

## LA POLÍTICA EDUCATIVA DE ESPAÑA ENTRE 1850 Y 1939

Diego QUINTANA DE UÑA

Profesor de Ciencia Política de la Universidad Complutense de Madrid

Prácticamente transcurre un siglo de historia española entre los primeros balbucesos centralizadores que afectaron a la enseñanza y el final de la segunda República. Si tuviésemos que resumir en pocas palabras esta larga etapa tendríamos que decir que en el terreno de la innovación educativa los éxitos fueron escasos, costaron demasiados esfuerzos y, prácticamente en muy pocas ocasiones cuajaron con carácter definitivo. En los más de los casos cuando la racionalidad parecía imponerse al fin, el viento de la intransigencia aparecía asolando la joven sementera de las reformas pedagógicas conseguidas.

En tanto que el pensamiento progresista educativo tuvo sólo en las dos repúblicas su *chance* histórica para relanzar algunas ideas y reformas, el resto de los años lo pasó en el exilio o tras los frágiles muros de algunos centros, como fue el caso de la Institución Libre de Enseñanza.

En este breve resumen difícilmente se podría entrar en detalles concretos. Me contentaré con elucidar algunas ideas ejes sobre las cuales gira la política educativa a lo largo de este siglo, para lo cual he preferido dividir el trabajo y respetar la cronología.

### 1. EL CAMINO HACIA LA SECULARIZACIÓN DE LA ENSEÑANZA

La enseñanza, huelga decirlo, desde la Edad Media fue un dominio casi privativo de la Iglesia. Hasta las revoluciones liberales nadie le disputó con posibilidades de triunfo este monopolio.

Pero la ideología del progreso que en mayor o menor medida, impregnó a todos los Estados Liberales, fue incompatible desde un primer momento con la enseñanza dogmática de la Iglesia, por un lado, y por otro, el mismo Estado reclamará como competencia irrenunciable el derecho a enseñar, al ser éste materia esencial de soberanía.

El camino hacia la secularización de la enseñanza comienza paralelamente a la desposesión educativa de la Iglesia, y sigue los pasos de la centralización liberal, que favorece el control estatal de la enseñanza y, en su caso, la estatalización de la misma, como ocurrió con la enseñanza universitaria.

Y el primer paso importante que se dio en favor de la centralización fue la Ley de Presupuestos del Estado de 1835, que incluyó una partida notable y detallada para la Instrucción Pública. Diez años más tarde el Plan Pidal de 1845 consolidó estos deseos al centralizar la enseñanza en el Ministerio de la Gobernación, pasando poco tiempo después la Sección de Instrucción Pública a la categoría de Dirección General. Hasta la creación en 1900 del Ministerio de Instrucción Pública la administración educativa inició un largo peregrinaje entre los Ministerios de Gobernación, de Gracia y Justicia y de Fomento.

Por lo que respecta a la Universidad, el Estado desplazó definitivamente a la Iglesia al suprimir la Facultad de Cánones y reducir las Facultades de Teo-

logía a los seminarios, operación esta última llevada a cabo ya durante la Primera República. Asimismo la figura del rector, representante del poder central en el distrito, tal como el gobernador civil lo representaba en la provincia, sustituyó la caduca figura del cancelario. De ahora en adelante, y a imagen y semejanza de la administración napoleónica, las decisiones centrales podían llevarse a cabo con celeridad y eficacia a toda la geografía española.

Con la estatalización de la Universidad se enterraba definitivamente la Universidad tradicional, rutinaria y escolástica, y se ponía en manos del Estado un gran instrumento de cultura que podía abrir nuevos cauces para la modernización del país. Pero sucedió todo lo contrario, la centralización educativa en manos de los gobiernos conservadores limitó las fronteras de la enseñanza y tiranizó nuevamente a la ciencia. El triste suceso de la noche de San Daniel que terminó con la separación de catedráticos progresistas, como Sanz del Río o Castelar, demostraron palpablemente lo contrario. La universidad dejada a su arbitrio podía ser un peligro si no se la sometía a un severo control ideológico, de ahí el esfuerzo de los conservadores por vigilar de cerca todos sus movimientos.

Dentro de la lógica de las reformas administrativas realizadas, de poco o nada serviría poseer una universidad estatal y una administración central educativa si no se ponía orden al caos legislativo existente en el dominio de la instrucción pública. Como colofón a todo este proceso los progresistas intentaron en sucesivas ocasiones una regulación que aclarara mínimamente este caos, pero sus intentos se llevaron a cabo sin éxito. Fue Moyano, ministro de Narváez, quien en 1857 logró que las Cortes aprobasen esta Ley. Para lograrlo cambió de táctica, enviando, en lugar de un Proyecto de Ley, una Ley de bases que evitara las interminables discusiones parlamentarias, cosa menos difícil aún con unas Cortes moderadas.

La Ley no fue original. Básicamente se sirvió del proyecto de Alonso Martínez y en ningún momento tuvo intención de revolucionar la enseñanza, sino, al contrario, de elevar a categoría de Ley una multitud de disposiciones educativas que nadie respetaba. Como señaló M. B. Cossío, el carácter de la Ley era más «burocrático que pedagógico, y su espíritu, ni liberal ni ultramontano, sino puramente civil y legalista, de acuerdo con la ideología del partido moderado» (1).

La Ley, de acuerdo con esta ideología moderada y muy a tono con el espíritu del Estado de su tiempo, distingue claramente tres grados en la enseñanza y tres niveles administrativos que controlarán y gestionarán, respectivamente, estos tres grados. Un primer grado, o primera enseñanza, que será obligatoria y gratuita y cuyo presupuesto correrá a cargo del primer nivel administrativo, los ayuntamientos. Un segundo grado, o enseñanza secundaria, a cargo del segundo nivel administrativo, la provincia, que se encargará al menos de que exista un Instituto en su capital. Y, por último, un tercer grado, o universitario, que correrá a cargo de los órganos centrales del Estado.

En líneas generales se habían puesto las bases mínimas para que el Estado secularizara la enseñanza. La Iglesia había sido desplazada y el Estado ahora no reconocía efectos públicos a otros centros que no fuesen los oficiales. Es más, en lo que se refiere a la Universidad, el título académico capacitaba automáticamente para el ejercicio profesional, suprimiéndose los exámenes

(1) M. B. COSSIO: «La Enseñanza Primaria en España», *BILE*, 31 de diciembre de 1897, núm. 453, página 357.

controlados por los Colegios y las Corporaciones. La enseñanza no es ya ni debe ser nunca más competencia de la Iglesia. Como dijo Gil de Zárate: «Sólo donde reside la soberanía reside también el derecho a educar» (2).

## POLITICA E INSTRUCCION: LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA

La Constitución de 1869 consagra ideológicamente, se ha dicho, el liberalismo democrático, en contraste con el liberalismo doctrinario que caracterizó a la etapa histórica inmediatamente anterior. En efecto, esta Constitución, de corte eminentemente intelectual, reconoce ampliamente los derechos humanos, coronando este reconocimiento con el sufragio universal.

El sufragio universal supone, como se sabe, la generalización del voto a todos los ciudadanos sin distinción, y este simple hecho lleva a los hombres de la Revolución del 68 a interesarse por ese universal que constituye y constituirá, en el caso de los menores de edad, el electorado. Si tenemos en cuenta que para los ideólogos del 68 la democracia, en suma, no era más que un problema de instrucción, entenderemos mejor el problema que esta declaración de derecho les planteaba: la instrucción era, para ellos, el sostén de la democracia, y una población que pasaba del 70 por 100 de analfabetos, ¿podía constituir ese sostén?

Señala I. Turín que los hombres del 68 tendieron a considerar la nación como un *aula* (3). Y lo que es más, sólo como un aula, olvidando las transformaciones necesarias para modernizar el país. Siendo el español un sistema productivo esencialmente agrícola, no es de extrañar que existiese un grado elevado de analfabetismo, ya que para arar, sembrar y recoger las cosechas no sólo sobraban universitarios y bachilleres, sino mano de obra que supiese leer y escribir. Entre 1857 y 1875, F. Olóriz observa, sin embargo, una disminución del 4 al 5 por 100 de analfabetismo, atribuible, según Olóriz, al «beneficio o efecto» de la ley Moyano, sin duda porque obligó a crear dos escuelas, una de niñas y otra de niños, por cada 500 habitantes, amén de una escuela primaria superior por cada 10.000 (4).

Sin embargo, a pesar de las declaraciones de los ideólogos revolucionarios y de su convencimiento de que instrucción y democracia caminaban de la mano, el movimiento político que va de 1868 a 1875 modificó muy poco la enseñanza primaria. La inestabilidad política que pasó por las Juntas, el Gobierno provisional, la monarquía constitucional y la República impidieron sin duda unos resultados efectivos. No obstante, este movimiento «despertó el deseo de leer en los adultos que sabían hacerlo, como sucede siempre que la dispersión de las familias y el interés de los sucesos públicos activa las relaciones escritas entre los individuos y exalta la vida nacional», escribe Olóriz (5).

Si la instrucción es el sostén de la democracia, sólo una instrucción libre puede minar al principal enemigo de ésta, al dogmatismo. De ahí que el artículo 24 de la Constitución de 1868 consagrara el principio de la libertad de enseñanza: «Todo español podrá fundar y mantener—dice el citado artículo—establecimientos de instrucción o de educación sin previa licencia, salvo la inspección de la autoridad competente por razones de higiene y moralidad.»

(2) GIL DE ZARATE: *La instrucción pública en España*, p. 139.

(3) IVONNE TURIN: *La educación y la escuela en España de 1874 a 1902*, Madrid, 1967, p. 14.

(4) F. OLORIZ: «El analfabetismo en España», *BILE*, 30 de septiembre de 1900, núm. 486, p. 261.

(5) F. OLORIZ: *Op. cit.*, p. 261.

Pero antes de seguir hemos de aclarar todo el contenido que la libertad de enseñanza supone. En primer lugar supone, como ya hemos señalado, que todo español puede fundar y mantener centros de enseñanza sin licencia. Esta idea está impregnada de una fuerte dosis de antimonopolismo o no intervencionismo muy acorde con la ideología del Estado liberal. En este sentido dice el preámbulo del decreto de 21 de octubre de 1868: «Sirviendo la enseñanza para propagar la verdad, cultivar la inteligencia y corregir las costumbres, es absurdo encerrarla dentro de los estrechos límites de los establecimientos públicos. Cuanto mayor sea el número de los que enseñen, mayor será también el de las verdades que se reflejen, el de las inteligencias que se cultiven y el de las malas conciencias que se corrijan.» Pero no es sólo esto, sino que además, según sigue razonando el preámbulo del citado decreto, a lo que debe tenderse es a la «supresión de la enseñanza pública», ideal éste que recogerán las miras pequeño-burgueses de la Institución Libre de Enseñanza.

Como corrían aires federalistas en este momento histórico, la libertad de enseñanza está teñida de cierto anticentralismo, y a la vez que permite la creación de universidades libres, una de las cuales funcionó casi cinco años en Alava, faculta a todas las universidades para que dispensen el grado de doctor, derecho reservado anteriormente a la Universidad de Madrid.

Por último, la libertad de enseñanza supone, cómo no, la libertad de la ciencia. Según Salmerón, la libertad de la ciencia consistía en «emancipar la enseñanza de todo extraño poder y convertirla en una función social, sin otra ley interna que la libre indagación y profesión de la verdad, ni más ley externa que la que haya de regir a toda sociedad humana, ni otro reglamento que el de la propia organización de la ciencia como una obra sistemática» (6).

Los artículos 16 y 17 del decreto citado concretan en tres puntos esta libertad:

- 1.º Libertad para que cada profesor señale el libro de texto que desee.
- 2.º Libertad para que cada profesor señale el método que juzgue adecuado.
- 3.º Cada profesor queda relevado del deber de presentar su programa.

Huelga decir que los profesores separados tras los sucesos de la noche de San Daniel volvieron a sus cátedras tras la Revolución. La reacción, sin embargo, no tardaría en triunfar, aunque, eso sí, gracias al espíritu de los hombres del 68 la educación recibió un decisivo impulso que la animó hasta finales del siglo XIX (7).

## LA LUCHA CONTRA LA LIBERTAD DE LA CIENCIA

La restauración monárquica supuso un alivio para las capas conservadoras del país. El sistema canovista, que estableció el *orden*, llevó a la más absoluta corrupción de la mecánica política, y el turno y el sufragio censitario facilitaron las cosas para que la oligarquía monopolizara sin problemas el aparato del Estado.

Eta de retroceso, sin duda, que llevó de nuevo a la intransigencia, apoyándose en ministros conservadores como Orovio o Pidal y Mon, que no duda-

(6) Citado por V. CACHOVIU en la *Institución Libre de Enseñanza*, Madrid, 1962, p. 203.

(7) I. TURIN: *Op. cit.*, pp. 291 y 292.

ron en volver a aplicar un severo control ideológico-religioso de la enseñanza, como sucedió con la circular de 26 de febrero de 1875, que llevó a la separación de González Linares, Salmerón, Azcárate, Giner de los Ríos, etc.

Apoyándose en los Gobiernos conservadores, la Iglesia iba a reorganizar sus filas y plantear, una vez fortalecida, una dura batalla contra la libertad científica. Señala J. M. Castells que hasta la Restauración la Iglesia carecía de unidad a nivel institucional. Fue justamente la crisis del 68 la que llevó a la Iglesia española a esta reorganización, produciéndose un aburguesamiento de la misma, a la vez que una catolización de la burguesía (8).

Por un lado, la Iglesia reunió en el Grupo Unión Católica a un gran sector creyente y practicante, y por otro, trató de reconquistar la opinión pública por medio de revistas, boletines, mensajeros y seminarios, tales como *Razón y Fe* o *La Ciudad de Dios*. Como la Iglesia había perdido definitivamente su dominio en el nivel universitario, se refugió y aumentó considerablemente sus efectivos en la enseñanza secundaria, y como con la Restauración se restableció el artículo 153 de la ley Moyano, suspendido en 1868, por el cual las instituciones religiosas podían abrir escuelas y colegios de enseñanza primaria y secundaria, quedando dispensados sus profesores del título y de la caución que exigía el artículo 150 de la misma ley, todo favoreció esta expansión de la que hablamos. Si añadimos a esto la proliferación de las comunidades y asociaciones religiosas que tuvo lugar en estos años y la entrada en España de órdenes extranjeras especializadas en la docencia, como la marista y salesiana, entenderemos mejor que la posición que tomó la Iglesia en el nivel secundario fue indiscutible.

Con esta fuerza lo primero que exigió al Estado, amparada en el artículo 11 de la nueva Constitución, que declaraba oficial la religión católica, era que velase por que en sus propios centros se cumpliera tal precepto. A tal petición contestaban los liberales que esto violaría el artículo 12 de la Constitución, que decretaba la libertad de cultos, y además que la libertad de enseñanza, aún en vigor, se anularía si el Estado perdía su neutralidad en materia educativa.

La discusión sobre el tema de la libertad de la ciencia arrancaba ya de algunos años antes, pero es a partir de la Restauración cuando se recrudece. El diálogo entre la Iglesia y el sector liberal adoptó, como dice Ivonne Turín, el «tono de un diálogo de sordos» (9). La Iglesia afirmaba que sólo existe una verdad y ésta es incompatible con la libertad que posibilite el error. «El error no puede tener derecho de ciudadanía», repetían los religiosos. A esto contestaban los liberales que la verdad sólo podía resplandecer si hay libertad científica para buscarla, lo cual era incompatible con el autoritarismo del dogma. Una enseñanza no religiosa, decía un jesuita, sólo puede conducir a la ambición, al vicio y al crimen, y si el Estado la permite, con ello sólo protege la conciencia de los racionalistas, incrédulos y ateos (10). La contraofensiva liberal centraba ahora su razonamiento para defender la libertad científica en el tema de la neutralidad, la cual implica, como señaló Dorado Montero, dos cosas (11):

(8) J. M. CASTELLS: *Las asociaciones religiosas en la España contemporánea*, Madrid, 1973, pp. 243 y siguientes.

(9) I. TURÍN: *Op. cit.*, p. 106.

(10) En *Razón y Fe* pueden encontrarse todos estos argumentos expuestos de mil maneras diferentes.

(11) P. DORADO MONTERO: «Fundamentos racionales de la libertad de enseñanza», *BILE*, Madrid, 15 de febrero de 1890, núm. 312, p. 55.

1. Que el Estado, para garantizar la neutralidad, se declare a sí mismo neutral, renunciando a toda confesionalidad religiosa y dejando a cada profesor libertad de conciencia y método.
2. Que se excluya de la enseñanza a toda asociación constituida que no garantice esta neutralidad.

Evidentemente, cuando Dorado Montero señala esta segunda implicación de la neutralidad piensa en las asociaciones religiosas, que en su opinión son a neutrales, ya que no podrían dejar de impartir una enseñanza religiosa. Gumersindo de Azcárate resumió la neutralidad diciendo que era una cosa que resultaba de la conjunción de otras tres: «libertad, tolerancia, desinterés» (12).

Sin embargo, la libertad científica fue, más que una realidad, una gran quimera. Ultrajada constantemente por las purgas de profesores, estaba claro que en los muros universitarios no podía brillar; de ahí que un grupo de catedráticos *expulsados*, encabezados por don Francisco Giner de los Ríos, fundaran la Institución Libre de Enseñanza, aprobándose su Estatuto en 1877. Heredera de la filosofía krausista, hay en ella un tono ascético y moral. Laica por principio, fue fundada, como reza el artículo 1.º de sus Estatutos, para «el cultivo y propagación de las ciencias». Y nada mejor para garantizar este fin que declararse independiente proclamando, como prescribe su artículo 15, la «libertad e inviolabilidad de la ciencia» (13).

La labor de la Institución Libre es imposible reseñarla aquí. Baste indicar que introdujo en España a los más modernos pedagogos, como Pestalozzi o Fröbel; que luchó, amén de por la libertad científica, por una enseñanza continuada, sin separación en sus grados; se mantuvo en contacto con los más importantes centros intelectuales europeos; influyó decisivamente en la creación de muchas instituciones científicas y pedagógicas e incluso en la creación del Ministerio de Instrucción Pública, y, por supuesto, inyectó una nueva savia en la vida educativa española cuando la Universidad oficial mantenía al país en el más miserable de los ostracismos.

## ANALFABETISMO Y PROLETARIADO. EL PROBLEMA DE LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA

El desastre del 98, aireado demasiado por la mala conciencia nacional, pudo haber significado un poco más de lo que realmente significó. Ni política ni económicamente nada cambió sustancialmente. Por lo que se refiere al tema educativo, los hombres que realmente se preocupaban del tema siguieron preocupándose, como fue el caso de la Institución Libre. Se oyó la voz de Costa en alguna conferencia, pero todo siguió más o menos como estaba, sin que el recién creado Ministerio de Instrucción Pública sirviese tampoco de impulso serio para la reforma (14).

A las puertas del siglo XX ningún Gobierno había afrontado seriamente el problema de la enseñanza, que, como señaló Rafael Altamira, no había llegado todavía entre nosotros a «la categoría de una cuestión nacional» (15).

(12) GUMERSINDO DE AZCARATE: «Neutralidad y Universidad», *BILE*, Madrid, 31 de marzo de 1903, página 68.

(13) El Estatuto de la ILE fue aprobado en 1877 y autorizado por real orden de 16 de agosto de 1878.

(14) El Ministerio de Instrucción Pública fue creado por decreto de 18 de abril de 1900.

(15) R. ALTAMIRA: «Problemas urgentes de la Primera Enseñanza en España», *BILE*, 30 de junio de 1912, núm. 627, p. 168.

De los dieciocho millones de habitantes con que contaba España por la fecha, doce eran analfabetos, es decir, el 68 por 100 de la población. Una cifra harto elocuente. Había provincias, como Alava, que sólo contaban con el 37,85 por 100, pero otras, como Almería, llegaban al 86 por 100. Según F. Olóriz, «el analfabetismo español aumenta de Norte a Sur entre Alava y Almería; es mayor al este de la cordillera ibérica que al oeste de la misma, y es menor entre el Tajo y el mar Cantábrico que entre el mismo río y el Mediterráneo» (16).

Las escuelas eran escasas; los maestros, pocos, mal pagados y, por ende, mal preparados; los niños dejaban la escuela para trabajar y ayudar a sus familias... Entre 1870 y 1894 no llegaron a 2.500 las escuelas creadas. Según J. B. Cossío, en 1895 sólo 1.556.136 niños, comprendidos entre los tres y los doce años, estaban escolarizados. Dada la población escolar, quedaban sin escolarizar en ninguna escuela, ni pública ni privada, 2.438.816 (17). Rafael Altamira calculó en 9.000 las escuelas necesarias para 1912 y, paradójicamente, sólo pedía que se cumplieran las previsiones de la ley Moyano (18). Pero resulta que, habiendo pocas escuelas, había menos maestros. En 1899 hay 25.000 escuelas públicas y sólo 18.000 maestros para atenderlas. No hablar ya de los atrasos que se debían a los maestros ni de su dependencia de los caciques locales, ya que éstos controlaban los nombramientos a través de las Juntas Locales, hasta que por el real decreto de 26 de octubre de 1901 los maestros pasaron a percibir sus emolumentos por el Estado.

Poco mejor andaba la enseñanza secundaria. Los planes se sucedían uno detrás de otro con una inestabilidad patológica. Concebida como preparación para la Universidad, la enseñanza secundaria se constituía en una barrera infranqueable para las clases débiles. La Institución Libre de Enseñanza abogó siempre por una enseñanza continuada, sin saltos entre los grados, pero sus consejos jamás fueron atendidos. Por otro lado, se buscó una reforma que atendiera igualmente a las necesidades técnicas que la industria del país ya planteaba. Pero, en lugar de crear un bachillerato técnico paralelo al clásico, se optó por una solución muy española de crear un bachillerato más corto—de siete años pasó a seis—y con disciplinas intercaladas. El decreto de 19 de julio de 1900 lo puso en marcha y el ministro García Alix lo justificó alegando que el país no estaba para pagar una enseñanza doble.

Así las cosas, y ante tanto desinterés gubernamental, no es de extrañar que las iniciativas privadas trataran de achicar algunas aguas y salvar de la inundación definitiva la cultura del país. La Institución Libre de Enseñanza cumplió esta misión, pero se quedó restringida a las capas medias y altas. Su labor fue minoritaria, rozando a veces el elitismo intelectual. Pero las clases débiles seguían siendo las más abandonadas. Y ante la pasividad del Estado, la Iglesia y los anarquistas trataron de reconquistarlas. Por parte de la Iglesia, el padre Manjón creó las Escuelas del «Ave María», concebidas como apéndices de las parroquias. Su enseñanza era tan rudimentaria como los medios con que contaba. Entre la lectura y la escritura, las Escuelas del «Ave María» intercalaban las catequesis, logrando lo que Manjón se proponía: la redención social y moral de los gitanos, de los pobres que iban a sus escuelas. Junto a la visión apostólica de Manjón, otro hombre de la Iglesia, Poveda, tuvo una visión más moderna de la educación. Su visión de la enseñanza, se ha dicho, está cer-

(16) F. OLÓRIZ: *Op. cit.*, p. 264.

(17) J. B. COSSÍO: *Op. cit.*, p. 357.

(18) R. ALTAMIRA: *Op. cit.*, pp. 99 y 100.

ca de la Escuela Nueva. Poveda se preocupa de la redención de los desposeídos y para eso no le basta la mera instrucción, por eso funda talleres en los que enseña oficios. Fundador de la Orden de las Teresianas, Poveda pensó que para combatir el anticlericalismo educativo no había nada mejor que introducirse en los centros oficiales.

Junto a estas iniciativas de la Iglesia, Francisco Ferrer Guardia fundó en 1901 su primera Escuela Moderna. Hasta 1909, fecha en que fue fusilado Ferrer, se extendieron por toda Cataluña, Levante y algunos puntos de Andalucía.

Entre tanto, ¿qué pasaba en la enseñanza superior? La Universidad ahora deseaba la autonomía. Ante el agobio burocrático y el control ideológico a que había estado sometida por la centralización y los conservadores, pedía un respiro autonómico. En 1894 el Claustro de la Universidad de Madrid expresó en este sentido su deseo. El proyecto que Romanones envió a las Cortes y que fue aprobado en 1903 fue un pequeño paso. El paso definitivo lo dio Silió en 1919 (19).

Señala A. Reyna que en el caso de la reforma Silió no cabe hablar de autonomía, sino más bien de descentralización, ya que el Ministerio de Instrucción Pública se reservaba el derecho de «alta vigilancia» y mantenía el control de las universidades a través de las consignaciones de los Presupuestos Generales del Estado (20).

Según el decreto, cada universidad redactaría su Estatuto, que sería aprobado posteriormente por el Gobierno. La Universidad gozaría de personalidad jurídica y actuaría con una serie de consignaciones, casi todas hipotéticas, excepto la de los Presupuestos Generales del Estado, con lo cual su capacidad económica se veía profundamente mermada. Fuera de los profesores numerarios, que seguirían cobrando como hasta entonces, la Universidad, por su cuenta y con su dinero, cubriría las vacantes...

Pero la reforma no cayó bien. A. Posada adelantó ya en 1910 que la «autonomía de una institución no surge porque así se declare en un decreto legislativo» (21) y los hechos parecían darle la razón. A muy pocos agradó la reforma. Se la acusó de precipitación, de ser impuesta desde arriba, de inoportunidad dada la inestabilidad política, de cargar toda la responsabilidad de la reforma en la Universidad... Con este recibimiento, fácil le fue a Montejo suprimirla en 1922, antes de que hubiese empezado a funcionar.

Con la Dictadura de Primo de Rivera cayó el régimen parlamentario instaurado por Cánovas. Corto período que en materia educativa, si bien se impulsaron las construcciones escolares y se dotó a la Formación Profesional de un Estatuto, puede caracterizarse como un período regresivo.

La política educativa de la Dictadura, según F. Rubio Llorente, se puede enmarcar dentro «del conservadurismo burgués, en su versión autoritaria». En todos sus grados la enseñanza fue sometida a un estrecho control ideológico sobre las materias enseñadas y sobre el personal docente. Se prohibió la enseñanza en lengua distinta al castellano y se tuvo especial cuidado de

(19) ANTONIO REYNA: «Reforma Silió de autonomía universitaria», *Revista de Educación*, mayo-octubre 1973, pp. 59-60.

(20) A. POSADA: «La transformación del ideal universitario», *BILE*, 30 de noviembre de 1910, núm. 608, página 324.

(21) F. RUBIO LLORENTE: *La política educativa en «La España de los años setenta»*, Madrid, 1974, página 441.

que no se enseñasen «doctrinas opuestas a la unidad de la patria» y «ofensivas a la religión», tal como reza la real orden de 12 de febrero de 1924.

Igualmente regresivo fue el real decreto de 25 de agosto de 1926, que dividió el Bachillerato en elemental y universitario y reafirmó así la univalencia del segundo grado como estudio preparatorio para la Universidad.

## LA LAICIZACION DE LA ENSEÑANZA

La Segunda República nació de la confluencia de una larga crisis política y de los efectos de la depresión de 1929. En 1930, señala G. Jackson, España era «simultáneamente una monarquía moribunda, un país de desarrollo económico muy desigual y un campo de batalla de ardientes corrientes políticas e intelectuales contrarias» (22).

Y ante la crisis que atravesaba el país los hombres de la Segunda República pecaron al acelerar los remedios, porque sus ilusiones desbordaban sin duda una realidad, afectada desde el primer momento por la lucha de clases.

Por lo que toca a la educación, antes de aprobarse la Constitución de 1931 una serie de leyes habían cambiado esencialmente los principios en los que se asentaba la enseñanza. El decreto de 29 de abril consagraba la libertad de expresión y permitía el bilingüismo en la escuela catalana; el decreto de 5 de mayo reorganizó el Consejo de Instrucción Pública; el decreto de 6 de mayo proclamó la libertad religiosa y el respeto a la conciencia del niño y del maestro... Estas disposiciones adelantan ya claramente el programa educativo de la República, que puede reducirse a la implantación de la Escuela Única, y justamente a uno de los más ardientes defensores de la Escuela Única, a Lorenzo de Luzuriaga, se le encargó la elaboración de las bases para el proyecto de Ley de Instrucción Pública, ley que no verá la luz.

La Escuela Única partía del supuesto de la educación como función del Estado, con cuya concepción se excluía definitivamente a la Iglesia del campo educativo. La Iglesia, que tradicionalmente había luchado contra la libertad de enseñanza, ahora se yergue en primera defensora de ésta ante el monopolio educativo estatal. Sobre este punto los socialistas y los hombres de Acción Republicana estuvieron perfectamente de acuerdo. Se trataba de excluir a una institución, en la opinión del Gobierno y de la mayoría parlamentaria, políticamente reaccionaria e incompatible con la cultura moderna.

Por el artículo 3.º de la Constitución el Estado español no tenía religión oficial, por el 26 se prohibía a las órdenes religiosas ejercer la enseñanza y por el 48, párrafo 5, se establecía la enseñanza laica. Las bases de la Escuela Única estaban puestas: enseñanza total y laica, lo cual no equivalía, como se empeñaba la Iglesia, a enseñanza impía y atea, sino tolerante y científica, como contestaron los socialistas. A estas bases había que añadir otros principios, como la gratuidad, la coeducación, la unidad orgánica de los tres grados, etc. Junto a esta reforma tecnopedagógica, la República, consciente de la diversidad regional, fomentaría igualmente la autonomía regional en materia educativa, concediendo la autonomía a la Universidad de Barcelona o creando el Consejo Regional de Cataluña como filial del Consejo Nacional de Cultura.

(22) G. JACKSON: *La República española y la guerra civil*, México D. F., 1967, p. 15.

Para la puesta en marcha de tan vasto programa lo primero que había que remediar era la lamentable situación en la que se encontraba la enseñanza primaria. España daba un índice de analfabetismo del 32,4 por 100 de la población: había 1.500.000 niños sin escolarizar; funcionaban 32.680 escuelas y eran necesarias, según el Ministerio de Instrucción Pública, 27.151 más. Marcelino Domingo, primer ministro de Instrucción Pública, decidió coger el toro por los cuernos y trazó un plan quinquenal por el que se crearían 5.000 escuelas por año, salvo el primero que se crearían 7.000. La ley que ordenaba el plan fue aprobada en Cortes el 22 de octubre. Pero también había que dignificar al Magisterio, mejorando su calidad, y así se llevó a cabo la reforma de las Normales y se aumentó el sueldo medio de los maestros, que apenas pasaba las 3.000 pesetas, hasta las 14.000.

El plan de construcciones lógicamente no llegó a cumplirse, entre otras razones porque los ayuntamientos no pudieron colaborar en la medida que el Estado hubiese deseado, pero el número alcanzado fue evidentemente *record* en la historia educativa española. Si en 1929-30 existían 30.904 unidades escolares de enseñanza primaria, para el curso 1935-36 la cifra se elevaba a 42.766, siendo igualmente espectacular el crecimiento de maestros y alumnos (23).

Con la crisis planteada por Azaña en diciembre de 1931, Fernando de los Ríos es nombrado ministro de Instrucción Pública, y sigue en líneas generales el programa de su antecesor, aunque la enseñanza secundaria será el problema más urgente a solucionar durante su mandato. Al quedar prohibida por la Ley de Confesiones y Congregaciones Religiosas la actividad docente a las órdenes, el gran vacío de éstas en la enseñanza planteó graves problemas para la escolarización. La creación de Institutos no podía rellenar este hueco, por lo que se procedió a la sustitución de las órdenes, creándose una Junta de Sustitución. La oposición de la Iglesia y de las derechas fue total desde el primer momento, llegando incluso el episcopado a incitar a los católicos a oponerse a la tiranía del Estado.

Fernando de los Ríos intentó una reforma universitaria que no cuajó, aunque en 1932 se creó una Sección de Pedagogía en la Universidad de Madrid y el mismo año comenzó a funcionar la Universidad Popular.

El triunfo de las derechas a finales de 1933 paralizó gran parte de esta reforma. Por lo pronto, la sustitución de las órdenes religiosas en la enseñanza se suspendió y con esta medida, junto a las subvenciones que se concedieron a la enseñanza privada, ésta volvió a revitalizarse. Evidentemente ya antes de que la CEDA subiese al poder había empezado a funcionar el CEU, obra de la AC. N. de P. o la SADEL, bajo cuyas apariencias laicas se ocultaba la enseñanza eclesiástica. Como derecha castellana que era, la CEDA suprimió igualmente el Patronato de la Universidad de Barcelona y los Consejos regionales, amén de otras medidas como la supresión de la coeducación en las escuelas primarias.

Ínútil sería señalar que la victoria del Frente Popular rehabilitó toda la legislación derogada o suprimida en el bienio cedista-radical y, volviendo Marcelino Domingo a Instrucción Pública, volvió a acelerarse el programa de construcciones escolares.

Para terminar, señala M. Pérez Galán que existieron durante el primer tercio

---

(23) Véase *Datos y cifras de la enseñanza en España*, T. I. MEC, Madrid, 1969, pp. 26, 27, 28, 45, 78 y 79.

del siglo XX en nuestro país tres grandes corrientes pedagógicas: la liberal, la proletaria—en sus versiones anarquista y socialista—y la confesional. Durante la Segunda República, si exceptuamos el bienio cedista-radical, en el que la confesional se tomó un respiro, predominó la socialista. Esta tomó no pocas cosas de la liberal, pero centró sus miras en la estatalización total de la enseñanza. Frente a ésta la corriente anarquista predicó, siguiendo la tradición Ferrer, una educación libre de todo control, cosa que llevó a cabo en los Ateneos Libertarios. Con la caída de la Segunda República se vuelve a la enseñanza confesional, siendo ésta aún la única permitida en nuestro país (24).

---

(24) M. PEREZ GALAN: *La enseñanza de la Segunda República española*, Madrid, 1975, p. 327.