

ÍNDICE

Introducción	15
---------------------------	-----------

Capítulo 1. Evolución histórica del sistema educativo español.

Guillermo F. Arquero Caballero

Resumen	19
1. Introducción	19
2. Evolución del sistema educativo en España.....	20
2.1. El reinado de Fernando VII: El proyecto liberal para la creación de un sistema educativo estatal	20
2.2. El reinado de Isabel II: La creación del sistema educativo contemporáneo en España y la primera ley general de educación.....	23
2.3. El sexenio democrático.....	27
2.4. El desarrollo del sistema educativo en el régimen de la Restauración.....	29
2.5. La II República.....	32
2.6. El régimen de Franco.....	35
2.7. El sistema educativo en la democracia	37
Consideraciones finales	39
Glosario	40
Propuesta de actividades	41
Fuentes de ampliación.....	42
Referencias	42

Capítulo 2. El profesorado de educación secundaria: competencias, formación e identidad.

Ernesto López-Gómez

Resumen	45
1. Introducción	45
2. Enseñar y educar: por un enfoque de desarrollo integral.....	47
3. Las competencias profesionales del profesorado de secundaria....	48

4. De la formación inicial a la formación permanente del profesorado de secundaria	53
5. La identidad profesional docente del profesorado de secundaria .	57
Consideraciones finales	60
Glosario	61
Propuesta de actividades	62
Fuentes de ampliación.....	62
Referencias	63

Capítulo 3. La educación secundaria como etapa educativa: organización y documentos institucionales.

David Jiménez-Hernández y Rosa María Gómez Díaz

Resumen	67
1. Introducción	67
2. Organización y estructura de la educación secundaria	69
3. Enseñanza Secundaria Obligatoria (ESO) desde la LOMLOE.....	72
4. Otros programas	76
4.1. Diversificación curricular	76
4.2. Ciclo Formativo Grado Básico (CFGB)	76
4.3. Aulas de compensación educativa y Programas Profesionales de Modalidad Especial	77
5. El bachillerato y otras enseñanzas postobligatorias en la LOMLOE	77
5.1. Perfil de salida	79
5.2. Las competencias específicas	79
5.3. Descriptores operativos	79
6. Principales elementos de organización de la enseñanza secundaria	80
7. Documentos institucionales	82
7.1. El Proyecto Educativo de Centro (PEC)	82
7.2. Programación General Anual (PGA)	87
7.3. Plan de convivencia	87
7.4. Reglamento de Régimen Interno (RRI)	88
7.5. Plan de Acción Tutorial (PAT)	90
7.6. Proyecto de Gestión del centro público	91

7.7. Plan de Atención a la Diversidad.....	92
Consideraciones finales	93
Glosario	94
Propuesta de actividades	95
Fuentes de ampliación.....	95
Referencias	96

Capítulo 4. El liderazgo en los centros educativos y el aprendizaje institucional.

Antonio Ortí Martínez y Juan José González Ortíz

Resumen	97
1. Introducción	97
2. El centro educativo como organización que aprende.....	98
3. El liderazgo en los centros educativos	104
3.1. Conceptualización e historia sobre liderazgo	104
3.2. Liderazgo educativo	108
3.2.1. Liderazgo educativo en la escuela que aprende	110
3.2.2. El liderazgo de los equipos directivos y los docentes...	112
Consideraciones finales	116
Glosario	117
Propuesta de actividades	117
Fuentes de ampliación.....	118
Referencias	118

Capítulo 5. Métodos didácticos en las aulas de educación secundaria. *David Jiménez Hernández*

Resumen	123
1. Introducción	123
2. Clase o lección magistral	126
2.1. El método	126
2.2. Fases en su implementación	128
3. Aprendizaje cooperativo	130
3.1. El método	130
3.2. Fases en su implementación	133

4. Trabajo por proyectos	134
4.1. El método	134
4.2. Pasos en su implementación	137
5. Aprendizaje basado en problemas (ABP).....	139
5.1. El método	139
5.2. Fases en su implementación	143
Consideraciones finales	144
Glosario	144
Propuestas de actividades.....	145
Fuentes de ampliación.....	145
Referencias	145

Capítulo 6. Principios y técnicas para una comunicación efectiva en el aula. *Jesús Manuel González Lorenzo*

Resumen	151
1. Introducción	151
2. Principales teorías que analizan el acto comunicativo	153
2.1. Modelos comunicativos clásicos	153
2.1.1. Modelo de Shannon-Weaver.....	153
2.1.2. Modelo de Comunicación (SMCR)	154
2.2. Teoría de los actos del habla: fundamentos y aplicaciones en el aula.....	155
2.3. La teoría de la comunicación interpersonal.....	157
2.4. Teorías de la personalidad	158
2.5. Teoría de los Roles Sociales.....	160
3. La comunicación oral	162
3.1. Elementos del discurso oral	162
3.2. La estructuración del relato: El storytelling.....	165
3.3. La importancia de la escucha activa en la comunicación oral	167
4. La comunicación no verbal	169
4.1. El papel del lenguaje corporal: postura, gestos y expresiones faciales.....	169
4.2. Importancia del contacto visual y la proxémica	171
5. La tecnología como herramienta comunicativa complementaria .	172

Consideraciones finales	175
Glosario	175
Propuesta de actividades	176
Fuentes de ampliación.....	176
Referencias	177

Capítulo 7. La función tutorial en educación secundaria:

teoría y práctica. *Ernesto López-Gómez y Yolanda Quijada Campos*

Resumen	179
1. Introducción	180
2. Sobre el concepto de tutoría en la práctica docente	181
3. Atributos y cualidades para la práctica de la tutoría	183
4. Categorías o modalidades para entender el trabajo tutorial	185
4.1. Tutoría académica.....	188
4.2. Tutoría profesional-vocacional.....	189
4.3. Tutoría personal	191
5. La práctica de la acción tutorial en secundaria: funciones, actividades y dificultades	192
5.1. Funciones del profesorado-tutor	192
5.2. Actividades con estudiantado, profesorado y familias	194
5.3. Dificultades en la práctica de la acción tutorial	198
Consideraciones finales	199
Glosario	200
Propuesta de actividades: aspectos a considerar en la elaboración de un PAT.....	201
Fuentes de ampliación.....	202
Referencias	203

Capítulo 8. El conflicto y la convivencia en educación secundaria.

Carlos Monge López, Laura García-Raga y Patricia Gómez Hernández

Resumen	207
1. Introducción	208
2. Aproximación al concepto de convivencia escolar.....	209
3. Conflictos de convivencia escolar.....	212

4. Estado de la convivencia escolar en educación secundaria	216
5. El plan de convivencia como documento para la planificación	217
6. Recursos para la gestión de la convivencia en educación secundaria	219
6.1. Mediación de conflictos	219
6.2. Alumnos ayudantes	222
6.3. Aprendizaje-servicio	224
6.4. Aprendizaje cooperativo	224
Consideraciones finales	225
Glosario	226
Propuesta de actividades	226
Fuentes de ampliación	227
Referencias	227

Capítulo 9. Atención a la diversidad e inclusión educativa en educación secundaria.

Blas Campos Barrionuevo y Raúl González-Fernández

Resumen	233
1. Introducción	234
2. Conceptualización y notas esenciales	235
2.1. Evolución terminológica y conceptual	235
2.2. De la segregación a la inclusión educativa	236
3. La atención a la diversidad en el sistema educativo español	238
3.1. Evolución del marco normativo y de referencia	238
3.2. Principios rectores de la atención a la diversidad	242
4. Atención a la diversidad y a las diferencias individuales en educación secundaria	244
4.1. Generalidades conceptuales	244
4.2. Medidas de atención a la diversidad y a las diferencias individuales	244
4.3. Tipología de medidas de atención a la diversidad	247
4.3.1. Medidas generales u ordinarias de atención a la diversidad y a las diferencias individuales	247
4.3.2. Medidas de carácter extraordinario o específicas de atención a la diversidad y a las diferencias individuales	249

4.3.3. Medidas de carácter contextual.....	250
4.4. Rol docente ante la atención a la diversidad	250
Consideraciones finales	252
Glosario	253
Propuesta de actividades	254
Fuentes de ampliación.....	254
Referencias	255

Capítulo 1

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL

Guillermo F. Arquero Caballero
Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

Resumen

En el presente capítulo haremos un recorrido histórico sobre los rasgos más importantes del sistema educativo en la España contemporánea, desde su génesis a principios del siglo XIX hasta el primer cuarto del siglo XXI. Nos centraremos en los hitos fundamentales y en las características más destacadas desde el punto de vista del ordenamiento legal y administrativo de la educación, sin entrar en las doctrinas y métodos pedagógicos, si bien se harán las menciones pertinentes. Seguiremos un esquema cronológico, con el fin de entender las circunstancias políticas y los fundamentos ideológicos que inspiraron las leyes educativas de España. Podremos entender, de este modo, cómo ha sido la evolución del sistema educativo en España y la razón de ser de los cambios y permanencias en el mismo.

Palabras clave: Sistema de educación; instrucción pública; enseñanza; educación; enseñanza privada.

1. INTRODUCCIÓN

El sistema educativo en España nació, propiamente, con la creación del Estado liberal. Antes del mismo, existían instituciones, ordenamientos y políticas educativas que llevaron a cabo la Corona, la Iglesia y otras entidades o personas. Pero, para hablar de un sistema educativo, debe haber un ordenamiento general de la enseñanza diseñado y supervisado por el Estado, con el fin de garantizar una debida formación del conjunto de los ciudadanos.

Todo sistema de enseñanza responde a los ideales que sus creadores tienen sobre la naturaleza del ser humano, el modelo de sociedad y las necesidades de ésta. Asimismo, el sistema ha respondido ante la realidad del país y sus necesidades. Por ello, es importante entender el contexto histórico en que se enmarca el sistema de enseñanza.

En el presente capítulo abordaremos, de forma muy general, la evolución del sistema educativo en España, desde su génesis ideológica en 1812 hasta el presente. Podremos entender así cómo y por qué hemos llegado a tener el sistema de educación actual. Del mismo modo, conocer los principales hitos y características de esta evolución es motivo de reflexión para los que, hoy en día, somos agentes en el sistema educativo. Así, cada cual podrá encontrar en ello la ocasión para identificar el origen de las virtudes y defectos del sistema, qué se puede recuperar de los precedentes históricos y en qué línea avanzar en el futuro.

2. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO EN ESPAÑA

2.1. El reinado de Fernando VII: El proyecto liberal para la creación de un sistema educativo estatal

La Ilustración y la Revolución Francesa tuvieron en España, como en el resto de Europa, un enorme impacto. Con la invasión francesa, los partidarios del nuevo rey José I trataron de implementar los ideales del liberalismo francés mediante la creación de liceos y un Plan General de Instrucción Pública, que no llegaría a aplicarse debido a la derrota de Napoleón. Más recorrido tendrían las ideas de los liberales reunidos en las Cortes de Cádiz, en las que se sentaron las bases de un sistema educativo. El título IX de la Constitución de 1812 se dedicó a la cuestión de la Instrucción Pública. Se disponía el establecimiento de escuelas de primeras letras «en todos los pueblos de la Monarquía [...] en las que se enseñará a los niños a leer, escribir y contar, y el catecismo de la religión católica, que comprenderá también una breve exposición de las obligaciones civiles» (Art. 366). También establecía la creación de universidades en un número que se considerase conveniente (Art. 367) y que el plan general de enseñanza fuese «uniforme en todo el Reino» (Art. 368). Se proclamaba, asimismo, la libertad de expresión (con los límites que estableciesen las leyes, Art. 371), lo que permitiría la libertad de cátedra. También se

dispuso la creación de una Dirección General de Estudios para la inspección de la enseñanza pública y que a las Cortes incumbía crear la legislación educativa (Arts. 369 y 370). Por lo tanto, las Cortes de Cádiz establecieron las bases de la educación liberal, que se detallarían, como proyecto, en el conocido como «Informe Quintana» (9 de septiembre de 1813), elaborado por la Junta de Instrucción Pública y que debe su nombre al presidente de esta, Manuel José Quintana.

El regreso de Fernando VII y la reinstauración del absolutismo dejaron sin posibilidad de efecto las ideas liberales en materia educativa; pero, en 1821, con el inicio del Trienio Liberal, se publicó un Reglamento General de Instrucción Pública que, en buena medida, recogía las propuestas del Informe Quintana, y supuso «el primer hito fundamental de la constitución del sistema educativo liberal en España o de la legislación escolar de la burguesía española» (Medina, 2011, p. 289). Si bien la reinstauración (por segunda vez) del absolutismo en la Década Ominosa volvió a dejar sin efecto lo establecido en esta primera legislación educativa liberal, se sentaron las bases doctrinales para los futuros decretos y leyes que se promulgarían durante el reinado de Isabel II y más adelante, por lo que merece la pena que nos detengamos en estos documentos.

El Informe Quintana comenzaba definiendo la Instrucción Pública como «el arte de poner a los hombres en todo su valor tanto para ellos como para sus semejantes» (en Araque, 2013, p. 183), es decir, que la educación debe cultivar todas las potencias del ser humano, tanto intelectuales como morales y, dentro de éstas, las referidas a la ética individual y social. Esta idea no era novedosa en sí misma, pero sí lo era en el sentido político, pues el liberalismo consideró la educación nacional como elemento imprescindible para la existencia del Estado-Nación que requería de ciudadanos debidamente formados.

Se establecía que la primera instrucción debía ser universal y con una calidad uniforme en la medida que las circunstancias sociales lo permitiesen. De no ser así, por lo que se defendía que los contenidos educativos y los libros escolares fuesen los mismos en todas partes, sin menoscabo de la libertad de prensa y pensamiento. Asimismo, se abogaba por la gratuidad de la enseñanza pública y que la asistencia a las clases fuese abierta a todo aquel que quisiese asistir como mero oyente, con el fin de garantizar el «ejercicio de los derechos del ciudadano» (en Araque, 2013,

p. 186). El Reglamento de 1821 contempló todo esto, aunque restringió la libertad de enseñanza que se había defendido en las Cortes de Cádiz (De Puelles, 1985, p. 19).

El Informe Quintana proponía la libertad de elección del centro educativo y de los maestros, ya que el ciudadano tendría el derecho de buscar la educación que más se adecuase a sus objetivos profesionales y de conocimiento «en dónde, cómo y con quién le sea más fácil y agradable su adquisición» (en Araque, 2013, p. 186). Por ello, se abría a que pudiesen existir centros privados para suplir la instrucción pública en las zonas a las que ésta no pudiese llegar. No obstante, el Estado sería el garante de la educación mediante los exámenes oficiales y la expedición de títulos.

El sistema educativo diseñado en el Informe Quintana se dividía en tres grados. La primera enseñanza (que se correspondía, grosso modo, con la enseñanza primaria y parte de la secundaria actual) se consideraba «la más importante, la más necesaria, y por consiguiente aquella en que el Estado debe emplear más atención y más medios» y debía adecuarse a la capacidad del alumnado, anteponiendo un aprendizaje sólido de los conocimientos fundamentales a una enseñanza excesivamente teórica y profusa (en Araque, 2013, p. 187). La segunda enseñanza se impartiría en las llamadas «universidades de provincia», pero éstas se asemejaban más a la idea de Instituto actual, y sus estudios eran propedéuticos para la tercera enseñanza universitaria. Estas universidades de provincia vendrían a sustituir a las antiguas escuelas de gramática y latinidad en las que se impartían las Artes Liberales, sustituyendo este antiguo programa con las disciplinas modernas, reunidas en las disciplinas humanísticas (literatura, historia...) las ciencias exactas (matemáticas, física...) y una tercera sección con los «elementos de aquellos estudios que nos dan a conocer nuestros derechos y nuestras obligaciones, sea como individuos, sea como miembros de una asociación formada para adquirir y asegurar la felicidad común de los que la componen» (en Araque, 2013, p. 196) y que serían materias como el derecho o la filosofía moral, encaminadas a formar a ciudadanos autónomos y críticos que no se dejasen manipular por gobiernos tiránicos.

El Reglamento de 1821 recogió esta organización, pero especificaba que la enseñanza de las universidades de provincia «comprende aquellos conocimientos, que al mismo tiempo que sirven de preparación para dedicarse después a otros estudios más profundos, constituyen la civi-

lización de una Nación» (Art. 21, en Puelles, 1985, p. 52), concretando además el número y naturaleza de las cátedras que se establecerían en dichas universidades. Respecto a la enseñanza femenina, el Reglamento de 1821 se limitaba a dos artículos: el 120 («Se establecerán escuelas públicas, en que se enseñe a las niñas a leer, escribir y contar, y a las adultas las labores y habilidades propias de su sexo», p. 65) y el 121 (que encarga a las diputaciones provinciales que propongan el número de escuelas femeninas que consideren oportuno). Durante buena parte del siglo XIX, esta educación discriminatoria respecto a la mujer se mantendría en buena medida.

Por último, hay que señalar que, de acuerdo con el artículo 369 de la Constitución de 1812, el Reglamento de 1821 estableció una Dirección General de Estudios. Dicha dirección estaría compuesta por personas de acreditada capacidad cultural. Sus primeros miembros serían designados por el Gobierno, pero de ahí en adelante los futuros componentes serían designados por la misma dirección. Parece que el objetivo de esto era evitar la intromisión del poder político en el sistema educativo, que gozaría así de la debida independencia para formar a los ciudadanos del nuevo Estado liberal sin seguir los intereses de partido. Vemos, de este modo, la aplicación del principio de la separación de poderes al campo de la educación. Sin embargo, esto nunca llegaría a tener efecto en España, pues el futuro régimen liberal haría depender del poder legislativo y ejecutivo el sistema de enseñanza (con la relativa excepción, como veremos, del Sexenio Democrático), lo que sigue ocurriendo, en buena medida, hasta el día de hoy.

2.2. El reinado de Isabel II: La creación del sistema educativo contemporáneo en España y la primera ley general de educación

Fernando VII murió en 1833 y le sucedió en el trono su hija Isabel II, cuya minoría de edad duró una década. En esta primera etapa de su reinado, España vivió una gran inestabilidad política (guerra carlista, luchas entre liberales moderados y progresistas...), lo que no favorecía la implantación satisfactoria de un sistema educativo estatal, si bien se recuperaron las bases establecidas por la primera legislación liberal. En las Constituciones de 1837 y 1845 no se recogieron títulos o artículos

específicos sobre educación, dejando implícitamente a las Cortes y al monarca la facultad de legislar en esta materia. En esta nueva etapa, bajo la influencia de los moderados, la reforma educativa ya no buscaba la máxima extensión, sino centrarse en las clases medias, «auténtico basamento del nuevo régimen político» (De Puelles, 1985, p. 25). También tenía un carácter restrictivo en lo que se refiere a la libertad de enseñanza. Cuando los progresistas se hicieron con el poder bajo la Regencia de Espartero, se promovió una ley de corte progresista, conocida como el «proyecto de Infante» (1841), que se alejaba de los moderados en lo referido a la extensión de la enseñanza media y a la libertad de enseñanza y, si bien no llegó a aplicarse, fue un precedente para la legislación de la época del Sexenio Democrático (Medina, 2011, p. 319).

En 1843 se proclamó la mayoría de edad de Isabel II y, dos años más tarde, se promulgó un Real Decreto que se conoce como el Plan Pidal. Este código legal tuvo la importancia de ser la base para la futura Ley Moyano de 1857 (que ha sido, hasta el día de hoy, la ley general de educación más longeva en la historia de España) y «representa un paso importante en el camino de la secularización de la sociedad y del Estado emprendido por el liberalismo español» (De Puelles, 1985, p. 35).

En el Plan Pidal ya comienza a denominarse la enseñanza media como «secundaria» (en De Puelles, 1985, p. 194) y su redactor (Pedro José Pidal, ministro de Gobernación) defendía en el preámbulo la necesidad de organizar una enseñanza media en la que se diese equilibrio y coherencia entre las diversas materias y una adecuación de estas a las capacidades de los niños españoles y una mayor duración de los estudios.

El Plan Pidal define los Institutos como «los establecimientos en que se dé la segunda enseñanza» (Art. 56), tomando el modelo del Liceo francés. De este modo, el término «Instituto» quedó asociado, hasta el día de hoy, a la enseñanza secundaria de carácter público, ya que se prohibía a los centros privados denominarse de ese modo (Art. 79), aunque el primero en proponer dicho término había sido Jovellanos en su escrito *Bases para un plan de Instrucción Pública* de 1809 (Ruiz Berrio 2009, p. 99). Se creaba un Consejo de Instrucción pública dependiente del Gobierno y de la Corona, con lo que el poder ejecutivo retenía para sí la competencia en educación: el proyecto de un poder educativo independiente recogido en el Reglamento de 1821 se abandonaba definitivamente.

Entre el Plan Pidal y la Ley Moyano se dio otro hecho importante: la firma del Concordato entre España y la Santa Sede en 1851. En materia educativa, el Estado español se comprometía a hacer observar en todos los centros educativos los principios de la doctrina católica, lo que daba facultad a obispos y párrocos de supervisar la enseñanza religiosa incluso en los centros públicos (Art. 2). A este respecto, cabe señalar la importancia de la Iglesia católica en el sistema educativo de España. En efecto, la mayoría de los centros privados que contemplaba la legislación liberal pertenecerían a la Iglesia, y su influencia era considerable. No hemos de olvidar que estos centros también fueron pioneros en muchos aspectos pedagógicos y de acceso a la educación de sectores desfavorecidos, a la vez que, desde la óptica progresista, eran conservadores en muchas otras cuestiones. En 1850, había en torno a 650.000 estudiantes en centros públicos y 127.000 en privados (Viñao, 1994a, p. 389), de los cuales la mayoría pertenecerían a la Iglesia. Esta coexistencia de centros públicos y privados (y que es la raíz del actual régimen de concierto de centros educativos) se ha mantenido hasta el día de hoy.

El 20 de mayo de 1857 se publicaba en la *Gaceta de Madrid* la Ley de Instrucción Pública, conocida popularmente como Ley Moyano (por su artífice, Claudio Moyano, ministro de Fomento) y que, con modificaciones y adaptaciones, no sería sustituida por otra ley general hasta 1970. En 1887, Claudio Moyano afirmó que «esta ley ha durado y durará muchos años» y atribuía su longevidad al hecho de que «dicha ley, y esto puedo decirlo muy alto, fue una ley nacional, no de partido» (en Cruz Villegas, 2017, p. 6) La Ley Moyano no era especialmente innovadora, sino que venía a consagrar un sistema educativo cuyas bases se habían sentado en las disposiciones legales desde 1821 (De Puelles, 1985, p. 37) y que recogía un amplio consenso. Esta ley establecía la obligatoriedad de la primera enseñanza elemental, que se impartiría entre los 6 y los 9 años en las escuelas públicas, aunque también se permitía la instrucción doméstica (Art. 7), siempre que se impartiese por personal docente habilitado y se informase a la autoridad local. Esta enseñanza elemental sería gratuita para los hijos de las familias que no pudiesen costearla (Art. 9).

La Ley Moyano dividió la educación secundaria (o segunda enseñanza, como se acostumbró a decir en aquel entonces) en dos etapas: estudios generales y estudios de aplicación a las profesiones industriales (esta última, destinada a los estudiantes encaminados al ejercicio de oficios y no a

estudios superiores). Cabe señalar aquí una novedad, y es que la educación secundaria «adquiere sustantividad propia y plena autonomía respecto de la superior» (De Puelles, 1985, p. 38). Los estudios generales constaban de un primer periodo de dos años y un segundo de cuatro (Art. 13), con lo que abarcaba la enseñanza de los jóvenes hasta la edad de 15 años. Los libros de texto de la enseñanza secundaria serían señalados en listas que publicaría el gobierno cada tres años (Art. 86). Se dividían, además, los Institutos entre provinciales y locales. Se disponía que hubiese, al menos, un Instituto provincial en cada provincia española, en el que se impartiesen «todos los estudios generales de la segunda enseñanza» (Art. 117). Se admitía la enseñanza doméstica hasta el primer periodo de la educación secundaria, siempre que fuese impartida por profesor autorizado, el estudiante estuviese matriculado en el Instituto y se examinase en el mismo.

La Ley Moyano también establecía la formación y capacitación que debía tener el profesorado (Sección Tercera), de manera que se dio un importante paso en lo que se refiere a la profesionalización de los docentes. Ya antes se habían tomado medidas a este respecto, pero esta ley suponía una importante sistematización. Profesores y maestros percibirían sus sueldos de las administraciones locales (diputaciones y ayuntamientos), que en la mayoría de los casos serían muy exiguos.

En lo referido a la enseñanza superior, se organizaban las facultades y estudios de las universidades españolas, dejando a sus reglamentos propios la organización interna de los centros. La ley planteaba un control estricto de la enseñanza universitaria por parte del gobierno al limitar la libertad de cátedra, lo que suscitó el malestar de los sectores más progresistas. Esto dio lugar a la «primera cuestión universitaria», con la protesta de muchos estudiantes y profesores ante dicho control. Fue entonces cuando tomó fuerza la corriente del krausismo, que defendía la libertad de pensamiento (y, por ende, de cátedra), el primado de la ética, la tolerancia como virtud básica de la convivencia «y una fe ilimitada en la educación como factor último de regeneración del hombre» (De Puelles, 1985, p. 40). Como veremos, esto tendría una gran repercusión en el futuro, pues de ahí saldría un movimiento pedagógico renovador en el campo de las enseñanzas primaria y secundaria: la Institución Libre de Enseñanza.

Pero una cosa es lo que establezca una ley y otra su grado de aplicación. En efecto, España se enfrentaba al problema de la escasez de

medios materiales: los profesores estaban mal remunerados la mayoría de las veces y, por otro lado, la red de institutos y demás centros de enseñanza era insuficiente, debiendo recurrir en muchos casos a las aulas menores de las facultades de filosofía o edificios eclesiásticos desamortizados que no resultaban adecuados para las actividades de los institutos (Cruz, 2021, p. 237). Si bien la Ley Moyano establecía la obligatoriedad de la enseñanza primaria, no todos los niños se beneficiaron de ella si atendemos a las tasas de analfabetismo. Se calcula que, en 1850, el 75% de la población española era analfabeta, y este porcentaje se iría reduciendo hasta el 59% en 1900, el 32% en 1930 y el 17% en 1950 (López Melgarejo, 2019, p. 269). Ello muestra que el cumplimiento efectivo de la Ley de Instrucción Pública fue muy lento.

2.3. El sexenio democrático

Tras un periodo de crisis política y económica, las fuerzas del liberalismo más progresista se levantaron contra el régimen isabelino, dando lugar a la conocida como Revolución Gloriosa (1868). Se abrió un nuevo periodo político que impulsó un cambio de régimen, con una nueva dinastía en el trono y, posteriormente, una efímera Primera República. En el campo educativo, la nueva Constitución (1869) establecía la libertad de expresión e imprenta (Art. 17) y la libertad de enseñanza, al definirse que «todo español podrá fundar y mantener establecimientos de instrucción o educación, sin previa licencia, salva la inspección de la Autoridad competente por razones de higiene y moralidad» (Art. 24).

La Constitución vino precedida de una serie de medidas que se tomaron al poco de triunfar la Revolución Gloriosa. El nuevo ministro de Fomento, Manuel Ruiz Zorrilla, promulgó dos decretos (a 21 y 25 de octubre de 1868), en los que derogaba la última legislación educativa del gobierno de Isabel II, aunque se mantuvo la Ley Moyano, de la cual, algunos puntos serían modificados por nuevas disposiciones. La razón de mantener dicha ley, según el mencionado ministro, era la imposibilidad de cambiar, a corto plazo, el sistema educativo, aunque «bueno sería que leyes enteramente nuevas diesen a la enseñanza espíritu y forma en armonía con el pensamiento de la revolución» (en De Puelles, 1985, p. 326). El sistema de educación que defendía el nuevo régimen político se

basaba, fundamentalmente, en la libertad de enseñanza, que el régimen anterior había supeditado al control del Gobierno, la Corona y la Iglesia. En este sentido, Ruiz Zorrilla defendía la supresión de la enseñanza pública estatal, denostada como «monopolio de la enseñanza» de un estado que, al igual que los individuos, es falible e impone dogmas y coacciona la libertad de ideas (en De Puelles, 1985, pp. 326-327). Si se mantenía el sistema público, era sólo porque no había otra alternativa viable en aquel momento, pero el deseo a largo plazo era claro:

Llegará un tiempo en que, como ha sucedido en la industria, la competencia entre los que enseñan se limite a los particulares, desapareciendo la enseñanza oficial. Así lo aconseja el estudio de los móviles de la actividad humana, y así será, porque no puede menos de ser. Es propio del Estado hacer que se respete el derecho de todos, no encargarse de trabajos que los individuos pueden desempeñar con más extensión y eficacia. La supresión de la enseñanza pública es, por consiguiente, el ideal a que debemos aproximarnos, haciendo posible su realización en un porvenir no lejano (en De Puelles, 1985, p. 328).

Según el ministro, la libertad de enseñanza y de elección del profesor o centro educativo traería consigo el mejoramiento de la educación, debido al estímulo provocado por la competencia, el mutuo estímulo y las alternativas existentes. De todos modos, Ruiz Zorrilla concluía que «hasta que ese tiempo llegue, es indispensable conservar la enseñanza pública, armonizándola con la privada, de modo que sin dificultarse ni limitarse mutuamente, concurren ambas a satisfacer las necesidades intelectuales de la Nación» (en De Puelles, 1985, p. 328). Se ponía el ejemplo de Alemania y la calidad de sus profesores que, en muchos casos, gozaban de libertad para enseñar sin la autorización ni subvención del Estado.

Por todo ello, el nuevo gobierno establecía la enseñanza libre en todos los grados (Art. 5 del Decreto de 21 de octubre de 1825), autorizaba a cualquier español para fundar establecimientos de enseñanza (Art. 6, que sería recogido como el artículo 24 en la Constitución) y se daba libertad a los profesores para elegir los libros de texto (Art. 16) y elaborar el programa de sus asignaturas (Art. 17). Como vemos, si bien se mantuvo la Ley Moyano de 1857, estas disposiciones modificaban algunos puntos importantes de la misma, limitando el control estatal sobre la enseñanza.

El Decreto del 25 de octubre de 1868 trataba sobre los planes de estudio. Se mantuvieron los planes de la Ley Moyano sin apenas cambios. En lo que se refiere a la segunda enseñanza, se incidía en la necesidad de generalizar la misma al conjunto de los jóvenes españoles, considerando que no bastaba con hacer universal la enseñanza primaria, pues «es la educación necesaria a los ciudadanos que viven en una época de ilustración y de cultura, es el conjunto de conocimientos que debe poseer el hombre que no quiera vivir aislado y fuera de una sociedad en que los principios y las aplicaciones de la ciencia intervienen de un modo importante hasta en los menores actos de la vida pública y doméstica» (en De Puelles, 1985, pp. 336-337).

Esta nueva legislación y proyecto educativo abrió las puertas a un importante cambio del sistema, pero la inestabilidad política de aquellos años impidió que el nuevo modelo prosperara. En la I República, el ministro de Fomento, Eduardo Alonso y Colmenares, publicó un Decreto en julio de 1874 por el que se intentaba regular este nuevo sistema, pero el advenimiento del régimen de la Restauración borbónica lo dejó sin efecto. No obstante, como ocurriera con el Reglamento de 1821, se había creado un precedente del cual se retomarías diversos aspectos.

2.4. El desarrollo del sistema educativo en el régimen de la Restauración

En 1874 se reinstauró la monarquía borbónica bajo un régimen liberal que daba cabida a los liberales conservadores y progresistas más moderados, lo que permitió un largo periodo político que cierta estabilidad y desarrollo a España. En el campo de la enseñanza, se iría legislando progresivamente dentro del marco de la Ley Moyano, aunque con cambios y novedades importantes. El artículo 12 de La Constitución de 1876 establecía que todo español era libre escoger la profesión que quisiese y «de aprenderla como mejor le parezca». El mismo artículo garantizaba la libertad de cualquier ciudadano de fundar y sostener centros de instrucción o de educación conforme a las leyes, correspondiendo al Estado «expedir los títulos profesionales y establecer las condiciones de los que pretendan obtenerlos, y la forma en que han de probar su aptitud». Por último, este artículo dejaba a una futura ley especial la regulación de los

deberes de los profesores y las normas que deberían seguir en los centros públicos de enseñanza. El artículo 13, a su vez, garantizaba la libertad de expresión, bien de palabra, bien por escrito, sin censura previa en el caso de emitirse dichas opiniones en prensa u otro medio semejante.

De esta forma, podemos ver que, si bien el Gobierno volvía a dirigir el sistema educativo y tenía capacidad de poner límites a la libertad de enseñanza, tampoco se volvía al grado de control de la época isabelina. Aún así, hubo malestar entre muchos liberales. El nuevo ministro de Fomento, Manuel de Orovio y Echagüe, había publicado una circular que restringía la libertad de cátedra, ya que, según él, «el Gobierno no puede consentir que en las cátedras sostenidas por el Estado se explique contra un dogma que es la verdad social de nuestra patria», a lo que achacaba la inestabilidad del periodo político anterior (en De Puelles, 1989, p. 55). Esto desencadenó la «segunda cuestión universitaria», cuando se expulsó de sus cátedras a algunos profesores universitarios por sostener doctrinas ideológicamente contrarias a las del ministerio de Orovio. Otros catedráticos renunciaron por solidaridad con aquéllos, y este grupo de profesores purgados fundó al año siguiente (1875), bajo la dirección de Francisco Giner de los Ríos, la Institución Libre de Enseñanza (primero en Madrid, luego en otras provincias).

La Institución Libre de Enseñanza se centró en la educación primaria y secundaria y supuso una importante innovación pedagógica. Si bien era un centro privado al que sólo podía asistir una élite, sería un modelo que, con el tiempo, se generalizaría en España. Este modelo era laico, defendía la libertad de cátedra y de pensamiento de los estudiantes, incidía en la formación física y moral y no sólo en la instrucción, rechazaba el uso de libros de texto predeterminados y promovía un aprendizaje práctico con salidas y excursiones, entre otros aspectos (para ver más en detalle: Negrín, 2021a, pp. 224-232).

Por su parte, la Iglesia también desempeñó un importante papel en este periodo. Podemos destacar la figura del Padre Andrés Manjón con sus escuelas del Ave-María, y que defendía la educación como «un poderoso medio de redención individual y social» (Delgado, 1994, p. 333). Asimismo, los jesuitas, escolapios, dominicos, salesianos o marianistas educaron a miles de estudiantes en sus centros de enseñanza. También fueron muy importantes, a finales del siglo XIX y principios del XX, los

Congresos Nacionales Católicos para la discusión sobre temas pedagógicos, la acción social y la enseñanza desde las escuelas católicas.

Por su parte, en estas últimas décadas del siglo XIX y principios del XX emergieron los movimientos obreros, que también tuvieron su repercusión en el campo educativo. Si bien era una educación no formal, adquirieron mucha importancia los Ateneos Obreros y las Casas del Pueblo. Así, la Casa del Pueblo de Madrid, inaugurada en 1908, llegó a tener 25 personas en plantilla, una cooperativa de consumo, mutualidad obrera, cuadro artístico, orfeón, teatro, grupo deportivo y una biblioteca con más de 8.000 volúmenes (Sanz, 2006, p. 279). Los anarquistas tenían, a su vez, los Ateneos Libertarios, dando gran importancia a la formación de los trabajadores, y en esta corriente destacó la figura pedagógica de Francisco Ferrer Guardia.

Volviendo a las políticas estatales, a principios del siglo XX se introdujeron ciertos cambios: los sueldos de los profesores pasarían de depender de las diputaciones y ayuntamientos a formar parte de los presupuestos generales del estado (1900), se dio mayor independencia y libertad de cátedra al profesorado (1901), se reorganizaron los estudios de los Institutos generales y técnicos (1901) y se reguló la inspección de los establecimientos de enseñanza (1902). Los planes de estudios de Bachillerato también se modificaron (1903 y 1926).

Por otro lado, se crearon importantes instituciones educativas de carácter público: la Junta de Ampliación de Estudios (1907), La Escuela de Estudios Superiores de Magisterio (1909-1932), la Residencia de Estudiantes (1910) y la Residencia femenina (1915). Al amparo de Junta de Ampliación de Estudios, se fundó el Instituto-Escuela (1918), que supuso un modelo innovador que tomaba mucho de la Institución Libre de Enseñanza, trasladando sus innovaciones pedagógicas a la educación pública, en régimen de coeducación (es decir, mixto de varones y mujeres). El Instituto-Escuela fue innovador también por su carácter experimental: en vez de diseñar un modelo teórico y aplicarlo, se prefirió crear la institución e ir implementando innovaciones con el fin de mejorar mediante la práctica (Ruiz Berrio, 2009, p. 106). Todas estas instituciones tuvieron la importancia de formar personas «con la suficiente lucidez como para saber orientar, adecuadamente, la enseñanza en el momento en que los vientos de la historia les sean favorables y tales reformas puedan realizarse desde el poder mismo» (Ávila, 2011, p. 458).