

**Lectura y aplicación de Ley de Educación Común (1420).
Una aproximación a las disputa de las Sociedades Populares de Educación
laicas y los grupos católicos, 1880-1930**

Alejandro Herrero

1. Introducción

Según el artículo 5° de la Constitución Nacional promulgada en 1853 y reformada en 1860, las provincias están obligadas a crear y sostener el sistema de instrucción primaria. Por eso, las leyes de educación común se promulgan, por ejemplo en Buenos Aires en 1875¹.

Pero a fines de 1870 y comienzos de 1880 se produce un hecho nuevo: la ciudad de Buenos Aires se transforma en Capital Federal, y el territorio al norte de la provincia de Santa Fe y al sur de la Provincia de Buenos Aires es sometido por el ejército nacional. Desde ese momento, el Estado argentino tiene bajo su gobierno la Capital Federal y los llamados territorios nacionales, los cuales no eran contemplados en la Constitución. Esta nueva situación obliga al Estado nacional a promulgar una ley de educación común que legisle sobre la instrucción primaria en estas nuevas jurisdicciones bajo su dominio².

El proyecto de ley de educación común que se presenta al congreso en 1883, reproduce casi calcada la ley promulgada en Buenos Aires en 1875: se estipula la obligatoriedad, la gratuidad y la enseñanza religiosa en las escuelas. Los debates en el congreso nacional cambiaron algunos artículos, uno de ellos fue eliminar la

¹Alejandro Herrero, “Una aproximación a la historia de la educación argentina entre 1862 y 1930, en los niveles primario y secundario”, en Daniel Toribio (Director), *La universidad Argentina. Miradas sobre su evolución y perspectivas*, Bs. As., Ediciones de la Universidad Nacional de Lanús, 2010: 37-91.

²Fernando Martínez Paz, “Enseñanza primaria, secundaria y universitaria (1862-1914)”, en: *Nueva Historia de la Nación Argentina. La configuración de la república independiente (1810-1914)*, t. 6, Bs. As., Planeta, 1997, pp.284-285.

enseñanza religiosa y establecer la neutralidad. Vale decir, no se usa ni la fórmula enseñanza religiosa ni la fórmula enseñanza laica.

2. Recepción de la ley

Ahora bien: ¿cómo leyeron los estudiosos esta ley?

Carlos Escudé en su libro *El fracaso del proyecto argentino*, plantea que existió en la dirigencia del siglo XIX una política de gobierno liberal de la mano de Sarmiento y de Alberdi, y esto se puede apreciar, en el terreno de la instrucción pública, en la ley de Educación Común 1420, promulgada en 1884.

Para avalar su afirmación ofrece un pasaje de *Bases* de Alberdi: “la patria no es el suelo”. Y da una definición de liberalismo donde señala y subraya una cuestión central de esta ideología de gobierno: el individuo está por encima del Estado, y por lo tanto, la idea de patria de Alberdi legítimamente se encuadra en la ideología de gobierno de liberal³.

Es difícil coincidir con Escudé, puesto que en la *Bases* se habla de un poder ejecutivo fuerte, de un presidente que es un monarca con máscara republicana dice Alberdi de modo expreso, es decir, un poder ejecutivo que es tan poderoso que lesiona la noción liberal de la división equilibrada con los otros dos poderes. El gobierno mínimo, concepto básico de liberalismo, es lesionado expresamente en *Bases*.

Pero lo que más me interesa subrayar es que este estudio asocia la ley 1420 con el liberalismo. Esta afirmación se puede leer en Escudé, pero también en otros estudios como el libro clásico de Néstor Auza liberales y católicos, entre otros. Sobre este punto me quiero detener.

Cuando se lee el proyecto de ley presentado al Congreso, se puede constatar que se trata de una ley republicana: se habla, en primer lugar, de la obligatoriedad. Los padres o tutores están obligados a enviar a sus hijos a la escuela, y el Estado para garantizar esta obligatoriedad debe ofrecer la gratuidad. Obligatoriedad y gratuidad, en el proyecto de ley van de la mano. De este modo, se lesionan dos veces la noción del gobierno mínimo y del Estado no invadiendo el espacio de libertad del

³ Carlos Escudé, *El fracaso del proyecto argentino*, Bs. As., Di Tella, 1990: 4-38.

individuo. Primero se lesiona la libertad del individuo porque lo obliga, le dice qué tiene que hacer y si no lo hace queda fuera de la ley y es castigado. Y segundo, porque en toda sociedad liberal los problemas los resuelve la propia sociedad civil, los propios individuos y no el Estado que según esta ley está obligado a garantizar escuelas gratuitas e invertir sus recursos económicos.

Para decirlo de una vez: se trata de una ley que viene a dar respuesta a los problemas de un gobierno republicano: debe formar ciudadanos y argentinos que sepan cuáles son sus derechos y obligaciones puesto que viven bajo instituciones republicanas.

Se establece un mínimo de materias obligatorias con este fin: historia y geografía argentina, el estudio de la constitución nacional, las instituciones del país y la enseñanza religiosa. Sobre este último aspecto, el proyecto dice: “Declárase necesidad primordial la de formar el carácter de los hombres por la enseñanza de la religión y las instituciones republicanas”.

Este mínimo de instrucción lesiona, obviamente, la libertad individual. No se estudia historia, geografía, o constituciones de distintos países, sino la historia y la geografía argentina, la constitución argentina, es decir, no se va a discutir que sucedió en 1810, sino que se va a enseñar que hubo una Revolución, que los revolucionarios eran patriotas, etc., tampoco se discutirán si las leyes de la constitución, sino que la aprenderán para saber bajo que instituciones viven, y que de hecho la república federal es la mejor forma de gobierno. Este mínimo de instrucción condensado en varias materias no por objetivo que el educando reflexione, piensa por sí mismo, tenga una opinión, sino de aceptar lo que se les enseña.

Primera consideración: el proyecto de ley viene a responder problemas de un gobierno republicano y nada tiene que ver con la ideología liberal.

Tal como dije al principio, hay claras diferencias entre este proyecto (1883) y la ley que finalmente se promulga (1884), pero no hay que perder de vista que siempre el problema es dar respuestas a la formación de ciudadanos para las instituciones republicanas de la nación, ni los legisladores que pregonan el laicismo ni los que pregonan la enseñanza religiosa ponen en discusión este lado antiliberal del proyecto, sino que lo que discutirán sobre todo es la asignatura Moral y religión.

El duro debate en el recinto produce varios cambios, y solo quiero subrayar algunos de ellos. Primero: que se refuerza la formación del ciudadano con la asignatura Ejercicios militares, ausente en el proyecto de ley que habla de una materia denominada “Ejercicios gimnásticos”. Vale decir que para los legisladores no alcanza con que los educandos se formen como ciudadanos argentinos estudiando la historia y la geografía argentina o aprendiendo las instituciones y la constitución de la república, también deben saber usar las armas para defenderla cuando esté en peligro. Refuerza un aspecto republicano: un ciudadano, un soldado de la república. Segundo: se discute también la materia Moral y Religión, y se la reemplaza por Moral y Urbanidad. Se elimina la idea sobre la necesidad de formar el carácter del ciudadano con la enseñanza de la religión. Acotemos, además, que tampoco se sostiene una enseñanza laica, sino que sería neutral. Ni enseñanza religiosa ni enseñanza laica, se trata alude a una enseñanza neutra en este sentido.

He examinado, hasta aquí, la ley de educación común para subrayar que se trata de una respuesta a problemas de un gobierno republicano, por lo tanto, la cuestión que me interesa de forma particular en esta comunicación, la enseñanza religiosa y la enseñanza laica, se inscribe en una política de instrucción primaria que tiene por objetivo formar ciudadanos y patriotas que estén en condiciones de vivir bajo instituciones republicanas y, al mismo tiempo, estén formados y preparados para defender a la nación si fuese necesario. Quiero subrayar, antes de avanzar, una cuestión sustantiva: la ley establece que el Estado debe garantizar las escuelas abiertas gratuitamente, y los padres y tutores están obligados a que sus hijos estudien en estas sedes escolares, vale decir, que la enseñanza laica o la enseñanza religiosa cobra otro valor, puesto que en la aulas todos los niños y niñas estudiaran de una manera o de otra.

3. Historia de la recepción y los usos

Esta ley se promulga en el momento que los historiadores llaman de consolidación del Estado nación, es decir, cuando se ha creado una sociedad civil, un mercado de trabajo que ofrece los recursos necesarios al erario estatal para hacerse cargo de sus políticas de gobierno⁴. A su vez, en este momento los censos nacionales registran que el alto índice que analfabetos es un drama, calificativo que recorre los discursos de la dirigencia política que plantea el proyecto de ley de

⁴ Pablo Gerchunoff, Fernando Rocchi, y Gastón Rossi, *Desorden y progreso. Las crisis económicas argentinas, 1870-1905*, Bs. As., Edhasa, 2008: 3-159.

instrucción pública y se replica en los debates parlamentarios. Me pregunto, entonces, si esta ley que se propone dar respuesta a este drama y a la formación de ciudadanos se aplica. Pero algo más, para esta comunicación, necesito observar también cómo se ejecuta la ley 1420 en relación a la enseñanza religiosa y la enseñanza laica.

Existe una primera dificultad: los estudios en torno a la aplicación de la ley son escasos, apenas si tenemos algunas investigaciones sobre lugares puntuales y momentos específicos, y tampoco se trata de indagaciones exhaustivas sino más bien de exploraciones que intentan ofrecer un panorama.

Al examinar esta cuestión, tengo en mi haber algo a favor: soy investigador de la historia de la educación. En mis lecturas de fuentes del campo educacional he podido registrar, de manera abrumadora y de modo explícito, cómo los inspectores y los directores de escuelas hablan que la enseñanza es laica, por más que la ley no lo diga, pero se la aplica de ese modo. Esto lo observo en publicaciones oficiales y en publicaciones de educadores que escriben desde la sociedad civil. Esta observación se registra en los pocos estudios al respecto, sin embargo, también nos indican algunos matices que es necesario señalar. Vale decir, si bien no estamos en condiciones de escribir una historia sobre la enseñanza religiosa en Argentina, contamos con alguna información que nos ofrece al menos un primer panorama general hasta la década de 1930.

Se sabe, por algunos estudios, que en 1880 y 1890, los católicos sufren un retroceso a nivel nacional y en la provincia de Buenos Aires en el terreno educacional. Si en la década del 70 se promulga una ley de educación común en la provincia más poderosa de la república que establece la obligación de la enseñanza religiosa en las escuelas y si a su vez en 1883 se presenta un proyecto de ley donde se sigue la misma legislación bonaerense, se produce un notable cambio a partir de esa fecha: primero, tal como advertí, se promulga la ley en 1884 eliminando la enseñanza religiosa, y segundo, en la década de 1890 la provincia de Buenos Aires reforma su ley de educación común suprimiendo también la materia Moral y Religión.

Pero la situación no supone un triunfo definitivo para los laicos, porque en el segundo gobierno de Julio Argentino Roca (1898-1904), se habilita la creación de escuelas normales católicas.

La historiadora Lilia Bertoni afirma que

“En 1897 un decreto del presidente Roca incluyó las escuelas normales en el régimen ministerial de establecimientos incorporados y posibilitó que las congregaciones religiosas formaran maestros primarios lo que hasta ese entonces era funciones exclusivas de las escuelas normales del estado”⁵.

En esta misma línea, Teresa Artiaga, otra historiadora, nos informa que en 1900 el presidente Roca dicta un decreto por el cual tres órdenes franciscanas se hacían cargo de la enseñanza de los niños de comunidades indígenas, Wichí en el impenetrable chaqueño y Qom en Formosa. Pero no sólo formaban a los niños en la religión católica sino que aprovechando también todas las oportunidades que tenían para congregar a niños y adultos, impartían sus enseñanzas a todos⁶. Estos indicadores verifican que la imposición laica no era homogénea, y que el poder de los grupos católicos en los gobiernos no se había extinguido.

Los inspectores de escuelas son los funcionarios que hacen cumplir la ley de educación común. Raúl Díaz fue, sin duda, uno de los más destacados y el que más defendía y castigaba a las escuelas que no cumplieran con el mínimo de materias obligatorias y sobre todo con la enseñanza laica, puesto que si bien la ley habla de neutralidad, en sus informes defienden el laicismo en sede escolar⁷.

La mayoría de los inspectores fueron los impulsores de las escuelas populares, es decir, sedes educativas creadas y sostenidas por vecinos, por padres y estudiantes. Estas escuelas populares eran, en realidad, sostenidas por Sociedades Populares de

⁵ L. Bertoni, “¿Estado confesional o Estado laico? La disputa entre librepensadores y católicos en el cambio del siglo XIX a XX” en Bertoni y Di Previtello, *Conflictos en Democracia. La vida política argentina entre dos siglos*, Bs. As., Siglo XXI editores, 2009: 45-70.

⁶ Teresa Artieda, “Educación ¿común y laica? para la infancia indígenas en los Territorios Nacionales de Chaco y Formosa. 1900-1930”. *Historia de la Educación. Anuario SAHE*, 16, N. 1, 2015: 8-24.

⁷ María Nicoletti y Pedro Navarro Floria (2004) *Conflictos entre la educación estatal y la educación católica en la Patagonia de fines del siglo XIX: análisis del discurso del inspector escolar Raúl Díaz (1910)*. Colección de Historia de la Educación Argentina. T. I. Buenos Aires, Galerna, 2004: 45-67; y Teresa Artieda, “Educación ¿común y laica? para la infancia indígenas en los Territorios Nacionales de Chaco y Formosa...” cit., pp. 8-13.

Educación⁸. Mis estudios sobre estas sociedades desde fines del siglo XIX hasta la década del 30 me permitieron registrar que se trata de inspectores, docentes, vecinos de tendencia liberal o socialistas, y que tienen al laicismo como una de sus principales banderas. Se trata de actores que hablan desde cargos en el área educativa en los Estados provinciales y el Estado nacional y desde la sociedad civil con estas escuelas populares. Cuando digo liberal aludo a inspectores como Díaz, o a altos funcionarios como Estanislao Zaballos, Joaquín V. González, entre otros, y del lado socialista se puede contar la intervención del líder del partido socialista Juan B. Justo, o Alicia Moreu, solo para invocar algunos nombres. ¿Qué quiero subrayar? Que la ley 1420, establece la neutralidad, pero los funcionarios que la aplican como enseñanza laica en sus informes; y que además, la lucha de estos funcionarios se implementa desde sus funciones de gobierno como desde la sociedad civiles a partir de sus Sociedades Populares de Educación que creaban y sostenían escuelas populares laicas.

4. Consideraciones finales

No fue casualidad que en la década de 1930, cuando las asociaciones católicas y la Acción Católica Argentina logren sus objetivos en el sistema de instrucción pública, invocan a los socialistas y a estos liberales que he nombrado como sus principales enemigos. Desde las Sociedades de Educación formada por socialistas y liberales⁹ y desde las asociaciones católicas¹⁰ se produce una dura discusión pública

⁸ Alejandro Herrero, “El Director Urien y el inspector Berrutti. Una aproximación a la política de escuelas populares en la provincia de Buenos Aires, 1912-1914”, *Revista Perspectivas Metodológicas* (Maestría en Metodología de la Investigación Científica, Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Lanús, Remedios de Escalada) 19. 2019: 1-19; y Alejandro Herrero, “Los usos de Alberdi en el campo normalista. Sociedades de Educación y Escuelas Populares en Corrientes y Lomas de Zamora (1880-1920)”, *Revista Temas de Historia Argentina y Americana*, (Bs. As., UCA, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Historia Argentina y Americana) N. 27, enero-junio de 2019.

⁹ José Alfredo Ferreira, *La escuela laica*, Bs. As., Imprenta La Vanguardia, Sociedad Luz Universidad Popular, 1934; Narciso Márquez Narciso, *Ley fundamental de enseñanza laica*, Bs. As., Editorial Claridad, 1934; *Una campaña laica*, Bs. As., Imprenta La Vanguardia, Sociedad Luz Universidad Popular, 1934; Américo Ghioldi, *En defensa de la escuela laica*. Conferencia dada en el Salón de actos del Ateneo, el 9 de noviembre de 1935; y Ángel Giménez Ángel, *La inquisición en las escuelas*, Bs. As., La Vanguardia, 1934.

¹⁰ Osvaldo S. Pico, “El espíritu de la ley 1420”, *Monitor de la Educación Común* 53, N. 739, julio 1934: 32-39; Osvaldo S. Pico, “Resumen de la Obra realizada por el Consejo Nacional

en torno a la ley de educación común en la cuestión de la enseñanza laica o enseñanza religiosa.

Nuevamente como en la década de 1890, se produce un cambio tanto en la nación como en la provincia de Buenos Aires. El presidente del Consejo Nacional de Educación, Osvaldo Pico, plantea cambiar la ley 1420, pero como no tiene poder para lograrlo hace un nuevo intento que si tiene eficacia: plantea otra lectura de la ley, más precisamente afirma que no se entendió ni el espíritu de la ley ni el espíritu de los legisladores que la promulgaron que querían, según su opinión, la enseñanza católica. Su lectura y la aplicación de esa lectura tuvo un contexto favorable: primero, el gobernador Manuel Fresco hace una reforma educacional y establece de forma legal la enseñanza religiosa en las escuelas bonaerenses¹¹; y en segundo lugar, las asociaciones católicas invocan el caso de Buenos Aires para legitimar la lectura de Pico desde el Consejo Nacional de Educación y su aplicación en Capital Federal y en los Territorios Nacionales de la enseñanza católica.

Existe otra variable que es fundamental cuando analizamos la implantación de la enseñanza religiosa en las escuelas en Buenos Aires y en Capital y territorios nacionales, puesto que ni el Estado de Buenos Aires ni el Estado Nacional pueden

de Educación desde el 19 de noviembre de 1933 hasta el 1 de noviembre de 1937”, *Monitor de la Educación Común* 57, N. 779, 1957: 3-171; *La enseñanza católica en las escuelas*, Conferencias pronunciadas en el Teatro Coliseo de Buenos Aires en la Asamblea realizada por la Junta Arquidiocesana de la Acción Católica Argentina, Buenos Aires el 22 de diciembre de 1934, Bs. As., Acción Católica, 1935; D. Sarachaga, *La enseñanza religiosa en las prisiones*, La Plata, 1934; G. Franceschi, *La religión en la enseñanza*, Bs. As., 1940; *La enseñanza religiosa en las escuelas de la provincia de Buenos Aires. Fundamentos aducidos por el gobierno del Doctor Manuel A. Fresco para implantarla en cumplimiento de una cláusula constitucional. Los principios de la moral cristiana*, La Plata, Publicación oficial, 1937; *Reforma educacional de Buenos Aires*, La Plata. Taller de Impresores oficiales, 1937; Manuel Fresco, *La instrucción primaria en mi gobierno*, 1936-1940, La Plata, 1940; “Información Nacional. Demostración al Consejo Nacional de Educación de la Federación de Maestros y Profesores Católicos”, *Monitor de la Educación Común*, junio de 1937: 71-74; y Segundo Congreso Nacional de la Confederación Argentina de Maestros y Profesores Católicos, 1941.

¹¹ María Dolores Bejar, “Altars y banderas en una educación popular: la propuesta del gobierno de Manuel Fresco en la provincia de Buenos Aires (1936-1940)”, en *Mitos, altares y fantasmas. Aspectos ideológicos en la historia del nacionalismo argentino. Estudios/ Investigaciones* (Universidad Nacional de La Plata) N. 12, 1992.

establecer la obligatoriedad, es decir, no pueden sostener todas las escuelas necesarias, tampoco pueden brindar una buena educación dado que se les paga un sueldo muy magro a los docentes que por lo general abandonan sus cargos para dedicarse a otra actividad, o se les adeuda por la general varios meses de sueldos, además tampoco el Estado nacional o provincial pueden garantizar los establecimientos escolares puesto que la mayoría de las escuelas existentes alquilan sus locales, los estudiantes se educan en una situación de hacinamiento, o deben pasar de un local a otro puesto que no se pueden pagar los alquileres. Esto no es todo: tampoco el Estado nacional o provincial pueden establecer la gratuidad; los informes de los inspectores registran que los estudiantes, en la mayoría de los casos, deben pagar para que las escuelas logren sostenerse.

Para decirlo de una vez, la enseñanza laica y la enseñanza religiosa se implantan en un sistema de instrucción primaria que por ley debe ser obligatoria y gratuita, pero de hecho nunca lo fue, ni a fines del siglo XIX ni en las primeras tres décadas del siglo XX (Capital Federal, puede ser la excepción). Dicho de otro modo: El alto índice de analfabetos, registrados en los distintos censos nacionales, era leído como un drama por la dirigencia del país en 1880 y en la década de 1930, tal como se puede leer en los diversos discursos en el campo educativo, en voces de la sociedad civil y de los gobiernos nacionales o provinciales, es decir, el Estado nación y los Estados provinciales, según los historiadores estaba consolidado desde fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, sin embargo, en el sistema de instrucción primaria no se verifica.

Recibido: 31/10/2019
Aceptado: 15/12/2019

