

ÍNDICE

Introducción.....	11
--------------------------	-----------

UNIDAD DIDÁCTICA I LOS GRANDES PROYECTOS

Tema I. El proyecto ilustrado de reforma de la educación	15
---	-----------

1. Ilustración y Antiguo Régimen	17
2. Características del proyecto ilustrado de educación	21
3. Los proyectos de la década de los noventa	23

Tema II. Un sistema educativo nacional: un proyecto frustrado....	29
--	-----------

1. Hacia la construcción de un Estado de nueva planta	31
2. Buscando un sistema educativo nacional.....	33
3. El triunfo del sistema educativo estatal.....	38

Tema III. Un proyecto educativo singular: la Institución Libre de Enseñanza	41
--	-----------

1. La reforma educativa del sexenio democrático	43
2. El proyecto pedagógico de la Institución Libre de Enseñanza	45
3. La vertiente pública del proyecto de la Institución	50

Tema IV. La II República: un proyecto inacabado	57
--	-----------

1. Rasgos del proyecto de educación republicano	59
2. La plasmación constitucional del proyecto de Luzuriaga.....	62
3. El proyecto de Fernando de los Ríos.....	65

Tema V. Las políticas del profesorado	71
1. Las ambigüedades de las políticas del profesorado.....	73
2. Las políticas de formación de maestros.....	75
3. Las políticas (fallidas) de formación del profesorado de educación secundaria	81
Para ampliar conocimientos	85

UNIDAD DIDÁCTICA II LAS GRANDES LEYES DE EDUCACIÓN

Tema VI. Las leyes liberales de educación	89
1. Los antecedentes del reglamento general de Instrucción Pública de 1821.....	91
2. La primera Ley General de Educación.....	94
3. La ley Moyano de 1857 y la consolidación del sistema educativo estatal.....	96
Tema VII. La ley general de Educación	103
1. El franquismo y sus leyes básicas de educación	105
2. El contexto inmediato de la ley de 1970	110
3. Principales innovaciones de la ley general de Educación.....	113
Tema VIII. La Constitución de 1978 y la educación	119
1. El contexto condicionante de la transición política	122
2. Las características del consenso constitucional.....	124
3. El artículo 27 y la complejidad del pacto escolar.....	127
Tema IX. Las leyes del Gobierno socialista	133
1. La LRU: una ley para la reforma universitaria.....	136
2. La democratización de la educación: la LODE.....	139
3. La LOGSE: una nueva ordenación del sistema educativo	143
Tema X. Las leyes del Gobierno popular (I)	149
1. La política neoliberal del Partido Popular (1996-2000)	151
2. La LOU: ¿una ley de universidades impuesta?	156
3. La ley de formación profesional: una ley olvidada.....	160
Tema XI. Las leyes del Gobierno popular (II)	165
1. Neoliberalismo, neoconservadurismo y educación.....	167
2. El procedimiento de elaboración y aprobación de la LOCE	169

3. Los cambios introducidos por la LOCE	173
4. Calidad y equidad social en el sistema educativo español.....	175
5. Las raíces conservadoras de la LOCE.....	178
Tema XII. La Ley Orgánica de Educación: ¿Una ley para el consenso?	183
1. La política de ampliación de los derechos civiles y sociales	185
2. Los primeros pasos de la LOE: el debate público	187
3. Posición de partida de la LOE: la necesidad de un consenso.....	188
4. Una ley de amplios acuerdos	195
5. Características principales de la LOE	197
Para ampliar conocimientos	201

UNIDAD DIDÁCTICA III LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN

Tema XIII. Descentralización política y educación	205
1. El peso de los factores históricos y políticos en la descentralización.....	207
2. Tendencias centrífugas y centrípetas en la España liberal	209
3. El modelo autonómico de la Segunda República y la educación	210
4. La reacción centralista del Nuevo Estado	213
5. La Constitución de 1978 y el título VIII.....	214
Tema XIV. El proceso autonómico	219
1. De las preautonomías a las comunidades de «vía rápida»	221
2. Los pactos autonómicos de 1981 y el despegue de las comunidades de «vía rápida»	225
3. Los traspasos de funciones y servicios	227
4. Los pactos autonómicos de 1992 y la aceleración de los traspasos.	229
Tema XV. Las comunidades autónomas y la educación	233
1. Concepto y clases de autonomía	235
2. Autonomía y educación: el reparto competencial.....	238
3. Las potestades autonómicas y sus límites	242
4. El bilingüismo en la enseñanza.....	243
Tema XVI. El Estado y la educación (I)	247
1. La posición constitucional del Estado	249
2. Las competencias exclusivas del Estado.....	251

3. La regulación de los títulos académicos y profesionales	253
4. Las normas básicas de desarrollo del artículo 27 de la Constitución	255
Tema XVII. El Estado y la educación (II)	261
1. La ordenación general del sistema educativo	263
2. Las enseñanzas mínimas y su transformación en enseñanzas comunes	265
3. La programación general de la enseñanza	266
4. La alta inspección del Estado	268
5. La jurisprudencia constitucional	271
Tema XVIII. Solidaridad y educación	275
1. Algunos datos básicos sobre la educación en el Estado autonómico	278
2. Solidaridad y educación: la función compensatoria del Estado	282
3. Educación y autonomía: balance de situación	285
Para ampliar conocimientos	290
Glosario	291
Bibliografía	315

La revolución de 1868 supuso, desde una perspectiva ideológica, el triunfo del krausismo español que, como se ha dicho, fue siempre «muy distinto del krausismo a secas» (Tuñón de Lara, 1970: 37). Efectivamente, los hombres agrupados en torno a Sanz del Río —Azárate, Castro, Salmerón, Uña y, también, el joven Giner— van a estar muy presentes, tácita o expresamente, en la política del sexenio democrático, una política que, en el ámbito de la educación, tiene, entre otros, dos rasgos muy significativos: uno hace referencia a la realización del ideal krausista de la libertad de la ciencia y de la enseñanza, mientras que el otro se relaciona con las reformas que se van a intentar en la segunda enseñanza y en la universidad. Es en este contexto en el que germinará un nuevo y sugestivo proyecto de educación, aunque su consecución práctica coincida con los primeros pasos de la Restauración canovista.

1. LA REFORMA EDUCATIVA DEL SEXENIO DEMOCRÁTICO

Una de las primeras medidas del gobierno revolucionario fue la derogación de la ley Catalina, de 2 de junio de 1868, que entregaba prácticamente la instrucción primaria a la Iglesia. Al mismo tiempo se proclamaba la libertad de enseñanza, «una de las más preciosas conquistas que hemos alcanzado en los últimos sucesos», una libertad que se reconoce a todos, especialmente a «los hombres comunicativos que nos hacen el don de su ciencia» (*Colección legislativa de España*, tomo C, vol. 1.º: 318). Libertad, pues, para enseñar, pero también libertad de los alumnos para aprender, especialmente en lo concerniente a la duración de sus estudios, en función del esfuerzo y del talento de los estudiantes; libertad para la transmisión de la ciencia y, por tanto, libertad de cátedra (estaba aún reciente la expulsión de los catedráticos krausistas como consecuencia de la «primera cuestión universitaria», producida en la última fase del reinado de Isabel II); finalmente, libertad también para los ayuntamientos y diputaciones a la hora de crear centros docentes. En definitiva, tanto la ciencia como la enseñanza son consideradas en los decretos revolucionarios del 68 como las «socieda-

des fundamentales» que preconizaba el krausismo español, autónomas en su propia esfera, al igual que el Estado o la Iglesia.

Pocos días después, el decreto de 25 de octubre del año en que triunfaba la revolución reorganizaba la segunda enseñanza y las facultades universitarias. Aquí lo significativo es la nueva concepción que se afirma respecto de la segunda enseñanza, que, como veremos, se encarnará pocos años después en la organización didáctica de la Institución Libre de Enseñanza (ILE). Así, el preámbulo dirá que «no sólo es necesario destruir lo antiguo, sino variar la significación íntima, el espíritu y la tendencia de la segunda enseñanza, oponiéndose abiertamente al empeño de considerarla como una serie de estudios preparatorios», tendencia que había predominado en la organización del sistema educativo liberal. Frente a la vieja concepción del liberalismo moderado se opone ahora otra, verdaderamente revolucionaria desde una perspectiva educativa: la segunda enseñanza, se dice, «es el complemento, la ampliación de la primaria, es la educación necesaria a los ciudadanos, [...] es el conjunto de conocimientos que debe poseer el hombre» en una sociedad regida por la extraordinaria influencia de la ciencia (ibídem: 454).

No podemos entrar ahora en el fracaso de esta reforma, tanto de la segunda enseñanza como de la universitaria, ambas de clara inspiración krausista. Si las traemos a colación es porque la frustración de una política de reformas «desde arriba», desde la *Gaceta**, va a producir hondos efectos en el ánimo de Giner de los Ríos, el futuro fundador de la ILE, aunque será su intensa e indirecta experiencia en los proyectos educativos de la I República la que producirá un definitivo desencanto de la política educativa.

Sabemos, por testimonio reiterado de Cossío, de la estrecha colaboración entre Juan Uña, Francisco Giner y Fernando de Castro. Uña, krausista desde los primeros años de la década de 1860, fue director general de Instrucción Pública en el ministerio de Fomento de la I República, dirigido por Eduardo Chao. De esa colaboración nacieron los decretos de 2 y 3 de junio de 1873, que reformaron profundamente los estudios universitarios y de segunda enseñanza respectivamente. La lectura de esos decretos refleja no sólo la influencia de las ideas del krausismo español, sino incluso «las líneas maestras sobre las que se asentó, años después, la enseñanza de la Institución Libre», aunque lo significativo, de nuevo, es el rotundo fracaso de esas reformas que Cacho Viu denominó como la «amarga experiencia de 1873» (Cacho Viu, 1962: 269). Las fuertes resistencias del profesorado a los decretos de 1873 debieron recordar a Giner el fracaso habido en la reforma de 1868, cobrando fuerza en su ánimo la necesidad de contar con profesores preparados para las reformas, la ineficacia de las reformas desde el poder, la conveniencia de reformas graduales, la operatividad a la larga de las

reformas experimentales y la inexcusable exigencia de tiempos más amplios para la feliz consecución de las reformas. Como veremos a continuación, todas estas ideas presidirán la labor pública de la ILE en los sesenta años de su existencia.

2. EL PROYECTO PEDAGÓGICO DE LA INSTITUCIÓN LIBRE DE ENSEÑANZA

Producido el fracaso republicano, Giner se replegó a su cátedra y comenzó a formar un pequeño grupo de discípulos a su alrededor (Cossío entre ellos). Pero la «segunda cuestión universitaria», provocada por Orovio como responsable de la instrucción pública en el primer gobierno de la Restauración, le llevó, junto con otros krausistas, a un nuevo enfrentamiento con el poder político y, finalmente, a la expulsión de la universidad. Fue entonces cuando, como es sabido, se produce la creación de la ILE, justamente en 1876. Nace, pues, como un centro dedicado a la enseñanza universitaria —el modelo sería la Universidad Libre de Bruselas—, aunque desde el principio albergó una sección de alumnos de segunda enseñanza.

La «cuestión universitaria»

La «primera cuestión universitaria» surgió en 1867 cuando el rector de la universidad de Madrid se sumó a un acto de adhesión a la Corona y solicitó de todos los profesores del claustro su incorporación al homenaje. La negativa de algunos catedráticos a sumarse a este acto originó la apertura de expediente disciplinario y la posterior expulsión de la cátedra de Nicolás Salmerón, Fernando de Castro y Sanz del Río.

La «segunda cuestión universitaria» tuvo su origen en los primeros meses de la Restauración, cuando el marqués de Orovio, ministro de Fomento, mandó una circular a todos los rectores por la que se exigía que los profesores se atuvieran en sus explicaciones de cátedra a los principios del dogma católico y a los que se derivaban de la monarquía constitucional recién restaurada. Los krausistas salieron en defensa de la libertad de cátedra y se negaron a cumplir esta circular. La «cuestión universitaria» se saldó con la expulsión de la Universidad de Francisco Giner de los Ríos, Nicolás Salmerón y Gumersindo Azcárate.

Sin embargo, mientras la afluencia de alumnos fue escasa en el ámbito universitario, el éxito fue importante en cuanto a la matrícula de educación secundaria. Pronto las dificultades económicas aconsejaron olvidar el modelo belga y centrarse en la enseñanza secundaria, a la que precedería

una pequeña escuela que diera una sólida instrucción elemental y preparara a los alumnos para acceder al siguiente nivel. Pero no fueron solo consideraciones económicas las que aconsejaron este cambio, pesaron también profundas razones pedagógicas. El giro, como veremos, se produjo formalmente en el curso 1880-1881 en un importante discurso que Giner pronunció en la apertura de ese curso.

Estamos en un periodo —el de 1876 a 1881— que, aunque corto, es muy intenso. Un periodo de profunda renovación pedagógica en el interior de la Institución que, siempre en constante mutación, va a singularizar a la ILE como un proyecto educativo específico. Por supuesto, las raíces krausistas se mantienen, en especial la fe en la educación como motor de la renovación del hombre, pero ahora Giner y los hombres que le acompañan vuelven su mirada hacia la nueva pedagogía europea, especialmente hacia Rousseau, Pestalozzi y Froebel. Aunque es un periodo densamente pedagógico en que la Institución se vuelca sobre sí misma, Giner no olvida, ni siquiera en esos primeros años, la idea de transformar España mediante una renovación moral que sólo podía venir de la educación, dando lugar así a un proyecto educativo complejo, que mira desde luego hacia el interior del hombre, pero también hacia un nuevo modelo de sociedad. Nos parece claro que aquí, en este corto periodo, es cuando se fragua «el mayor y más sostenido esfuerzo llevado a cabo por modernizar la nación e inculcar a los ciudadanos una ilusión colectiva a favor del progreso ético y cultural» (Escolano, 2002: 91).

Nos encontramos, por tanto, ante un proyecto privado que guarda en su seno desde el comienzo una fuerte aspiración a influir en la educación pública. Como proyecto pedagógico tiene unas características propias en las que ahora no podemos entrar pero que han sido señaladas reiteradamente por todos los historiadores de la educación: la pedagogía institucionista no solo incorpora las modernas corrientes de la pedagogía europea, sino que «responde a planteamientos claramente innovadores, pudiendo incluso ser considerada en muchos aspectos como un claro precedente de la Escuela Nueva» (ibídem: 94).

En ese contexto, hay dos rasgos, sin embargo, que sí debemos resaltar. Uno de ellos es la posición que la ILE adopta ante la enseñanza de la religión en su propio ámbito. Aunque es bastante usual entre los historiadores incluir a la Institución dentro de las corrientes laicistas de la época, su posición responde más bien al principio de la neutralidad. Los institucionistas rechazan que la religión se aparte de la escuela, que se recluya en los templos o en las familias, como es propio del ideario estrictamente laico, al mismo tiempo que se oponen a la enseñanza de cualquier religión confesional, pero ello no es óbice para que acepten en su currículo la religión

Estatutos de la Institución Libre de Enseñanza

«Artículo 1.º Se constituye una Sociedad cuyo objeto es fundar en Madrid una Institución Libre de Enseñanza, consagrada al cultivo y propagación de la ciencia en sus diversos ramos.

[...] Artículo 15.º La Institución Libre de Enseñanza es completamente ajena a todo espíritu e interés de comunión religiosa, escuela filosófica o partido político; proclamando tan sólo el principio de la libertad e inviolabilidad de la ciencia, y de la consiguiente independencia de su indagación y exposición respecto de cualquier otra autoridad que la de la propia conciencia del Profesor, único responsable de sus doctrinas».

Historia de la educación en España. Textos y documentos, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1982, tomo III, pp. 258 y 261.

como un fenómeno cultural que todos los alumnos deben conocer y respetar. Debemos hablar, pues, de enseñanza aconfesional o neutra, aunque no irreligiosa ni por supuesto antirreligiosa, como el integrismo católico de la época (y posteriormente el franquismo) repitieron hasta la saciedad. Pero su neutralidad —no hay que llevar las luchas religiosas al interior del niño— no supone una abdicación de su fuerte convicción de la necesidad de la secularización. Aciertan, pues, aquellos historiadores para quienes los institucionistas «encabezan un movimiento secularizador de la vida española» (Molero, 2000: 13). Es este un rasgo que debemos subrayar porque, a diferencia del proyecto ilustrado —netamente confesional en la enseñanza, salvo escasísimas excepciones como Cabarrús— y del proyecto gaditano —que incorpora la religión católica al currículo—, la ILE representa el primer proyecto secularizador que cabe registrar en más de cien años de vida española, sin que debamos por eso calificarlo, en sentido estricto, como laico.

La educación en Giner de los Ríos

«Parece que cada día va reconociéndose más y más que en la educación humana no hay sino dos esferas: a) la educación general para formar al hombre como tal hombre en la unidad y armonía de todas sus fuerzas; b) la educación especial o profesional, que lo prepara para el desempeño de una función social determinada, según su vocación, aptitud y demás condiciones naturales y sociales de su vida individual».

FRANCISCO GINER DE LOS RÍOS [1893]: *Obras completas*, Madrid, Espasa-Calpe, 1927, tomo XVII, p. 161.

El otro aspecto que debemos subrayar es su visión certera de la educación escolar como un proceso único que admite distintas fases pero no compartimentos estancos. Nos estamos refiriendo a la concepción gineriana de la educación como formación general, aspecto éste en el que hemos de detenernos ahora porque este problema sigue vigente en la actualidad, siendo, si cabe, más apremiante aún.

Ya hemos hablado del giro que representó el curso 1880-1881, aludiendo con ello a notables decisiones de largo alcance. Precisamente, en el prospecto para ese curso se afirmaba el propósito, formulado dos años antes, de

«fundir, hasta donde fuese posible, la primera enseñanza y la segunda bajo la idea capital de que la una no es más que continuación y desarrollo de la otra; y de que las dos juntas deben formar, en consecuencia, un grado único y continuo de educación —el de la educación general—, del cual son ambos momentos tan sólo diferentes en la amplitud que recibe en cada cual de ellos esa obra, una misma en los dos casos, como unos mismos son también los objetos de estudio y los procedimientos educadores» (*Historia de la educación en España*, 1982: 386).

La primera y la segunda enseñanza en Giner

«[...] parece evidente que las llamadas enseñanza primaria y secundaria corresponden a un mismo proceso, del que, a lo sumo, constituyen dos grados, bastante difíciles de distinguir, enlazados solidariamente merced a la identidad de su fin común, inspirados de un mismo sentido y dirigidos según unos mismos programas, una misma organización y unos mismos métodos. No hay entre ellos otras diferencias que las que en el desarrollo de estos elementos exige la evolución natural del educando [...]».

FRANCISCO GINER DE LOS RÍOS [1897]: *Obras completas*, Madrid, Espasa-Calpe, 1924, tomo X, pp. 16-17.

Como habrá podido observarse, tanto la primera como la segunda enseñanza se conciben como un proceso único al servicio de la formación general, concepto clave en la pedagogía de Giner y de los institucionistas. Como señaló no hace mucho Gómez Rodríguez de Castro, refiriéndose a los tiempos actuales, la «definición de esta formación general es el problema mayor y más acuciante del pensamiento educativo», aunque los orígenes de la formación general se remontan a Comenio, Humboldt y... Giner (Gómez Rodríguez de Castro, 1998: 17). Efectivamente, Giner, en un artículo publicado en 1893 en el *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza*, instrumento de difusión de las ideas institucionistas, dirá que sólo hay dos tipos de educación, la educación general y la educación para el ejercicio de una pro-