

Los institutos de segunda enseñanza en España. Datos sobre su implantación (1835-1936)

The Institutos de Segunda Enseñanza (Secondary Education High Schools) in Spain. Data on their implementation (1835-1936)

JOSÉ IGNACIO CRUZ
Universidad de Valencia

Resumen:

Este artículo estudia las actividades de planificación llevadas a cabo por las sucesivas autoridades educativas españolas para la implantación de la enseñanza secundaria a través de los institutos. Partiendo del análisis del primer modelo puesto en marcha con la creación del sistema educativo nacional a partir de la década de 1830, se constata como apenas sufrió modificaciones hasta la década de 1910, por lo que en esos años prácticamente no se realizaron tareas de planificación. Posteriormente se identifican las acciones llevadas a cabo por las autoridades de la Dictadura de Primo de Rivera y los de la II República y sus mecanismos de planificación, así como las consecuencias que tuvieron en la ampliación de la red de institutos y de las tasas de escolarización.

Palabras claves:

Historia de la educación, enseñanza secundaria, planificación educativa, institutos de segunda enseñanza.

Abstract:

This article studies the planning activities carried out by the Spanish Education Authorities over the years for the introduction of secondary education through high-schools. Initially, the analysis of the first such model, established upon the creation of the national education system in the decade of 1830, can confirm that it hardly suffered any modifications until the decade of 1910, so it can be concluded that in those years practically no planning tasks were carried out. Next, the actions and planning mechanisms undertaken under the dictatorship of Primo de Rivera and later under the Second Spanish Republic, are identified, together with their consequences on the growth of the high-school network and on the education rates.

Key words:

Education History, secondary education, educational planning, grammar schools.

Résumé:

Cet article se propose d'étudier les activités de planification conduites par les différentes autorités éducatives espagnoles afin de développer l'enseignement secondaire à travers l'implantation de lycées. Partant de l'analyse du premier modèle mis en marche à partir de 1830, au moment même de la création du système éducatif national, on constate le peu de modifications qu'il subira jusqu'en 1910, une réalité qui peut s'expliquer par l'inexistence de travaux de planification au cours de cette période. Fort de ce constat, nous identifions ensuite les actions menées sous la Dictature de Primo de Rivera, puis sous la Seconde République, pour enfin évaluer leur incidence sur le développement du réseau de lycées et sur les taux de scolarisation.

Mots clés:

Histoire de l'éducation, enseignement secondaire, planification éducative, lycées.

Fecha de recepción: 18-02-2011

Fecha de aceptación: 29-10-2011

Desde hace tiempo, la trayectoria de la educación secundaria ha sido objeto de atención preferente. Tradicional eslabón entre la escuela y la universidad, sufrió un cambio sustancial con el proceso de formación de los sistemas nacionales de educación en el siglo XIX, momento en el que fue configurando algunas de las características con que ha llegado hasta nuestros días. En el caso concreto español, la segunda enseñanza, como entonces se la denominaba, fue tomando carta de naturaleza a partir de mediados de esa centuria. A ello contribuyó en buena medida la configuración e implantación de los "institutos" como entidad específica y espacio particular y propio de esa etapa formativa.

Planteamiento

Desde hace unos años existen un buen número de investigaciones sobre la trayectoria de la segunda enseñanza en España (Viñao, 1982; Sanz, 1985; Díaz, 1988, Lorenzo, 1996; Gómez, 1996). Los estudios se han centrado sobre todo en los aspectos ideológicos, los modelos pedagógicos, las orientaciones básicas de la política educativa, sin olvidar algunos de sus más destacados elementos curriculares. Pese a lo mucho que se ha avanzado hasta el momento, aún existen parcelas temáticas y enfoques metodológicos que permanecen prácticamente inéditos. De los múltiples aspectos de interés que ofrece la enseñanza secundaria, en este trabajo me centraré en los mecanismos empleados en la creación de los establecimientos públicos. Esto es, en los procesos, acciones e

iniciativas llevadas a cabo para la fundación y desarrollo de los institutos, desde sus inicios a mediados de la década de 1830 hasta los inicios de la Guerra Civil en 1936. Un periodo relativamente amplio que abarca desde los albores del sistema liberal hasta la siempre interesante etapa de la II República.

He elegido esta parcela específica ya que considero dichos procesos especialmente relevantes y significativos, pese a que solo han sido estudiados muy parcialmente. En mi opinión, conocer cómo y por qué en determinados momentos y en ciertos lugares se fundaron institutos, permite aquilatar con bastante exactitud de qué modo los planteamientos más generales de la política educativa, sobre los cuales ya existen destacadas aportaciones, fueron llevados a la práctica por medio de una cierta planificación más específica. Así mismo, el conocimiento de cómo se aplicaron las medidas enunciadas en leyes y directrices gubernamentales permite calibrar mejor la actuación de otros agentes políticos, como las diputaciones provinciales, y muy especialmente determinados ayuntamientos, los cuales desempeñaron un destacado protagonismo que no han recibido la atención que merece. Por todo ello, el presente estudio permite señalar algunas evidencias, profundizar en el conocimiento de determinados aspectos de la planificación educativa y elaborar conclusiones que permiten avanzar en el conocimiento global de la trayectoria de la segunda enseñanza en nuestro país.

Para realizar la investigación he empleado como fuentes una amplia gama de normas legales y de diversa documentación educativa, así como datos sobre establecimientos y tasas de escolarización procedentes de repertorios estadísticos históricos. Su estudio, junto con el de los trabajos ya publicados, me ha permitido analizar con detalle los mecanismos de implantación empleados a lo largo del periodo señalado y añadir matices interesantes a lo ya conocido. También he buscado realizar algunas comparaciones con la realidad francesa, debido a su notable influencia en aquellos años en la política educativa española.

El modelo uniprovincial

Como ya se señaló, la segunda secundaria y los institutos adquirieron carta de naturaleza a la par que se fue conformando el sistema educativo nacional. Toda esta etapa educativa intentó ser modificada por los

liberales a través de una profunda reorganización que alcanzó hasta la propia denominación, la cual pasó a llamarse con criterio positivista “segunda enseñanza”. Y como parte esencial de esos impulsos reformadores, el instituto fue concebido como la entidad y el espacio dedicados específicamente a esos estudios. Tanto la segunda enseñanza como el instituto fueron pensados como elementos complementarios, con una imbricación tal que, en cierta medida, no se entienden el uno sin el otro. Como tales fueron, además, componentes muy característicos de la creación, desarrollo y consolidación del sistema educativo. Incluso podrían calificarse de prototípicos, ya que presentaron perfiles bastante más novedosos que otros establecimientos y etapas formativas.

Los primeros institutos comenzaron a adquirir perfiles definitivos entre 1835 y 1873 siguiendo un modelo de planificación “uniprovincial”, el cual tenía como prioridad la implantación territorial. Esto es, fue erigiéndose uno en cada capital de provincia, con la única excepción de Madrid que desde el principio contó con dos (Sanz, 1985: 114). A ello hubo que sumar otros en unas pocas localidades -Figueras, Mahón, Reus, Baeza, Gijón, Cabra y Jerez de la Frontera- que por diversas circunstancias, entre las que habría que destacar su importancia económica y el interés de sus autoridades, consiguieron contar con institutos locales. En ellos solo se podían cursar los primeros cursos del bachillerato y contaban con ayuda destacada por parte de los consistorios. El modelo uniprovincial estaba configurado en el artículo 57 de la propia ley Pidal de 1845 y de su aplicación surgió una red de 58 institutos, cifra que puede tomarse como referencia, aunque a lo largo de los años existió alguna variación en la nómina de institutos locales (*Anuario Estadístico de España*, 1859: 182). El modelo seguía los pasos de Francia, aunque con notable retraso. Allí el primer liceo se creó en 1802 y en 1848, cuando aquí se fundaban los primeros institutos, ya existían 56 en el país vecino (Albertini, 1992: 12 y 13, Prost, 1970: 37).

El mencionado plan Pidal proporcionó una normativa general y también consolidó la denominación de “instituto” para los centros oficiales. Desde la perspectiva normativa, otro hito destacado fue la Ley de Instrucción Pública de 1857 del ministro Moyano, con la que los institutos y la segunda enseñanza alcanzaron pleno reconocimiento. En la práctica, allí donde existía universidad, el instituto se fundó a partir de las aulas menores de filosofía, teniendo que recurrir en el resto a la transformación de alguna institución docente preexistente (Viñao, 1982: 397 y ss.).

Debe señalarse también, que durante el Sexenio Democrático (1868-1874) la I República hubo un intento de ampliar la red de centros de segunda enseñanza con los llamados “institutos libres”. Amparados en la normativa gubernamental que permitía su creación por parte de municipios y diputaciones, e incluso la impulsaba como resultado de una lectura amplia del concepto de libertad de enseñanza, decenas de corporaciones de localidades importantes que no eran capitales de provincia fundaron institutos libres. Pero sometidos a, los debates ideológicos, el predominio de la corriente centralizadora, los vaivenes legislativos y los problemas de las haciendas locales, pocos enraizarían y la gran mayoría de ellos desaparecerían con la restauración monárquica (Viñao, 1982: 405, Nuñez, 1984: 138-139).

Un aspecto en donde las innovaciones tuvieron un recorrido bastante menor fue en lo referente a los espacios escolares. Bastantes institutos se instalaron en edificios desamortizados –conventos y colegios-, a los que se sumó algún inmueble universitario. Todos edificios de rancio abolengo. Según datos manejados por Viñao, solo hubo tres –Pamplona, Vitoria y Bilbao- que se ubicaron en edificios de nueva planta expresamente construidos para la ocasión. Aunque tampoco consiguieron alejarse mucho de la estela de la desamortización, ya que más de uno se edificó sobre solares de exconventos (Viñao, 1982 y 1994). Por ello, la inmensa mayoría de los institutos decimonónicos, pese a la novedad que suponían desde la perspectiva pedagógica, tuvieron que encajar sus enseñanzas en añejos inmuebles.

Esa circunstancia también contribuyó, aunque no hay que atribuirle toda la responsabilidad ya que existieron otros factores muy relevantes, a que la enseñanza tuviera en bastantes ocasiones un aire rancio. Por lo general, las aulas resultaron lóbregas y configuraron un espacio que empujaba hacia prácticas docentes ancestrales. Aunque existieron laboratorios de ciencias bien equipados, el hálito de las escuelas de latinidad se encontraba muy presente. Un buen ejemplo de esas peculiares circunstancias lo encontramos en las palabras pronunciadas por el director del instituto de Valencia, el catedrático José Gandía y Carretero, con ocasión de la lectura de la memoria del curso 1863-1864. El centro, constituido hacía ya más de una década, continuaba de prestado en las aulas universitarias. El director lamentaba el retraso en “la deseada realización de la reforma del edificio del Colegio San Pablo”, lo que afectaba seriamente a “la consiguiente traslación del Instituto” y, en definitiva, “a la reorgani-

zación definitiva de aquel establecimiento". El circunspecto director dejó clara la postura del claustro, al expresar con cierta vehemencia ante los reiterados retrasos en tan importante proyecto de mejora, que "el natural deseo" se había ido transformando en "este impaciente afán que nos inquieta" (*Memoria del Instituto Provincial de Valencia*, 1864: 4).

De acuerdo con lo señalado, los planteamientos pedagógicos más modernizantes tropezaron en gran medida con la estrechez y mala disposición de aulas y espacios escolares. La situación era tal, que hizo exclamar al ilustre regeneracionista Picavea: "Para la enseñanza actual, que no es tal enseñanza, apenas sirven... y eso que sirve cualquier cosa; pero para una enseñanza de verdad, de ninguna manera. Ni hay higiene, ni amplitud, ni mucho menos arte pedagógico y muy frecuentemente ni aún solidez" (Díaz, 1988: 457). Y hablaba con perfecto conocimiento causa, ya que durante años fue catedrático del instituto de Valladolid.

Como se ha visto, bastantes institutos padecieron señalados problemas materiales, cuya resolución se encontraba muy lastrada por una situación económica en la que se entremezclaban diversas responsabilidades. De una parte dependían de los presupuestos de ayuntamiento y diputaciones, sobre todo de estas últimas. De otra, contaban con las tasas y derechos de matrícula, las cuales, para compensar la escasez de las partidas procedentes de la administración, tenían que ser elevadas. Según los cálculos de algún especialista se situaron en torno al 20% del costo total (Díaz, 1988). A lo que hubo que sumar todavía durante bastantes años algunos retazos procedentes del Antiguo Régimen, como las rentas de las cátedras de latinidad o de fundaciones particulares.

Esta compleja red de responsabilidades se simplificó bastante cuando los institutos quedaron incorporados al presupuesto general del estado en 1887. La medida proporcionó una mayor garantía y regularidad en los pagos, sobre todo en aquellos dependientes de diputaciones especialmente remisas, y un aumento de los presupuestos con la consiguiente mejora de los centros. Pero sin olvidar, como puso de manifiesto el trabajo de Díaz de la Guardia, que "la segunda enseñanza era fuente de ingresos para el tesoro". Este especialista realizó en su trabajo especial hincapié en esta cuestión y un minucioso estudio le llevó a afirmar que entre junio de 1887 y julio de 1894, en siete años, "el Estado obtuvo un beneficio de 3.070.828 pesetas con la incorporación" de los institutos al presupuesto del estado (Díaz, 1988: 465).

Cuadro I¹
Cifras totales de alumnado

Año	Alumnado
1859	20.149
1876	28.740
1900	32.297

En cuanto a la matrícula, el bachillerato abarcó a un número de alumnos muy reducido. Según se desprende de los datos del cuadro I, apenas unos miles de jóvenes en sus inicios -al menos hasta la década de 1870 exclusivamente varones- se matriculaban en la segunda enseñanza (Ballarín, 2001: 73). En 1859, el cómputo total era de 20.149 alumnos, que en 1876, diecisiete años después, llegaba a 28.740 y en 1900 a 32.297. Cifras muy exiguas que se iban incrementando muy lentamente. Algo más del 50% en cuatro décadas. Se trataba por tanto de un modelo restrictivo, dirigido en principio, según se ponía claramente de manifiesto en los textos doctrinales y normativos, a las “clases medias”, pero que en realidad apenas atendía las necesidades formativas de la burguesía urbana. Para comprobar las limitaciones, hay que tener en cuenta que Francia, de cuyos elitistas liceos se han dado sobradas pruebas, contaba en 1876 con 154.673 alumnos, casi cinco veces y media más que en España, pese a que sumaba algo más del doble de población (Alberini, 1992: 12, 13, Prost, 1970: 333).

El modelo uniprovincial como se demuestra por todas las referencias anteriores, no tuvo atención preferente por parte de la administración, por lo que ésta tampoco necesitó realizar muchas tareas de planificación. Tardó casi tres décadas en implantarse, y a partir de 1870 las autoridades solo se dedicaron a atender con evidente parsimonia los problemas materiales que presentaban los institutos, sin llegar a plantearse iniciativas de calado ni a realizar inversiones de importancia.

Ampliación de la red

El modelo uniprovincial de institutos apenas sufrió cambios durante la Restauración. Uno de los rasgos estructurales más destacados fue el in-

1 Elaboración propia a partir de los datos recogidos en los *Anuarios estadísticos de España* de los años correspondientes

crecimiento de la centralización y de las responsabilidades ministeriales en detrimento de las de ayuntamientos y, sobre todo, diputaciones. Pasos importantes fueron la ya señalada vinculación al presupuesto general del estado y la progresiva consolidación de la administración central, con la creación en 1900 del Ministerio de Instrucción Pública con lo que los asuntos de la enseñanza dejaron de estar ubicados en otros departamentos (Puelles, 1999 y Seage, y De Blas, 1975).

En lo que respecta a la red de centros, hubo que esperar 40 años para que a partir de 1913 hubiera alguna ampliación con la creación de los institutos de Cartagena, Las Palmas y Melilla, al que se añadiría en 1918 el Instituto-Escuela de Madrid. Este último merece ser destacado ya que supuso una interesante excepción desde el punto de vista de la planificación. No se trató de un establecimiento como los restantes, sino que se concibió como centro experimental en donde ir comprobando las reformas de todo tipo –organizativas, estructurales, metodológicas, etc.– que precisaba la segunda enseñanza. Incluso iba algo más allá, ya que integraba una sección preparatoria de primaria, cuyo alumnado, llegado el momento, continuaba cursando el bachillerato sin cambiar de entidad ni de estilo pedagógico. Lo que debe subrayarse desde la perspectiva de este trabajo, es que el Instituto-Escuela fue un raro ejemplo reformista, que incorporó al proceso planificador el ensayo y la comprobación empírica. El Instituto-Escuela vio muy limitada su influencia ya que durante años fue el único del país, por lo que sus experiencias no tuvieron el alcance que merecían y su efecto dinamizador quedó bastante mermando. Solo a partir de 1932, ya en plena República, esta vía cobró nuevos impulsos, cuando se fueron creando otros en algunas ciudades (Díaz, 1988 y Palacios, 1988).

Volviendo a la red de institutos, la primera modificación de entidad, dejando aparte las reducidas incorporaciones ya mencionadas, se produjo durante la Dictadura de Primo de Rivera. La raquítica realidad del bachillerato en nuestro país, que al inicio de esa etapa en 1923 sólo contaba con 63.084 estudiantes, resultaba incompatible con los objetivos de crecimiento económico y aumento de la renta que pretendía el gobierno (López, 1995: 130 y Puelles, 1999: 230). A ello había que sumar que el ministerio recibía reiteradas peticiones de ciertos ayuntamientos solicitando la creación de institutos. Éstos, haciéndose ecos de demandas sociales cada vez más intensas, apoyaban las solicitudes manifestando su disposición a colaborar económicamente. Tras esas reivindicaciones

se encontraba la consideración del bachillerato como un elemento destacado de mejora de la formación, pero también de la consideración del instituto como un importante avance social para la población.

En consecuencia, las autoridades fueron tomando medidas al respecto a partir de 1926, las cuales se concretaron en la creación de siete nuevos institutos en: El Ferrol, Osuna, Manresa, Vigo, Tortosa, Zafra y Calatayud. Pero como las peticiones no cesaban, el ministerio intentó ordenar el proceso de ampliación con la publicación en mayo de 1928 de un real decreto, el cual especificaba los requisitos y compromisos que debían de tener en cuenta los ayuntamientos interesados. En concreto, tenían que: facilitar un inmueble adecuado, incluyendo un campo de deportes de 3.000 m²; hacerse cargo de su mantenimiento, del mobiliario y del material educativo; aportar la cantidad de 1.000 pesetas anuales para la biblioteca y afrontar el pago de los salarios del “personal subalterno y de servicios”. En contraprestación, el ministerio, que se arrogaba el poder de inspección y de nombrar el director entre los profesores del claustro, facilitaba una subvención anual de 32.000 pesetas que debían destinarse “necesariamente al pago de la retribución al profesorado de plantilla” (*Gaceta de Madrid* nº 129: 48 y 49; Díaz, 1988 y López, 1995).

Por la vía de ese decreto se fueron creando más de una veintena de institutos en diversas localidades. Dentro de esta iniciativa, hay que señalar también que se aprovechó la fórmula para crear dos centros exclusivamente femeninos en Barcelona y Madrid. A todos ellos se sumaron tres institutos nacionales –en Alcoy, Madrid y Barcelona– creados por iniciativa ministerial directa. Los gobiernos de Primo de Rivera siguieron la anterior política de favorecer la extensión territorial a localidades que no fueran capitales, pero no tuvieron más remedio que atender siquiera las necesidades de las dos mayores ciudades. En total, a finales de la década, en el curso 1929-1930, la red pública estaba constituida por 89 institutos (López, 1995: 130). La cifra no resultaba elevada, pero suponía un primer avance. De todos modos, quedaba lejos de la realidad de otros países como Francia, referencia permanente para la educación española de la época. En el país vecino había alcanzado una cifra parecida, 83 liceos en 1865, casi siete décadas antes. Y en cuanto a la escolarización femenina, existían desde 1880 liceos para chicas, mientras que aquí los dos primeros se crearon treinta años más tarde (Albertine, 1992: 13 y 97).

La creación de los institutos locales puso de manifiesto un problema que ya existía con anterioridad, pero que ahora se vio incrementado.

Como señaló en su momento el profesor López Martín, algunos de ellos contaban con una matrícula muy reducida. Los de Algeciras, Baza, Villacarillo, Arrecife y Madrideojos no alcanzaron en el curso 1929-1930 el centenar de alumnos. Incluso los dos últimos no llegaron ni a la mitad de esa cifra (López, 1995: 143). Matrículas tan bajas contrastaban con las que presentaban otros, como el de Barcelona con 1.091 alumnos, los dos de Madrid con 1.005 y 849 y el de Valencia con 745, en todos los casos según datos oficiales del curso 1927-1928 (*Anuario estadístico de España*, 1930: 643). El verdadero problema que ponían de manifiesto tales números era la desigual matrícula y la necesidad de satisfacer, no sólo los tradicionales intereses locales y comarcales mediante la extensión territorial, sino de atender también la creciente demanda de escolarización en las capitales más pujantes.

Independientemente de lo anterior, la iniciativa del gobierno de Primo de Rivera señala algunas cuestiones interesantes que merecen destacarse. En primer término, reactivó la colaboración entre ministerio y corporaciones locales, marcando unos mecanismos que no dejarán de ser empleados en el futuro y que, en cierta medida, han llegado hasta nuestros días. A partir de ese momento, los agentes responsables de la segunda enseñanza serán el ministerio y los ayuntamientos, prácticamente en exclusiva. Además, el papel del ministerio se replanteó y pasó a desempeñar un rol propositivo, con todo lo que ello significaba de incremento de protagonismo, consolidación de la estructura burocrática y de iniciativa política. Las diputaciones, que tan destacado papel habían jugado en el siglo anterior, quedaron sin apenas protagonismo, como dejaba de manifiesto el texto normativo de mayo de 1928 en el que simplemente se apelaba a su cooperación.

Directamente relacionado con lo anterior, el decreto indicaba que los ayuntamientos debían incluir en el expediente de solicitud documentación concreta. Información oficial sobre el censo y la inserción de la localidad en la red de comunicaciones, tanto en relación con la lejanía del instituto más próximo, como a las posibilidades de acceso desde núcleos cercanos. Comenzaron por tanto a emplearse criterios de planificación más técnicos y definidos, con todo lo que ello significaba de racionalización de los procesos de decisión. Se trató de un primer intento gubernamental por fijar, clarificar y publicitar los mecanismos que se iban a tener en consideración para la ampliación. Hasta ese momento, las decisiones se habían ido tomando por medio de un proceso

de negociaciones entre las autoridades ministeriales y los representantes y valedores de los intereses de cada localidad en concreto. A partir del decreto de mayo de 1928, el procedimiento adquirió carácter multilateral y matices que permitían una mayor claridad en la tramitación de los expedientes.

Con todo ello, el modelo uniprovincial vigente durante casi un siglo comenzó a declinar. El pequeño núcleo inicial de sólo siete institutos ubicados fuera de las capitales, fue ampliándose notablemente hasta llegar a principios de la década de 1930 a sumar 40 de los 94 institutos existentes (López, 1995: 130). Se trataba de la lógica consecuencia de la primera iniciativa política de cierta envergadura para ampliar el acceso al bachillerato desde 1870. Esta iniciativa supuso un avance destacado en comparación con lo realizado con anterioridad, confirmando lo planteado por Puellas sobre “la vertiente regeneracionista de la Obra de la Dictadura” (Puelles, 1999: 230). De todos modos, pese a las novedades, persistía la menguada inversión desde el presupuesto general del estado, ya que las haciendas locales tenían que asumir una parte importante del esfuerzo inversor.

Las tasas de matrícula notaron los cambios y los 63.084 alumnos del curso 1923-1924, dos años después, en el 1926-1927, sumaban 76.293 y hasta finales de la década de 1920 continuaron aumentando, pero sin perder el estricto reclutamiento selectivo de sus orígenes. Las modificaciones se centraron más en la cobertura territorial, ya que los nuevos institutos facilitaron el acceso a jóvenes que residían en zonas alejadas de las capitales, evitando los inconvenientes de los desplazamientos (López, 1995: 137). Pero se mantuvo la estructura de un sistema dual, en el que la segunda enseñanza y los institutos estaban al servicio de los sectores mejor situados socialmente, mientras la enseñanza primaria y las escuelas atendían, mal que bien, la formación de los hijos de campesinos, trabajadores, artesanos, alcanzando incluso hasta amplios sectores de la pequeña burguesía (Viñao, 2004: 237). En resumen, la segunda enseñanza continuó siendo eminentemente clasista y básicamente urbana, aunque menos capitalina.

Cuadro II²
Matrícula por tipos de enseñanza en %

Curso	Oficial	Colegial	Libre
1867-1868	65.8	22.3	11.9
1876-1877	43.9	42.6	13.5
1900-1901	28.8	18.5	52.7
1927-1928	31.5	20.1	48.5

Hasta ahora, me he centrado en el análisis de la iniciativa pública dentro de la segunda enseñanza. Pero para comprender con mayor profundidad el panorama, debe tenerse en cuenta la distribución de la escolarización entre los institutos y los colegios privados. Las estadísticas de la época, como ha indicado Viñao, no resultan del todo adecuadas. Clasifican a los alumnos, aunque no siempre, en oficiales, los cuales asistían a clase en los institutos, colegiales, que cursaban sus estudios en colegios privados, y alumnos libres con derecho a examinarse en el instituto, pero que no acudían a clase. Este último grupo presenta algunos problemas de interpretación, ya que en buen número se preparaba en centros privados. Por tanto, cualquier referencia al respecto deben ser tomada como indicativa (Viñao, 2004).

Teniendo en cuenta esas cautelas, se pueden establecer algunas consideraciones, de acuerdo con las cifras que se incluyen en el cuadro II. En sus inicios, la matrícula mayoritaria se dio en los institutos. Así, en el curso 1867-1868, esta suponía el 65.8 %, mientras el 22.3% correspondía a los colegios privados y el 11.9% a la modalidad libre, también llamada en esa época doméstica (Viñao, 2004). Esta situación comenzó a cambiar a partir 1875, como consecuencia del apoyo otorgado por la Restauración a los sectores confesionales y muy especialmente a las congregaciones religiosas. Desde esa fecha se establecieron buen número de colegios privados, lo que modificó significativamente la distribución del alumnado (Díaz, 1988). En el curso 1876-1877 la distribución era del 43.9 % para la enseñanza oficial, 42.6 % para la privada y 13.5 % para la libre. Ya en el siglo XX la tendencia se modificó sensiblemente y en el curso 1900-1901 la matrícula oficial suponía el 28.8 %, la colegiada 18.5 % y la libre 52.7 %. La situación cambió con la creación de nuevos institutos, lo que propició que la matrícula oficial aumentara

² Elaborados a partir de los datos de los *Anuarios estadísticos de España* de los años 1870 y 1930 y de los que facilita Viñao, A., 1982: 410 y 418.

ostensiblemente. Así, en el curso 1927-1928 fue del 31.5 %, mientras que la colegiada bajaba al 20.1% y la libre descendía ligeramente hasta el 48.5 %. Este último dato muestra una tendencia que venía de años anteriores e indica con mucha claridad el fuerte interés y la gran demanda existente sobre el bachillerato, la cual no podía cubrirse adecuadamente debido a la escasez de la oferta de la red pública de institutos, pese al impulso realizado durante esos años, y de los colegios privados.

La República y los institutos

Dentro del análisis que estoy efectuando sobre la planificación de los institutos, el siguiente paso especialmente destacado se produjo durante la II República. Los programas de los gobiernos republicanos -especialmente los del primer bienio, aunque no solo ellos- realizaron especial hincapié en las cuestiones educativas. Dentro de este ámbito, el objetivo de incrementar la red de centros estatales presentó, además, una destacada relevancia. En buena medida, ello se deducía de la concepción de la educación como un instrumento preferente en la modernización del país. Pero también estuvo motivada por la orientación laicista de la política gubernamental, la cual quedó bien plasmada en la constitución republicana. Así, por ejemplo, el artículo 26 dispuso la disolución de los jesuitas y la nacionalización de sus bienes. Posteriormente, en junio de 1933 y como desarrollo de esos planteamientos, fue aprobada la ley de confesiones y congregaciones religiosas, la cual incluía la prohibición explícita de que las órdenes religiosas pudieran dedicarse a la enseñanza (Cruz, 1996).

La aplicación de esas medidas obligaba aun más a las autoridades a esforzarse por incrementar la oferta de la red pública, lo que afectaba directamente a los institutos. Con tal finalidad, el Ministerio de Instrucción Pública publicó un decreto el 20 de agosto de 1933, en cuyo preámbulo, a la par que empleaba el argumento de la sustitución, señalaba la necesidad de “buscar una distribución más racional” de los institutos. En síntesis, el decreto reorganizaba la red pública estableciendo tres tipos de centros: los institutos nacionales; los institutos elementales y los colegios subvencionados³. En los dos primeros se cursaría todo el bachille-

³ Pese a que su denominación pueda resultar equívoca, los colegios subvencionados eran, a todos los efectos, centros públicos.

rato, mientras en el tercero sólo los cuatro primeros cursos. Ahora bien, para que pudieran crearse, los ayuntamientos debían asumir compromisos importantes en dos ámbitos diferentes. Primero, estaban obligados a cooperar económicamente. En el caso de los institutos nacionales aportando 40.000 pesetas anuales, que se reducían a 25.000 para los elementales y a 15.000 para los colegios subvencionados. También debían entregar al ministerio “los edificios adecuados”, o “comprometerse a construirlos en el plazo más breve posible”, además de colaborar “en la adquisición del material científico y pedagógico” (*Gaceta de Madrid* nº 242: 1381 y 1382).

Como se puede comprobar, el modelo de planificación mantenía el esquema básico de la propuesta realizada unos pocos años antes. Las corporaciones locales asumían la casi completa responsabilidad sobre los inmuebles y el material, mientras que el ministerio se hacía cargo de la plantilla de profesores. Eso sí, mientras que las autoridades de la Dictadura entregaba una subvención anual a los ayuntamientos, las de la República les exigían las aportaciones ya señaladas, “pagaderas en trimestres adelantados en la Delegación de Hacienda en cada provincia” (*Gaceta de Madrid* nº 242: 1382).

Ahora bien, la iniciativa republicana contenía tres elementos peculiares que merecen ser destacados. En primer término, incluía un listado con las poblaciones que podían solicitar cada uno de los centros, toda una novedad. Cuando se crearon los institutos locales, el ministerio se limitó a establecer las condiciones que debían cumplir los ayuntamientos, dejando que las corporaciones interesadas presentaran las propuestas. En cambio, ahora, la administración había dado un paso más, realizando un proceso inicial de análisis y planificación, por lo que presentaba un esquema bien definido de poblaciones concretas que podían aspirar a contar con un centro. Sin duda, planteamientos bastante más elaborados que los anteriores, los cuales guardaban relación directa con la potenciación de la estructura técnica ministerial. En este caso concreto, hay que atribuirle buena parte de la responsabilidad a la creación en los últimos días de 1932 de la inspección general de segunda enseñanza -en la que trabajaron prestigiosos catedráticos de instituto-, a la puesta en marcha de la dirección general de segunda enseñanza y enseñanza superior y de una secretaria técnica (Pérez, 1975: 130 y Seaje, Blas, P., 1975: 102). En cierta medida, esta propuesta puede considerarse el primer ejemplo de “mapa escolar” planteado en España sobre la segunda

enseñanza, aunque aún tardaría décadas en emplearse esa denominación, llamada a convertirse en un mecanismo clave para la posterior planificación educativa.

Independientemente de lo que ello significaba en cuanto a interés y avance de las tareas planificadoras de las políticas públicas de educación, y a la realización de un planteamiento más determinante y acabado, ese mapa escolar presentaba otra serie de ventajas. Una de las más destacadas: reducir sensiblemente el número de posibles solicitudes y permitir al ministerio mostrar una posición más calculada y de mayor preeminencia. Al señalar un número concreto de solicitantes, los responsables ministeriales intentaban reducir, en la medida de lo posible, toda la secuela de negociaciones, recomendaciones, muestras de apoyo y gestiones diversas por parte de corporaciones, representantes, personajes y grupos, que llevaba aparejada un anuncio de este tipo.

En segundo lugar, la propuesta que se realizó en agosto de 1933 era la más ambiciosa realizada hasta ese momento. Contemplaba la creación de 13 nuevos institutos nacionales, 28 elementales y 36 colegios subvencionados. En total 79 nuevos centros, casi cuatro veces más que los creados con el plan de los institutos locales, y sólo una veintena menos de los que ya estaban en funcionamiento, aunque gran parte de los previstos no tenían la categoría académica ni la capacidad de los institutos nacionales. Por último, a pesar de que las autoridades ministeriales pensaron continuar ubicando la gran mayoría de los nuevos centros en localidades que no eran capitales, en esta ocasión no se olvidaron de las urbes más pobladas y sus graves problemas de masificación. Esa llamada a una planificación más racional indicada en el preámbulo, tuvo en cuenta las demandas basadas en los censos de población, no solo la ubicación territorial, y supuso la creación de tres institutos en Madrid, otros tantos en Barcelona, uno en Valencia y otro en Sevilla (*Gaceta de Madrid* nº 242: 1381).

Como se puede comprobar, se trataba de una propuesta de ampliación muy notable, la mayor en la historia de la segunda enseñanza. En el curso 1931-1932, el primero del periodo republicano, había en funcionamiento 80 institutos nacionales y 21 locales. Esa era la herencia recibida del régimen anterior. El impulso de la República, concretado fundamentalmente por medio del decreto de agosto de 1933, supuso un esfuerzo muy importante, que, incluso, a la hora de concretarse fue mayor. Los 13 nuevos institutos nacionales se convirtieron en 20, los 28

elementales en 37 y los 36 colegios subvencionados fueron finalmente 41, aunque 7 por diversas causas no pudieron comenzar ese curso y lo harían después. En total 91 nuevos establecimientos (*Gaceta de Madrid*, nº 303: 729 y 730). A todas luces un esfuerzo muy destacado, el más importante desde la creación de los institutos casi un siglo antes. Son cifras bien significativas que permite aquilatar con bastante precisión la importancia otorgada por los gobiernos republicanos a la segunda enseñanza y muy especialmente los institutos.

Pero estas medidas llevaron a una casuística excesivamente amplia. Supusieron la existencia de cuatro tipos diferentes de centros públicos de bachillerato: institutos nacionales, elementales y locales, más los colegios subvencionados. Un panorama demasiado complicado, ya que cada una de las modalidades suponía variaciones de plantilla, matrícula, financiación, etc. Por ello se realizó una destacada corrección poco después, sin que llegara a pasar un año. El 7 de agosto de 1934 la *Gaceta de Madrid* publicó un nuevo decreto que llevó a su reorganización y que introdujo nuevas variables en la planificación de los institutos (*Gaceta de Madrid: Diario Oficial de la República*, nº 219).

En primer término, la tipología existente se redujo a la mitad: institutos nacionales y elementales. En ambos se podría cursar todo el bachillerato, aunque solo los primeros podían aceptar matrículas colegiadas y libres. La novedad más interesante en cuanto a planificación se produjo en que para la reasignación de categoría se introdujo una nueva variable de carácter técnico: el “alumnado matriculado”. En el caso de los “institutos nacionales”, para mantenerse debían de haber tenido “desde su apertura una matrícula oficial mínima de doscientos alumnos por cada curso académico, la mitad de ellos por lo menos en los tres últimos años” (*Gaceta de Madrid: Diario Oficial de la República*, nº 219: 1300)⁴. Si no cumplían con el requisito, serían reducidos a institutos elementales o clausurados. Pero la medida estaba pensada para los de reciente creación, ya que los antiguos procedentes del modelo uniprovincial quedaban exceptuados.

En el caso de los institutos locales y elementales necesitaban para poder continuar “una matrícula oficial que exceda o se aproxima a noventa alumnos, de los que corresponderán dos terceras partes a los cuatro últimos años del Bachillerato”. Y en cuanto a los colegios subvencionados, la matrícula oficial debía rondar los setenta alumnos. El decreto también

4 Se refiere a los tres últimos cursos del bachillerato.

modificaba el régimen de colaboración con los ayuntamientos. Estos quedaban dispensados de la obligación de abonar las cuotas señaladas –ya se indicó que tal requisito resultaba sumamente peculiar-, pero a cambio quedaban “obligados a retribuir al personal administrativo y subalterno de los Institutos elementales (un auxiliar de secretaria y dos porteros)... en la cuantía que fije el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes.” Además debían aportar 2.000 pesetas anuales para, “incrementar la biblioteca... y... reparar, reponer y adquirir material de enseñanza” (*Gaceta de Madrid: Diario Oficial de la República*, nº 219: 1300).

Cuadro III
Alumnos matriculados⁵

1930-1931	76.074
1931-1932	112.629
1932-1933	122.998
1934-1935	145.007

La lógica consecuencia de todas esas medidas fue un notable crecimiento del número de alumnos de bachillerato, según se puede comprobar en el cuadro III. Si en el curso 1930-1931 el número total de alumnos era de 76.074, el curso siguiente ya se alcanzaron por primera vez una cifra de seis dígitos con 112.629 matrículas, que el curso siguiente sumaban 122.998, llegando en el curso 1933-1934 a los 145.007. En cuatro años casi se había doblado la cifra de estudiantes. Por primera vez los ritmos de crecimiento eran realmente notables y comenzaban a responder a las verdaderas aspiraciones educativas, sociales y económicas de gran parte de la sociedad. Si las volvemos a comparar con las de Francia, en 1939 había en números redondos en el país vecino 300.000 alumnos de secundaria, comprobamos que las diferencias que nos separaban siete décadas antes, se había reducido muy sensiblemente (Albertini, : 94).

5 *Anuarios estadísticos de España* de los años 1934 y 1936. Los problemas que presenta el análisis de las estadísticas escolares de la época, se incrementan notablemente con las de esos años. En primer término, no se editó el anuario del año 1935, y el de 1936 sólo presenta dos someras tablas con datos globales de la segunda enseñanza durante los cursos 1931-1932, 1932-1933, 1933-1934, una de los institutos nacionales y otra de los elementales. No aparece la habitual tabla de datos específicos de matrícula por instituto. Además, como consecuencia de la guerra no se volvió a editar el Anuario hasta 1943. El de ese año recoge algunos datos globales de los cursos anteriores. Pero se trata de cifras incompletas que pueden llamar a engaño ya que, por ejemplo, los datos de alumnado durante la II República no incluyen a los institutos locales y/o elementales.

En lo que respecta a la distribución del alumnado entre centros estatales y privados, las limitaciones ya citadas de las estadísticas oficiales impiden realizar un análisis pormenorizado. De todos modos, se puede señalar que se produjo una sensible modificación. El porcentaje de alumnos en los centros oficiales pasó del 24.8 % en el curso 1931-1932, al 38.6 % en el curso 1933-1934, aumentando casi 12 puntos en solo dos años. Por el contrario la matrícula colegiada pasó en esos mismos cursos del 9.5 % al 8.3%, manteniendo la tendencia a la baja que se había iniciado en el curso 1928-1929, aun en la época de Primo de Rivera, cuando sufrió una drástica reducción pasando, en números redondos, del 20 % al 10%. También hay que indicar que la matrícula libre continuaba siendo mayoritaria situándose desde la década anterior sobre el 50%. Pero la iniciativa gubernamental también tuvo consecuencias en ella. Si el curso 1931-1932, esta suponía el 65.67 %, en el curso 1933-1934 se había reducido al 53.1%, algo más de 12 puntos. Curiosamente, los mismos que había aumentado la matrícula oficial (*Anuarios estadísticos de España* de los años 1934 y 1936).

Otro aspecto importante en el capítulo del alumnado se refiere a la cuestión de género. Ya se ha ido deslizando algún detalle en páginas anteriores, pero merece dedicarle algunas referencias más específicas. Las primeras jóvenes, contadísimas, comenzaron a acercarse a los institutos a partir de 1870. Con el cambio de siglo, en el curso 1900-1901, solo había 44 en todo el país. Su número fue incrementándose, pero muy lentamente, de tal modo que en el curso 1906-1907 aún no superaba los tres centenares, lo que no llegaba ni al 0.2 % de la matrícula total. En el curso 1920-1921, las jóvenes ya suponían el 9.7 %. Casi una década después, en el curso 1929-1930, la cifra había ascendido al 14.8 %, llegando en plena República, curso 1935-1936, al 31.6 %, todo un claro indicador de la tendencia hacia la igualdad (Ballarín, 90 y Viñao, 2004).

Reflexiones finales

El diseño e implantación de la segunda enseñanza en España, y de los institutos como su espacio específico de formación, se produjo a la par que la consolidación del sistema liberal entre las décadas de 1830 y de 1870. Para su implantación se siguió un modelo uniprovincial, muy basado en la presencia territorial, que atendía a un número muy reducido

de alumnos, bastante por debajo de otros países europeos. Esas cifras se fueron incrementando muy lentamente, por lo que durante décadas la administración no precisó de llevar a cabo tareas de planificación educativa, ni crear organismos, ni dictar normas sobre el particular. Esa actitud contrasta con los constantes debates sobre otros aspectos como los planes de estudio, que concitaron bastante mayor atención y en lo que se emplearon muchas más energías por parte de las sucesivas autoridades.

No fue hasta la Dictadura de Primo de Rivera, cuando el gobierno acometió la primera ampliación significativa con los institutos locales. Entonces comenzaron a publicarse normas para intentar racionalizar la creación de los nuevos centros. El número de alumnos y de centros aumentó considerablemente con la II República, que prácticamente dobló en seis años la matrícula y el número de establecimientos. Por primera vez, la segunda enseñanza presentó un ritmo de crecimiento fuerte y sostenido. Con las medidas adoptadas en esos años, pero también con las anteriores tomadas en la época de Primo de Rivera, el bachillerato y los institutos tomaron impulso, comenzando a romper algo los estrechos límites pedagógicos y sociales en los que habían vivido hasta entonces.

Fue en esos momentos cuando la administración educativa se vio forzada a incrementar su estructura técnica, creando organismos específicos, como la inspección técnica de segunda enseñanza. Ello le permitió elaborar y aplicar mecanismos de planificación educativa más complejos, realizando mayor hincapié en criterios de racionalidad y tomando más en cuenta los datos procedentes de los censos de población. En este aspecto merece destacarse la publicación en 1933 de un primer mapa escolar. De todos modos, las arcas estatales nunca se mostraron demasiado generosas con los institutos. En las sucesivas ampliaciones jugaron un papel destacado los ayuntamientos. La normativa, tanto primoriverista como republicana, les obligaba a facilitar inmuebles, personal subalterno y material, mientras el profesorado corría por cuenta del gobierno. Un esquema de colaboración que con modificaciones se mantuvo durante todo el periodo estudiado.

Referencias bibliográficas

Albertini, P. (1992). *L'École en France, XIXe-XXe siècle, de la maternelle à l'université*. Paris: Hachette.

- Anuario estadístico de España* de los años 1859, 1870, 1876, 1900, 1930, 1932-1933, 1934, 1936 y 1943. Existe versión digital de algunos de ellos en www.ine.es.
- Ballarín, P. (2001). *La educación de las mujeres en la España contemporánea (siglos XIX-XX)*. Madrid: Síntesis.
- Cruz, J. I. (1996). Laicismo escolar, anticlericalismo y masonería en la España contemporánea. Datos para una reflexión. En Ferrer Benimeli, J. A. (Comp.). *Masonería y religión: convergencias, oposición ¿incompatibilidad?*, (pp. 253-269). Madrid: Editorial Complutense.
- Díaz de la Guardia, E. (1988). *Evolución y desarrollo de la enseñanza media en España, 1875-1930. Un conflicto pedagógico*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- Gaceta de Madrid* nº 129, 8 de mayo de 1928, Real Decreto nº 831, 48-49.
- nº 242, 30 de agosto de 1933, 1381 y 1382.
- nº 303, 30 de octubre de 1933, 729 y 730.
- Gaceta de Madrid: Diario Oficial de la República*, nº 219, 8 de agosto de 1934, 1299-1300.
- Gómez García, M. N. (ed.)(1996). *Pasado, presente y futuro de la Enseñanza Secundaria en España*. Sevilla: Kronos.
- López Martín, R. (1995). *Ideología y educación en la Dictadura de primo de Rivera II*. Valencia: Universidad de Valencia.
- Lorenzo Vicente, J. A. (1996). Evolución y problemática de la Educación Secundaria Contemporánea en España. *Revista Complutense de Educación*, Vol. 7 nº 2, 51-79.
- Memoria del Instituto Provincial de Valencia en la apertura del curso académico de 1863 – 1864*, (1864). Valencia: Imprenta de José Rius.
- Núñez Ruiz, G. (1984). Los institutos Libres durante la Primera República, una experiencia educativa frustrada. *Boletín del Instituto de Estudios Almerienses. Letras*, nº 4, 137-147.
- Palacios Bañuelos, L.(1988). *Instituto-Escuela. Historia de una renovación educativa*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- Pérez Galán, M. (1975). *La enseñanza en la Segunda República Española*. Madrid: Cuadernos para el diálogo.
- Prost, A. (1970). *Histoire de l'enseignement en France 1800-1967*. París: Librairie Armand Colin.
- Puelles Benítez, M. de (1999). *Educación e ideología en la España contemporánea*. Madrid: Tecnos.
- Sanz Díaz, F. (1985). *La Segunda Enseñanza Oficial en el Siglo XIX (1834-1874)*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- Seage, J. y De Blas, P. (1975). La administración educativa en España (1900-1971). *Revista de Educación*, nº 240, 99-113.
- Viñao, A. (1982). *Política y educación en los orígenes de la España contemporánea. Examen especial de sus relaciones en la enseñanza secundaria*. Madrid: Siglo XXI.
- (1994) El espacio escolar y la escuela como lugar. Propuestas y cuestiones. *Historia de la Educación. Revista interuniversitaria*, 12-13, 17-74.
- (2004). *Escuela para todos. Educación y modernidad en la España del siglo XX*. Madrid: Marcial Pons.