal. Junto con argumentos biológicos, raciales o culturales, el argumento central que para estos reformistas demostraba la incapacidad de los analfabetos por educarse fueron los condicionamientos socio-económicos. Es decir, las condiciones laborales capitalistas que impedían a niños, jóvenes y adultos trabajadores acudir a la escuela. Sobre este

último aspecto, así razonaba paradigmáticamente un joven político republicano a comienzos de los años 70.

Pero podrá decirse: si el pobre no estudia, si no se educa, es por su voluntad y por la indiferencia con que mira los trabajos científicos, porque en todos los países civilizados existen escuelas nocturnas para los artesanos, y en general para todos los trabajadores. ¿Cómo pueden los hombres, después de salir de un trabajo fuerte, y cuando las fatigas de sus miembros les piden el descanso que necesitan, dedicarse a los trabajos intelectuales, tan penosos, tan rudos como aquellos de que han salido? ¹⁹

Estos argumentos «sociales» hicieron inteligible que surgieran voces que defendieran la necesidad de que el Estado, en tanto que encarnación de la sociedad, interviniera directamente en las políticas educativas más allá de la inspección y el fomento. El resultado institucional de este proceso de crítica se materializó en una serie de medidas legales orientadas a hacer efectiva la obligatoriedad, la gratuidad, la prohibición del trabajo infantil, junto con otras soluciones netamente liberales, tales como el citado fomento de las escuelas técnicas y de adultos. No obstante, el incipiente reconocimiento del deber social del Estado para intervenir en la armonización de las condiciones de vida de los trabajadores con el ejercicio efectivo de su derecho a la educación generó tensiones con los defensores de la libertad de enseñanza, que desembocarían en intensos debates parlamentarios y periodísticos a comienzos del siglo XX, todo ello en un contexto político crispado por la pérdida de las colonias en 1898, la hostilidad entre el partido liberal y la Iglesia católica y el fortalecimiento constante del movimiento obrero.

Una de las claves que explican la naturalización de la intervención positiva del Estado en educación parece radicar principio de coyuntura, de la «excepcionalidad» de este tipo de soluciones. Una apelación que legitimó la fractura del principio doctrinal liberal ante la situación de emergencia nacional en materia educativa. Una situación excepcional que, como anticipaba el primer ministro de Instrucción Pública, el conservador Antonio García Alix, en su debate con el diputado liberal Eduardo Vincenti en 1900, debía mutar en un principio permanente e irreversible:

¹⁹ FAJARDO, Leandro. «Causas del atraso del pueblo», *La ilustración republicano federal* [Madrid], 15 de junio de 1872.

Creo, como S.S. que mientras el estado social no permita que sea la enseñanza pública una función de la sociedad misma, tiene que ser una función del Estado. Y yo, como opinión particular [...] sostengo que esta función importantísima no debe jamás abandonarse por el Estado, porque es un gran resorte de gobierno, y al mismo tiempo un elemento poderoso que influye en la cultura y en el bienestar general de los pueblos.²⁰

La postura más representativa en este sentido, y que ejemplifica el giro que muchos liberales y republicanos dieron respecto a la intervención positiva del Estado en educación, fue la del Conde de Romanones. En esencia, Romanones centró su labor en el Ministerio de Instrucción Pública en dos puntos fundamentales que, a pesar de la supuesta naturaleza temporal de tales medidas, abrirían una senda hacia la intervención activa del Estado en materia de enseñanza primaria, provocando una reacción de hostilidad por parte de la Iglesia Católica. El primer argumento, consustancial a los reformistas sociales como hemos visto, se sostenía en la inoperancia de la sociedad civil para generar una demanda educativa autónoma. La responsabilidad individual en enseñanza se presentaba en sus discursos y textos como un principio fracasado y en buena medida culpable de la situación que atravesaba el país, incapaz de regenerarse por sí mismo.

¡Que yo defiendo la absorción por el Estado de las funciones de la enseñanza! Es verdad, la defiendo circunstancialmente, porque yo no soy de los que creen que la función de la enseñanza sea privativa del Estado. Ojalá que pudiéramos abandonarla. [...] Yo quisiera saber en materia de enseñanza cuales son las iniciativas individuales y las sociales que tenemos; ojalá se me demostrara que existe, porque entonces la función del Estado en la enseñanza sería menos complicada en nuestro país. No; tales iniciativas, hoy, por desgracia, no existen en España; y por eso el Estado no puede abandonar esa función, porque puede traer, y traería su abandono, en lo político y en lo social, consecuencias aterradoras, sobre todo para los que vivimos defendiendo los principios de la libertad.²¹

²⁰ *Diario de sesiones del Congreso*, 24 de noviembre de 1900, pág. 57.

²¹ *Diario de sesiones del Congreso*, 16 de diciembre de 1901, pág. 2521.

El segundo objetivo de las políticas reformistas sociales de comienzos de siglo era la secularización de la enseñanza y la creación de un sistema educativo público que respondiera a los intereses del Estado liberal. Una secularización impulsada por el Estado ante el enorme poder de la Iglesia sobre las conciencias de los niños, analfabetos y mujeres, indefensos ante esta influencia antiliberal. Entraré más adelante en «la cuestión religiosa» y su vinculación con la responsabilidad social en educación durante la Segunda República. A pesar de la enorme oposición a estas iniciativas del partido liberal y del fracaso de parte de su programa, durante el mandato de Romanones, el gobierno logró la asunción del pago de los haberes de los maestros por parte del Estado y la ampliación de la edad escolar obligatoria hasta los doce años, tratando de reforzar las sanciones a los padres incumplidores.²² Aunque estas medidas tuvieron un impacto desigual en la vida educativa española y, como ha demostrado Agustín Escolano, no fueron acompañadas por una política de construcción de escuelas hasta la dictadura de Primo de Rivera y la República, evidencian un giro doctrinal en los principios del liberalismo educativo. Una brecha en las teorías liberales ortodoxas que establecería las condiciones de posibilidad para la apelación legítima a la intervención positiva y garantista del Estado en educación desde diversos grupos socio-políticos durante las décadas siguientes.²³

3. EL DERECHO SOCIAL A LA EDUCACIÓN EN EL SOCIALISMO Y EL REPUBLICANISMO

Como ocurrió entre los reformistas sociales en general, en el movimiento obrero español existió una postura heterogénea respecto a la idea de responsabilidad social en educación. En concreto, aunque muchos obreros asociados percibieran que el sistema capitalista estaba obstaculizando su acceso a la educación, durante el primer tercio del siglo XX la mayoría mantuvieron una defensa férrea del principio de la libertad de enseñanza y de la desconfianza en la intervención del Estado en la materia, cuyo ejemplo paradigmático lo constituyeron los anarquistas y sus escuelas racionalistas.²⁴

²² Ver: PUELLES BENÍTEZ, Manuel de. *Modernidad, republicanismo y democracia: una historia de la educación en España (1898-2008)*. Valencia: Tirant lo Blanch/MC, 2008, págs. 114-116.

²³ ESCOLANO BENITO, Agustín. *La educación en la España contemporánea: Políticas educativas, escolarización y culturas pedagógicas*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2002, págs. 72-74.

²⁴ Ver: LÁZARO LORENTE, Luis Miguel. *Prensa nacionalista y educación en España (1901-1932)*. Valencia: Universitat de València, 1995; ÁLVAREZ LÁZARO, Pedro. «Los movimientos obreros y la educación: corriente anarquista; Ferrer y la Escuela Moderna», DELGADO CRIADO, Buenaventura (coord.). *Historia*

No obstante, aunque minoritarios, existieron sectores del movimiento obrero que defendieron la existencia de un condicionamiento estructural en la educación popular que hacía ineficaz la voluntad de los trabajadores para educarse y emanciparse mediante ese cauce. Desde el marxismo, minoritario en nuestro país hasta el afianzamiento del PSOE, es bien conocida la priorización de la estrategia política revolucionaria sobre las soluciones individualistas propias del anarquismo. El propio Pablo Iglesias había planteado la inutilidad de la educación en un contexto capitalista, afirmando que «la instrucción del obrero, una instrucción científica y completa, que le haga ser hombre inteligente, útil a sí mismo y a sus semejantes, es imposible que pueda adquirirse en el sistema económico actual. Por tanto, los que de veras quieren ver libre de toda preocupación e instruido al trabajador, deben trabajar por la emancipación de toda su clase».²⁵ A pesar de ello, en la intervención de Pablo Iglesias en la Comisión de Reformas Sociales en 1885 vemos una de las primeras reivindicaciones obreras del derecho social a la educación en España, en las que el líder socialista defendía la necesidad de que el Estado, en última instancia, garantizase la educación de la infancia obrera compensando a sus familias con su manutención durante el período escolar:

Se dirá también: ¿vamos a suprimir el trabajo de los menores de catorce años, haciendo que sean una carga para sus padres? Tampoco; porque al propio tiempo que exigimos que los niños no vayan a la fábrica ni al taller, pedimos que los Municipios se encarguen de la enseñanza, de la manutención y del vestido de esos niños; así no tendrán los padres que contar con el gasto de esas atenciones. ¿Qué no alcanzan los recursos del Municipio? Pues ahí está el Estado: lo que no habrá será voluntad, intención de hacerlo; pero todas estas ideas son perfectamente prácticas; todo depende de la voluntad de los trabajadores y de su fuerza.²⁶

El interés de esta cita de Pablo Iglesias radica en que esta percepción social del problema educativo le permitió articular una solución que iba más allá

de la Educación en España y América, vol. 3. Madrid: Morata/Fundación Santa María, 1994, págs. 604-609; TIANA FERRER, Alejandro. «Movimiento obrero y educación popular en la España Contemporánea», *Historia Social*, nº 27, 1997, págs. 127-144.

²⁵ Cit. en *Ibidem*, pág. 134.

²⁶ CASTILLO, Santiago. *Reformas sociales. Información oral y escrita publicada de 1889 a 1893 por la Comisión de Reformas sociales*. Madrid: MTSS, 1985, pág. 216.

de la voluntad individual y la responsabilidad paterna, apelando a la intervención positiva de una instancia superior como el Estado, que corrigiese las consecuencias perniciosas del sistema de libre concurrencia, garantizando en toda su amplitud (gratuidad de la instrucción, manutención, vestido, etc.) el acceso de la infancia obrera a la escuela. Si bien el PSOE, a partir de 1890, mantendrá a una estrategia educativa a remolque del racionalismo anarquista, defendiendo la necesidad de crear una red de escuelas proletarias ajenas al control estatal, el principio de derecho social estará presente en la reformulación de su planteamientos durante el siglo xx en consonancia con la penetración en el partido de reformistas sociales formados en la ILE. Un giro histórico materializado en la conocida ponencia de la Escuela Nueva de Manuel Núñez de Arenas al Congreso del PSOE en 1918, cuando el institucionista Lorenzo Luzuriaga defendió la necesidad de que el Estado garantizase la igualdad de oportunidades ante la educación.

Todo programa de reorganización de la instrucción pública en España ha de inspirarse en este principio fundamental: la socialización de la cultura, que supone no sólo la idea universalmente reconocida del derecho a la instrucción, sino también ésta otra, igualmente admitida, pero muy pocas veces realizada: la igualdad de derechos ante la Instrucción.²⁷

Esta concepción del derecho social a la educación, intrínseca en las teorías pedagógicas europeas de la Escuela Unificada o Única que Luzuriaga introdujo en España, partían de una concepción profundamente social del fenómeno educativo, y entendían que para asegurar la igualdad de oportunidades en educación era necesario superar el debate decimonónico sobre la gratuidad de la instrucción primaria. Para un acceso universal a la institución escolar Luzuriaga abogaba por una educación unificada de la escuela de párvulos a la Universidad, en la que la primaria y secundaria fueran no sólo obligatorias y gratuitas, sino que contemplaran becas de estudios que permitieran a «los no pudientes» acceder a la escuela en igualdad de condiciones. Esta línea sería defendida por otras figuras del partido claves en los futuros gobiernos republicanos como Rodolfo Llopi, quien en 1924 ya sostenía la necesidad de pro-

²⁷ *Bases para un programa de instrucción pública*, 1918. Citado en RUIZ RODRIGO, Cándido. *Catolicismo social y educación. La formación del proletariado en Valencia (1891-1917)*. Valencia: Facultad de Teología San Vicente Ferrer, 1982, pág. 53.

tección social y económica de la infancia durante la edad escolar, patrocinada por el Estado. Planteamiento continuado por Luzuriaga en su obra *La Escuela Única* (1931).²⁸

Por su parte, la aceptación del derecho social a la educación en el republicanismo, y paralelamente en el krausismo, supone un caso especialmente interesante, pues desde sus orígenes fueron culturas políticas e intelectuales inequívocamente liberales, adalides de la libertad de enseñanza frente a la escuela y la universidad confesional de la monarquía.²⁹ En este sentido, es bien conocida la postura de Francisco Giner de los Ríos respecto a la primacía de la autonomía individual en el proceso educativo, aunque aceptase la obligatoriedad escolar y la tutela administrativa del Estado, siempre y cuando éste se mostrase neutral en los contenidos educativos y delegase en la «ciencia» la organización de la escuela.³⁰ Sin embargo, a pesar de esta fundamentación liberal y armonizadora, durante la última década del siglo XIX se aprecia en sus textos un reconocimiento explícito de que algunos postulados individualistas del liberalismo educativo debían ser revisados.

La suposición de que el adulto, el hombre hecho, se educa y aprende exclusivamente bajo su propia dirección, la cual aprovecha los elementos que le ofrece el medio, también ha comenzado a quebrantarse ya, merced al reconocimiento, cada vez mayor, de este principio: que el medio social no es tampoco, a modo de una masa pasiva, un material indiferente, sino que [...] nos gobierna a su modo y por su camino, y a veces con mano de hierro [...].³¹

Partiendo de este condicionamiento social y cultural, mayúsculo en el caso español debido a la revolución liberal e industrial inacabada, Giner aceptó la necesidad de una intervención estatal decidida, «allí donde la acción libre de la

²⁸ LLOPIS, Rodolfo. «Los derechos y la personalidad del niño según A. Patri», *BILE*, XLVIII (774, 775), 1924; LUZURIAGA, Lorenzo. *La escuela única*. Madrid: Biblioteca Nueva, 1931, pág. 123.

²⁹ Para profundizar en el posicionamiento del republicanismo y el liberalismo decimonónicos ante la libertad de enseñanza, se puede consultar a VILANOÛ TORRANO, Conrad. «Hace cien años: un debate parlamentario en torno a la libertad de enseñanza», *Historia de la educación: revista interuniversitaria*, nº 1, 1982, pág. 9-22; TURIN, Ivonne. *La educación y la escuela en España de 1874 a 1902. Liberalismo y tradición*. Madrid: Aguilar, 1967.

³⁰ GINER DE LOS RÍOS, Francisco: «La futura ley de instrucción pública» (1896), *Obras completas*, tomo I. Madrid: Espasa-Calpe, 1916, págs. 125-126.

³¹ GINER DE LOS RÍOS, Francisco: «Pedagogía Universitaria. Sobre la idea de la educación», tomo X, *Ibidem*, págs. 9-12.

sociedad no basta al efecto», respetando la posibilidad de que la esfera privada no perdiera su derecho a educar.³² Una crisis del principio de autonomía individual que también se aprecia en el republicanismo como movimiento político. Si bien las suspicacias hacia el monopolio educativo estatal nunca desaparecerían de las filas republicanas,³³ algunos «históricos» como Gumersindo Azcárate terminarían concibiendo como un mal menor este riesgo, aceptando el carácter *excepcional* de la intervención estatal a la hora obligar a los padres al cumplimiento de sus deberes docentes.³⁴ En las décadas siguientes, al igual que ocurrió entre los liberales reformistas, las menciones a la coyunturalidad de la intervención estatal en educación fueron desapareciendo, hasta el punto de que el republicanismo hizo suya la bandera del derecho social a la educación, recriminando reiteradamente a los gobiernos de turno la escasa inversión directa en el presupuesto del Ministerio de Instrucción Pública.³⁵

En resumen, es posible afirmar que la articulación de la noción de responsabilidad social en educación, derivada del fracaso del principio de responsabilidad individual/parental y la consecuente irrupción de «lo social», provocó un cambio de posturas lento pero trascendental respecto a la intervención del Estado en la educación popular, tanto en el socialismo como, sobre todo, en el republicanismo. Éstos últimos entre 1882 y 1931 pasaron de defender vehementemente el principio de la libertad de enseñanza y la independencia del individuo respecto a influencia docente del Estado confesional, a proclamar constitucionalmente que «El servicio de la cultura es atribución esencial del Estado».³⁶ Junto a la creciente articulación del principio de responsabilidad social, aparejada al debilitamiento de la creencia en la autonomía individual, podríamos preguntarnos hasta qué punto influyó en esta transformación el conflicto abierto con el modelo educativo católico y el creciente poder docente de las órdenes religiosas. En el próximo apartado, analizando las consecuencias de la articulación de la noción de responsabilidad social durante el período republicano, trataré de esbozar algunas hipótesis sobre esta cuestión.

³² GINER DE LOS RÍOS, Francisco: «Resumen de filosofía del Derecho (1898)», tomo II, *Ibidem*, pág. 38-41.

³³ En esta línea tradicional, Rafael Marfá de Labra se mostraba suspicaz a comienzos de siglo respecto a la «pujante omnipotencia de los poderes del Estado enseñante y docente», pues si bien en ese momento se combatía al clericalismo, «mañana se combatirá con igual energía al individualismo». *Diario de sesiones del Senado*, nº 27, 12 de julio de 1901, pág. 304.

³⁴ *Diario de Sesiones del Congreso*, nº 88, 17 de diciembre de 1901, pág. 2566.

³⁵ Vid. CARBAJOSA, Leopoldo. «Saludo», *La Escuela laica. Órgano de las escuelas del centro instructivo republicano del distrito de La Latina* [Madrid], 1 de julio de 1905.

³⁶ Artículo 48 de la Constitución de 9 de diciembre de 1931.

4. EL DERECHO SOCIAL A LA EDUCACIÓN DURANTE LA SEGUNDA REPÚBLICA

La llegada del régimen republicano permitió tanto a socialistas como a republicanos la plasmación constitucional de estos principios de responsabilidad social y de intervención positiva del Estado en la protección de los sectores de la población española más expuestos a las consecuencias del sistema económico capitalista. Como apuntan algunos historiadores, aún de forma embrionaria, las políticas sociales incluidas en la constitución de 1931, en concreto en su artículo 46 (protección y seguros laborales, asistencia sanitaria, regulación de la jornada, jurados mixtos, etc.) suponen un antecedente, el único en nuestra historia, del Estado social y democrático instaurado a partir de 1978.³⁷

Dicho esto, el debate sobre el derecho social a la educación en la España republicana tiene sus particularidades. La más visible, hasta diría omnipresente, es la presencia de la «cuestión religiosa» tanto en los debates educativos como en otros aspectos más generales, asociados a una pugna por el poder entre distintos proyectos políticos y sociales. Como ha señalado Andoni Pérez Ayala, la polarización de la sociedad española entre el proyecto educativo laicista y el confesional católico impidió que, por ejemplo, el debate de las Cortes Constituyentes se centrara en desarrollar los elementos que «pueden ser considerados como los propiamente sociales del derecho de educación, tales como la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza o la garantía del acceso a los grados superiores del sistema educativo».³⁸

En efecto, durante la discusión de las enmiendas al futuro artículo 48 es muy significativo que los diputados constituyentes incorporaran con gran naturalidad los fundamentos económicos del derecho social a la educación. Intervenciones como la de Rodolfo Llopis, ya como Director General de Primera Enseñanza, evidencian que tanto el diagnóstico como las soluciones del problema educativo español no eran las del «viejo liberalismo», que durante un siglo había enfocado el analfabetismo como una cuestión moral e individual. Para los socialistas se trataba de un problema social: «Los padres, con un egoísmo que nosotros no compartimos, *pero nos explicamos*, se llevan a los

³⁷ Ver: VALLEJO POUSADA, Rafael. «La ciudadanía social», PÉREZ LEDESMA, Manuel (ed.). *De súbditos a ciudadanos. Una historia de la ciudadanía en España*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2007, págs. 545-592.

³⁸ PÉREZ AYALA, Andoni. «Los orígenes del constitucionalismo social. Una aproximación desde una perspectiva histórico-comparativa», GARCÍA HERRERA, Miguel Ángel (coord.). *El constitucionalismo en la crisis del estado social*. Bilbao: Universidad del País Vasco, 1997, pág. 370.

niños prematuramente de la escuela para dedicarlos al trabajo». Consecuentemente, la República debía aportar soluciones sociales y económicas, «dar aquel subsidio familiar que hace falta para que estos niños no sean arrancados prematuramente de la escuela, entregándolos a la explotación que suponen los diversos aprendizajes de oficios». En su defensa de las enmiendas de la minoría socialista, Llopis superaba el clásico debate sobre la gratuidad de la enseñanza primaria y concluía su intervención defendiendo la incorporación del hijo del obrero a todo el sistema educativo gracias a la intervención compensatoria del Estado. «No basta llevar la Universidad donde ellos [el proletariado] estén, sino llevarles a ellos a la universidad y llevarlos, además, en términos que supone, no la democratización, sino la socialización de la enseñanza».³⁹

La respuesta del secretario de la Comisión encargada de redactar la Constitución, el republicano radical Fernando Valera Aparicio, refleja la sintonía en la conjunción republicano-socialista sobre el principio de la igualdad de oportunidades en educación, pues como replicaba el citado Valera «la idea de la Escuela unificada en su sentido social, no solamente es una idea socialista, sino que es un principio que se está imponiendo por su fuerza lógica y por su propia consistencia, de tal suerte que hoy todos los partidos democráticos, aun los del viejo liberalismo republicano, lo hacen suyo».⁴⁰

En este consenso sobre la dimensión social de la educación republicana hay un factor político y coyuntural clave, como es la ausencia de la mayoría de los diputados católicos que habían abandonado los debates constituyentes tras la aprobación de las medidas secularizadoras del artículo 26. A pesar de ello, en las enmiendas que algunos católicos presentaron no se aprecia una crítica insalvable a la necesidad de que el Estado compensase a las economías obreras para que sus hijos se escolarizaran⁴¹. De hecho, desde la prensa, pedagogos católicos como Rufino Blanco y Sánchez, si bien eran críticos con el carácter laico y estatal de la Escuela Única y el enorme coste que ello supondría para el Estado, aceptaban que «la asistencia a la escuela de los niños exige al menos la concesión de algunos subsidios que compensen a los pobres de la falta de

³⁹ La cursiva es mía. *Diario de Sesiones a Cortes Constituyentes*, 20 de octubre de 1931, nº 59, págs. 1820-1822.

⁴⁰ *Ibidem*, pág. 1824.

⁴¹ El diputado José Luis Oriol y Urquijo, en una enmienda presentada en representación de los sectores tradicionalistas católicos, admitía que en el artículo sobre educación figurara que el Estado «facilitara a los españoles económicamente necesitados el acceso a las enseñanzas superiores». «Enmiendas del Sr. Oriol y otros al artículo 41, 46 y 47», *Diario de Sesiones a Cortes Constituyentes*, 6 de octubre de 1931, apéndice 15 al nº 50, pág. 2.

ingresos correspondientes al trabajo de los escolares domésticos que estos pueden prestar». ⁴² Tanto en este momento como posteriormente, basándose en la obligación asumida por el Estado de financiar la educación popular, el catolicismo social y la jerarquía eclesiástica reivindicarían la subvención de las escuelas católicas que tuvieran a niños pobres, «estableciendo en la distribución del presupuesto el reparto proporcional [según la confesión religiosa de las familias de estos niños], cuya practica y equitativa aplicación viene experimentándose satisfactoriamente en Holanda, Inglaterra y Alemania». ⁴³ Su oposición frontal se articuló sobre el derecho a la libertad de enseñanza (de los padres y del clero) y a la confesionalidad de la escuela pública.

Finalmente, en el artículo 48 estarían representados los postulados clásicos del liberalismo educativo (libertad de cátedra, creación de centros privados, inspección estatal, gratuidad y obligatoriedad de la primaria), a los que se le añadiría la responsabilidad vinculante del Estado en el servicio de la cultura, incluyendo la obligación de «facilitar a los españoles económicamente necesitados el acceso a todos los grados de enseñanza, a fin de que no se halle condicionado más que por la aptitud y la vocación». ⁴⁴ Mientras la República realizaba un ambicioso proyecto de construcción de escuelas primarias para hacer este principio posible, la concreción legal de estas ayudas se aplazaba hasta la promulgación de una futura Ley de Instrucción Pública que, aún perfilada por Lorenzo Luzuriaga, no llegaría a aprobarse por la inestabilidad política característica del período y por el enfrentamiento inconmensurable entre laicos y católicos. ⁴⁵ Ante este permanente antagonismo, ¿Por qué la cuestión religiosa adquirió semejante protagonismo? ¿Cuál es el peso de «lo social» en esta cuestión? ¿Operan en planos distintos los debates sobre el problema social y el problema religioso en educación, o tienen un sustrato común?

Por supuesto, la cuestión de la «secularización pendiente» y el conflicto entre la Iglesia española y el Estado liberal no eran un problema nuevo, sino que tenían un largo y conflictivo recorrido desde el siglo XIX. Con las políticas secularizadoras francesas de Jules Ferry como referente histórico, cuando la conjunción republicano-socialista llegó al poder en abril de 1931 apostó por

⁴² BLANCO Y SÁNCHEZ, Rufino. «Más sobre la escuela única», *La independencia. Diario católico* [Almería], 14 de junio de 1931.

⁴³ «Enmiendas del Sr. Oriol y otros al artículo 41, 46 y 47», *Diario de sesiones a Cortes...*, pág. 2.

⁴⁴ *Diario de sesiones a Cortes Constituyentes*, 20 de octubre de 1931, nº 59, pág. 1835.

⁴⁵ LUZURIAGA, Lorenzo. «Bases para un anteproyecto de Ley de Instrucción Pública inspiradas en la idea de la escuela única», *Revista de Pedagogía* [Madrid], nº 117, septiembre de 1931, págs. 417-421.

una política abiertamente laicista que neutralizara el poder de la Iglesia en todos los frentes (económico, institucional, social y educativo). Mucho se ha escrito sobre esta cuestión, reflexionando incluso sobre la pertinencia «estratégica» de esta urgencia secularizadora, pues provocó una fortísima reacción por parte la Iglesia y el movimiento católico, desafectos desde entonces con el nuevo régimen.⁴⁶

A la vista de lo expuesto hasta el momento, más que en la capacidad o incapacidad estratégica de las élites republicanas, creo que la irrupción de «lo social» explica la interrelación entre la cuestión religiosa y la reforma educativa. Una articulación conceptual que estableció los márgenes de una perspectiva nueva del problema Iglesia-Estado y permitió tanto las iniciativas estatales en materia de secularización como el reposicionamiento de la Iglesia respecto a la cuestión de la libertad de enseñanza.

Como habíamos visto, si bien la concepción de la sociedad, en tanto que un elemento externo y coercitivo de la autonomía individual, había sido asociada fundamentalmente al ámbito socio-económico (el sistema capitalista), la progresiva asimilación de la concepción de «lo social» llevó a que este concepto fuera dotándose de nuevos usos y desplazándose hacia otros entornos discursivos contruidos hasta ese momento en términos morales e individuales, como la religión y su impacto sobre las conciencias. En concreto, las críticas de los laicistas y anticlericales respecto al nocivo poder de la Iglesia católica sobre las conciencias de niños y analfabetos, que siempre habían existido, adquirieron una nueva significación desde este punto de vista. La construcción de identidades ciudadanas en un sentido liberal y democrático, de autonomía de la razón, se reveló imposible para los laicistas ante el poder fáctico (económico, social y educativo) de la Iglesia católica, que formaba a la juventud en un sentido antiliberal al tiempo que perpetuaba el orden social caciquil y tradicional. Ésta es la idea central en el famoso discurso de Manuel Azaña en el debate sobre el artículo 26, en el que defendía, entre otras cosas, la separación Iglesia-Estado y la prohibición de la enseñanza a las órdenes religiosas. Azaña sostenía que la «acción continua de las órdenes religiosas sobre las conciencias juveniles es cabalmente el secreto de la situación política por la que España transcurre y que está en nuestra obligación de republicanos, y no de republicanos, de

⁴⁶ Vid. PUELLES BENÍTEZ, Manuel de. *Educación e ideología en la España Contemporánea*. Barcelona: Labor, 1991, pág. 331; FERNÁNDEZ SORIA, Juan Manuel. *Estado y educación en la España contemporánea*. Madrid: Síntesis, 2002, pág. 110.

españoles, impedir a todo trance. A mi que no me vengan a decir que esto es contrario a la libertad, porque esto es una cuestión de salud pública». ⁴⁷

En general, la incapacidad del pueblo de escapar del adoctrinamiento religioso era una concepción extendida entre el republicanismo y el socialismo. Como había sostenido en 1930 el pedagogo socialista grancanario Baltasar Champsaur, el Estado laico tenía que «ejercer esa tutela a causa del general atraso de la mayoría de pueblo, del predominio de lo tradicional, del sectarismos intolerantes, y, sobre todo, del daño manifiesto que la enseñanza de toda clase de dogmas produce en la inteligencia y en la formación del hombre». Desde este punto de vista, ni los padres analfabetos, ni sus mujeres piadosas, ni por supuesto sus inocentes hijos tenían las herramientas críticas suficientes para contrarrestar la abrumadora influencia confesional sobre sus conciencias, y el Estado debía limitar su derecho a determinar plenamente la educación de sus hijos, «esclavos del ambiente familiar [que] impide la actividad educativa adecuada del maestro». ⁴⁸ Como defendía el citado Champsaur, «¡Derecho de los padres! Ninguno, absolutamente ninguno. Toda persona es sagrada e inviolable. Nadie puede atentar a su libertad y a su independencia, en cuestiones que sólo dependen de su libre determinación». ⁴⁹

Esta particular articulación de la responsabilidad social en la esfera de la conciencia explica que los republicanos, en lugar de limitarse al reconocimiento de la libertad de cátedra, de conciencia, de culto y, por supuesto, de enseñanza, tal y como habían hecho durante la I República, en 1931 defendieran abiertamente la intervención del Estado laico a la hora de contrarrestar este inmenso poder doctrinario. Azaña ya había avisado de esta circunstancia un año antes de la proclamación republicana, «No nos bastará con asegurar la libertad de conciencia y la libertad religiosa con todas las consecuencias que ello trae en la vida civil y pública». ⁵⁰ Se hacía necesario «tratar desigualmente a los desiguales: frente a las órdenes religiosas no podemos oponer un principio eterno de justicia, sino un principio de utilidad social y de defensa de la República». ⁵¹ Este razonamiento de excepcionalidad de la realidad española, al igual que había

⁴⁷ *Diario de sesiones a Cortes Constituyentes*, nº 55, 13 de octubre de 1931, pág. 1671.

⁴⁸ DÍAZ, Francisco. «El problema del medio ambiente», *Obreros de la Cultura: Órgano de la FETE-UGT de Santa Cruz de Tenerife*, nº 16, 15 de febrero de 1934.

⁴⁹ CHAMPSAUR SICILIA, Baltasar. *La escuela laica*. Las Palmas de Gran Canaria: High-life, 1930, pág. 7 y 15 respectivamente.

⁵⁰ AZAÑA, Manuel. «Llamada al combate (Alocución en el banquete republicano de 11 de febrero de 1930)», JULIÁ, Santos. *Obras completas*, vol. II, 2008, pág. 939.

⁵¹ *Diario de sesiones a Cortes Constituyentes*, nº 55, 13 de octubre de 1931, pág. 1670.

ocurrido con las cuestiones sociales, permitió a liberales como Azaña supeditar coherentemente el interés social sobre las libertades individuales y, concretamente, limitar el derecho docente de las órdenes religiosas en el citado artículo 26 y, posteriormente, en la Ley de Congregaciones Religiosas de 1933.

Por su parte, este cambio de paradigma por parte del republicanismo y el socialismo fue acompañado, al menos desde comienzos del siglo xx, por una reformulación de los planteamientos del catolicismo. Concretamente, más allá de las encíclicas recurrentes condenando al liberalismo y la educación laica, durante el primer tercio del siglo xx el movimiento y la jerarquía católica se vieron obligados, con mayor o menor conciencia, al uso de categorías y herramientas propias de la política moderna para no quedar excluidos del debate sobre la soberanía educativa y perder, aún más, su ascendiente sobre las clases trabajadoras.

Uno de estas categorías liberales fue el concepto de libertad de enseñanza, desde entonces argumento central en la defensa de sus privilegios.⁵² En enero de 1932, ante las citadas disposiciones educativas secularizadoras, los obispos emitieron una pastoral colectiva arremetiendo contra la política educativa republicana, apelando al «derecho natural» de los padres a elegir la educación de los hijos, al derecho de la Iglesia a mantener su histórica preeminencia sobre cuestiones educativas y al derecho de los niños a ser educados en la doctrina cristiana, todo ello justificado en la efectividad pedagógica del temor a Dios.⁵³

Este viraje dogmático entre la reclamación del derecho divino de la Iglesia a ejercer como educadora, a la apelación liberal sobre el «derecho natural» de los padres a elegir la educación de sus hijos ha sido analizado por la historiografía como un movimiento estratégico, y en buena medida postizo, por parte de la jerarquía eclesiástica en la defensa de sus privilegios. Argumento reforzado, y difícil de cuestionar, por el abandono de este respeto a la libertad de enseñanza tras la guerra civil, y la restauración de un discurso antiliberal y reaccionario durante buena parte de la dictadura franquista. Sin poder dedicar el espacio y la profundidad analítica que esta compleja cuestión requiere, creo que al igual que la irrupción de «lo social» obligó al republicanismo a variar sus posiciones, también pudo forzar al catolicismo a aceptar los términos clásicos del debate, alineándose con las posturas morales e individualistas que tradicionalmente habían rechazado la intervención estatal que ahora les perjudica-

⁵² Ver: RODRÍGUEZ COARASA, Cristina. *La libertad de enseñanza en España*, Madrid: Tecnos, 1998.

⁵³ «Pastoral colectiva del Episcopado a los católicos españoles», *Gaceta de Tenerife* [Santa Cruz de Tenerife], 12 y 14 de enero de 1932.

ba. Planteamientos efectivos en términos políticos, jurídicos y con una larga tradición en el liberalismo español. Esta cierta interiorización explicaría, por ejemplo, que junto con su tremenda oposición a las políticas laicistas y estatales en educación, desde la prensa y el púlpito se incidiera recurrentemente en la responsabilidad de analfabetos y padres en la educación de sus hijos, y en el papel de la sociedad civil a la hora de ejercer la soberanía educativa. Como sostenía la «buena prensa» católica tinerfeña, no ya bastaba con que el Estado o la Iglesia velaran por la educación popular, sino que «es indispensable llegar a inculcar en la conciencia de sus progenitores [...] su inmensa e ineludible responsabilidad en la educación de sus hijos».⁵⁴

En resumen, si bien la dimensión más social y económica del derecho social a la educación, el incremento del gasto social en educación como medio de llevar a los trabajadores a la escuela, fue un principio generalmente aceptado durante la Segunda República (exceptuando a los anarquistas), la «cuestión religiosa» y el proyecto de escuela estatal laica generó una tremenda polémica, desestabilizando al nuevo régimen democrático y, en cierta medida, contribuyendo a su violento desenlace. Por tanto, considero que redimensionar estos debates en torno a la irrupción de «lo social» en una esfera conceptual hasta ese momento regida por parámetros morales e individualistas podría abrir nuevas vías para comprender los términos del conflictivo desencuentro entre los partidarios de la educación confesional y los laicistas. Y ayudarnos a comprender la naturaleza antagónica y conflictiva que, desde entonces y hasta nuestros días, mantienen el derecho social a la educación y el principio de la libertad de enseñanza.

5. EL DERECHO SOCIAL A LA EDUCACIÓN EN LA ACTUALIDAD: RETOS Y PERSPECTIVAS

La dictadura franquista durante sus primeras décadas de existencia no reconoció ni implícita ni explícitamente el derecho social a la educación, cercenando los términos del debate expuestos hasta el momento, al negar los principios políticos y sociales básicos del liberalismo democrático. En materia de derechos sociales, no se introducirían medidas de reforma social corporativistas hasta las últimas décadas de la dictadura, cuando se pasaría de un sistema residual de ayudas caritativas a una fuerte y continuada inversión en

⁵⁴ MATAS, F. S. «¡Pobre niño!», *Gaceta de Tenerife*, 8 de marzo de 1931.

gasto social durante los años 70.⁵⁵ No obstante, no sería hasta la democracia y la articulación constitucional de los derechos sociales cuando el Estado asumiría el compromiso de redistribuir las «oportunidades» entre una ciudadanía de derecho.⁵⁶ Todo ello, paradójicamente, en un momento de crisis del modelo del Estado del Bienestar y de crisis económica en el ámbito internacional.⁵⁷

En educación, tanto el artículo 27 de la Constitución como diversas sentencias del Tribunal Constitucional han tratado de conciliar y mantener un equilibrio entre el derecho social a la educación y la libertad de enseñanza. Según un especialista como Gregorio Cámara Villar el rasgo más destacado del citado artículo es «la integración dialéctica del derecho a la educación y la libertad de enseñanza, expresando así la dialéctica relación general entre igualdad y libertad y proporcionando el camino para la resolución del históricamente sobredeterminado enfrentamiento entre los modelos de la escuela pública y la escuela privada».⁵⁸ Un espíritu de consenso constituyente enmarcado en una coyuntura histórica tan delicada como la de nuestra Transición.

Si bien es cierto que el desarrollo legal de este espíritu de consenso ha permitido el desarrollo de una cobertura educativa pública y un gasto presupuestario sin precedentes, al tiempo que ha conseguido articular positivamente un sistema educativo mixto (público-privado), la decena de leyes educativas aprobadas desde hace treinta años constituyen una prueba fehaciente de que la armonía entre ambos conceptos no es tan sólida como se creía.⁵⁹ Una circunstancia que demuestra que, a pesar de los «buenos» propósitos intencionales y los consensos coyunturales, las categorías con las que percibimos nuestro mundo escapan en buena medida a nuestro control y, en este caso, mantienen un antagonismo derivado de las visiones del individuo y la sociedad que he expuesto sucintamente en este trabajo. Una conflictiva convivencia no sólo en educación sino en todas las áreas susceptibles de la política social, asociada a la

⁵⁵ Vid. RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio. «Orígenes y evolución del Estado del bienestar español en su perspectiva histórica. Una visión general», *Política y sociedad* [Madrid], nº 2, 1989, págs. 79-87.

⁵⁶ CARIDE GÓMEZ, José Antonio. «La Pedagogía Social en la transición democrática española: apuntes para una historia en construcción», *Educació i Història: Revista d'Història de l'Educació*, nº 18 (julio-diciembre, 2011, pág. 48.

⁵⁷ ALBARRACÍN, Daniel; IBÁÑEZ, Rafael; ORTÍ, Mario. «Las transformaciones históricas del Estado social como cuestión», *Cuaderno de relaciones laborales*, nº 16, 2000, págs. 140-142.

⁵⁸ CÁMARA VILLAR, Gregorio. «Las necesidades del consenso en torno al derecho a la educación en España», *Revista de Educación*, nº 344, Septiembre-diciembre 2007, págs. 67-68.

⁵⁹ PUELLES BENÍTEZ, Manuel de. «El pacto escolar constituyente: génesis, significación y situación actual», *Historia de la Educación: revista interuniversitaria*, nº 21, 2002, págs. 58 y ss.

relación de fuerzas, cada vez más desiguales, entre las visiones individualistas y «socialistas». Este variable equilibrio de poder explicaría que en el contexto de crisis actual, cuando parece tambalearse el modelo político y de convivencia heredado de la Transición, la educación pública y la concepción social que la nutrió en décadas anteriores están siendo una de las áreas de tensión principales. En este debate se están poniendo en tela de juicio la viabilidad y eficacia del modelo de educación pública, fundamento del derecho social a la educación, y planteándose su sustitución por un modelo privado, guiado por las leyes y necesidades del mercado.

En esencia, parece que este proceso de reacción contra uno de los pilares del Estado del Bienestar viene aparejado al retroceso del prestigio y del poder efectivo de la categoría de «lo social», fundamento teórico tanto de las alternativas políticas al capitalismo (comunismo, socialismo, etc.) como de los postulados del reformismo social que habían dado carta de naturaleza al Estado social. Es decir, en la medida que ha ido desapareciendo la fortaleza teórica y práctica del movimiento obrero y la amenaza del modelo de sociedad alternativa (URSS), los defensores del individualismo neoliberal están recuperando posiciones y deslegitimando desde dentro las estructuras garantistas del Estado social. De ahí que reaparezcan las declaraciones institucionales sobre la responsabilidad individual y las visiones del Estado tutelar. Una tarea de desgaste llevada a cabo, como plantea Antonio Viñao, por los diversos gobiernos conservadores e incluso socialdemócratas, sobre todo a partir de la caída del muro de Berlín.⁶⁰

A la vista de lo expuesto en este artículo, no parece descabellado afirmar que las propuestas político-educativas sustentadas únicamente en el principio de responsabilidad individual fracasaron estrepitosamente tanto en nuestro país como en el conjunto de Europa occidental durante el siglo XIX y la primera mitad del XX. Una situación que generó una fuerte contestación social y un programa de reforma social de urgencia, que trató de «salvar» al sistema económico y político liberal mediante la introducción de compensaciones y garantías sociales y educativas. Unas políticas sociales imprescindibles, según los propios liberales reformistas, ante la imposibilidad de los ciudadanos por escapar de las condiciones impuestas por un contexto socio-económico y cultural desregulado y desigualitario, que mantenía a millones de españoles en la miseria y el analfabetismo, mientras que una elite económica y política

⁶⁰ VIÑAO FRAGO, Antonio. «El desmantelamiento del derecho a la educación: Discursos y estrategias neoconservadoras», *Áreas: Revista Internacional de Ciencias Sociales*, nº 31, 2012.

prosperaba gracias a su control institucional y empresarial. Si bien parece una falacia mística aquello de que «la historia se repite», y desde luego el siglo XXI presenta retos muy distintos a nuestro siglo XIX, parece indudable desde el punto de vista histórico que el camino del *laissez faire, laissez passer* ya ha sido transitado sobradamente, con pobres resultados para nuestro sistema educativo.