

Fall
34:37
6

088/7

34:37
6



MINISTERIO DE JUSTICIA

E INSTRUCCION PUBLICA

El Proyecto de
Ley Nacional de Educación Común
e Instrucción Primaria, Media y Especial

Consideraciones y Comentarios

por

María Elina R. B. de Demaría



Buenos Aires
1940

INV	008817
SIG	1011 34:37
LIB	6

El Proyecto de
Ley Nacional de Educación Común
e Instrucción Primaria, Media y Especial

Consideraciones y Comentarios

EL PROYECTO DE LEY NACIONAL DE EDUCACION COMUN E INSTRUCCION PRIMARIA MEDIA Y ESPECIAL

La Comisión de Instrucción Pública de la Cámara de Diputados de la Nación, dió a conocer en septiembre de 1939 un plan de trabajo a fin de iniciar el estudio definitivo del Proyecto de Ley Nacional de Educación Común e Instrucción Primaria Media y Especial, enviado por el Poder Ejecutivo al Honorable Congreso Nacional el 28 de agosto de 1939.

El estudio que presento, responde a los tópicos expuestos en dicho plan a los que agrego consideraciones sobre algunos aspectos importantes del Proyecto de Ley, que representan la base del organismo escolar y tienen sus trascendentes proyecciones sobre la cultura y el bienestar del pueblo de la Nación Argentina.

TOPICOS DESARROLLADOS

- A) Nacionalización de los principios que sustentan la enseñanza primaria.
- B) Aspecto constitucional del problema que plantea.
 - 1) Antecedentes.
 - 2) Acción de leyes nacionales en Provincias y alcance del Proyecto de Ley Nacional de Educación Común.
 - 3) Consideraciones generales y conclusiones.
- C) La división en dos ciclos de la enseñanza primaria y media: su enlace.
 - 1) La división en ciclos de la enseñanza primaria.
 - 2) La división en dos ciclos de la enseñanza media
 - 3) Enlace de la enseñanza primaria y media.

El Congreso de la Nación al marcar las directivas que deben regir en todos los órdenes de la educación pública argentina, afirmará el pensamiento de Urquiza, Sarmiento, Avellaneda y Pellegrini.

La instrucción general, fuerza es comprenderlo, abarca todos los ciclos de la enseñanza, los que han de vincularse, estableciendo una debida correlación entre los planes de instrucción primaria, media o especial, teniendo presente el proceso evolutivo de la infancia a la adolescencia en sus intereses, desarrollo mental y físico y formación del carácter.

La instrucción primaria, como bien lo afirma el autor del Proyecto de Ley, «exige tanto más que la media o superior un régimen que dé unidad y establezca principios similares en todo el país.

La formación de la inteligencia, como la del corazón y del carácter, no deben admitir la diversidad de influencias, ni en el orden de dogmas ni creencias ni de idiomas, impuestos por situación de privilegio o regímenes particulares; como tampoco cabe la diversidad en la organización escolar y su reglamentación e implantación de métodos y sistemas que contraríen nuestra tradición democrática y republicana y que se opongan a las ideas y sentimientos del carácter nacional.

La organización argentina en su evolución institucional ha ido demostrando el valor del precepto constitucional de delegar en la Nación, como atribución del Congreso, el dictar planes uniformes de educación pública.

Todos los fundamentos para la apreciación de este concepto tienen sus antecedentes en las notas 1, 2, 17, 19, 21, 29 y 30 del Proyecto de Ley Nacional y arrancan desde la Constitución del 1819 y del pensamiento de Alberdi.

La opinión de Estrada a la que se hace referencia en nota 2 sostiene la facultad del gobierno nacional de «Vigorizar el movimiento industrial y educacionista de la República», agregando que «las necesidades perentorias de los pueblos deben ser un objeto de preferencia para los gobiernos y que, cuando su acción es deficiente, el Estado General, debe suplirlas, auxiliando el esfuerzo de las corporaciones en ese sentido o reemplazándolas cuando no existan».

El doctor Coll, cita la circunstancia de que en 1820 cuando las provincias rompieron el vínculo de unión política, al dictarse sus Estatutos provisorios o Constituciones, casi sin excepción, copiaron los preceptos de la Constitución Nacional, transcribiendo el inciso que atribuye al Congreso «la facultad de dictar planes de instrucción general, lo que probaría que en éstos, hallábase comprendida la primaria, que por cierto, nadie hubiera pensado excluir...».

D) La implantación del Liceo. — El Bachillerato. — Las escuelas normales (Cursos del magisterio primario anexos a los Liceos). — Cursos especiales o de especialización.

- 1) La implantación del Liceo.
- 2) El Bachillerato.
- 3) Las Escuelas Normales (Cursos del magisterio primario anexos a los Liceos).
- 4) Cursos especiales o de especialización.
 - a) Magisterio rural.
 - b) Estudios de oficios y profesionales.
 - c) Estudios politécnicos industriales.
 - d) Estudios comerciales.
 - e) Maestras de Jardines de Infancia.
 - f) Profesorados de Instrucción Media y Especial.
 - g) La instrucción artística.
 - h) Conservatorio Nacional de Música y Arte escénico.
 - i) La instrucción especial para deficientes mentales o de los sentidos.

E) Formación del profesorado.

F) Estudio especial de la enseñanza media. — Definición de su objeto.

G) Legislación comparada.

H) Estatuto del magisterio.

1) Del Estatuto del Magisterio Primario.

2) Estatuto del Magisterio de Enseñanza Media y Especial.

I) Aspecto financiero de los proyectos.

APENDICE

- a) Del gobierno escolar de la Nación.
- b) Del gobierno de la instrucción media y especial.
- c) Asistencia social al escolar.
- d) Fomento de la instrucción pública.
- e) Formación del espíritu nacional.

de instrucción primaria en lugares rurales; el 27 con las casas-hogares y escuelas-hogares donde las necesidades de la población lo reclamen y de acuerdo con las autoridades provinciales; el 29 con la ayuda social al niño necesitado y el sostenimiento y provisión de escuelas; y el 30 con la condición de que la provincia favorecida debe asegurar la educación primaria destinando a ese objeto, por lo menos el 20 % de sus rentas.

Todo este aporte de la Nación en provincias, apoyado en un precepto constitucional bien entendido, no tiene alcance dissociativo ni excluyente para la superintendencia directa de las provincias en el gobierno escolar. No significa tampoco que paulatinamente vayan renunciando al derecho y al deber de organizar, sostener y dirigir la educación de su población escolar.

La cooperación económica de la Nación, su influencia orientadora sobre la base de principios sanos, generosos y de bien público, no es absorción de derechos constitucionales ni invasión de jurisdicciones.

Las provincias, divisiones territoriales políticas, con características de ambiente, producciones, clima, tradiciones, costumbres y cultura, tienen intereses comunes desde que la vida colectiva y los medios de comunicación establecen el intercambio de las fuerzas sociales, de toda índole, que atenúan sus diferencias.

Los pobladores se aproximan económica, política y socialmente, en el surco que se abre, en el camino que conduce, en la industria que se extiende, en el trigal que avanza, en la máquina que acelera el tiempo y en la voluntad del hombre que es afirmación y solidaridad cuando ama a su tierra y pone al servicio de la patria su capacidad de acción y de pensamiento.

El Proyecto de Ley Nacional tiende a mantener ese ritmo vital en un clima propicio de temperatura institucional que afirme el civismo y eleve la condición moral y cultural de toda la población.

Es evidente que el sostenimiento regular de las escuelas de las provincias, se ha ido debilitando y acusa un desnivel entre las escuelas nacionales y provinciales.

En 1936 los maestros de Santiago del Estero declarados en huelga por falta de pago de varios meses y actualmente los de Corrientes, que han debido recurrir al Gobierno de la Nación en demanda de sus intereses lesionados; han suscitado un angustioso problema económico, político y social en desprestigio de sus respectivos gobiernos provinciales y de administración escolar.

**A) NACIONALIZACION DE LOS PRINCIPIOS QUE SUSTENTAN
LA ENSEÑANZA PRIMARIA**

El Proyecto de Ley Nacional de Educación Común presentado por el actual Poder Ejecutivo de la Nación, sustenta principios fundamentales para la enseñanza primaria y extiende su alcance a todo el territorio de la Nación.

Creo necesario aclarar el contenido de algunos artículos que concurren a sostener dichos principios.

El artículo 13 mantiene el texto completo del art. 1.º de la Ley N.º 1.420 del año 1884 y reconoce los «principios inmovibles» de su enunciado, «que responden a la finalidad invariable de la educación común y a la función de la escuela», «favorecer y dirigir simultáneamente el desarrollo moral, intelectual y físico de todo niño de cuatro a catorce años».

El artículo 3.º en su inciso A) expresa que la educación primaria estará dividida en dos ciclos: infantil y elemental, impartida en escuelas urbanas y rurales.

El artículo 16 completa este principio concretando que el ciclo infantil comprende a niños de cuatro a siete años que podrán concurrir a los Jardines de Infancia y que el ciclo elemental estará dividido en cinco grados para niños de siete a catorce años de edad; pudiendo admitirse en las escuelas rurales o en localidades donde no haya escuelas para adultos, a menores hasta la edad de dieciocho años. Se establece como edad de obligación escolar los siete años y se aclara que «si un niño de esa edad asiste regularmente a un Jardín de Infancia y por razones inherentes a su personalidad no conviene pasarlo a Primer Grado elemental, se le considerará cumplida la obligación escolar durante ese año, quedando habilitado para ingresar al siguiente ciclo elemental».

Los Jardines de Infancia, no obstante estar esbozados en la Ley N.º 1.420 y haber surgido de la inspiración del Ministro Wilde a su regreso de Estados Unidos, después de haber comprobado la eficacia de sus resultados, fueron desapareciendo en el orden oficial, subsistiendo actualmente muy contados en la Capital y en Provincias.

El Proyecto de Ley del Ministro doctor Coll, implanta los Jardines de Infancia como una necesidad social que, sin hacerla obligatoria, se hace imperativa, donde las circunstancias de ambiente la reclamen.

La población de infantes de cuatro a siete años tiene, en nuestro país, sus características propias de vivacidad temprana, de inquietud de actividad, de intuición rápida, concordantes, en la mayoría de los casos, con constitución física adecuada a

Las estadísticas de 1933 y 1934 dan en Jujuy 112 escuelas nacionales y 75 escuelas provinciales y en La Rioja 194 nacionales por 25 provinciales.

De una autorizada información de 1938, recojo los siguientes datos:

«De las 3615 escuelas nacionales que funcionaron en 1937 en las provincias; 392 son escuelas urbanas, 286 suburbanas y 2937 rurales. De estas últimas, 847 son del tipo de un maestro-director, con un total de 37.235 inscriptos, lo que da un promedio de cuarenta y cinco alumnos por escuela».

«Es interesante, se agrega, considerar las cuestiones que suscitan estas clases de escuelas, que son las que llevan con la bandera argentina el alfabeto a los lugares despoblados, penetrando en esteros, malezales, bosques y montañas, mostrándonos en relieve, las dificultades reales con sus causas y justificativos de nuestro difícil problema del analfabetismo». (Del doctor Angel Acuña, en la Facultad de Filosofía y Letras el 8 de septiembre de 1938).

Todos estos datos informativos revelan que lo fundamental es llevar la escuela nacional o provincial, donde las necesidades de la población y de las zonas incultas lo requieran, y recibir al niño analfabeto para devolverlo elemento capacitado al medio social.

El Proyecto de Ley Nacional contempla estas necesidades y las resuelve, en muchos de sus artículos, con criterio práctico ajustado al control necesario.

Los artículos 20, 21, 22, 23, 24, 27, 29, 30 y 49, inciso 16, se ocupan de lo pertinente.

Destaco el artículo 23 porque interpreta la ley Láinez llevando las escuelas nacionales adonde se haga imperiosa su instalación por falta de escuelas provinciales, concretando: «en lugares apartados más de cinco kilómetros de ciudades o pueblos o de otra escuela provincial».

3) CONSIDERACIONES GENERALES Y CONCLUSIONES

La intervención de la Nación en provincias que establece el Proyecto de Ley Nacional, no significa un cercenamiento de atribuciones ni una invasión de jurisdicción.

Al nacionalizar la escuela primaria se da al estado político provincial un orden social organizado asegurando, como función primordial, la educación común.

El proyecto de Ley Nacional responde a este propósito en los siguientes artículos: el 1.º y el 2.º que sustentan principios y normas generales dictando planes de estudios; el 3.º que establece órdenes de los mismos; el 23 con la creación de escuelas

su desenvolvimiento y desarrollo. El niño de esa edad y condiciones, necesita desplegar sus actividades, educar sus sentidos, orientarse en el interés y la atracción y ponerse en contacto con las cosas, en la curiosidad bien dirigida y en el despertar de sus afectos e inclinaciones.

El Jardín de Infancia que propone nuestro actual Ministro y a cuya feliz iniciativa debemos la implantación de institutos modelos en ese orden, tendrá por objeto: preparar la inteligencia del niño en la iniciación de ramos instrumentales, educar los sentidos, despertar sentimientos, disciplinar la conducta y crear hábitos, en un ambiente de afecto, alegría e interés. Es así como, los Jardines de Infancia, no deben interpretarse como de enseñanza pre-escolar, sino como de *iniciación* de la enseñanza primaria, desde que al educar sus sentidos se instruye en el conocimiento e inicia sus aprendizajes pudiendo ingresar al Primer Grado, probablemente, sabiendo leer y escribir.

El ciclo elemental reducido a cinco grados con el mínimo de instrucción obligatoria para todas las escuelas de la República, facilita un plan de enseñanza y de trabajo más simplificado y que será mejor cumplido.

Los seis o siete grados que hasta hoy existen en escuelas nacionales o provinciales, cumplen un trabajo abrumador y no siempre productivo. Los cinco grados disminuirán la deserción escolar de los niños que llegan a Tercer Grado y dejan incompleto el ciclo primario.

Por otra parte, con la aplicación de programas sencillos de base uniforme, pero con el matiz de orientación y aprendizajes adaptados al medio, el niño saldrá de la escuela primaria con hábitos y disciplinas formativas de su personalidad, fortalecido física y moralmente para proseguir actuando en el medio social, urbano o rural, que sus condiciones de vida se lo permitan, sin que se malogre la acción educativa recibida en la escuela.

El artículo 17 comprende el mínimo de instrucción obligatoria abarcando materias instrumentales, nociones generales, manualidades y educación física, concordando con el artículo 6.º de la Ley N.º 1.420.

El artículo 18 propone para el desarrollo del plan sistemático de las materias consignadas en el artículo anterior, programas sintéticos y métodos apropiados para revelar y desenvolver las aptitudes del niño. Se aclara este contenido con la nota 19 que admite las diferencias que exijan la aplicación de los programas en la adaptación a los medios rurales o a las características regionales. Este propósito no desvirtúa los

del año 1897. Por estas leyes, la Nación contribuye en las provincias a facilitar los gastos de sus presupuestos escolares, siempre que destinen a ese fin, el diez por ciento de sus rentas generales. Este beneficio se hace sobre los datos que suministran las provincias sobre las escuelas, alumnos, maestros, población escolar y organización de la administración de la enseñanza.

La Nación, por intermedio del Consejo Nacional de Educación, efectúa los pagos del subsidio y de acuerdo a las cláusulas expresas en la ley. La aplicación de la subvención ha tropezado con dificultades por la falta de puntualidad en la sanción de los presupuestos provinciales, por inconvenientes de la administración de recursos en provincias, o por causas que han tratado de subsanarse y que se contemplan en el actual Proyecto de Ley Nacional.

La ley 4.874 concilió el deber constitucional de las provincias con el esfuerzo concurrente de la Nación, al introducir las escuelas nacionales en sus territorios. El objeto fué favorecer y asegurar la instrucción primaria que languidecía sensiblemente, en las jurisdicciones provinciales. Esta ley, conocida con el nombre de ley Láinez, en razón de escrúpulos constitucionales, fué juzgada invasora, pero no representó en su espíritu, más que un sano propósito de contribución y auxilio. En su enunciado consigna:

«El Consejo Nacional de Educación procederá a establecer directamente en las provincias que lo soliciten, escuelas elementales, infantiles, mixtas y rurales, en las que se dará el mínimo de instrucción establecido en el artículo 12 de la ley 1.420 del 8 de julio de 1884».

La ubicación de las escuelas estaría determinada por el porcentaje de analfabetos de las localidades donde, a juicio de las provincias, fuera más conveniente establecer las escuelas.

Se fundaron los establecimientos, no donde la ley los propiciaba, sino dentro de la esfera de influencia de los establecimientos provinciales.

Desde 1906 el número de escuelas provinciales disminuye. Se produce su estancamiento, junto al acrecentamiento de las escuelas Láinez.

Se hizo evidente la despreocupación o indiferencia de los gobiernos de provincias, en asegurar el precepto constitucional del artículo 5.º

Con excepción de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza, en las demás provincias apenas alcanzaron sus escuelas, a la mitad cuando no al tercio, de las nacionales establecidas en su jurisdicción.

En Jujuy y en La Rioja, la enseñanza primaria es, en sus tres cuartas partes costeada por la subvención nacional.

fundamentos de un plan sistemático, necesario como instrumento básico de conocimiento y aprendizaje.

En «las instrucciones breves, claras y precisas», según se expresa en el artículo 18, caben las indicaciones de carácter general que guíen al maestro, para que, sin apartarse de las líneas generales y de lo fundamental de los programas a cumplir, sepa interpretar, con libertad e independencia, la orientación que ha de dar a cada asignatura. La mejor guía de la enseñanza es la formulación de temas básicos, y de un programa de actividades y prácticas formativas de todo orden: intelectuales, manuales, y de educación física que se adapten al medio, a la condición del alumnado y a la finalidad determinada en el artículo 15.

El artículo 19 reproduce el artículo 8.º de la Ley N.º 1.420 en lo que se refiere a la enseñanza religiosa en las escuelas públicas. Sustenta el principio de la enseñanza laica, aspecto considerado en históricas jornadas legislativas del año 84 y que ha vuelto a suscitarse en diversos congresos de educadores, pero cuyo triunfo ha correspondido desde un principio, al pensamiento liberal sustentado por talentosos legisladores.

Se deja librada a la familia y a la Iglesia la propaganda de sus convicciones; y a la escuela, la función educativa esencial y neutral.

El artículo 31 dice: «La instrucción primaria es obligatoria en el ciclo elemental, gratuita, dada conforme a los principios de la higiene y orientada hacia la formación del carácter nacional». La gratuidad no exime de pagar matrícula a los padres que por su condición económica están obligados a costear la educación de sus hijos en cumplimiento de los deberes de patria y potestad».

La obligación escolar es principio que estableció hace más de cincuenta años la Ley N.º 1.420. No obstante, a través de media centuria y del aumento de población, el analfabetismo creciente y la deserción escolar, cuyas causas no son siempre la indiferencia y la ignorancia, sino la miseria y las faltas de medios para acercarse a la escuela y la ausencia de ésta última en lugares apartados; plantean angustiosos problemas que el Proyecto de Ley ha contemplado en sus diferentes aspectos y que se han subsanado, en parte, con la creación de la Comisión Nacional de Ayuda Escolar, cuyo servicio social lleva dos años de activa labor.

La formación del carácter nacional exigirá del maestro y del alumno un interés conjunto en el conocimiento del suelo, en la interpretación de nuestra tradición histórica, en la influencia de la cultura, en el valor de la salud física y moral,

vincias y al progreso de la ilustración, sin que esto pueda concebirse como un avance del poder federal sobre el no delegado por los estados locales.

Los permanentes intereses de la Nación, llevan implícitos los de la cultura pública y la armonía en la concepción de ideas educadoras.

La estructura ética y política de nuestra Constitución sustenta el principio de formación del carácter nacional. Debemos pensar que la escuela pública y obligatoria, necesita cohesión y uniformidad en su organización como en su técnica para asegurar la eficiencia de los métodos pedagógicos adecuados.

La ley nacional proyectada garantiza la educación primaria en las provincias sin desmedro de la soberanía provincial que les acuerda los artículos 104 y 105 de la Constitución Nacional para darse sus propias instituciones y regirse por ellas.

El Poder Ejecutivo de la Nación y el Congreso Nacional ante los problemas provinciales en materia de educación popular, no pueden ser simples espectadores. La facultad constitucional de dictar planes generales y su adopción por las provincias, estimulará los diversos elementos sociales, excitándolos a que unan sus fuerzas y aspiraciones en favor de la cultura popular.

2) ACCIÓN DE LAS LEYES NACIONALES EN PROVINCIAS Y ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY NACIONAL DE EDUCACIÓN COMÚN

El cumplimiento de la obligación del artículo 5.º de la Constitución Nacional impuso a las provincias sostener y difundir las escuelas primarias y velar por el buen gobierno de las mismas como condición para que el gobierno federal les reconociese y amparase en el goce de sus instituciones locales.

La difusión y eficacia de la escuela primaria en provincias, no ha respondido a las necesidades de la población, por los precarios medios o recursos, o por la incomprensión de los beneficios que representa su difusión, o por otros motivos.

En 1871 se sancionó la primera ley de subvenciones que permitió a la Nación contribuir a que las provincias asegurasen la educación pública.

El ministro Avellaneda, con una comprensión profunda de las necesidades del país, destacó la conveniencia de que el gobierno nacional concurriera con los de las provincias a la reglamentación de la instrucción pública. Se hicieron más tarde algunas reformas a la ley de subvenciones, las que llevan los números 2.737 y 3.550; la primera del año 1890 y la segunda

del trabajo, de la iniciativa, de las aspiraciones, para formar su conciencia moral y cívica sobre las bases de un sentimiento patrio de arraigo al suelo y de respeto a sus leyes y a la Constitución Nacional.

El artículo 37 establece como ha de cumplirse la obligación escolar y el artículo 35 fija las multas aplicables por abandono o resistencia a dar cumplimiento a dicha obligación.

Los artículos que acabo de señalar: 15, 3, 16, 17, 18, 19, 31 y 37, concretan los principios y los planes generales que han de regir para la enseñanza primaria en todo el territorio de la Nación, según se expresa en los artículos 1.º y 2.º. Esta nacionalización de principios sustenta y asegura la educación primaria sobre la base de un objetivo común, de una debida correlación de planes de instrucción primaria, de un concepto psicopedagógico de la educación y formación mental del niño, en un proceso comenzado en el Jardín de Infancia y seguido en la escuela elemental y de un régimen de instrucción primaria que ha de establecer unidad a principios similares en todo el país.

La vigencia de Planes Generales de enseñanza permitirá un control educativo sobre todo el pueblo de la República dando cohesión y uniformidad a la educación común y obligatoria.

La escuela popular, laica, gratuita y obligatoria, inspirada por Alberdi, adoctrinada por Sarmiento, preconizada por el Congreso Pedagógico de 1882, sancionada por el Congreso Nacional en 1884, se afirma actualmente por un Proyecto de Ley Nacional, surgido de la inspiración de nuestro actual Ministro de Justicia e Instrucción Pública que fundamenta la educación común en acción escolar que responde a la conciencia social sobre la infancia y la adolescencia.

El Proyecto de Ley presentado por el Poder Ejecutivo de la Nación, amplía los fundamentos de la escuela primaria argentina y al extender sus beneficios y nacionalizar sus Planes Generales, lleva propósitos y normas de progreso colectivo.

El régimen de unidad en su contenido educativo ha de cimentarse: 1.º) sobre la comprensión del desarrollo y desenvolvimiento del niño y su evolución mental; 2.º) sobre la asistencia social a la infancia escolar; 3.º) sobre la preparación de maestros capacitados; y finalmente: sobre un criterio uniforme de planes de estudios y de programas sintéticos, que contemplen las características regionales y las condiciones de vida y ambiente constituyendo la formación del carácter nacional.

Todo este intento de adelanto cultural, lleva un sello de fe constructiva y de nacionalismo puro en el destino de nuestra patria.

B) ASPECTO CONSTITUCIONAL DEL PROBLEMA QUE PLANTEA

- 1) *Antecedentes;*
- 2) *Acción de leyes nacionales en provincias y alcance del Proyecto de Ley Nacional de Educación Común;*
- 3) *Consideraciones generales y conclusiones.*

1) ANTECEDENTES

El Proyecto de Ley Nacional de Educación Común al establecer que las provincias adoptarán los planes y principios generales de organización escolar estatuidos en la ley afianza y consolida los fundamentos que deben sustentar la enseñanza primaria, media y especial, la asistencia social al niño y todo cuanto contribuye a favorecer y difundir la educación pública. Los artículos 5.º, 14, 67, inciso 16 y 105 de la Constitución Nacional armonizan con dichos principios que regirán para todo el territorio de la Nación.

Por el artículo 5.º las provincias dentro de sus territorios tienen el derecho y la obligación de «asegurar la educación primaria», pero el artículo 67, inciso 16, faculta al Congreso «para dictar leyes que tiendan al adelanto y bienestar de todas las provincias y al progreso de la ilustración dictando planes de instrucción general».

Cabe admitir que las provincias defiendan su concepto autonomista, pero los factores que estructuran la nacionalidad reclaman una acción concurrente y conjunta de Nación y provincias, haciendo conciliables las jurisdicciones en lo que a la escuela se refiere, desde que, al decir del doctor Joaquín V. González; «la Constitución se apoya en la escuela y caracteriza su régimen por la ilustración de la conciencia popular».

La educación pública y el ideal educativo deben conservar la unidad espiritual de la nación como un imperativo de orden superior a todo derecho privado de jurisdicciones.

El régimen de unidad didáctica en la enseñanza pública dará un sentido más hondo y arraigado a nuestra nacionalidad. Las escuelas tendrán una base común para su enseñanza y organización; los maestros no tropezarán con divergencias y antagonismos en el cumplimiento de los programas y los alumnos ganarán en la unidad de su aprendizaje, sin distraer el horario escolar ni malograr sus aptitudes en estériles y abigarrados conocimientos.

La expresa disposición del artículo 67, inciso 16 al consentir la vigencia de Planes Generales de enseñanza dictados por el Congreso Nacional, tiende al adelanto y bienestar de las pro-

vincias y al progreso de la ilustración, sin que esto pueda concebirse como un avance del poder federal sobre el no delegado por los estados locales.

Los permanentes intereses de la Nación, llevan implícitos los de la cultura pública y la armonía en la concepción de ideas educadoras.

La estructura ética y política de nuestra Constitución sustenta el principio de formación del carácter nacional. Debemos pensar que la escuela pública y obligatoria, necesita cohesión y uniformidad en su organización como en su técnica para asegurar la eficiencia de los métodos pedagógicos adecuados.

La ley nacional proyectada garantiza la educación primaria en las provincias sin desmedro de la soberanía provincial que les acuerda los artículos 104 y 105 de la Constitución Nacional para darse sus propias instituciones y regirse por ellas.

El Poder Ejecutivo de la Nación y el Congreso Nacional ante los problemas provinciales en materia de educación popular, no pueden ser simples espectadores. La facultad constitucional de dictar planes generales y su adopción por las provincias, estimulará los diversos elementos sociales, excitándolos a que unan sus fuerzas y aspiraciones en favor de la cultura popular.

2) ACCIÓN DE LAS LEYES NACIONALES EN PROVINCIAS Y ALCANOE DEL PROYECTO DE LEY NACIONAL DE EDUCACIÓN COMÚN

El cumplimiento de la obligación del artículo 5.º de la Constitución Nacional impuso a las provincias sostener y difundir las escuelas primarias y velar por el buen gobierno de las mismas como condición para que el gobierno federal les reconociese y amparase en el goce de sus instituciones locales.

La difusión y eficacia de la escuela primaria en provincias, no ha respondido a las necesidades de la población, por los precarios medios o recursos, o por la incomprensión de los beneficios que representa su difusión, o por otros motivos.

En 1871 se sancionó la primera ley de subvenciones que permitió a la Nación contribuir a que las provincias asegurasen la educación pública.

El ministro Avellaneda, con una comprensión profunda de las necesidades del país, destacó la conveniencia de que el gobierno nacional concurriera con los de las provincias a la reglamentación de la instrucción pública. Se hicieron más tarde algunas reformas a la ley de subvenciones, las que llevan los números 2.737 y 3.550; la primera del año 1890 y la segunda

del año 1897. Por estas leyes, la Nación contribuye en las provincias a facilitar los gastos de sus presupuestos escolares, siempre que destinen a ese fin, el diez por ciento de sus rentas generales. Este beneficio se hace sobre los datos que suministran las provincias sobre las escuelas, alumnos, maestros, población escolar y organización de la administración de la enseñanza.

La Nación, por intermedio del Consejo Nacional de Educación, efectúa los pagos del subsidio y de acuerdo a las cláusulas expresas en la ley. La aplicación de la subvención ha tropezado con dificultades por la falta de puntualidad en la sanción de los presupuestos provinciales, por inconvenientes de la administración de recursos en provincias, o por causas que han tratado de subsanarse y que se contemplan en el actual Proyecto de Ley Nacional.

La ley 4.874 concilió el deber constitucional de las provincias con el esfuerzo concurrente de la Nación, al introducir las escuelas nacionales en sus territorios. El objeto fué favorecer y asegurar la instrucción primaria que languidecía sensiblemente, en las jurisdicciones provinciales. Esta ley, conocida con el nombre de ley Láinez, en razón de escrúpulos constitucionales, fué juzgada invasora, pero no representó en su espíritu, más que un sano propósito de contribución y auxilio. En su enunciado consigna:

«El Consejo Nacional de Educación procederá a establecer directamente en las provincias que lo soliciten, escuelas elementales, infantiles, mixtas y rurales, en las que se dará el mínimo de instrucción establecido en el artículo 12 de la ley 1.420 del 8 de julio de 1884».

La ubicación de las escuelas estaría determinada por el porcentaje de analfabetos de las localidades donde, a juicio de las provincias, fuera más conveniente establecer las escuelas.

Se fundaron los establecimientos, no donde la ley los prociaba, sino dentro de la esfera de influencia de los establecimientos provinciales.

Desde 1906 el número de escuelas provinciales disminuye. Se produce su estancamiento, junto al acrecentamiento de las escuelas Láinez.

Se hizo evidente la despreocupación o indiferencia de los gobiernos de provincias, en asegurar el precepto constitucional del artículo 5.º

Con excepción de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza, en las demás provincias apenas alcanzaron sus escuelas, a la mitad cuando no al tercio, de las nacionales establecidas en su jurisdicción.

En Jujuy y en La Rioja, la enseñanza primaria es, en sus tres cuartas partes costada por la subvención nacional.

Las estadísticas de 1933 y 1934 dan en Jujuy 112 escuelas nacionales y 75 escuelas provinciales y en La Rioja 194 nacionales por 25 provinciales.

De una autorizada información de 1938, recojo los siguientes datos:

«De las 3615 escuelas nacionales que funcionaron en 1937 en las provincias; 392 son escuelas urbanas, 286 suburbanas y 2937 rurales. De estas últimas, 847 son del tipo de un maestro-director, con un total de 37.235 inscriptos, lo que da un promedio de cuarenta y cinco alumnos por escuela».

«Es interesante, se agrega, considerar las cuestiones que suscitan estas clases de escuelas, que son las que llevan con la bandera argentina el alfabeto a los lugares despoblados, penetrando en esteros, malezales, bosques y montañas, mostrándonos en relieve, las dificultades reales con sus causas y justificativos de nuestro difícil problema del analfabetismo». (Del doctor Angel Acuña, en la Facultad de Filosofía y Letras el 8 de septiembre de 1938).

Todos estos datos informativos revelan que lo fundamental es llevar la escuela nacional o provincial, donde las necesidades de la población y de las zonas incultas lo requieran, y recibir al niño analfabeto para devolverlo elemento capacitado al medio social.

El Proyecto de Ley Nacional contempla estas necesidades y las resuelve, en muchos de sus artículos, con criterio práctico ajustado al control necesario.

Los artículos 20, 21, 22, 23, 24, 27, 29, 30 y 49, inciso 16, se ocupan de lo pertinente.

Destaco el artículo 23 porque interpreta la ley Láinez llevando las escuelas nacionales adonde se haga imperiosa su instalación por falta de escuelas provinciales, concretando: «en lugares apartados más de cinco kilómetros de ciudades o pueblos o de otra escuela provincial».

3) CONSIDERACIONES GENERALES Y CONCLUSIONES

La intervención de la Nación en provincias que establece el Proyecto de Ley Nacional, no significa un cercenamiento de atribuciones ni una invasión de jurisdicción.

Al nacionalizar la escuela primaria se da al estado político provincial un orden social organizado asegurando, como función primordial, la educación común.

El proyecto de Ley Nacional responde a este propósito en los siguientes artículos: el 1.º y el 2.º que sustentan principios y normas generales dictando planes de estudios; el 3.º que establece órdenes de los mismos; el 23 con la creación de escuelas

de instrucción primaria en lugares rurales; el 27 con las casas-hogares y escuelas-hogares donde las necesidades de la población lo reclamen y de acuerdo con las autoridades provinciales; el 29 con la ayuda social al niño necesitado y el sostenimiento y provisión de escuelas; y el 30 con la condición de que la provincia favorecida debe asegurar la educación primaria destinando a ese objeto, por lo menos el 20 % de sus rentas.

Todo este aporte de la Nación en provincias, apoyado en un precepto constitucional bien entendido, no tiene alcance dissociativo ni excluyente para la superintendencia directa de las provincias en el gobierno escolar. No significa tampoco que paulatinamente vayan renunciando al derecho y al deber de organizar, sostener y dirigir la educación de su población escolar.

La cooperación económica de la Nación, su influencia orientadora sobre la base de principios sanos, generosos y de bien público, no es absorción de derechos constitucionales ni invasión de jurisdicciones.

Las provincias, divisiones territoriales políticas, con características de ambiente, producciones, clima, tradiciones, costumbres y cultura, tienen intereses comunes desde que la vida colectiva y los medios de comunicación establecen el intercambio de las fuerzas sociales, de toda índole, que atenúan sus diferencias.

Los pobladores se aproximan económica, política y socialmente, en el surco que se abre, en el camino que conduce, en la industria que se extiende, en el trigal que avanza, en la máquina que acelera el tiempo y en la voluntad del hombre que es afirmación y solidaridad cuando ama a su tierra y pone al servicio de la patria su capacidad de acción y de pensamiento.

El Proyecto de Ley Nacional tiende a mantener ese ritmo vital en un clima propicio de temperatura institucional que afirme el civismo y eleve la condición moral y cultural de toda la población.

Es evidente que el sostenimiento regular de las escuelas de las provincias, se ha ido debilitando y acusa un desnivel entre las escuelas nacionales y provinciales.

En 1936 los maestros de Santiago del Estero declarados en huelga por falta de pago de varios meses y actualmente los de Corrientes, que han debido recurrir al Gobierno de la Nación en demanda de sus intereses lesionados; han suscitado un angustioso problema económico, político y social en desprestigio de sus respectivos gobiernos provinciales y de administración escolar.

El Congreso de la Nación al marcar las directivas que deben regir en todos los órdenes de la educación pública argentina, afirmará el pensamiento de Urquiza, Sarmiento, Avellaneda y Pellegrini.

La instrucción general, fuerza es comprenderlo, abarca todos los ciclos de la enseñanza, los que han de vincularse, estableciendo una debida correlación entre los planes de instrucción primaria, media o especial, teniendo presente el proceso evolutivo de la infancia a la adolescencia en sus intereses, desarrollo mental y físico y formación del carácter.

La instrucción primaria, como bien lo afirma el autor del Proyecto de Ley, «exige tanto más que la media o superior *un régimen que dé unidad y establezca principios similares en todo el país.*

La formación de la inteligencia, como la del corazón y del carácter, no deben admitir la diversidad de influencias, ni en el orden de dogmas ni creencias ni de idiomas, impuestos por situación de privilegio o regímenes particulares; como tampoco cabe la diversidad en la organización escolar y su reglamentación e implantación de métodos y sistemas que contraríen nuestra tradición democrática y republicana y que se opongan a las ideas y sentimientos del carácter nacional.

La organización argentina en su evolución institucional ha ido demostrando el valor del precepto constitucional de delegar en la Nación, como atribución del Congreso, el dictar planes uniformes de educación pública.

Todos los fundamentos para la apreciación de este concepto tienen sus antecedentes en las notas 1, 2, 17, 19, 21, 29 y 30 del Proyecto de Ley Nacional y arrancan desde la Constitución del 1819 y del pensamiento de Alberdi.

La opinión de Estrada a la que se hace referencia en nota 2 sostiene la facultad del gobierno nacional de «Vigorizar el movimiento industrial y educacionista de la República», agregando que «las necesidades perentorias de los pueblos deben ser un objeto de preferencia para los gobiernos y que, cuando su acción es deficiente, el Estado General, debe suplirlas, auxiliando el esfuerzo de las corporaciones en ese sentido o reemplazándolas cuando no existan».

El doctor Coll, cita la circunstancia de que en 1820 cuando las provincias rompieron el vínculo de unión política, al dictarse sus Estatutos provisorios o Constituciones, casi sin excepción, copiaron los preceptos de la Constitución Nacional, transcribiendo el inciso que atribuye al Congreso «la facultad de dictar planes de instrucción general, lo que probaría que en éstos, hallábase comprendida la primaria, que por cierto, nadie hubiera pensado excluir...».

Después de la Constitución del 53, mantienen el inciso en sus Cartas provinciales, creyendo, así, cumplir con la obligación que las mismas provincias se impusieron de costear y fomentar la instrucción, conforme al artículo 5.º de la Constitución Nacional.

En las apreciaciones vertidas en la nota 2, a que hice referencia, se destacan la situación de la provincia de Santa Fe que «acaso fué la única que demostró comprender la armonía existente entre ese artículo 5.º y el 67, inciso 16, pues en el artículo 19, inciso 11 de la Constitución del 1856, dice: «proveer lo conducente a la prosperidad de la provincia, al bienestar y progreso de la ilustración arbitrando los recursos necesarios para el sostén de los establecimientos de educación pública».

Se cita también la opinión de Bermejo en el Mensaje del Poder Ejecutivo de julio 10 de 1897 en la que interpreta el artículo 67, inciso 16, diciendo: «atribuye a V. H. la facultad de proveer lo conducente al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria» en cuya expresión ha abarcado, sin duda, con toda la amplitud de que es susceptible, la instrucción pública en todas sus graduaciones: primaria, secundaria y superior, comprendiéndose las dos primeras bajo la designación de instrucción general y la última o sea la superior o profesional, como universitaria.

En la interpretación histórica original y auténtica del contenido y alcance del artículo 67, inciso 16 y sus puntos de contacto, no de divergencia con el artículo 5.º de la Constitución Nacional y las leyes de subvenciones acordadas a las provincias, cabe admitir las conclusiones siguientes:

- a) Hay que asegurar la educación común: fomentándola, creando y administrando escuelas en una acción concurrente y concordante de la Nación y las provincias;
- b) El régimen de subvención debe mantenerse desde que, el Proyecto de Ley Nacional, prevé los medios más eficaces para su buena aplicación y eficacia de resultados; y
- c) Los planes uniformes de instrucción primaria en todo el país y el vínculo y correlación entre la instrucción primaria y la media, moldearán la escuela argentina al ritmo de su cultura y a imagen de su espíritu, con características propias y con ideales comunes.

C) LA DIVISION EN DOS CICLOS DE LA ENSEÑANZA PRIMARIA
Y MEDIA: SU ENLACE

- 1) *La división en ciclos de la enseñanza primaria;*
- 2) *La división en dos ciclos de la enseñanza media;*
- 3) *Enlace de la enseñanza primaria y media.*

1) LA DIVISIÓN EN CICLOS DE LA ENSEÑANZA PRIMARIA

La división en dos ciclos de la enseñanza primaria que establece el artículo 3.º, inciso A y el artículo 16 del Proyecto de Ley; en su finalidad y objeto ya ha sido analizada al considerar el primer punto de nacionalización de la enseñanza. No obstante, es de interés general destacar las ventajas del plan propuesto.

Al establecer que la obligación escolar comienza a los siete años, no se exige al incorporarse a la escuela primaria haber concurrido al Jardín de Infancia. Estas instituciones se irán creando o anexando a las escuelas primarias, en ciudades y villas donde los niños de cuatro, cinco y seis años, puedan concurrir espontáneamente.

Esta división en dos ciclos no implica una separación ni una delimitación de propósitos desde que la escuela primaria podrá llenar sus fines en los cinco grados que marca el Proyecto de Ley.

Lo que se ha querido establecer es una iniciación adecuada en un proceso de continuidad que tome al niño en los primeros asomos de su sensibilidad e inteligencia y vaya adquiriendo, poco a poco, su vinculación con el mundo exterior en la noción de las cosas y en el desarrollo de su mente, de su libre actividad y de su vida afectiva. Se destruye así el concepto de la preescolaridad, desde que «nuestro niño» a los cuatro o cinco años, normalmente constituido, reclama la dirección de sus actividades, sus deseos de ensayos en las prácticas del lápiz y el papel y la satisfacción de su curiosidad en sus «¿por qué?» y sus «¿cómo?».

Los Jardines de Infancia, más que preparar al niño lo inician en su educación, llenando una función pedagógica con métodos adecuados al desenvolvimiento simultáneo de las manifestaciones activas, físicas, morales e intelectuales del niño.

Cuando se usan, como auxiliares de la lectura y escritura, el cuento, la poesía y la canción, esos tres resortes que mueven todo el aprendizaje en el Jardín de Infancia; así cumple un doble fin emotivo y utilitario.

Por otra parte; rodear al niño desde pequeño, de estímulos adecuados al desarrollo de sus sentidos y a la formación de su personalidad; proporcionarle un ambiente sano de aire, luz, plantas, flores y recreación, es contribuir a su salud física y moral, es ayudar a la madre pobre o incapaz, a dar a su hijo unas horas amables de vida diaria que mejoren su lenguaje, que le den hábitos de conducta y estimulen sus afectos, en suma; es mejorar la condición de vida de multitud de niños, que de otro modo y en muchos casos, quedan librados a la indiferencia o al abandono moral.

El ministro, doctor Coll, ha dicho que «los Jardines de Infancia son una necesidad social y que tienen su imprescindible función pedagógica».

No hace obligatorio este primer ciclo porque agrega: «es necesario que las circunstancias constituyan una exigencia y reclamen las nuevas instituciones».

El ciclo elemental ya considerado en su reducción a cinco grados sobre la base de un mínimo de instrucción obligatoria se impartirá en escuelas urbanas o rurales, administrándose en estas últimas a menores hasta la edad de dieciocho años.

El problema de la campaña admite una tolerancia.

Si bien se mantiene el límite de los siete años para el ingreso a la escuela primaria, es necesario contemplar la situación de los padres que por ignorancia o pobreza no han cumplido con la obligación escolar.

La diferencia entre la escuela urbana y rural debe establecerse no sólo en la adaptación de programas sino en el medio adecuado a los aprendizajes y en el espíritu que se imprima a la enseñanza.

El maestro urbano formado en la ciudad o en localidades de importancia de vida económica y social, no tiene dificultades que vencer. El índice mental de sus alumnos, dará un promedio general de homogeneidad y de capacidad de adiestramiento en el ejercicio de las facultades y de los sentidos. Las diferencias podrán provenir, algunas veces, de factores psicológicos y de ambiente, de hábitos y costumbres, siempre susceptibles de morigerar, corregir y encauzar.

El maestro rural, en cambio, necesita hacerse al medio y vencer las anomalías y diferencias acentuadas por factores de constitución física o moral, de falta de nutrición, de herencias o taras, de niños débiles o indigentes, o de hábitos de libertad desordenada, que el mismo ambiente libre y la influencia de la naturaleza provocan en el niño.

Hace falta, en primer término, el maestro que quiera la campaña; que se halle feliz y cómodo en ella, que sea capaci-

