

La educación, ¿ « cuestión nacional » después del 98 ?

La creación en 1900 de un Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes) por desdoblamiento del viejo Ministerio de Fomento pareció por fin como traducir en el orden administrativo e institucional, y con decenios de retraso en relación a sus vecinos europeos (Francia desde 1828 por ejemplo), la preocupación marcada entonces en España por las cuestiones de educación (dentro de la coyuntura « regeneracionista » finisecular).

Plasmado por la influencia de la dinámica Institución Libre de Enseñanza creada por Francisco Giner de los Ríos en 1876, y evidenciado en esta bulliciosa coyuntura de fin de siglo, cuando se consideraba el acercamiento a Europa como la solución para « regenerar » el país, irrumpió durante la Restauración un verdadero aunque limitado movimiento político-pedagógico que intentaba convertir la educación a la categoría de « cuestión nacional » :

« Si el problema de la educación nacional ha sido siempre asunto de vitalísimo interés, hoy, ante la necesidad imperiosa que el país siente de restaurar sus fuerzas

1

Ferdinand Buisson (Ed.), *Dictionnaire de Pédagogie et d'Instruction Primaire*, Paris, Librairie Hachette et Cie, 1887, I^a parte, t. II, pp. 1927-1928.

2

Yvonne Turin, « 1898, el desastre ¿ fue una llamada a la educación ? », *Revista de Educación*, Madrid, nº 240, Septiembre-Octubre 1975, pp. 23-30 ; Alberto del Pozo Pardo, « Año 1898 : Llamada de esperanza a una regeneración pedagógica de España », *Revista Española de Pedagogía*, Madrid, nº 140, Abril-Junio 1978, pp. 103-116 ; Buenaventura Delgado, « La Generación del 98 y la educación española », *Revista de Educación*, Madrid, Monográfico 1997 (*La Educación y la Generación del 98*), pp. 11-31.

para lanzarse con fe en el camino del porvenir, la solución acertada de tal problema puede ser y es positivamente la base más sólida de la apetecida regeneración de España » .

4

Amén de las múltiples reformas educativas de principios del siglo XX , los testimonios de testigos y de actores coincidieron en efecto en afirmar que el « problema educativo » ocupaba, o parecía ocupar, la primera plana la actualidad en estos años de finales del siglo XIX. « Hubo un tiempo, a raíz del desastre de 1898 », explicaba así en 1910 Aniceto Sela, catedrático de la Universidad de Oviedo, « en que pudo parecer lícito concebir alguna esperanza respecto de la reforma de los vicios tradicionales de nuestra política viva, ante el despertar de las llamadas fuerzas vivas del país » .

Pero la tradición y la rutina educativas (o sea el repliegue y el desconocimiento de nuevas experiencias foráneas) seguían muy presentes en el terreno, dificultando una real renovación. Las descripciones de las realidades educativas que se pudieron hacer a fines del XIX, como por ejemplo el cuadro muy negro trazado por Ricardo Macías Picavea en 1899 , revelaban ampliamente desde luego la conciencia del desfase cultural para con Europa (o, por lo menos, la Europa « desarrollada » del Norte, y en primer lugar Francia, el país vecino, entonces marco de referencia para España), así como la voluntad declarada de reducirlo, afirmando las prioridades educativas y la necesaria *europeización* del país.

Institucionismo y Regeneracionismo

¿ Aislamiento o apertura hacia el exterior, aquella Europa tan cerca y a la vez tan lejos ? De los Ilustrados a Costa y a los noventaiochistas , podemos constatar desde luego la permanencia de una corriente « europeísta » en la intelectualidad

3

« Real decreto de 13 de Septiembre de 1898 reformando la segunda enseñanza » (Germán Gamazo), *Anuario Legislativo de Instrucción Pública*, 1898, exposición de motivos, p. 121.

4

Jean-Louis Guereña, « Las instituciones culturales : políticas educativas », en Serge Salaün y Carlos Serrano (Eds.), *1900 en España*, Madrid, Espasa Calpe, 1991, pp. 75-78.

5

Aniceto Sela, *La Educación Nacional. Hechos e Ideas*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez (Biblioteca de Derecho y de Ciencias Sociales), 1910, p. 7.

6

Ricardo Macías Picavea, *El problema nacional. Hechos, causas, remedios*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1899, pp. 121-159.

7

Eloy Fernandez Clemente, *Estudios sobre Joaquín Costa*, Zaragoza, Universidad de Zaragoza, 1989, pp. 143-160.

hispana, íntimamente persuadida de que el progreso, la modernidad, debían proceder en primer lugar de la importación y asimilación de formas culturales europeas, sin rechazar sin embargo las propias al país.

Dentro de los pedagogos españoles, este movimiento, ya perceptible durante la primera mitad del siglo XIX, se acentuó durante la Restauración. Tras examinar la organización escolar de la escuela primaria en Francia, Inglaterra, y Bélgica, llegaba por ejemplo Aureliano Ares de Parga en 1883 a la conclusión de que era necesario crear una *Sociedad Pedagógica Española*, así como traducir obras que versen sobre el estado de la instrucción en el extranjero, esfuerzo que cuajó notablemente.

El punto de partida y plasmación de este proceso europeísta, durante la época de la Restauración, fue sin lugar a dudas el institucionismo, intenso proyecto de renovación educativa y vector de modernidad, que, dentro de la herencia krausista, se proponía explícitamente el acercamiento a Europa. Las relaciones de la Institución Libre de Enseñanza con otras instituciones europeas, como la *Liga belga de enseñanza*, a través de Tiberghien, ayudaron a desarrollar su vocación europeísta. No hubo iniciativa educativa de alguna relevancia en donde no estuviera asociada directa o indirectamente el movimiento de la Institución, sea en la prensa,⁸ en asambleas y congresos pedagógicos, en movimientos de educación popular... Pero fueron sobre todo las múltiples iniciativas concretas con las que estuvo asociada a principios del siglo XX, tales la creación de la **Junta de Ampliación de Estudios** (1907), de la **Residencia de Estudiantes** (1910), de la **Residencia de Señoritas** (1915), y del **Instituto Escuela** (1917), las que más representaron para la renovación pedagógica en España.

8

Aureliano Ares De Parga, *La Instrucción Pública en España. Nueva y acertada organización de las escuelas de primera enseñanza con la exposición de las reformas modernas llevadas a la práctica en los países más ilustrados*, Madrid, Establecimiento Tipográfico de Góngora, 1883, 134 p.

9

Ver José Ortega Esteban y Julia Mohedano Sanchez, « Fuentes bibliográficas para el estudio de la pedagogía extranjera en la España del primer tercio del siglo XX (1898-1936) », *Historia de la Educación*, Salamanca, nº 4, 1985, pp. 396-409.

10

Antonio Molero Pintado, *La Institución Libre de Enseñanza : Un proyecto español de renovación pedagógica*, Madrid, Ediciones Anaya, 1985, 166 p.

11

Luis Batanaz Palomares, *La educación española en la crisis de fin de siglo (Los congresos pedagógicos del siglo XIX)*, Córdoba, Publicaciones de la Diputación Provincial de Córdoba (Estudios Cordobeses 22), 1982, 267 p.

12

Alejandro Tiana Ferrer, « Extensión universitaria y Universidades populares en la España de entresiglos : una estrategia educativa de reforma social », *Revista de Educación*, Madrid, Monográfico 1997 (*La Educación y la Generación del 98*), pp. 95-113.

El propio Giner, por sus viajes y sus lecturas de obras extranjeras, quedaba constantemente a la escucha de los movimientos pedagógicos europeos, lo que ampliamente demostró en su propia obra. Y gracias, pero no sólo, al *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza*, instrumento de comunicación para la comunidad institucionista (que contaba sin embargo tan sólo con unos 400 suscriptores como máximo), y receptor de la pedagogía extranjera a partir de 1877, las nuevas corrientes pedagógicas europeas penetraron en España. Se reseñaban de forma sistemática en el *Boletín* los congresos internacionales que se multiplicaron a fines del siglo XIX, y se publicaban artículos sacados de la *Revue Pédagogique* o de la *Revue Internationale de l'Enseignement*, entre otras revistas extranjeras.

Tres figuras esenciales de la pedagogía europea, influenciaron a Giner (Rousseau, Pestalozzi, Froebel), y le ayudaron a configurar un modelo educativo abierto y activo. A principios del siglo XX, ese modelo educativo de educación integral, laica y racionalista, legado por los institucionistas, el único modelo progresista disponible entonces en España, era compartido por socialistas, anarquistas y republicanos. Las relaciones existentes entre Krausismo y Masonería permiten entender también la red de influencias del pensamiento europeo sobre la pedagogía española de finales del siglo XIX y principios del XX, y los vínculos que se establecieron entre los distintos inspiradores del movimiento reformista.

El « regeneracionismo », que entronca de forma evidente con el institucionismo, coincidirá en pedir una política pedagógica consecuente, a imitación de los países más desarrollados. Siguiendo el impulso costista, la ecuación renovación/europeización pudo imponerse en efecto a muchos de los españoles a raíz del « desastre » colonial para salir de la asincronía cultural que conocía entonces España para con Europa.

13

Ver José Manuel Prellezo García, *Francisco Giner de los Ríos y la Institución Libre de Enseñanza. Bibliografía (1876-1976)*, Roma, Librería Ateneo Salesiano, pp. 35-68.

14

León Esteban Mateo, *Boletín de la Institución Libre de enseñanza. Nómina bibliográfica (1877-1936)*, Valencia, Universidad de Valencia, 1976, 341 p.

15

Jean-Louis Guereña, « La educación obrera en las Casas del Pueblo », en Manuel REDERO (Ed.), *Sindicalismo y Movimientos Sociales (Siglos XIX-XX)*, Madrid, UGT. Centro de Estudios Históricos, 1994, pp. 51-72.

16

Pedro Alvarez Lazaro, « Masonería y enseñanza laica durante la Restauración española », *Historia de la Educación*, Salamanca, nº 2, 1983, pp. 345-352 ; Jordi Monés I Pujol-Busquets, « Le laïcisme éducatif et l'influence des lois Ferry en Espagne dans le dernier quart du XIX^e siècle », en Willem FRIJHOFF (Ed.), *L'offre d'école. Eléments pour une étude comparée des politiques éducatives au XIX^e siècle. Association internationale pour l'histoire de l'éducation. Actes du Troisième colloque international Sèvres, 27-30 septembre 1981*, Paris, Publications de la Sorbonne-I.N.R.P., 1983, pp. 327-339.

Machaconamente lo repitió una y otra vez « el León de Graus », en su ansia de « respirar aire de Europa ». El programa de la **Asamblea Nacional de Productores** adoptado en febrero de 1899 afirmaba así que « el problema de la regeneración de España es pedagógico tanto o más que económico y financiero, y requiere una transformación profunda de la educación nacional en todos sus grados » . Concretamente, se trataba de « dar mayor importancia que la que ahora se da a la educación física y moral – para fortalecer el carácter y crear hábitos de cultura, honradez y trabajo – e introducir la enseñanza obligatoria de oficios, las excursiones y los campos escolares, los métodos intuitivos, etc., tomando por modelo a las naciones más adelantadas ». « España no ha salido aún del siglo XV, y no puede competir, ni convivir siquiera, con naciones del siglo XX », reconocía Costa en 1902 en *Oligarquía y caciquismo*, precisando, entre otros puntos, que tenía entonces España « maestros y escuelas del siglo XV, impotentes para formar generaciones de hombres que puedan competir en ningún terreno con aquellas otras generaciones formadas por las escuelas y los maestros del siglo XIX que tienen, v.gr., los ingleses y los yankees » . Y en su discurso pronunciado en Zaragoza en febrero de 1906, recordaba Costa que « el gran problema social y nacional » planteado tras el 98 seguía siendo « el problema de nuestra rehabilitación como nación histórica y de nuestra reincorporación a la civilización europea » . Pero cuando Costa pedía la *europaización* de España, no pensaba en importar modelos foráneos, que era precisamente lo que no había dejado de hacer España desde el punto de vista político e ideológico a lo largo del siglo XIX, ya que se trataba según él de lograr una « autoeuropaización », una « europaización, pero sin desespañolizar » .

17

« Conclusiones o programa de la Asamblea Nacional de Productores », 18/20 – II-1899, en *Reconstitución y europaización de España. Programa para un partido nacional. Publícalo el « Directorio » de la Liga Nacional de Productores*, Madrid, Imprenta de San Francisco de Sales, 1900, p. 92.

18

Joaquín Costa, « Resumen de la Información como presidente de la sección », en *Oligarquía y caciquismo como la forma actual de gobierno en España : urgencia y modo de cambiarla. Información en el Ateneo Científico y Literario de Madrid sobre dicho tema*, Madrid, Imprenta de los Hijos de M. G. Hernández, 1902, pp. 697 y 701.

19

Joaquín Costa, « Las víctimas de la República », discurso publicado en *El País*, 15-II-1906, y recogido en el capítulo Iº de su *Política quirúrgica*, Madrid, Biblioteca « Costa », Tomo VIII, 1914, p. 8.

20

Joaquín Costa, « Resumen de la Información », en *Oligarquía y caciquismo, op. cit.*, p. 711. Ver José ORTEGA ESTEBAN, « Educación nacional, internacional y « regional » en Joaquín Costa », *Historia de la Educación*, Salamanca, nº 1, 1982, pp. 67-81.

169

Jean-Louis Guereña

« Reformar la educación en todos sus grados y promover su desarrollo rápido e intenso » , significaría inspirarse en las instituciones y realizaciones más allá de las fronteras españolas, « saturarse de ambiente europeo » :

« Renovar hasta la raíz las instituciones docentes, orientándolas conforme a los dictados de la pedagogía moderna, poniendo el alma entera en la escuela de niños y sacrificándole la mejor parte del Presupuesto nacional, en la persuasión de que la redención de España está en ella o no está en ninguna parte (...) » .

« Nuestra áncora de salvación », dirá también Costa en 1906, « si todavía queda alguna para España, está fundamentalmente en reorganizar y crear la « escuela », entendiéndolo por esto implantar a todo gasto, cueste lo que cueste, en todas sus imponentes proporciones y con positiva eficacia, que ni meramente en las páginas de la Colección legislativa, el vasto sistema de instituciones docentes que han hecho a Alemania y el Japón, que son la fuerza y el orgullo de los Estados Unidos, que han restaurado a Francia » .

Y más allá de corrientes pedagógicas concretas y de influjos innegables en materia de organización educativa, los primeros pedagogos comparativistas españoles coincidían en demostrar unos logros educativos alcanzados en el extranjero que desearían ver implantados en España, tales como la eliminación del analfabetismo, o una educación realmente gratuita y obligatoria... .

¿ Un país de analfabetos ?

Los indicios del subdesarrollo educativo español, paralelo al desfase económico, podían notarse efectivamente en la persistencia de un bloque

21

Joaquín Costa, « Resumen de la Información », en *Oligarquía y caciquismo*, *op. cit.*, p. 744.

22

Ibid.

23

Joaquín Costa, Prólogo a *Juan Corazón* de R. Sanchez Diaz, Madrid, Librería de Fernando Fé, 1906, reeditado, bajo el título de « Si puede España ser una nación moderna », en una « Hoja extraordinaria » del *Heraldo de Aragón*, 10-II-1906, y recogido con este mismo título en *Los siete criterios de gobierno*, Madrid, Biblioteca « Costa », Tomo VII, 1914, p. 85.

24

Antonio J. Colom Cañellas, « El comparativismo pedagógico y la crítica educativa en los primeros años de la Restauración », en Julio Ruiz Berrio (Ed.), *La educación en la España contemporánea. Cuestiones históricas. Libro homenaje a Angeles Galino*, Madrid, Sociedad Española de Pedagogía, 1985, pp. 115-125 (especialmente, p. 122) ; Francesc PEDRO, *Los precursores españoles de la educación comparada*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1987, 566 p.

170

aparentemente irreductible de analfabetos a lo largo del periodo examinado (unos doce millones de españoles), esa « llaga social » según Laureano Figuerola en 1876²⁵, o aquella « losa de plomo » a la que se refería Adolfo Posada en 1904²⁶, freno evidente para el desarrollo y obstáculo de peso de cara al progreso. Permanecieron asimismo durante esta misma época altas cuotas de analfabetismo, de lenta aunque constante reducción durante la Restauración (72% en 1877, 68% en 1887, 64% en 1900, y 59% en 1910²⁷).

Y, contrariamente con lo que sucedió en otros países europeos, el siglo XIX se acabó en España sin haberse logrado el proceso de instrucción popular previsto no obstante en la legislación de mediados de siglo. La famosa Ley Moyano de 1857, el marco de referencia durante un largo periodo, y que implicaba en teoría la escolarización de todos los españoles de los 6 a los 9 años, quedaba sin cumplirse aún a principios del siglo XX – cuando se intentó ampliar el periodo de escolarización obligatoria a los doce años –, pese al crecimiento notable del número de escuelas y de alumnos a lo largo de la segunda mitad del siglo pasado²⁸ – acompañando el movimiento general de la población – estabilizándose tras 1900²⁹.

La escasa densidad de la red escolar y la falta acuciante de escuelas y de maestros contribuían desde luego a la subescolarización y a su corolario el analfabetismo, a partir del cual se efectuaban las comparaciones europeas. Las condiciones a menudo pésimas de los locales escolares, denunciadas repetidas veces, y hasta por el propio Ministro de Instrucción Pública en 1906³⁰, así como la degradación económica y social de los maestros, acentuaban la imagen negativa y

25

Laureano Figuerola, *Institución Libre de Enseñanza. Discurso leído en la sesión inaugural, el 29 de Octubre de 1876 por el Excmo. Sr. D. –. Memoria, Bases y Estatutos, Junta Directiva y Facultativa. Cuadros de las enseñanzas. Lista de Sres. Accionistas. Donativos*, Madrid, Institución Libre de Enseñanza, s.f. (1876), p. III.

26

Adolfo Posada, *Política y Enseñanza*, Madrid, Daniel Jorro, 1904, p. 6.

27

Jean-François Botrel, « L'aptitude à communiquer : alphabétisation et scolarisation en Espagne de 1860 à 1920 », en *De l'alphabétisation aux circuits du livre en Espagne XVI^e-XIX^e siècles*, París, Editions du C.N.R.S., 1987, pp. 105-140 ; Narciso de Gabriel, « Alfabetización, semialfabetización y analfabetismo en España (1860-1991) », *Revista Complutense de educación*, Madrid, vol. 8, nº 1, 1997, pp. 199-231.

28

J.-L. Guereña, « Escolarización y demanda popular de educación en el último tercio del siglo XIX », *Historia Contemporánea*, Bilbao, nº 3, 1990, pp. 199-218, e « Infancia y escolarización », en José María BORRÁS LLOP (Ed.), *Historia de la infancia en la España contemporánea 1834-1936*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales-Fundación Germán Sánchez Ruipérez, 1996, pp. 347-458.

29

Amalio Gimeno, *Discurso leído en la Universidad Central. Apertura del curso académico de 1906 a 1907*, Madrid, Imprenta de la Dirección General del Instituto Geográfico y Estadístico, 1906, p. 9.

desprestigiada de una escuela donde seguían prevaleciendo concepciones pedagógicas anticuadas que pueden sintetizarse en el aforismo harto conocido *La letra con sangre entra*. « Ni los alumnos asistentes a las escuelas públicas, ni sus padres, sienten devoción por la escuela, ni aman al maestro », constataba así César Silió y Cortés en 1914³⁰, antes de denunciar lo que consideraba la « gran quiebra de la institución primaria oficial ». El estado de abandono en el que se hallaba la enseñanza pública contrastaba precisamente con la pujanza de la enseñanza privada (principalmente en manos de congregaciones religiosas), que contribuía también a la poca fe de los españoles por la enseñanza pública que fue denunciada por Unamuno³¹.

Frente al sentimiento de humillación por sentirse considerados como europeos « de segunda fila » en función de los datos publicados relativos a analfabetismo³², se manifestó en España durante la Restauración la voluntad de reivindicar no obstante los progresos educativos realizados, encarándose así con la estadística comparada de la educación. Pero, ¿ qué había de compararse, los índices de alfabetización, o los porcentajes de asistencia a la escuela primaria ?

Tras la publicación en 1867, en ocasión de la Exposición Universal celebrada en París aquel año, de un un mapa de la instrucción primaria en Europa por el publicista francés J. Manier, en el que España aparecía, junto a Turquía y Rusia, como el país con más baja proporción de población alfabetizada, el director del Instituto madrileño del Cardenal Cisneros, Acisclo Fernández Vallín, inició inmediatamente una campaña de prensa para demostrar que España no figuraba a la cola de Europa sino en un justo medio, al lado de Bélgica, Noruega, Holanda, y Gran Bretaña, « países bastante adelantados donde una parte considerable del pueblo no sabe leer ni escribir ». En su opúsculo de respuesta a Manier presentado en la Exposición Universal de París de 1878, afirmaba así que « aun cuando hace algunos años una gran parte de la población no sabía leer ni escribir, ese número se ha reducido hoy de un modo muy notable, siendo muchas las provincias, casi todas las del Norte y

30

César Silió y Cortés, *La Educación nacional*, Madrid, Librería Española y Extranjera de Francisco Beltrán, 1914, p. 32.

31

Miguel de Unamuno, *De la enseñanza superior en España*, Madrid, Revista Nueva, 1899, p. 10.

32

Ver por ejemplo Emile Levasseur, « Étude comparative de l'enseignement primaire dans les Etats civilisés », *Bulletin de l'Institut International de Statistique*, Roma, t. VIII/2, 1896, p. 305.

Oriente, donde la instrucción popular iguala a la de los países más ilustrados de Europa » .

Veinticinco años más tarde, al prologar el segundo volumen del Censo de población de 1900 conteniendo los datos referidos a instrucción elemental, el Director general del Instituto Geográfico y Estadístico reclamaba en 1903 un examen detenido de los datos entonces publicados, combinándolos con la edad de los habitantes, ya que « de otro modo se correría el peligro de que las personas poco versadas en estadística calificasen de *analfabetos* a las dos terceras partes de los españoles » . Lo que pretendía establecer era que por lo contrario « la cultura en España desde 1860 viene desarrollándose de un modo constante y progresivo ». A idénticas conclusiones llegaría su sucesor en 1916, comentando los datos del Censo de 1910, de los que resultaba, según él, que « la relación de analfabetos (...) decrece paulatinamente, contra la opinión, generalmente extendida, de que España es un país de analfabetos » .

Con todo, bien era verdad que la progresión del número de españoles alfabetizados era constante, unos 93.000 anuales en el último cuarto del siglo XIX, llegando a una media de 149.000 anuales entre 1900 y 1910. Y de 1860 a 1920, mientras la población total sólo crecía en un 36%, el número de personas alfabetizadas aumentaba en un 216%, seis veces más, porcentaje nada desdeñable pero que seguía siendo insuficiente para reducir el alto grado de analfabetismo e incorporar España dentro de los países europeos más adelantados.

El desfase constante (observable en otros puntos desde luego) entre las prescripciones normativas y las realidades escolares (analfabetismo, subescolarización...) traduciría en el terreno la ausencia (¿ o la imposibilidad ?) de una voluntad real de convertir la Educación en un verdadero **proyecto de Estado**. La inexistencia de un ministerio propio a lo largo del siglo XIX demostraba claramente

33

Exposición Universal de París en 1878. La Instrucción popular en Europa. Rectificación del mapa de Mr. J. Manier publicado con motivo de la última Exposición Universal de París, Madrid, Imprenta y Estereotipia de Aribau y C^a, 1878, p. 14.

34

Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes. Dirección General del Instituto Geográfico y Estadístico, *Censo de la población de España según el empadronamiento hecho en la Península e islas adyacentes el 31 de diciembre de 1900*, Madrid, Imprenta de la Dirección General del Instituto Geográfico y Estadístico, t. II, 1903, p. X. Ver también Fernando Araujo Y Gomez, *Contribución al estudio de los problemas de Instrucción Pública. La Universidad y la Escuela. Organización comparada de las instituciones universitarias y Estadística comparada de la Instrucción primaria en todos los países cultos*, Toledo, Rafael Gómez Menor, 1903, 252 p.

35

Censo de la población de España según el empadronamiento hecho en la Península e Islas adyacentes el 31 de diciembre de 1910, Madrid, Imprenta de la Dirección General del Instituto Geográfico y Estadístico, t. II, 1916, p. XIV.

que la Educación no era entonces un asunto prioritario para el Estado. ¿ Lo fue a partir de 1900 con la elevación de la *Dirección General de Instrucción Pública* a la categoría de Ministerio ?

El Ministerio, ¡ por fin !

La existencia de un ministerio específico de educación fue en España el resultado de un largo proceso de centralización que arranca del siglo XVIII y sobre todo del liberalismo gaditano, cuya Constitución dedicaba un título entero (caso único en el constitucionalismo español) a la educación (título IX, artículos 366 a 370), clara muestra del deseo de impulsar una política educativa de conjunto desde el Estado.

La coyuntura política (en particular durante la primera mitad del siglo XIX) impondrá desde luego sus ritmos (contradicciones, retrocesos, dilaciones), pero la noción de sistema escolar definido y controlado por el Estado no será realmente cuestionada, y todos, tanto liberales como conservadores, participarán de la misma actitud centralizadora, dotándose (en materia educativa como en otros sectores) de una administración específica (la ausencia de ministerio no significa desde luego inexistencia administrativa) y de una legislación propia producción de esta administración (en particular, la ya referida Ley Moyano de 1857), efectos de su voluntad de asumir el espacio educativo como sector de competencia estatal.

Otra cosa sería asumir económicamente estas nuevas competencias y concretarlas en el terreno de los hechos (particularmente la voluntad de escolarizar a todos los españoles). La debilidad crónica de los presupuestos ministeriales imposibilitará – o limitará fuertemente – realizar este proyecto de Estado. Al descargarse de sus competencias económicas sobre otros niveles administrativos (la provincia para la segunda enseñanza, y sobre todo los municipios para la primaria, conservando sólo la financiación – a partir de 1845 – de la universitaria), la voluntad estatal se quedaba en una mera **veleidad** de intervención.

A pesar de toda una serie de opiniones más o menos oficiales a favor de la creación de un ministerio de educación específico, las primeras tentativas concretas sólo se producirían durante la Restauración, en 1883 y 1885, cuando se presentaron en el Congreso y en el Senado sendas proposiciones de ley encaminadas a crear un ministerio de Instrucción Pública, sin que lograran adoptarse . En otros países aún desprovistos de tal ministerio también cundía la idea. En Alemania, por ejemplo (un estado entonces aún muy reciente), en el tercer congreso de los delegados de la conferencia de los maestros alemanes (*Deutscher Lehrertag*), celebrado en Hamburgo del 17 al 19 de mayo de 1880, se discutió y votó la conveniencia de crear

Ministerios especiales de Instrucción pública. Y en 1883, la mayoría de los países tenía ya su correspondiente Ministerio de Educación, como Francia, Italia, Japón, Rusia, Austria, Bélgica, Alemania, Dinamarca, Rumanía, Bulgaria, Venezuela, Guatemala, Chile, Haití, El Salvador, Turquía, Egipto... .

En España, recogió la idea Eugenio Montero Ríos, uno de los fundadores de la Institución Libre de Enseñanza, y entonces Ministro de Fomento en un gobierno presidido por Sagasta, en un turno liberal pues. Preparó un decreto (con fecha de 7 de mayo de 1886) por el que se dividía el Ministerio de Fomento, justificando la división por la dificultad de administrar eficazmente un departamento ministerial tan excesivamente grande (en el cual cabían, recordemos, amén de la instrucción pública, la agricultura, la industria, y las obras públicas), así como la posibilidad de ahorrar alguna cantidad en el presupuesto estatal . Pero no llegó a aplicarse el decreto, ya que Montero Ríos fue sustituido dada la oposición del parlamento a su política liberal (había preparado otro decreto en abril de 1886 incluyendo en los presupuestos generales del Estado los gastos relacionados con la enseñanza primaria, otra reforma aplazada).

En 1895, volvió a la carga Carlos Groizard y Coronado, seguido pocos años más tarde por Ricardo Becerro de Bengoa , solicitando ante los diputados la creación de un ministerio específico para atender las necesidades de la enseñanza y la de organizar eficazmente los servicios que se le asignaban . A finales de siglo, la creación del ministerio podía efectivamente aparecer como la solución milagrosa para solucionar todos los problemas que seguía teniendo la educación en España.

Por fin, en 1900 (en el decreto del 18 de abril tras la nueva ley de presupuestos que autorizaba al Gobierno dividir en dos el ministerio de Fomento), el proyecto liberal de 1886 se convertía en realidad con un gobierno conservador (Silvela) . ¿ Cabe pensar que sólo se debía a las repercusiones de la crisis de 1898 ?

En todo caso, el preámbulo del decreto hacía hincapié en dos prioridades gubernamentales : la instrucción general y los intereses materiales. Por consiguiente, la división del Ministerio de Fomento tenía por objeto facilitar las urgentes reformas

37

F. Buisson, *op. cit.*, pp. 1928-1931.

38

C. Groizard, *op. cit.*, pp. 207-216.

39

Ricardo Becerro De Bengoa, *La enseñanza en el siglo XX*, Madrid, Edmundo Capdeville, 1899-1900, pp. 123-124.

40

C. Groizard, *op. cit.*, p. 14.

41

Archivo del Congreso de los Diputados, leg. nº 305-25.

175

Jean-Louis Guereña

que habían de emprenderse, y que hay que situar en su contexto (el intento de remendar el sistema político apadrinado por los conservadores). En 1900 en efecto se acentuaba la crisis política, siendo sustituido Silvela por Azcárraga el 22 de octubre.

El nuevo ministerio, bajo la denominación de *Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes*, tendría competencias en « todo lo relativo a la enseñanza pública y privada en todas sus diferentes clases y grados, en el fomento de las ciencias y letras, bellas artes, archivos, bibliotecas y museos » (art. 2). También se incluiría en él por algún tiempo la Dirección General del Instituto Geográfico y Estadístico (que pasará después a depender directamente de la Presidencia del Consejo de Ministros).

La estructura administrativa del nuevo ministerio fue en sus inicios relativamente reducida : un subsecretario de Estado y cuatro secciones (Universidades e Institutos ; Enseñanza primaria y Escuelas Normales ; Bellas Artes y Construcciones civiles » ; « Escuelas especiales »). Y habrá que esperar los decenios siguientes para ver aparecer las primeras Direcciones generales, signo de la especialización y desarrollo de la administración educativa, pero concebidas como organismos puramente técnicos : Dirección General de Enseñanza primaria en 1911 (encomendada a Rafael Altamira), Dirección General de Bellas Artes en 1915, Dirección General de Enseñanza Superior y Universidades en 1925.

Hay que señalar también la creación dentro del ministerio de una Sección de Estadísticas de la Instrucción Pública en mayo de 1901, que tendrá a su cargo principalmente la confección y publicación de Anuarios estadísticos y legislativos de Instrucción pública.

En el ámbito local, la organización administrativa se completaba en los diez distritos universitarios existentes (dirigidos por los Rectores, representantes del poder central), y con los comités locales y provinciales de Instrucción Pública, presididos respectivamente por los Alcaldes y los Gobernadores civiles.

La creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, pieza fundamental en el proceso centralizador iniciado en 1812, parece ser una de las consecuencias del reformismo posterior al 98. De hecho, es significativa la elección como primer ministro de Instrucción pública de Antonio García Alix, un conservador, antiguo secretario de Cánovas, pero anteriormente adscrito a las filas liberales, es decir un político sin preparación para su nueva función –lo que deploraron tanto Sela como Posada –, pero que quiso dar la imagen de un hombre sensible a los problemas educativos y resuelto a emprender las necesarias reformas, señalando su interés por

la enseñanza pública (algo no muy frecuente entre los conservadores), como él mismo lo confiesa .

El consenso existente respecto a la creación del ministerio se evidenció claramente en la continuidad – tampoco frecuente – de las medidas que adoptaron los dos primeros titulares, el conservador García Alix (desde el 18 de abril de 1900) y el liberal Alvaro de Figueroa y Torres, Conde de Romanones (del 6 de marzo de 1901 al 5 de diciembre de 1902).

La reforma educativa de principios del siglo XX fue sin duda un efecto positivo de la creación del Ministerio, producto a su vez de una presencia más fuerte de lo educativo en la política. Señaladamente los decretos promulgados sucesivamente por García Alix y el Conde de Romanones para incluir en el presupuesto estatal las obligaciones de enseñanza primaria (o sea los salarios de los maestros, antes pagados, mal y muy a menudo con gran retraso, por los Ayuntamientos), permitieron terminar con una situación harto escandalosa.

Desde luego el presupuesto del Ministerio de Instrucción pública pasaba de 17 millones y medio de pesetas en 1901 a algo más de 40 en 1902, de los cuales 24 millones y medio quedaban destinados precisamente a cubrir los gastos de la enseñanza primaria. Pero la expresión « pasar más hambre que un maestro de escuela » permanecía siendo una realidad para muchos de ellos aún en 1914, cuando el 40% de los maestros y el 37% de las maestras seguía cobrando unos sueldos de miseria . Maestros que a pesar de sus esfuerzos e ilusiones estaban muy lejos desde luego de poderse comparar con sus colegas en la Francia de la IIIª República tras las leyes de Jules Ferry, aquellos « húsares de la República », convencidos de su importante misión social y reconocidos como pilares de la nación.

Las prácticas políticas de la Restauración siguieron haciendo estragos por otra parte. Y no tenía el nuevo ministerio (al igual que el antiguo ministerio de Fomento) toda la importancia que debiera, considerándose en el organigrama ministerial como un elemento menor, de segunda categoría, sólo adecuado para iniciar una carrera gubernamental, mero « ministerio de entrada », muestra evidente de la poca consideración que se seguía teniendo pues para con la educación en las esferas oficiales y políticas hasta los años de la IIª República.

42

Antonio García Alix, *Disposiciones dictadas para la reorganización de la enseñanza. 26 de Abril a 30 de Septiembre de 1900*, Madrid, Imprenta del Colegio Nacional de Sordomudos y de ciegos, 1900, p. II.

43

J.-L. Guereña, « Políticas educativas », *op. cit.*, pp. 71-74.

Jean-Louis Guereña

Jean-Louis GUEREÑA
(CIREMIA, Université François Rabelais, Tours)