

La libertad de enseñanza en 1881: ¿una libertad a favor del clero?

Jorge Araujo Lozano*

“Esta cuestión afecta mis derechos, bajo cuatro aspectos: porque como Profesor de esta Universidad, anula en mucha parte mis títulos adquiridos y reconocidos en ella; como Sacerdote, restringe mi ministerio; como miembro del Clero, me irroga una exclusión infamante; y como salvadoreño, me priva de una garantía, que la Constitución concede á todos los que, como yo, nacieron en el suelo de mi Patria y con la dignidad de su ciudadanía”.¹

Resumen

En la segunda mitad de 1881, el Consejo Superior de Instrucción Pública había prohibido al clero salvadoreño el ejercicio de la actividad educativa privada, exceptuando teología, y la fundación de liceos y colegios. Sin embargo, la libertad de enseñanza, sin excepciones, había sido establecida en la Constitución de 1880, y desde este principio liberal, el clero luchó denunciando la violación de su derecho constitucional a educar y fundar colegios privados. El Gobierno de Zaldívar terminó haciendo valer la Constitución, evitando así el triunfo de algunos de los funcionarios anticlericales, también liberales, que buscaban completar la laicidad educativa del Estado salvadoreño.

* Máster en Filosofía Iberoamericana por la UCA. Actualmente, estudia el doctorado en Canadá.

1. Aguilar, J. A., “Carta abierta al Señor General Dr. Don Luciano Hernández, Rector de la Universidad Central”, *El Católico*, n.º 21, domingo 23 de octubre de 1881.

Introducción

El conflicto que se suscitó en el segundo semestre de 1881 entre el clero salvadoreño y el Consejo Superior de Instrucción Pública —en lo sucesivo CSIP— justifica el título del presente artículo. Durante este breve período, y contrario a la percepción tradicional de que la Iglesia representaba el conservadurismo y la defensa de los privilegios monárquicos y eclesiásticos frente a los nuevos valores de los Estados liberales, la Iglesia católica salvadoreña se defendió desde una postura liberal y con un asidero constitucional —el artículo 38 de la Constitución de 1880— que consagraba la libertad de enseñanza. Los opositores a la actividad educativa de la Iglesia, funcionarios del Gobierno del presidente Rafael Zaldívar², quisieron completar el nuevo modelo educativo excluyendo por completo a la curia de cualquier actividad docente, exceptuando teología, amparados en las facultades reglamentarias que la nueva normativa le había conferido al CSIP. Esta cruzada, que más que liberal era anticlerical, nos muestra los matices posibles en las posturas que sobre el tema educativo tuvieron políticos de corte liberal, como Luciano Hernández y Rafael Reyes, voceros en contra del ultramontanismo y promotores de la educación laica; y otros funcionarios también liberales, como Antonio J. Castro y el mismo presidente Rafael Zaldívar, quienes terminaron haciendo valer la libertad de enseñanza sin exclusiones de ningún tipo para el clero. Evidenciamos, entonces, un choque entre funcionarios liberales anticlericales y liberales, no necesariamente pro clericales, del Gobierno de Zaldívar por la libertad de enseñanza.

El presente artículo pretende, en primer lugar, hacer una revisión del régimen jurídico (Constitución Política, Estatutos Universitarios y Reglamento sobre Enseñanza Privada, Liceos y Colegios) existente en el año de 1881, momento en que se produce el intento por la completa separación de la curia salvadoreña de la actividad educativa; para establecer, posteriormente, la contradicción entre la prohibición establecida por el CSIP contra la Iglesia católica y la libertad de enseñanza garantizada por la Constitución de 1880, y que fuera debidamente señalada y discutida en el seno del CSIP, así como en otras instancias del Gobierno; y, finalmente, se plantean algunas conclusiones relativas al desenlace de este interesante debate que ocupó considerable tiempo y espacio en algunas publicaciones periódicas de la época.

1. El régimen jurídico educativo salvadoreño de 1881: ¿cuál era el lugar del clero, la escuela o el templo?

Para comprender los derechos y obligaciones que tenían los miembros del clero —al igual que otras personas vinculadas con la enseñanza— en 1881, es necesario hacer una revisión de las normas jurídicas aplicables a tal actividad en tres diferentes niveles. El primero de ellos, y el más importante, el artículo 38 de la Constitución Política de 1880, que recogió la libertad de enseñanza. El segundo nivel, los Estatutos Universitarios, también conocidos bajo el nombre de “Ley Universitaria”, que estableció el Consejo Superior de Instrucción Pública como la máxima entidad educativa en el país y la facultaba para autorizar a los profesores titulados a proporcionar enseñanza

2. Rafael Zaldívar nació en San Alejo, en 1834, y murió en París, Francia, en 1903. Médico de profesión, ejerció como presidente de la República en varias ocasiones (1876-1880, 1880-1884, 1884-1885). Antes de ser presidente, desempeñó los cargos de vicerrector de la Universidad de El Salvador, miembro del Consejo Superior de Instrucción Pública, secretario de los despachos de Instrucción Pública y Guerra, y presidente del poder legislativo. Estuvo vinculado políticamente al presidente Francisco Dueñas, y cuando este es derrocado debe exiliarse en Costa Rica. Su gestión pública es comúnmente calificada como liberal y anticlerical. Bajo su gobierno se produce la privatización de las tierras comunales e indígenas, y la extinción de las comunidades indígenas.

en privado, y para dictar el Reglamento a cumplirse en la enseñanza secundaria y superior recibida en los colegios y liceos de la República. Finalmente, y como tercer escalón normativo, nos referiremos con mayor detalle al Reglamento sobre Enseñanza Privada, Liceos y Colegios dictado por el Consejo Superior de Instrucción Pública el 4 de junio de 1881, en cumplimiento de las atribuciones establecidas en la Ley Universitaria antes mencionada³. El análisis de esta normativa nos permitirá comprender el trasfondo jurídico de la disputa que se produjo a partir de junio de 1881 entre el clero y el CSIP.

1.1. La Constitución Política de 1880⁴ y la “libertad de enseñanza”

Si bien la necesidad primordial por dictar un texto constitucional que reformase el de 1872 tuvo que ver con el deseo de reelección del presidente Rafael Zaldívar, esta oportunidad permitió reabrir el tema de la separación de la Iglesia y el Estado que ya había sido discutido en Constituciones anteriores (1864 y 1871-1872). Los textos de estas Constituciones, sobre todo la de 1871 produjo cambios que afectaron severamente a la Iglesia católica en lo relativo a la libertad de culto y de asociación, pues estableció, en su artículo 6, que “se tolera el culto público de otras sectas cristianas”⁵, iniciando el tratamiento constitucional de esta libertad (de culto). De igual manera, es en la Constitución de 1871 donde se plasma por primera vez la “libertad de enseñanza”, que, en su artículo 125, establecía:

Es libre la enseñanza secundaria y superior, pero estará sujeta a la vigilancia de la autoridad. Esta vigilancia debe extenderse á todos los establecimientos de enseñanza y educación sin

excepción alguna. La instrucción primaria en la República es uniforme, gratuita y obligatoria. Todo individuo puede enseñar y establecer escuelas ó colegios, siempre que reúna las condiciones necesarias de ciencia y moralidad. Los alumnos de estos establecimientos serán en todo tiempo admitidos á los grados literarios en la Universidad Nacional sufriendo los exámenes correspondientes.⁶

La anterior norma constitucional refleja el alcance que tendrían las autoridades civiles en materia educativa, así como hizo patente la preocupación del Gobierno por evitar discriminaciones hacia los alumnos que, proviniendo de establecimientos privados, intentaran ser admitidos en la Universidad Nacional. Por un lado, se estableció la libertad de enseñanza secundaria y superior, abriendo de esta manera la opción para fundar instituciones educativas laicas, frente a las tradicionales escuelas religiosas. Por otra parte, al sujetarla a la vigilancia del Estado, puso bajo control y supervisión la enseñanza impartida en las escuelas católicas, renuentes a cualquier control estatal de su actividad. El segundo inciso refleja que la libertad de educación comprendía no solo la posibilidad de establecer instituciones educativas laicas, sino también la facultad para que cualquier ciudadano, aunque no fuera religioso, pudiera impartir clases en las escuelas públicas o privadas. La parte final de este mismo artículo pretendió evitar las dudas sobre el reconocimiento de los grados académicos otorgados por las escuelas laicas, a la hora de acceder a la educación universitaria. El objeto de tal reconocimiento era prevenir cualquier acción limitativa al acceso a la educación universitaria por parte de las autoridades eclesiásticas que estuviesen al frente de la Universidad Nacional, en defensa de la libertad de ense-

3. “Universidad Nacional: Consejo Superior de Instrucción Pública”, *Diario Oficial*, n.º 203, tomo 11, sábado 3 de septiembre de 1881, pp. 210-211.
4. *Cfr.* “Constitución Política de la República de El Salvador”, *Diario Oficial*, n.º 46, tomo 8, domingo 22 de febrero de 1880, pp. 183-189.
5. Gallardo, R., *Las Constituciones de El Salvador. II Derecho Constitucional Salvadoreño*, Madrid, 1961, p. 388.
6. *Ibid.*, p. 418.

ñanza. Esto contrastaría con las preocupaciones del Consejo Superior de Instrucción Pública en 1881, que, al regular la enseñanza privada secundaria y superior, intentó excluir completamente al clero salvadoreño del ejercicio de la libertad de enseñanza, violando la disposición constitucional. Planteados estos antecedentes necesarios, procedamos a los debates tras la Constitución de 1880 y la “libertad de enseñanza”.

Durante el mes de enero de 1880, el *Diario Oficial* publicó un documento titulado “Consideraciones sobre el proyecto de Constitución últimamente publicado”, en el cual Antonio J. Castro⁷, por entonces subsecretario de Instrucción Pública y autor del documento, siguiendo su “modo de ser actual y su razón liberal”, expuso a los lectores sus consideraciones sobre las disposiciones que estaban siendo discutidas por los diputados constituyentes de 1880⁸. El texto de la disposición relativa a la libertad de enseñanza, y que en el proyecto era el número 41, expresaba lo siguiente: “La enseñanza es libre, pero para optar á los títulos universitarios y profesionales se observarán las prescripciones de los Estatutos universitarios y demás leyes de la materia”⁹. Sobre el particular, Antonio J. Castro consideraba que

en una ley fundamental debe consignarse el principio y nada más. Es un axioma jurídico que todo principio debe ser interpretado por una ley secundaria que lo desarrolle sin contrariarlo, porque de otra manera matamos el principio mismo. Si sujetamos á los Estatutos expresamente la existencia del principio tal cual el

proyecto lo prescribe, consignamos una ilusoria libertad, es decir, asesinamos *la conquista más preciosa de los tiempos que corremos*.¹⁰

Sin entrar ahora a valorar los argumentos jurídicos del abogado Antonio J. Castro, y que parecen atender más a una preocupación por la vida autónoma de la “libertad de enseñanza” sin sujeción a otra norma secundaria, la redacción definitiva de entonces cambió sustancialmente, y fue la siguiente:

Art. 38. La enseñanza es libre en la República, y la primaria gratuita y obligatoria. El Poder Ejecutivo tiene la dirección de la enseñanza costeadada por la Nación, pudiendo al efecto dictar los estatutos y demás leyes que la reglamenten. Así mismo le corresponde la suprema inspección sobre todos los establecimientos de instrucción pública aún cuando no sean sostenidos con fondos nacionales.¹¹

Existen, entre el proyecto de texto (artículo 41) y el artículo 38 antes citado, algunas diferencias que vale la pena analizar. En primer lugar, se ratifican la gratuidad y obligatoriedad de la educación primaria. Y en segundo término, se atribuyen inequívocamente tres facultades al poder ejecutivo: (a) la dirección de la enseñanza pública (costeada por el Estado); (b) la regulación, vía leyes y reglamentos, de la enseñanza; y (c) la suprema inspección de los establecimientos (escuelas, colegios y liceos), sin distinción de quién los mantuviese económicamente. Hubo, pues, entre el texto del proyecto (artículo 41) y el artículo 38 aprobado, diferencias que justifican pensar en una preocupación de parte

7. Antonio J. Castro (1845-¿?). Ejerció entre otros cargos públicos los de juez, ministro de Instrucción Pública y magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Es considerado como uno de los iniciadores y promotores de la revolución de ideas del Estado salvadoreño. Ver García, M. A., *Diccionario histórico-enciclopédico de la República de El Salvador*, tomo 11, San Salvador: Imprenta Nacional, 1948, p. 506.

8. Castro, A. J., “Consideraciones sobre el proyecto de Constitución últimamente publicado”, *Diario Oficial*, números 9, 10, 11, 12, 13, 14, tomo 8, del 10 al 16 de enero de 1880, pp. 35, 39, 45-46, 50, 51-52, 57-58.

9. *Ibid.*, *Diario Oficial*, n.º 11, tomo 8, martes 13 de enero de 1880, p. 46.

10. *Ibid.*, La cursiva es nuestra. Llama mucho la atención el uso del lenguaje utilizado para referirse a la libertad de enseñanza como la “conquista más preciosa”, lo que proporciona una idea de la importancia que tenía la laicización de la educación en el período de Zaldívar.

11. Gallardo, R., *Las Constituciones de El Salvador*, op. cit., p. 462.

de los más altos funcionarios del Gobierno de Zaldívar por garantizar su poder para someter a los establecimientos privados de carácter religioso cuyo financiamiento no controlaban.

Si bien la disposición constitucional no estableció restricciones de ninguna clase en el ejercicio de la libertad de enseñanza, es decir, que tanto seglares como religiosos podían fundar establecimientos y dictar cátedras, algunos funcionarios del Gobierno de Zaldívar, en particular Luciano Hernández¹² y Rafael Reyes¹³, convirtieron la facultad del poder ejecutivo para regular la enseñanza privada en una batalla por la separación total y definitiva de la curia salvadoreña de la labor educativa. Como veremos más adelante, a través del Reglamento de enseñanza privada, impulsaron un proyecto de laicización educativa de corte francés, en perfecta consonancia con los proyectos de leyes Ferry sobre educación que se discutían simultáneamente en ese país europeo¹⁴.

El mismo subsecretario de Instrucción Pública, Antonio J. Castro, había advertido ya del riesgo que representaba el querer subordinar la libertad de enseñanza a una norma secundaria, que la desarrollase hasta el punto de contrariarla. Así, Castro se vio obligado a

intervenir, y su actuación fue decisiva para la protección de la libertad de enseñanza.

1.2. Los Estatutos Universitarios o la “Ley Universitaria”

En la edición del martes 19 de octubre de 1880 del *Diario Oficial*, aparecen publicados los nuevos Estatutos Universitarios, que tenían por objeto dotar a la Universidad de El Salvador de personalidad jurídica y establecer el marco regulatorio aplicable para sus actividades educativas. En el capítulo 3.º del artículo 9 de dichos Estatutos, se establece el Consejo Superior de Instrucción Pública, en el que descansa la función de gobierno de la Universidad¹⁵. Las atribuciones del referido Consejo están contenidas, principalmente, en el artículo 20 de los Estatutos, y en sus incisos 8, 9 y 10, literalmente, faculta al Consejo para:

Art. 20. 8. Conocer de las solicitudes sobre fundación de establecimientos de enseñanza secundaria y superior, concediendo la licencia siempre que el solicitante reúna las condiciones de instrucción y moralidad que se requieren (...) 9. Autorizar á los profesores titulados para dar en privado la enseñanza secundaria ó profesional, sujetándolos á las formalidades y requisitos que aseguren el fiel cumplimiento

12. Luciano Hernández nació en Sensuntepeque el 18 de enero de 1835. Se doctoró en Derecho en la Universidad de El Salvador y durante su vida pública ejerció diversos cargos, entre los que destacan ministro de Instrucción Pública, auditor general de Guerra, subsecretario de Relaciones Exteriores, rector de la Universidad de El Salvador, y enviado extraordinario y ministro plenipotenciario ante varios Gobiernos. Entre sus condecoraciones se incluyen las Palmas de Oro del Ministerio de Instrucción Pública y Caballero de la Legión de Honor del Gobierno de Francia. Ver Pérez Marchant, B., *Diccionario biográfico de El Salvador*, Nueva San Salvador: Escuela Tipográfica Salesiana, 1937.
13. Rafael Reyes nació el 18 de junio de 1847 y falleció el 8 de enero de 1908. Se desempeñó como funcionario en las siguientes instituciones gubernamentales: Subsecretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría Particular de la Presidencia, Gobernación Departamental de San Salvador, Juzgados de 1.ª Instancia y Alcaldía Municipal. Además, fue miembro de varias comisiones de legislación, director de la Escuela Normal, redactor del *Diario Oficial*, y ejerció varios cargos diplomáticos. Fue condecorado como comendador de la Legión de Honor y con las Palmas de Oro de la Instrucción Pública del Gobierno de Francia.
14. Para 1898 se copió al pie de la letra el currículum de estudio de enseñanza secundaria que se impartía en Francia. Ver Aguilar Avilés, G. y Lindo-Fuentes, H., *Un vistazo al pasado de la educación en El Salvador. El sistema escolar en El Salvador en el siglo XIX*, San Salvador: Fepade, 1995, p. 81.
15. El art. 7, inciso 1, de los Estatutos señala: “El Gobierno de la Universidad será ejercido por una Junta denominada Consejo Superior de Instrucción Pública, cuya organización y atribuciones se determinan en esta ley...”. Ver “Estatutos Universitarios”, *Diario Oficial*, n.º 240, tomo 9, martes 19 de octubre de 1880, p. 873.