

ROLANDO M. RIVIERE

9:54 p. 50294/53

LA INSTRUCCION PRIMARIA BAJO EL REGIMEN DE LA LEY 1420

PRIMER PREMIO EN EL CONCURSO DE MONOGRAFIAS
ORGANIZADO POR EL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACION
AL CELEBRAR EL CINCUENTENARIO DE LA LEY 1420

(Publicación Oficial)

127x123

BIBLIOTECA NACIONAL
DE MAESTROS

CALLERES GRAFICOS DEL
CONSEJO N. DE EDUCACION
BUENOS AIRES - 1937

(762)

LA INSTRUCCION PRIMARIA BAJO EL REGIMEN DE LA
LEY 1420

I

La Argentina de 1884

De frente al porvenir. — Buenos Aires. — “El mal que aqueja a la República Argentina es la extensión”. — Las provincias y las “colonias”. — Cultura y soledad. — Estado de la enseñanza primaria (síntesis numérica).

Eran pasados los dolorosos trances con que los pueblos compran el derecho de ser libres. El desenlace de la guerra de la independencia había dado fundamento incontestable a la declaración avanzada, con audacia de lírico heroísmo, en una pobre sala de Tucumán; la disociación de la anarquía había sido superada por la organización de la unidad nacional y de las autonomías provinciales; la montonera se perdía en el horizonte de la historia, y la tiranía, sepultada en Caseros, se conjuraba para siempre con la airada advertencia de que quienes fomentasen su resurgimiento estarían sujetos a “*la responsabilidad y pena de los infames traidores a la patria*”. La cuestión de la Capital de la República —saldo de las rivalidades civiles— también estaba solventada. El país iniciaba la edad adulta, y debía encarar su porvenir.

La tarea se presentaba compleja, como la vida, porque la consolidación era reciente y todo estaba por hacer; y difícil, porque si bien la naturaleza se mostraba pródiga, era escaso el elemento humano que debía dominarla y fecundarla.

Hacíale cabeza una ciudad hipertrofiada —más de 4.500 hectáreas, con un tercio de millón de habitantes— en la que resabios coloniales alternaban con osadas creaciones del pro-

greso. Malo era el alumbrado de gas —la empresa de electricidad de Brush exploraba la plaza—; pésimo el empedrado; sencillas las expansiones de pobres y ricos —la frecuentación del Parque 3 de Febrero, creado diez años antes por Sarmiento, y de una pequeña colección zoológica instalada en el mismo paseo, eran números importantes de los programas dominicales—, y dentro del municipio, en la parroquia de San Cristóbal, que confinaba con Flores, podía comprarse tierra a dos pesos el metro cuadrado. Pero a poca distancia, en el barrio de Catedral al Sud (Méjico-Piedras-Esmeralda-Piedad-Paseo de Julio-Paseo Colón), la especulación que un lustro después llevaría al borde del abismo multiplicaba cincuenta veces ese precio; y cien periódicos daban un exponente de la inquietud porteña, y una decena de teatros —con el Colón, el Politeama y el Variedades de la calle Esmeralda en primer término— denotaban una selecta afición pública. En cuanto a los agentes directos de la cultura popular, contaba Buenos Aires con su antiguo Colegio Nacional, fundado por Mitre en 1863 —el Colegio Nacional de “Juvenilia”— y asistido a la sazón por un millar de jóvenes; el Colegio de Artes y Oficios (fundación salesiana del barrio de Almagro); escuela de profesoras y escuela de profesores, abiertas el 74, y de las cuales la primera doblaba la concurrencia de la última, que no llegaba al centenar de alumnos; Escuela Naval; Escuela de cabos y sargentos; Escuela de grumetes; Colegio Militar; Academia de Bellas Artes; Seminario conciliar. En el plano más alto, la Universidad, creada en 1821, especializaba a unos quinientos jóvenes en las ciencias físicomatemáticas, en las del derecho y en las de la medicina; y en el más bajo —el ciclo primario, los cimientos de la cultura— 163 escuelas fiscales, 2 departamentos de aplicación, también del Estado, y 127 escuelas particulares; esto es, 292 casas de educación atendidas en junto por 1.248 maestros, suministraban los rudimentos del saber a 36.414 niños, o sea, aproximadamente, a la mitad de los que se hallaban necesitados de esas nociones.

Esto era en la opulenta Buenos Aires, la gran capital que asomara imponiendo silencio a la virtud de Esparta y a la magnificencia de Roma. Pero el país no se limitaba a Buenos

Aires. Al frente, por Oriente, estaba sólo el Plata, grande como el mar en que se volcaba; pero detrás, por el Oeste, y al Norte y al Sud, extendíanse cien mil leguas de tierra argentina, promediando no más de un alma en cada kilómetro cuadrado. Subsistía el desierto, tal como cuarenta años ante lo señalara la grave voz proscripta de Sarmiento: "El mal que aqueja a la República Argentina es la extensión: el desierto la rodea por todas partes, se le insinúa en las entrañas; la soledad, el despoblado sin una habitación humana, son por lo general, los límites incuestionables entre unas y otras provincias. Allí la inmensidad por todas partes: inmensa la llanura, inmensos los bosques, inmensos los ríos...".

Desde el tímido comienzo de 1857, el riel pugnaba por acortar estas distancias; sin embargo, todavía no llegaba a dos capitales mediterráneas —Catamarca y La Rioja— ni a Corrientes, siquiera ésta pudiese suplirlo con el móvil camino que el Paraná ponía a sus plantas.

Dividíase ese interior argentino en provincias y territorios o "en colonias". Las primeras, con su estructura política y administrativa, perfilada como hoy, salvo detalles; los segundos en un desamparo que ese mismo año 1884 iba a ser denunciado en diversos aspectos y a lograr el parcial paliativo de una ley de administración.

En las provincias había tradición y efectivos de cultura, aunque no difundidos en el grado deseable. Sin contar la Universidad de Córdoba, de origen colonial, había una Escuela Nacional de Minas, en San Juan, fundada en 1876; sendos colegios nacionales en Córdoba (existente desde 1864, nacionalizado en 1856), Concepción del Uruguay, Tucumán, Catamarca, Salta, San Juan, Mendoza, San Luis, Jujuy, Santiago del Estero, Corrientes, La Rioja y Rosario; y escuelas normales en todas estas ciudades, y, además, en Paraná, cuyo colegio nacional no se creó hasta 1889. La Plata tuvo colegio nacional desde este año de 1884 a que me estoy refiriendo, y, cuatro después, escuela normal. Por lo que hace a la enseñanza primaria, los departamentos de aplicación, anexos a estas escuelas normales, congregaban 7.689 alumnos; 390 escuelas particulares a 23.217, y los gobiernos provinciales sos-

tenían 1.368 establecimientos con 99.805 niños inscriptos. Resumiendo, estas cifras presentan 130.711 educandos en las provincias; y como la población escolar de ellas no bajaría de 510.000, tal alumnado acusaba sólo un 25 por ciento del posible (1).

Como se ve, no faltaban sombras en el cuadro.

El de los territorios era aún más penoso. Comprendían más de 1.000.000 de kilómetros cuadrados, inexplorados en gran parte, y tan raramente poblados, que contando los aborígenes no alcanzaban a 120.000 habitantes. Sus núcleos más importantes estaban en el Norte —Posadas, Resistencia, Formosa—; en el centro, La Pampa tomaba incremento desde la expedición de Roca, en 1879, pero más numerosa en vacunos que en seres humanos, apenas si excedía los mil habitantes en General Acha, asiento de las autoridades. La tierra, generosa en algunas zonas, yerma y hostil en otras, era casi totalmente fiscal; y en los parajes en que la civilización se insinuaba, donde hoy se alzan los yerbales más ricos del mundo, podía adquirirse a un peso la hectárea. La cultura pública era allí la conjeturable: estadísticas cuyo optimismo quedaría en evidencia ante los primeros informes directos, hablaban de 25 escuelas primarias —bajo un régimen curiosamente anfíbio, de patrocinio particular, subvención fiscal y en el hecho absoluta libertad para no hacer nada o hacer mucho malo— y atribuían a esas escuelas 1.631 alumnos. Y nada más.

(1) Sabida es la deficiencia de la estadística en la época de que trata este capítulo. Me atengo, en cuanto a los alumnos, a las publicaciones oficiales, y en cuanto a población calculada, al trabajo de don Francisco Latzina, "Demografía dinámica", incluido en el Tomo IV del Censo de 1914, página 301 y siguientes, justipreciando la población escolar en 1/5 de la total, según regla tan conocida como acreditada.

ESTADO DE LA ENSEÑANZA PRIMARIA EN 1884

(Resumen)

		Cap. Fed.	Proves.	Territs.	La Rep.
Población escolar calculada . .		78.468	512.912	23.813	615.193
Alumnos en	Dptos. de aplicación . . .	589	7.689	—	8.278
	Primarias nacionales	24.435	—	1.631	26.066
	Primarias provinciales . . .	—	99.805	—	99.805
	Particulares . .	11.390	23.217	—	34.607
	Total	36.414	130.711	1.631	168.756
Porcentajes de alumnos sobre población escolar		46	25	7	27
Escuelas	Dptos. de aplicación . . .	2	19	—	21
	Primarias nacionales	163	—	25	188
	Primarias provinciales . . .	—	1.368	—	1.368
	Particulares . .	127	390	—	517
	Total	292	1.777	25	2.094
Maestros en	Dptos. de aplicación . . .	35	233	—	268
	Primarias nacionales	599	—	37	636
	Primarias provinciales . . .	—	2.171	—	2.171
	Particulares . .	614	757	—	1.371
	Total	1.248	3.161	37	4.446

TOQUES DE ATENCION

Autorizadas palabras y preclaros ejemplos. — Belgrano, Moreno, San Martín, Rivadavia, Mitre, Sarmiento, Avellaneda. — Encomios de extranjeros: M. Hippeau y M. Levasseur. — Inglaterra y la instrucción primaria a mediados del siglo. — Encuesta de Eduardo Costa. — Congreso pedagógico sudamericano — Groussac — Navarro Viola — Larrain — Declaraciones. — Ley del 6 de junio de 1883. — Siete empadronadores en la Patagonia.

Los argentinos habían recibido ya en 1884, y desde las jornadas iniciales de su historia, el estímulo de las más altas palabras y de los más conspicuos ejemplos para conceder ancho espacio en sus preocupaciones y planes a la propagación de la enseñanza primaria. La monarquía de la Colonia pudo preterir la cuestión, o ceñir su celo a la instrucción media y superior; la joven democracia de mayo, fiel a los principios filosóficos y políticos que le dieron origen, tenía que empeñar sus mejores esfuerzos por que ninguno de sus hijos quedaran sin saber leer y escribir. “El estado democrático es el estado enseñante!” (Carlos Octavio Bunge: *La Educación*, I).

Sabíalo Belgrano, cuando proclamó la teoría de que la escuela pública era función del estado; y de la profundidad y honradez con que lo sentía, es luminosa prueba la donación de 40.000 pesos plata — premio de la patria al general de sus primeras glorias — para la fundación de escuelas cuyos reglamentos y programas redactó. Sabíalo Mariano Moreno, al dar prioridad, en su afiebrada tarea de gobernante apremiado por la crueldad de su destino, a la creación de una biblioteca pública, donde el libro, entonces inasequible, se brindara a todas las manos. Sabíalo San Martín — héroe de la guerra y héroe del civismo, cuya figura crece con el tiempo en la ad-

miración de las generaciones— cuando creaba en Mendoza un colegio modelo e insinuaba las normas que habían de regirlo. Sabíalo Rivadavia, al apoyar y proteger a Diego Thompson en la obra de crear y multiplicar en este suelo las escuelas lancasterianas o monitoriales; al fundar la Universidad, y poner bajo su tutela las escuelas primarias de ambos sexos, llevándolas, además, a la campaña. Sabíalo Mitre — “héroe de la solidaridad nacional”; “héroe sin gesto, prosa sin epíteto, severa y serena figura, hecha de prudencia y de nobleza, como si se hubiera anticipado a la línea del mármol, blanco y duro, humana a un tiempo y perdurable”, con “grano de poeta y grano de filósofo”, de “calidad práctica y ética que hace pensar en Franklin” (1) —sabíalo, repito, al inaugurar como gobernador el edificio de la escuela de Catedral al Norte; al oponerse como senador (1870) a un proyecto de becas universitarias y proponer que, en cambio, se destinasen todos los recursos disponibles a fomentar la enseñanza primaria; al enaltecer con su presencia —que daba al acontecimiento contornos de fiesta nacional —la inauguración de cuarenta locales propios para escuelas (3 de octubre de 1886). Sabíalo Sarmiento, que proscrito, soldado, mandatario, representante secretario de estado, publicista, hizo del “educar al soberano” el norte de su actuación y el destino de su vida limpia, ruda y gloriosa. Sabíalo Avellaneda, que en 1872, en su “Memoria” ministerial, suscribía esta afirmación: “Un hombre que es elocuente, que conoce la historia, la diplomacia, la jurisprudencia, puede ser en cualquier otra parte un hombre de estado; pero si no se ocupa en toda ocasión y lugar, con infatigable energía, de que la educación penetre y se difunda a través de todas las clases sociales, no será verdaderamente digno de ser considerado como un hombre de estado americano”; y antes y después de producirla, demostraba indubitablemente que él sí era un hombre de estado americano. Sabíalo... ¿A qué seguir la enumeración? J. Alfredo Ferreira nos ha hecho una síntesis exacta al decir: “He ahí el espectáculo aleccionante de la historia argentina: los fundadores.

(1) Juan B. Terán: “La Salud de la América Española, VIII”.

así como sus colaboradores eminentes o humildes, sus émulos o adversarios ilustres, sus discípulos y sucesores, crearon la materia, el amor por la educación y la convicción de que es un factor poderoso para modificar la herencia, las opiniones y las costumbres, aceptando fácilmente los progresos continuos de la ciencia y sus aplicaciones filosóficas, morales y prácticas". (J. Alfredo Ferreira: "Resultado e Impulso", en "La Nación", del 8 de julio de 1934).

Estos esfuerzos de la incipiente nacionalidad sudamericana no habían pasado inadvertidos a los extranjeros. "Hace 50 años, Mr. Hippeau nos halagaba elogiando nuestro progreso educacional" —recordaba el doctor Juan B. Terán el 11 de febrero de 1931, al presidir el acto conmemorativo del cincuentenario del Consejo Nacional de Educación. Y aún antes, monsieur Levasseur, miembro del Instituto de Francia, en un mapa publicado en 1875, nos colocaba en materia escolar inmediatamente después de los Estados Unidos, dentro de las nuevas naciones de América.

Se explican estos elogios y el sentimiento admirativo que traducen. La escuela primaria, aunque enlace su prosapia con la Reforma del siglo XVI, era una preocupación novedosa en los viejos pueblos europeos. El más poderoso, Inglaterra, avanzado ya el siglo XIX, presentaba el siguiente cuadro: "La instrucción estaba completamente abandonada a la industria particular; la mayor parte de los niños no iban a la escuela. Una de las doctrinas liberales era que el estado no debe ocuparse de enseñanza. La primera medida contra este principio fué una subvención de 20.000 libras (1833) que se concedió a las sociedades privadas para fundar escuelas. Luego se nombraron comisiones para estudiar la cuestión (1834-1837). Finalmente, el ministerio presentó (1839) un proyecto de creación de un Centro inspectivo, el "Comité del Consejo privado de Enseñanza" y algunos inspectores de escuelas; los lores rechazaron este proyecto. No se consignó su aprobación sino en las condiciones exigidas por el partido anglicano, que consideraba la escuela como una dependencia de la Iglesia: los inspectores habían de ser aprobados por el obispo y presentarle sus informes. El presupuesto de la enseñanza aumentó

poco a poco, pero lentamente (164.000 libras esterlina en 1851, 800.000 en 1861). (Seignobos: *Historia Política de Europa Contemporánea*, III).

¡Cómo no admirar, pues, el afán por educarse de un pueblo pequeño, diseminado en vastísimo territorio, y que se entregaba a esa tarea espiritual en plena gesta heroica, aún no demarcadas sus fronteras, haciendo maestros de sus generales y generales de sus maestros, y extrayendo recursos de su pobreza!

Pero esos aplausos y el equivalente que aquí pudieron tener en íntima satisfacción por los esfuerzos realizados, no engendraron, por suerte, una pasiva conformidad. Voces llenas de autoridad trazaban cuadros sombríos de la ignorancia popular, e incitaban con energía a lavar la mácula. Eduardo Costa, en el primer gabinete realmente nacional, hizo una encuesta sobre el particular. Sarmiento contestó desde su provincia: “La población de San Juan se encontraba en 1861 en el más bajo nivel de educación que se conoce en los pueblos cristianos”.

¡Cuánto debe el progreso de la cultura pública argentina a estas demostraciones, a veces exageradas, de agudo disconformismo! Por ellas hemos desconocido la quietud y el marasmo; la marcha ha sido ininterrumpida.

Pero esas críticas, dispersas en periódicos, discursos, mensajes, memorias oficiales, etc., tenían que ser reunidas, depuradas, sistematizadas y canalizadas, so pena de no lograr el efecto posible. De ello se encargó el gobierno del general Roca — ministro del ramo D. Manuel Dídimo Pizarro — quien el 28 de enero de 1881 — como si dijéramos al día siguiente de resolverse la estructura política de la Nación — creó el Consejo Nacional de Educación; el 14 de noviembre del mismo año lo consultó sobre la solución del problema que le estaba confiado, y el 2 de diciembre dictó un decreto que en su parte sustantiva — los dos primeros artículos — disponía:

“Durante la 2da. quincena de la próxima Exposición Continental un Congreso de profesores y personas competentes para tratar estas cuestiones se reunirá en la Capital de la Re-

pública bajo la inmediata dirección del Consejo Nacional de Educación”.

“El C. N. de Educación formulará el programa de los trabajos y conferencias que habrán de ocupar al Congreso, sobre sistemas, métodos de enseñanza local y tren de escuelas, higiene escolar, cajas de ahorros escolares, montepío de profesores, y demás que con la educación común se relaciona según la importancia práctica que a éstas y demás cuestiones asignen en su criterio; pero deberá comprender en el programa las siguientes:

“1º — Estado de la educación común en la República y causas que obstan a su desarrollo, independientemente de la extensión del territorio y de la densidad de la población.

“2º — Medios prácticos y eficaces de remover las causas retardatrices, impulsando el progreso de la educación.

“3º — Acción e influencia de los poderes políticos en su desenvolvimiento, y rol que en la educación les corresponde con arreglo a la Constitución.

“4º — Estudios de la legislación vigente en materia de educación común y su reforma”.

El decreto tuvo fiel cumplimiento, y el 11 de abril de 1882, después de dos sesiones preparatorias, celebró su primera ordinaria el “Congreso pedagógico sudamericano”. Las clausuró el 8 de mayo, y en el transcurso de ese mes escaso de trabajo, desarrolló íntegramente el programa que se le había formulado, con una dedicación y un fervor patriótico que dieron larga y honda trascendencia a sus conclusiones, a pesar de carecer de fuerza legal.

El análisis de las deliberaciones del “Congreso” escapa de los límites de este trabajo; y en cuanto a valor de investigación, ninguno tendría después de la edición tan certeramente extractada y seleccionada que acaba de dirigir don Enrique Banchs (*El Monitor de la Educación común*, N° 738). Sólo, pues, por razones de método y de respeto al plan integral de esta monografía, transcribiré algunos fragmentos de tres exposiciones leídas y estudiadas en aquella asamblea, exposiciones que a mi juicio fueron de la mayor importancia, y que, en las partes que copiaré, tienen la ventaja de dar una visión co-

lorida y directa de la materia que se abordaba. Me refiero al trabajo de Pablo Groussac —lleno de crudezas y de intuiciones—, al del doctor Miguel Navarro Viola —ex vocal inspector del C. N. de Educación, minucioso pero conciso, verdaderamente “técnico” en su disertación—, y al del doctor N. Larraín —erudito dentro de una línea de sobriedad que de pronto, como respondiendo a la actitud inconcebiblemente negativa del señor Bialek Massé, se quiebra para inflamar este apotegma de Tocqueville, verdadera síntesis del ideal de la escuela democrática: Vale más que muchos sepan poco, y no que pocos sepan mucho.

Y bien. Groussac — que comenzara excusando su extranjería, o, mejor dicho, levantando como credencial la consagración de su juventud al estudio de esta patria de sus hijos —comentó lo que se había hecho en la Argentina en punto a instrucción primaria, citó el juicio benévolo de M. Hippeau y en seguida se aplicó a rectificar tanto optimismo. “Hay que acometer la tarea, contando en muy poco lo existente”. —dijo. “La situación probable es la siguiente: sobre una población infantil de 560.000 niños, no concurren eficazmente a la escuela sino unos 80.000: la séptima parte. La República Argentina está pues en la situación de un padre de siete hijos que educa a uno solo rudimentariamente y deja a los otros seis en la más floreciente ignorancia. Urge la acción: los cálculos de ayer serán defectuosos mañana y más desconsoladores. La población aumenta sin averiguar si hay escuelas suficientes”. Detalla luego algunos aspectos: “Apenas 20 % (de las escuelas) son edificios de propiedad fiscal! Es decir que la mayor parte de esas casas no han sido construídas para el fin a que se las destina; es decir, también, que la mayor parte de nuestras escuelas funcionan en las *casas* que suelen hallarse en nuestra campaña, que son las que llamamos ranchos, sin adaptación posible ni garantía de conservación. La escuela no tiene todavía cimientos en nuestra tierra: y ésta es, sin duda, una de las causas de la facilidad con que nacen y mueren las escuelas de la campaña”. “En nuestras mil y tantas escuelas primarias se encuentran maestros de muy diversas aptitudes. La enseñanza ha sido hasta ahora la playa hospitalaria don-

de todos los náufragos de la existencia levantan su tienda de un día, su abrigo provisorio. Fuera de la minoría de maestros que al enseñar ejercen legítimamente su oficio, esta carrera ofrecería una colección variada de todas las profesiones civilizadas (1). Antiguos comerciantes, industriales, agricultores, pseudo literatos, artesanos, aceptaban esta posición modesta y transitoria, como se refugia uno en el primer zaguán durante el aguacero. En la gran carestía intelectual de nuestras provincias no había que pensar en exigir examen. El inspector y el simple viajero observador han hecho, a este respecto, descubrimientos curiosos. En una pobre aldea de la Puna, he hallado una vez un abogado italiano instruído y loco de música, que cantaba Rossini en la guitarra; en otra parte, era un antiguo alumno de la Escuela de Bellas Artes de París, que había adornado al carbón sus cuatro paredes —y aquello era encantador y melancólico. El doctor Jacques ha sido maestro de escuela... Pero el tipo general era uno de los siguientes: el capataz de estancia que deletrea a la par de los alumnos, el dependiente de pulpería, el procurador sin pleitos, el extranjero sin profesión que pasa por la enseñanza como un puente entre la orilla de ayer y la de mañana... Estos eran la mayoría, hace algunos años. Actualmente no serían quizá la minoría, aunque el cuerpo docente, como suele decirse con alguna solemnidad, ha mejorado notablemente. Desde luego, la supresión de muchas escuelas ha operado una selección natural, pues se comprende que han quedado sin empleo los peores maestros. Además, las escuelas normales han producido ya algunos resultados, aunque no sean quizá tan grandes como se cree". Y finalizando esta parte de su disertación, Groussac intetiza: "Tal es, señores, la impresión ge-

(1) Las incipientes escuelas normales — trece había cuando se realizaba el "Congreso" — no quedan muy bien paradas a través de algunas manifestaciones de asambleístas. El señor S. Maldonado declara que para llegar al cielo del profesorado no ha pasado por el purgatorio de una escuela normal, pero que es un vicio de la causa de la educación; y el señor José María Torres propone que en los nombramientos docentes "si el maestro es recién graduado de una escuela normal, se deberá pedir a la dirección de ella un informe sobre las cualidades profesionales del candidato". Pero la mayoría del "Congreso" las reivindicó, al incluir entre sus declaraciones el deseo de "Que tanto para el servicio de las escuelas comunes como para las escuelas normales, se prefieran, en igualdad de circunstancias, los maestros formados en éstas, a los que no le hayan sido".

neral que el aspecto de casi todas nuestras escuelas de provincia ha dejado en mí. Si se considera en absoluto ese cuadro, la convicción que se saca de nuestro estado educacional no es halagüeña. Seis niños que no van a la escuela por uno que va: una casa-escuela en buenas condiciones por cuatro que no son sino cabañas cerradas al aire y abiertas a la lluvia, sin ajuar escolar, ni aún útiles de clase; igual proporción de maestros inteligentes y buenos, y otros que son ignorantes o desprovistos de toda práctica activa de moralidad, y no leen cuatro libros en su vida, ni escriben cuatro cartas en el año: todos esos elementos no constituyen ciertamente un cuadro consolador. Pero no saber de un estado educacional más que las cifras absolutas es no saber nada. Y es de lamentar que hombres haya, que se atrevan a escribir sobre el estado educacional de un país, cuya historia, geografía y sociabilidad ignoran completamente" (1).

El doctor Navarro Viola no fué más blando en sus apreciaciones.

Planteó trece proposiciones para mejorar la enseñanza primaria; y entre ellas: "La adaptación inmediata para escuelas de todos los edificios inadecuados en que éstas existen. El inmediato cambio de mobiliario escolar cuando sea atentatorio a la salud de los niños"... Comentó cada una de las proposiciones, y "refiriéndose a las condiciones higiénicas de los locales escolares de esta ciudad que había visitado como inspector, dice que apenas hay escuelas en que las piezas destinadas a estudio tengan más de medio metro por niño, aunque deben contar según los higienistas 1,20 a 1,50 que sobre una altura de 4 metros da de 5 a 6 metros cúbicos; los pisos deben ser de madera: aquí son de ladrillo y a veces de baldosas; casi no hay puertas sino de un solo lado; las paredes deben ser de color apagado; no hay una sola pieza que no esté blanqueada; la luz debe ser abundante: aquí escasea con

(1) La alusión parece dirigida a M. Hippeau, a quien ya hemos visto dos veces en esta monografía. En efecto: M. Celestino Hippeau pedagogo y publicista francés (1803-1883) escribió en su idioma el libro "*La Instrucción Pública en la América del Sud*" (*República Argentina*) sin haber tocado nunca estas playas... Como no sobran entre nosotros las noticias de este personaje, añadiré que "*La Nación*", del 1 de julio de 1883, le dedicó un suelto necrológico.

frecuencia. No hay más de una letrina cuando debe haber una cada 25 niños. Falta el agua. Los bancos para dos o más niños están desterrados de todas partes, menos de nuestras escuelas en las que bancos de para dos o tres sirven todavía, a mayor abundamiento para cuatro o cinco, que en vez de sentados quedan estibados en ellos”.

Por fin el doctor Larráin, en la parte de interés más inmediato de su extenso y enciclopédico discurso, dijo: “Sobre dos millones y medio de habitantes con que cuenta la República, podemos calcular aproximadamente en 120.000 los niños que se educan en 1.400 escuelas públicas, lo que da una proporción de 2,08 por ciento; y si se agregan los que reciben educación privada y en institutos particulares, el aumento puede dar la suma total de 5 %. El censo de 1869, daba sobre la población de 1.736.923 habitantes, la cifra de 82.671 niños de 6 a 14 años que concurrían a las escuelas públicas. Como se ve, hemos progresado poco, y en el transecurso de 12 años, y siguiendo en vía paralela al crecimiento de la población, hemos podido duplicar la concurrencia a las escuelas, lo que indica una fuerte necesidad de preocuparnos del hecho indicado. Sobre el gasto general aproximado de un millón y medio de pesos fuertes que se invierten en toda la República en el sostén de las escuelas primarias, resulta sobre 120.000 niños, 312 pesos papel moneda por alumno, costo muy bajo, y que por ser el gasto más reproductivo, podíamos elevar a mayor cantidad si esos fondos fuesen invertidos religiosamente en el objeto de su creación. Según los datos que dejamos consignados, y que hemos tomado de fuente verdadera, parece que el estado de la educación pública entre nosotros debía estar sentado sobre fundamentos incommovibles, pero no es así, y como no debemos engañarnos ni engañar a los que se pagan del ruido y oropeles de los programas oficiales, vamos a pintar a grandes rasgos el estado de nuestras escuelas que son el fruto de la legislación vigente”.

El “Congreso” escuchó otras opiniones igualmente interesantes, tanto en la faz crítica como en la constructiva; cincuenta oradores han dejado sus nombres vinculados a esos debates. Antes de disolverse, condensó sus juicios en seis ca-

pítulos de "Declaraciones", cuya esencia puede expresarse así:

I. — La enseñanza debe ser gratuita, y obligatoria de los seis a catorce años. Es indispensable la enseñanza de los adultos en los cuarteles, en las fábricas, y en todo lugar donde fuere posible su reunión para educarlos e instruirlos. Todo el pueblo debe propender a extender los beneficios de la educación común.

II. — Los sistemas de educación pública deben responder a un propósito nacional en armonía con las instituciones de cada país. Consiguientemente, es de imprescindible necesidad para las naciones sudamericanas establecer que en toda escuela pública y privada sea obligatoria la enseñanza de estas asignaturas: Idioma Nacional, Geografía Nacional, Historia Nacional, Instrucción Cívica con arreglo al régimen político de cada país. Las escuelas primarias, como la familia, deben atender especialmente a la educación del sentimiento y la voluntad, cuidando de formar el carácter moral de la juventud. Entre las escuelas primarias, la llamada mixta, en la que los sexos se coeducan, no ofrece peligros en la práctica; y contribuye a preparar convenientemente las aptitudes morales e intelectuales para la vida social de los pueblos libres. En las naciones sudamericanas conviene que las leyes y reglamentos escolares estimulen y favorezcan la especialización y el predominio que adquiere naturalmente y por esfuerzo propio la mujer como educacionista primaria. La educación de la mujer se completa con la acción moralizadora del trabajo, y los Poderes Públicos deben ocuparse preferentemente de los medios de llevar las mujeres a los puestos adecuados de la Administración. Las escuelas deben ser provistas de material (1) y edificios adecuados, con aparatos de calefacción y ventilación. Serán obligatorias la inspección médica, la vacunación y la revacunación, tanto en las escuelas públicas como en las privadas.

III. — La base de un buen régimen económico para la organización y prosperidad de la educación común, es la do-

(1) En 1859, Sarmiento había hecho entrar en el país, por primera vez, un buen material escolar importado de los Estados Unidos.

tación de rentas propias y suficientes, que constituyen su patrimonio inviolable administradas con independencia de todo poder político por los funcionarios responsables de la educación común.

IV. — Debe establecerse escuelas normales en cantidad suficiente, y la enseñanza ser confiada a los egresados de ellas, o, en su defecto, a quienes posean certificados de aptitud o licencia de las autoridades escolares.

V. — Los programas de enseñanza común deben ajustarse a un sistema gradual y uniforme.

VI. — El maestro debe clasificar las ideas que componen cada una de las materias escolares y dirigir de tal modo la enseñanza que se cumplan las siguientes condiciones:

- a) Ejercicio de la facultad o facultades que correspondan a la clase de ideas que se quieren comunicar al alumno.
- b) Aplicación del método por el cual las facultades correspondientes adquieren naturalmente esa clase de ideas.
- c) Adquisición de los conocimientos por la propia actividad del alumno según el orden en que naturalmente se desarrollen sus facultades.
- d) El estudio de las cosas debe hacerse en las cosas mismas. Cuando esto no sea posible, ni aún con el auxilio de instrumentos adecuados, recurrirá el maestro a aquellas representaciones que más se acerquen al estado y condiciones en que naturalmente se ofrecen los objetos.
- e) Tratándose de seres corpóreos, si faltasen los objetos mismos que han de estudiarse, deberán preferirse las representaciones plásticas.
- f) Cuando éstas falten, pueden usarse las láminas o grabados.
- g) Y, en último término, faltando los medios indicados, puede recurrirse a las descripciones de objetos, cuidando de que estén al alcance del alumno.

Con este magnífico compendio pedagógico —que a los cincuenta y dos años conserva su vigor y frescura — ter-

minó sus declaraciones y su tarea el "Congreso pedagógico sudamericano", honra de la cultura argentina, y cuya aportación a la legislación escolar fué tan valiosa como lo dice el hecho de que algunas de las manifestaciones que acaban de leerse trascendieron literalmente al texto de la ley 1420.

Las transcripciones precedentes incluyen algunas cifras. La lectura completa de los debates del Congreso del 82 nos daría algunas otras, pero no lograría destruir la impresión de inseguridad y de tanteo que dan las que acaban de verse. Y es que nuestro país carecía de estadísticas serias — lo que es absolutamente natural de la época.

Y en esta materia de la instrucción primaria, se sancionó en la Cámara el proyecto de ley orgánica, lo rechazó el Senado — insistiendo en el suyo del 8 de octubre de 1881, que tomaba como base el decreto Roca del 28 de enero de ese año — sobrevino la extinción del período de sesiones, y se estaba todavía en el levantamiento del censo escolar de la Nación, que fijara contornos precisos a los vacilantes guarismos en uso.

La ley que lo ordenaba era del 6 de junio de 1883. Se practicó entre el 25 de diciembre de ese año y el 10 de enero del siguiente, bajo la dirección de don Francisco Latzina. Sus resultados provisionales se conocieron prestamente, pero los que llamaremos oficiales — ya que la salvedad del propio director no nos permite calificarlos de definitivos — llegaron después de la promulgación de la ley 1420: del 9 de agosto de 1884 es el informe del señor Latzina al ministro Wilde. ¡Es el último toque de atención dado a la conciencia pública argentina, antes de la ejecución de las disposiciones aprobadas para encauzar su instrucción común!

Cierto, también, que la vibración tuvo grave solemnidad. La escueta elocuencia de los números superaba la desplegada en la asamblea pedagógica y en las cámaras de la Nación. Consiguió empadronarse a 503.591 niños, de 5 a 14 años. Asistían a la escuela 146.325, un 29,1 % de la población censada. Dijeron saber leer y escribir, 127.038 (25,2 %); leer

solamente (semialfabetos) 51.814 (10,3 %), y se declararon analfabetos 324.739 (64,5 %).

La penosa impresión de estas cifras se atenuaba sustrayendo del cómputo a los niños de 5 a 7 años, estimados en un 28 % de la población escolar: los analfabetos, de 8 a 14 años, se reducían al 36,5 %. Pero tornaba a hacerse pavorosa, al recapacitar en que numerosos niños tenían que haber quedado fuera del radio de los empadronadores — lo que elevaría el minuendo de la población total, sin probabilidades de aumentar el sustraendo de los alfabetos (1) — y al concretar el examen a algunos casos locales: ¡Santiago de' Estro arrojaba un 88,7 % de analfabetos en edad escolar!

Quedamos, pues, en que este censo forzosamente debía adolecer de gruesas fallas. Las justifican sin reticencia las dificultades de la empresa y la modestia de los medios. El recuento había estado confiado a 1.521 empleados a sueldo (2), y si bien en la Capital fueron 90, para la Patagonia sólo se dispuso de ... 7! Estos siete hombres (3) dedicados a la empresa hercúlea de contar en quince días las criaturas dispersas en la vastedad de 32.000 leguas, son para mí el coeficiente tangible de la exactitud del censo del 84.

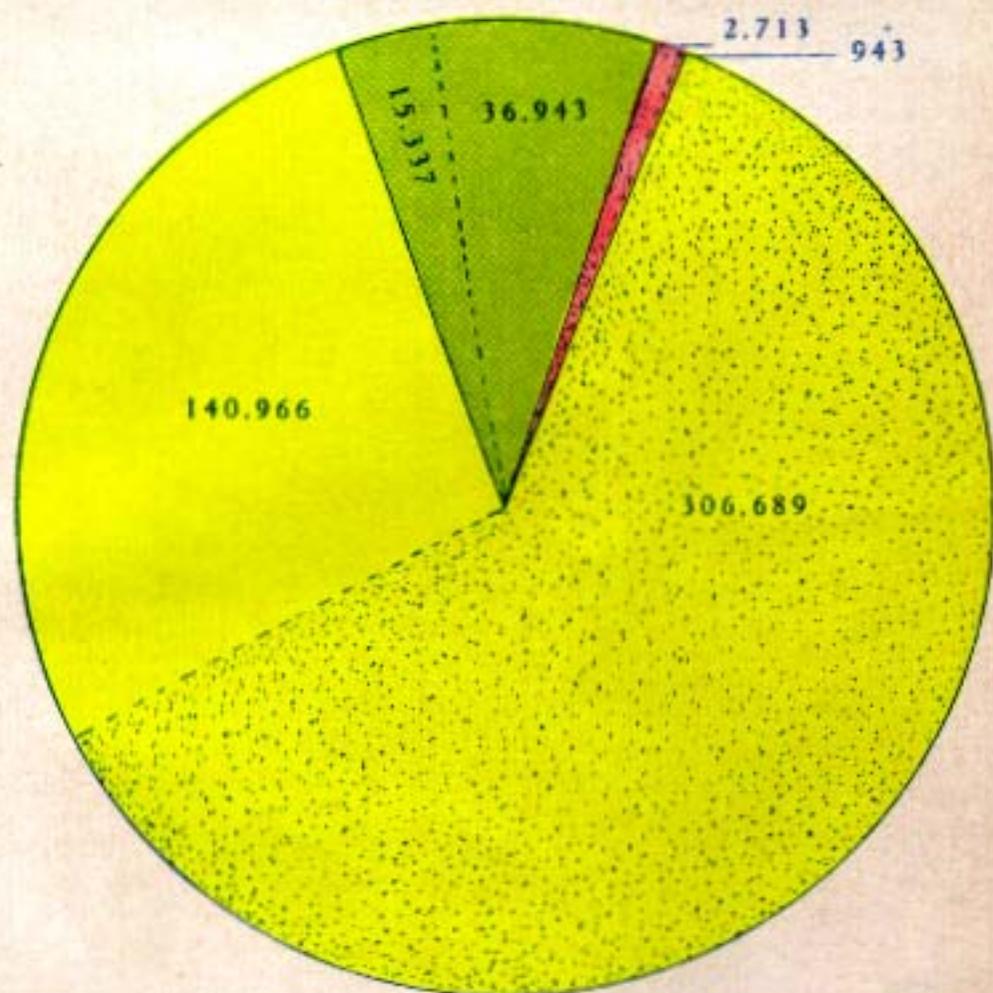
Por lo demás, entonces y ahora los empadronamientos tienen que luchar con otros factores adversos. Para lograr un resultado verdadero, necesitan un ambiente de cultura, que neutralice el temor instintivo que los requerimientos del Estado despiertan en los espíritus sencillos, induciéndolos frecuentemente a la ocultación y al engaño; pues desde que el ideograma milenario de los egipcios hizo de un hombre armado con un látigo la representación gráfica del gobierno, siempre ha habido quienes lo identificasen con el atributo fragelador.

(1) El mismo Latzina calculaba que la población escolar de la Capital y las provincias no podía bajar de 511.376 niños.

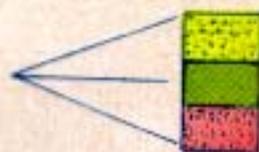
(2) Percibieron en total 16.337.42 \$. Y hubieran ganado más, si por faltas incurridas en su cometido no se hubiesen hecho pasibles de multas que sumaron 2.225.50 \$. Terminada la tarea, el Director dijo no creer en cifras fraudulentas, por conocer "la escasa inteligencia o inventiva de la grande mayoría de los empadronadores"...

(3) Hicieron las fichas de 1370 niños.

INSTRUCCION DE LA POBLACION INFANTIL DE LA REPUBLICA
SEGUN EL CENSO ESCOLAR DE 1883 - 84



Analfabetos

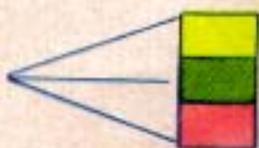


Provincias: 306 689

Capital: 15 337

Territorios: 2 713

Alfabetos y semi-alfabetos



Provincias: 140 966

Capital: 36 943

Territorios: 943

Total de niños empadronados

503 591

CENSO ESCOLAR NACIONAL

(1883-84)

Detalle de los resultados que ilustra y resumen el gráfico anterior (1).

	Alfabetos	Semialfabetos	Analfabetos	TOTAL
Capital	31.138	5.805	15.337	52.280
PROVINCIAS				
Buenos Aires .	39.777	11.786	66.977	118.540
Entre Ríos . .	7.547	3.773	27.580	38.900
Corrientes . .	6.949	3.848	27.669	38.466
Santa Fe (2)	6.657	2.696	13.449	22.802
Córdoba . . .	9.473	6.489	36.332	52.294
San Luis . . .	3.549	2.365	14.265	20.179
Mendoza . . .	3.922	1.528	12.693	18.143
San Juan . . .	3.822	1.781	10.919	16.522
La Rioja . . .	1.853	1.880	9.669	13.402
Catamarca . .	2.183	1.772	16.868	20.823
Santiago . . .	1.739	1.233	23.206	26.178
Tucumán . . .	3.749	2.908	25.645	32.302
Salta	3.164	2.624	14.910	20.698
Jujuy	893	1.006	6.507	8.406
TERRITORIOS				
El Chaco . . .	162	76	770	1.008
Misiones . . .	75	65	1.089	1.220
La Patagonia	359	178	833	1.370
I. M. García .	27	1	21	49
TOTALES . . .	127.038	51.814	324.739	503.591

(1) Insisto en que estas referencias tienen más valor informativo — y aún diré que de curiosidad, pues no es frecuente hallar hoy datos ni mención del censo del 83-84 — que documental.

(2) Datos recibidos hasta el 9 de agosto de 1884... ¡Todavía esperaba algunas planillas el áspero director del Censo! Y por cierto que no disimulaba su indignación: "negligencias incalificables", "autoridades subalternas", etc.

CENSO ESCOLAR NACIONAL

(1883-84)

LA CONCURRENCIA A LAS ESCUELAS

	Cifras absolutas	% de los censados
Capital	33.792	65,3
PROVINCIAS		
Buenos Aires	37.502	31,6
Entre Ríos	7.933	20,4
Corrientes	8.726	22,7
Santa Fe	7.800	34,2
Córdoba	11.590	22,2
San Luis	5.129	25,4
Mendoza	5.659	31,2
San Juan	5.427	32,8
La Rioja	3.497	26,1
Catamarca	3.269	15,7
Santiago	2.397	9,1
Tucumán	6.322	19,6
Salta	5.033	24,3
Jujuy	1.599	19,—
TERRITORIOS		
El Chaco	201	20,2
Misiones	36	3,—
La Patagonia	380	27,5
Isla Martín García	33	67,3
TOTALES	156.325	29,1

III

LA LEY 1420

Antecedentes legales. — Decreto del 28 de enero de 1881. — Necesidad de una ley orgánica. — El proyecto del Senado. — Despacho de la Comisión de la Cámara. — Expectativa pública. — Mitre en "La Nación". — Severidad de su juicio. — Un debate memorable — Demaría, Onésimo Leguizamón, Goyena, Lagos García, Achával Rodríguez, Civit, Delfín Gallo, el ministro Wilde, el canónigo Lugones. — 43 votos contra 10. — Contraproyecto. — Resistencia y derrota del Senado. — El espíritu de la ley. — Neutralidad probada.

Con lo que antecede he querido dar una impresión de lo que era nuestro país, en algunos aspectos relacionados con el tema de esta monografía y en el tiempo de la sanción de la ley 1420.

Puede decirse, resumiendo, que se había alcanzado el clima propicio a la producción de esa obra legislativa; más aún: el estado de ambiente que la exigía.

La acción del Parlamento, hasta entonces, había sido poca y esporádica. Andaba dispersa. Era menester completarla y codificarla, reuniéndola en un todo organizado.

Existía, desde luego, la Ley 463, del 25 de setiembre de 1871, llamada corrientemente "de subvenciones", que, modificada el 4 de octubre de 1890, es la que hoy rige con el número 2737. Por virtud de esa misma ley, había existido — hasta el ya citado decreto del 28 de enero de 1881 — una Comisión Nacional de Educación, encargada de distribuir y vigilar la ayuda que se dispensaba a las provincias acogidas por acto explícito a ese beneficio.

Por lo demás, lo que llamaré la legislación local de Buenos Aires en materia escolar, continuaba siendo la de la Pro-

vincia, condensada en la ley del 26 de setiembre de 1875. Esta ley había recibido un rudo golpe: la Suprema Corte de la Nación la declaró "repugnante a la Constitución Nacional, en cuanto altera y modifica las disposiciones del Código Civil sobre sucesión testamentaria" (fallo del 19 de noviembre de 1881, en la testamentaria de doña Tomasa Vélez Sársfield).

De este hecho jurídico, y de consideraciones críticas, sacábanse argumentos opuestos a la subsistencia de la ley del 75. Federalizada Buenos Aires, había que legislar con amplitud nacional, para la metrópoli y para los territorios, con la contracción impuesta por la Carta Fundamental desde su primera forma —la del 53— y el límite trazado por la misma, en su artículo 5º, que le daba a detenerse ante las autonomías provinciales.

Un documento gubernativo —vuelvo a aludir al decreto del 81— preveía esa obligada subrogación de la ley provincial:

"Que mientras el H. Congreso no dicte la Ley de Educación que ha de regir en el territorio federalizado, corresponde al Poder Ejecutivo adoptar las medidas conducentes al régimen de administración de las escuelas"...

"Interín el H. Congreso provee por una ley especial a la Educación común en el Territorio de la Capital, continuarán vigentes en ella las instituciones escolares de la Provincia, con las modificaciones que establece el presente decreto" (1).

(1) El decreto creaba y reglamentaba el funcionamiento del Consejo Nacional de Educación, que había de reemplazar, con un plan más vasto, a la ya citada Comisión Nacional de Educación. Cuatro días después se nombraba el Consejo:

"Siendo necesario nombrar el personal del Consejo Nacional de Educación, el Presidente de la República decreta:

Art. 1º — Nómbrase Superintendente General de Educación, al ciudadano D. Domingo F. Sarmiento, y Vocales Inspectores del Consejo a los señores Dr. D. Miguel Navarro Viola, Dr. D. Alberto Larroque, Dr. D. José Antonio Wilde, D. Adolfo Van Gelderen, D. Federico de la Barra, Dr. D. José M. Bustillos, D. Carlos Guido Spano y D. José A. Broches.

"Art. 2º — Nómbrase para la Secretaría del Consejo: Secretario, D. Julio A. Costa; Pro-Secretario, D. Trinidad Osuna; Bibliotecario y Archivero, D. Pedro Quiroga; Oficial 1º D. Augusto Belin; Contador Mayor, D. Aureliano García; Contadores Auxiliares: D. Antonio García y García y D. Claudio Campo; Escribientes: D. Florentino A. Loza, D. Camilo López y D. Vicente Porpal; Mayordomo, D. N. Rey.

Art. 3º — El Consejo Nacional de Educación procederá a instalarse y re-

La cámara que primeramente abordó el asunto fué la de senadores. Lo hizo el 8 de octubre de 1881, con la aprobación de un breve proyecto de ley: seis artículos reducíanse a aprobar el decreto del 28 de enero; incluir los territorios y las provincias "en cuanto se relaciona con las leyes del Congreso"; crear un "Oficina de Estadística de la Educación Común", y reglamentar algunos detalles de la ley de subvenciones, cuyo artículo 7mo. derogaba expresamente.

Confesemos que el gran tema salía empequeñecido de este restringido texto. No era esto lo que la opinión esperaba y los antecedentes autorizaban a esperar.

Pero la Cámara de Diputados estaba más a tono con las circunstancias. Su comisión de culto e instrucción pública abordó la cuestión con mayor amplitud, y el 9 de junio de 1883 produjo despacho, suscribiendo, por unanimidad —sus cinco miembros eran los señores Figueroa, Sosa, Demaría, Lugones y Tamayo— un vasto proyecto de noventa y tres artículos.

El conocimiento del despacho fué seguido de viva polémica. La mayoría de la prensa portefa —eran soldados de esa

cibirse de los fondos y demás dependencias del mismo con arreglo al decreto del 28 de enero ppdo., y a los convenios celebrados por el Sr. Ministro del Interior con el Gobernador de la Provincia, que se comunicarán en copias a los nombrados; debiendo el Consejo dar oportunamente cuenta de lo obrado.

Art. 4º — Comuníquese, publíquese y dése al R. N.

ROCA. — M. D. PIZARRO".

He aquí el acuerdo que contiene "los convenios" mencionados en el decreto precedente:

"De conformidad con el acuerdo de fecha 9 de diciembre ppdo. el Ministro del Interior en nombre del Gobierno Nacional, por una parte, y por otra el Gobernador y los Ministros del P. E. de la Provincia, han arreglado lo siguiente: 1º El Consejo Superior de Educación procederá a hacer entrega al Gobierno de la Nación de las escuelas comunes de la Ciudad. 2º Los fondos pertenecientes a la Educación Común, se dividirán en proporción del producido por recaudación de la Contribución Directa, según el término medio de los últimos tres años. En las testamentarias pendientes hasta la fecha de este acuerdo, la división de los fondos procedentes de herencias transversales se hará en proporción de los bienes ubicados en la Ciudad o en la Campaña, haciéndose la cuenta correspondiente. 3º La Propiedad de la Escuela Normal de Maestras será entregada también al Gobierno Nacional, abonando éste de los fondos que le correspondan de los de la Educación Común, lo invertido en ella por la Provincia. En fe de lo cual, firman el presente Acuerdo a doce de enero de 1881. — A. del Viso. — Juan J. Romero. — Carlos D'Amico. — Mariano Demaría.

"Departamento del Interior. — Buenos Aires, enero 21 de 1881. — Comuníquese, publíquese e insértese en el Registro Nacional. — ROCA. — A. del Viso. — Juan J. Romero. — Bernardo de Irigoyen. — S. Cortínez. — M. D. Pizarro. — Benjamín Victorica".

milicia las figuras consulares de Bartolomé Mitre, en *La Nación*, y Domingo F. Sarmiento en *El Nacional* (1)— se adueñó del asunto, para fustigar con energía la ley proyectada por la Comisión. Y cuando el despacho llegó a la consideración de la Cámara, el 4 de julio de 1883 —fecha simbólica: el aniversario de la independencia de los Estados Unidos, que sirvió para un amable preliminar de homenaje— rodeábalo esa expectativa que se trasunta en los rostros de protagonistas y público, y que respecto de los debates parlamentarios es lo que la atmósfera densa y sofocante para las espectaculares tormentas del verano.

La ansiedad no fué defraudada. Haciendo balance, Sarmiento comparó la discusión de esos días a la memorable de la intervención en San Juan, el año 1869, de la que a su vez Cushing dijera que nunca en el Congreso de su país se había rayado a tal altura. Y el ministro Wilde, cuando tereció en la deliberación, pudo decir sin hipérbole:

“He leído las discusiones que han tenido lugar en las cámaras francesas” —alude a la famosa ley de 1881, propugnada por Jules Ferry— “a propósito de esta cuestión, y he leído también las discusiones que han tenido lugar con el mismo motivo en las cámaras belgas.

“Será efecto de una deficiencia de mi espíritu, de una debilidad o de una pasión por mis compatriotas la convicción que abrigo; pero cúmpleme afirmar con toda mi conciencia y sinceridad que no he encontrado aquellas discusiones supe-

(1) Al repasar hoy las amarillentas páginas cincuentenarias del que sigue siendo uno de los grandes diarios de América, la severidad de la actitud y de la palabra del Patrio — engrandecida por el concepto actual de su papel histórico — producen la más honda impresión. Al día siguiente de comenzar el debate, bajo el título de “La enseñanza religiosa”, dice entre otras extensas consideraciones: “El proyecto de ley, puesto a la Orden del Día de la Cámara de Diputados de la Nación, estableciendo la enseñanza de la religión católica, apostólica, romana en las escuelas, es una manifestación de intolerancia que a la vez envuelve un error evidente en la aplicación de los principios constitucionales. La enseñanza de una religión cualquiera en las escuelas es un atentado a la conciencia humana, un absurdo constitucional, una conspiración contra la libertad, significando además la consagración del monopolio y la confiscación de las creencias en favor de un dogma determinado, en menoscabo de la garantía que la ley fundamental establece para el libre ejercicio de todas las religiones”. (“*La Nación*”, jueves 5 de julio de 1883). Y el 14 de julio — día de la votación del despacho, — en un largo artículo titulado *Símulacro de batalla parlamentaria*, acorda esos conceptos, al punto de juzgar “insustancial palabrería” el resonante discurso de Goyena.

riores a la que he oído en este recinto. Y debo decirlo en honor del Parlamento argentino. Creo que no perteneciendo a él puedo tributarle este merecido elogio."

El debate, nuestro debate, había comenzado, conforme a la regla parlamentaria, por el discurso del miembro informante de la Comisión. Lo era el doctor Mariano Demaría, padre del diputado a quien no hace muchos años hemos visto presidir la misma cámara. Su exposición, breve y lánguida, dejó para el final el comentario del punto "que, me parece, es el que más ha llamado la atención de algunos señores diputados". ¿Ha llamado la atención de algunos señores diputados? ¡Válga el eufemismo! Era el punto que mantenía tensos los ánimos y encendidos los comentarios, dentro y fuera de la Cámara. "Es el artículo tercero, en el que se establece el *mínimum* de enseñanza que los poderes o tutores están obligados a dar a sus hijos o pupilos, en cuyo *mínimum* de enseñanza figura la moral y la religión. El artículo a que me estoy refiriendo termina con las siguientes palabras: Declárase necesidad primordial la de formar el carácter de los hombres por la enseñanza de la religión y de las instituciones republicanas. Es entendido que el Consejo Nacional de Educación está obligado a respetar, en la organización de la enseñanza religiosa, las creencias de los padres de familia ajenos a la comunión católica".

El miembro informante presiente que ese detalle será medula de lo que se prepara, de lo que se cierne ya en el ambiente de la Cámara, y quiere reducirlo a pequeñas proporciones: "Este artículo que propone la Comisión no tiene absolutamente nada de nuevo, entre nosotros". "El está tomado, copiado literalmente de la ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires, que rige actualmente en el territorio de la Capital". Documenta su aserto, y añade: "Quiero dejar sentado que la Comisión nada ha innovado de lo que rige actualmente en la Capital"... "No encuentro justo, pues, que se le haga indebidamente el reproche que ya se le ha hecho, que es ella la que viene a provocar cuestiones, que pueden traer conflictos o perturbaciones en la República"... "Nosotros dejamos lo que hemos encontrado, no hemos mo-

dificado absolutamente nada. Ahora, si la Cámara encuentra que lo que existe es malo, modifíquelo ella’.

El doctor Demaría termina su disertación, llana y modesta, oída con respeto pero sin entusiasmo, y pide la palabra el doctor Onésimo Leguizamón, entrerriano, que había iniciado su carrera pública bajo la protección de Urquiza el año 1858, como secretario de la Legación argentina ante el Vaticano—hay coincidencias que parecen burlas del destino— y que en la presidencia Avellaneda había ocupado la cartera de Instrucción Pública.

Leguizamón comienza encareciendo la importancia y la necesidad de legislar en la Argentina sobre educación: “Sólo la educación forma a los pueblos, sólo la educación da carácter a sus resoluciones, sólo ella dirige de una manera segura el rumbo de sus destinos. Sólo los pueblos educados son libres”. En seguida ataca el despacho de la Comisión, por todos los flancos: “Yo creo que el Congreso debe limitarse a legislar únicamente para la Capital de la República y para los territorios y colonias nacionales”... “La ley no puede ser dada entonces para toda la República. La fórmula que en ese sentido ha sido proyectada por la Comisión de Culto e Instrucción Pública, es una fórmula que compromete demasiados intereses, graves intereses”. “El proyecto de la Comisión olvida, en mi opinión, otros grandes principios del sistema de la educación pública. La ley presentada en proyecto prescinde casi por completo del elemento científico en su organización”. “La educación es obligatoria para todos los poderes sociales, a cada uno en su esfera y según sus medios, pero bajo la dirección exclusiva del Estado”. “La educación debe ser *completamente* obligatoria, *necesariamente* obligatoria, hasta sus últimas consecuencias”. “Su consecuencia natural es el otro principio: la educación debe ser gratuita”. “Hay otros principios elementales, completamente elementales que deben ser consignados en la ley, porque no pueden quedar al arbitrio de los funcionarios encargados de ejecutar la ley”: “la educación tiene que ser necesariamente *gradual*” y dada “con arreglo a los principios de la higiene”. Y éste es también un principio axiomático en materia de educación. Es una

exigencia de la naturaleza, y contra la naturaleza nadie se rebela impunemente". "El proyecto exige ciertas calidades para el maestro oficial y las omite para el maestro particular"... "procura asegurar la enseñanza de la verdad en la escuela pública, y deja en libertad para que se enseñe la mentira en la escuela particular".

El doctor Leguizamón puntualiza todavía algunas imperfecciones más del proyecto, y hace un alto para resumir las críticas que termina de exponer. Podría creerse que va a terminar su discurso. Pero no: toma alientos para entrar en la zona de las tormentas. Ya continúa: "A más de todos los errores que desde mi punto de vista engendra el sistema de educación primaria que propone la Comisión, ésta consigna en su proyecto principios que violan completamente la Constitución del país, de tal manera que si la ley fuese aceptable en un sentido general y bajo otros aspectos, debería ser forzosamente rechazada bajo este último. Me refiero a las disposiciones que se relacionan con la enseñanza de la religión católica como obligatoria, para todas las escuelas de la República".

El orador defiende la neutralidad de la escuela oficial. Pero comprende que su posición puede ser tachada de grosero materialismo, y anticipa la defensa: "Yo sé bien que apenas se presente el mencionado pensamiento, se levantarán en todas partes, como ya ha sucedido, voces destempladas que griten:

"—¡La escuela atea! ¡La escuela sin Dios!

"Pienso entretanto que éstas son frases de efecto, de que generalmente echan mano los partidos que a nombre de la religión católica, o tomándola como un medio, se disputan el gobierno de las sociedades.

"Nadie iría, en nuestro tiempo y en un país como el nuestro, a proponer semejante enormidad: la escuela atea".

"No es entonces la escuela sin Dios lo que quiere el partido liberal de la Cámara. Los que piensan como yo, los que me hacen el honor de acompañarme en la cuestión que nos ocupa, dejan a Dios donde se encuentra; donde debe estar:

en todas partes, según la verdadera noción de su omnipresencia”.

Toca a su fin la exposición del impugnador del despacho que informara el doctor Demaría. Anuncia la presentación de un nuevo proyecto, que suscribe con otros diputados, para el caso de que fuere rechazado el que se discutía. La barra aplaude. El presidente la amonesta. Y se levanta la sesión: son las cinco y media de la tarde.

El comentario de la gran aldea se nutre con el discurso que acaba de oírse en la Cámara. Un grupo de entusiastas improvisa una manifestación, y concurre a saludar en su domicilio al representante entrerriano. Lo recibe con estas bellas palabras, que quedan en la memoria de los que las escuchan: “Sois la juventud y vuestro aplauso tiene todo el perfume de las brisas del porvenir, que retemplan el espíritu del hombre público y auguran la perpetuidad para sus obras”...

El día 6 continuó el debate de la Cámara. Ante un auditorio nutrido y expectante, habló primero el doctor Goyena—católico militante, recio en su apostura y grandilocuente en su palabra, ilustrado, respetable, imponente en la bella palidez de su rostro cuadrado de negrísima barba— y su oración fué, como estaba previsto, un alegato magnífico y ardiente en favor de la enseñanza religiosa de su credo. Le contestó el doctor Luis Lagos García, culto, suave, macizo, erudito, y como Goyena profesor de derecho. A Lagos García lo refutó Achával Rodríguez, conspicua personalidad de la cátedra y del periodismo, que en ésta su primera intervención no alcanzó la altura de su fama. Luego se pasó a cuarto intermedio.

En la nueva sesión —del 11 de julio— habló uno de los jóvenes brillantes de la Cámara, Emilio Civit, quien consagró su exposición a demostrar que la historia argentina es una lección de liberalismo, y en seguida, se asiste a un nuevo discurso y esta vez clamoroso éxito del doctor Goyena, quien contesta al preopinante y al doctor Lagos García. Goyena provoca en la barra la adhesión ruidosa que en posición opuesta suscitara Leguizamón. Vuelve a escucharse la admo-

nición presidencial, y nuevamente el cuarto intermedio abre un paréntesis a la ebullición de los ánimos...

No me propongo hacer crónica completa. Sólo deseo dar idea de las jornadas principales, de los contendores que bajaron a la arena, y de cómo se fué rectamente al tema, sin eflujos, sin escaramuzas dilatorias, con la sinceridad denodada que a unos y a otros imponía la grandeza de la causa. Abreviaré lo que sigue.

La discusión continúa el 12 de julio, con una pieza de antología que construye Delfín Gallo —alto espíritu y gran orador, cuya oración unida a la de Goyena resumen el debate— y un discurso de D. Emilio de Alvear. Toda la sesión del día siguiente es ocupada por una extensa exposición del ministro Wilde, que finaliza fijando la definición del Poder Ejecutivo con absoluta claridad:

“Se empeña el Poder Ejecutivo en sostener que no se consigne en la ley la enseñanza religiosa: por no mirar para atrás, como se ha dicho; por no dar, en una declaración oficial y en una sanción del Congreso, una prueba de atraso; por no decir, en fin:

“—Con la ley de educación y de una manera indirecta, cierro las puertas a las corrientes de inmigrantes, de cuya afluencia necesito para la grandeza de la Nación”.

Y llega la sesión del 14 de julio. Habla el canónigo Raynerio Lugones, santiaguense, bondadoso y sencillo, que gozaba de la simpatía de la Cámara, y por segunda vez, extensamente, Achával Rodríguez. La discusión está agotada. Es el momento dramático de votar. Cuarenta y tres votos rechazan el despacho de la Comisión, contra diez que lo apoyan. La barra prorrumpe en grandes aplausos y protesta el diputado Gilbert... Inmediatamente, cuarenta votos contra diez aprueban en general el proyecto que anunciara Onésimo Leguizamón, y que con él suscribían Luis Leguizamón, Germán Puebla, Lagos García, Gallo, J. M. Olmedo, Angel D. Rojas, J. B. Ocampo, A. Benítez y C. Bouquet.

Es ya la noche del 14 de julio. Ordinariamente, la Cámara sesionaba hasta las 5 ó 5 y 30 p.m. Pero esta vez continuó por espacio de cuatro horas más, hasta dejar aprobados los

ocho primeros artículos del proyecto, y no sin que el último de ellos diera motivo al diputado Centeno para reeditar argumentos sobre “los peligros de la enseñanza neutral”. Cuando la reunión termina, la ciudad se ve recorrida por manifestaciones que vitorean el nombre de Eduardo Wilde: el fervor del entusiasmo liga la ley en gestación con el prestigio del ministro, y así quedan para siempre.

Tres sesiones más —18, 20 y 23 de julio— y ya hay sanción total de la cámara popular. Pasa al Senado, que se aferra a su primer pronunciamiento, aquel del 8 de octubre de 1881 a que ya me he referido (sesión del 28 de agosto de 1883) y pretende el privilegio de “cámara iniciadora”. Pero los diputados insisten —48 votos contra 10— en su sanción y afirman que, dada la disparidad de textos, su proyecto es original, nuevo, no modificación del que aprobara el Senado (23 de junio de 1884). La mayoría de los diputados es numerosa y firme; escasa y débil la de los senadores. Se presiente el desenlace. En la sesión del 26 de junio de 1884, el Senado sólo cuenta con 11 votos, sobre 22, para sostener su tesis; necesitaba 15. El proyecto de Onésimo Leguizamón se ha convertido en ley de Educación Común. El Poder Ejecutivo la promulga con fecha 8 de julio de 1884.

Desde entonces, hace cincuenta años, rige la formación mental de nuestros niños. Contra todos los vaticinios —que en el ardor de la polémica surgían para ensombrecer el horizonte y disuadir del propósito— no ha sido instrumento de desunión ni de discordia. Los problemas de teodicea han sido puestos fuera de la escuela, porque exceden la capacidad de los niños, pero los de la ética no han sido menospreciados. El concepto que de Dios tiene cada religión no entra en los programas de la escuela primaria, pero en ésta se respeta y enseña a respetar las creencias religiosas de todos. Es decir que no sólo no se ha tomado partido contra la religión, sino que se la ha reconocido sagrada como sentimiento. La diferencia entre la escuela neutra que hizo la ley y la escuela atea con que querían confundirla sus detractores, es la que distingue un terreno baldío de un campo de cizaña.

Esta orientación puede extraerse de la ley misma y de

su debate (1); pero se afirma, sobre todo, revisando la nómina de los que han pasado por el gobierno del Consejo Nacional de Educación, es decir, los encargados de cumplir la ley. Daré un nombre, entre tantos: el de Angel Gallardo, conocido por su acendrado catolicismo, y ante cuya tumba recién abierta se han inclinado hombres de todos los credos. Si Angel Gallardo hubiese pensado que la ley 1420 entrañaba ataques a su fe, no hubiera aceptado el cargo de cumplirla; y ni él ni otro de su probidad admiten la sospecha de que dieran su aquiescencia con la desleal malicia de desvirtuar en el ejercicio lo que se confiaba a su honradez. Recordemos que las últimas palabras vertidas en la candente discusión del 83 y del 84 fueron de un católico, el senador Pizarro, para anticipar su respeto a la ley ya inminente e inevitable:

“La acompañaré con mi respeto” —dijo— “como un acto del Congreso de mi Patria”; es decir, como lo que era y es: expresión de la soberanía y del pensamiento argentinos, mientras no medie rectificación expresa del único que puede darla.

(1) Acaba de hacerlo el actual Presidente del Consejo: “El espíritu de la ley 1420”, por Octavio S. Pico. “La Nación”, 8 de julio de 1934.

EL REGIMEN DE LA LEY 1420

Tres leyes fundamentales. — Análisis de la ley 1420. — Principios generales. — Matrícula. — Personal docente. — Inspección y administración. — Tesoro común de las escuelas. — Consejo Nacional — Bibliotecas. — Enseñanza particular. — Las escuelas normales. — El Estado argentino enseña y controla la enseñanza. — Valoración.

La ley 1420 es una ley orgánica de la enseñanza primaria, y, como tal, contempla los diversos aspectos en que puede descomponerse la cuestión. Pero no pretendió agotarla, ni cerrar el camino a innovaciones que pudieran ser aconsejadas por la evolución que naturalmente acarrea el curso del tiempo. Hoy la estructura legal de nuestra escuela primaria, si bien contenida principalmente en la ley del 84, tiene su complemento en otras sancionadas con posterioridad.

La lista completa de esas leyes es numerosa, para honor de nuestra legislación, que en esa multiplicidad acusa la constancia de una preocupación dignificante. Mas como la mayoría de ellas se refieren a detalles atañedores a los recursos del Consejo, excusaré por inútil la mención en este momento, para ocuparme de las que podríamos llamar leyes básicas de la escuela primaria argentina.

— Son a mi juicio tres: la 1420, la 2737 y la 4874.

De la ley 1420 hemos visto la gestación y lo que suele llamarse el "espíritu de la ley de Educación Común". Pero éste es uno de esos casos en que el árbol no deja ver el bosque: de tal manera el detalle de la enseñanza religiosa — desde luego gran detalle, detalle vital — atrajo a los oradores parlamentarios de julio del 83, que una versión de aquellos de-

bates no da idea de la construcción legislativa que alumbraron. He procurado sortear en parte esa dificultad, sobre todo al informar del discurso de Onésimo Leguizamón, porque éste fué, sin duda, no el más brillante pero sí el que dió una visión más completa del conjunto de la materia —obligado por su condición de coautor encargado de presentar el proyecto opuesto al despacho de la Comisión—; pero reconozco que, rematado el capítulo, como consumada la lectura de los números del Diario de Sesiones correspondientes a aquellas jornadas, la mayoría de las prescripciones de la ley orgánica, apenas discutidas, quedan olvidadas, en esa penumbra que impide discernir los objetos próximos a un cuerpo de luminosidad resplandeciente.

Expondré ahora, pues, el contenido de la ley 1420.

Su texto está dividido en nueve capítulos:

I. — *Principios generales sobre la enseñanza pública de las escuelas primarias.* — La escuela primaria tiene un solo objeto: “favorecer y dirigir simultáneamente el desarrollo moral, intelectual y físico” del niño. Es gratuita, gradual, dada conforme a los principios de la higiene —que se tendrán en cuenta en los edificios, mobiliarios y prácticas de los niños— y obligatoria de los seis a los catorse años de edad. Pero esta exigencia, que prevé el empleo de la fuerza pública, puede satisfacerse en el hogar o en escuelas particulares con sujeción al siguiente mínimo:

“Lectura y escritura; aritmética (las cuatro primeras reglas de los números enteros y el conocimiento del sistema métrico decimal y la ley nacional de monedas, pesas y medidas); geografía particular de la República y nociones de geografía universal; historia particular de la República y nociones de historia general; idioma nacional; moral y urbanidad; nociones de higiene; nociones de ciencias matemáticas, físicas y naturales; nociones de dibujo y música vocal; gimnástica y conocimientos de la Constitución Nacional.

“Para las niñas será obligatorio, además, el conocimiento de labores de manos y nociones de economía doméstica.

“Para los varones el conocimiento de los ejercicios y evo-

luciones militares más sencillas; y en las campañas, nociones de agricultura y ganadería.”

Fuera de las horas de clase, ministros de los diferentes cultos pueden suministrar enseñanza religiosa a los niños de sus respectivas comuniones.

Con las escuelas comunes, el Estado costeará jardines de infantes —edad pre-escolar— y escuelas para adultos en cuarteles, fábricas y “otros establecimientos donde pueda encontrarse ordinariamente reunido un número, cuando menos, de cuarenta adultos ineducados”.

II. — *Matrícula escolar, asistencia, censo.* — El Estado vigilará: la inscripción escolar por medio de un libro de matrícula a cargo de cada consejo de distrito; la asistencia, por un registro de que será responsable el director de la escuela; las fluctuaciones de la población escolar, por un censo que se levantará simultáneamente en todos los distritos; y las necesidades de cada escuela, por un libro de estadística que se llevará en todas ellas.

La falta a los deberes consignados en este capítulo, será castigada con una multa mínima de cinco pesos, aumentada en caso de reincidencia.

III. — *Personal docente* (1). — Nadie puede ejercer función docente en escuela pública sin “justificar previamente su capacidad técnica, moral y física para la enseñanza”: la primera, con certificado de autoridad escolar del país; la segunda, “con testimonio que abone su conducta” y la tercera con informe médico. Los diplomas de maestros serán expedidos por las escuelas normales de la Nación y de las Provincias; los maestros extranjeros no podrán ser empleados en las escuelas públicas sin antes revalidar sus títulos y *conocer nuestro idioma*.

Queda prohibido a los docentes de las escuelas públicas:

“Iro. — Recibir emolumento alguno de los padres, tutores o encargados de los niños que concurren a sus escuelas.

(1) Es en este capítulo y en el siguiente donde han quedado mayores rastros del trabajo realizado por José María Torres en el Congreso pedagógico del 82, y trasladado a la ley. El método de esta monografía no me había dado todavía oportunidad de decirlo; lo hago ahora, inclinándome ante el recuerdo del ilustre maestro.

“2do. — Ejercer dentro de la escuela o fuera de ella cualquier oficio, profesión o comercio que los inhabilite para cumplir asidua e imparcialmente las obligaciones del magisterio.

“3ro. — Imponer a los alumnos castigos corporales o afrentosos.

“4to. — Acordar a los alumnos premios o recompensas especiales, no autorizados de antemano por el reglamento de las escuelas para casos determinados.”

La infracción de estas disposiciones será penada con castigos que van de la reprensión hasta la destitución. Los maestros tendrán derecho a una dotación que sólo se podrá disminuir como medida general; la pérdida de aptitudes o la comisión de faltas producirá la cesación en el empleo, previa comprobación “por los medios que previamente establezca el reglamento general de escuelas y dando conocimiento al Ministerio” (1). Asegúrase al maestro la pensión por invalidez, y la jubilación como derecho creado por el tiempo de sus servicios (2).

IV. — *Inspección técnica y administración de las escuelas.* — El control de la enseñanza, con vistas a su corrección y perfeccionamiento, estará a cargo de inspectores maestros, con derecho a “penetrar en cualquier escuela, durante las horas de clase, y examinar personalmente los diferentes cursos”. En cuanto a la faz administrativa, será regida en cada distrito escolar por un consejo compuesto de cinco padres de familia, cuyos cargos se consideran carga pública.

Pero esta división con lo didáctico no es absoluta: el inspector informa respecto de los edificios, y los consejos escolares cuidan de la disciplina y moralidad en las escuelas y proponen el personal de éstas.

V. — *Tesoro común de las escuelas.* — El tesoro común de las escuelas se forma:

a) Con renglones expresamente afectados, dentro de las

(1) Correlacionado con el art. 57, inciso 16.

(2) No entro en el detalle de esta institución de la ley, pues sabido es lo efímero de su vigencia; debió ceder el paso a una organización más vasta — la de la ley 4349, de Jubilaciones y Pensiones Civiles — exigida por el crecimiento de la Nación.

diversas materias imponibles de la Capital y los Territorios nacionales;

- b) Con porcentajes de la venta de tierras fiscales y de los depósitos judiciales;
- c) Con los bienes vacantes de la Capital y los Territorios;
- d) Con la matrícula y multas creadas por esta última ley;
- e) Con donaciones;
- f) Con los fondos que anualmente fije el Congreso.

De estos recursos —cuya recaudación se practicará por las autoridades nacionales o municipales que correspondan a cada rubro— se reservará todos los años 15 % “con destino a la formación de un fondo permanente de educación” (1).

VI. — *Dirección y administración de las escuelas públicas.* — “La dirección facultativa y la administración general de las escuelas estará a cargo de un Consejo Nacional de Educación, que funcionará en la Capital de la República, bajo la dependencia del Ministerio de Instrucción Pública”.

El Consejo se compone de un Presidente y cuatro vocales, nombrados por el P. Ejecutivo —el primero con acuerdo del Senado (2) —los que “conservarán su empleo durante cinco años, mientras dure su buena conducta y aptitud física e intelectual para el desempeño de su cargo”.

“La ley atribuye funciones de *decisión* al Consejo, y la de *ejecución* al Presidente, que tiene, además, la representación formal del órgano” (3).

Todos los miembros del Consejo son personalmente responsables del manejo de los fondos de la educación común (4), y la acción a que dieren lugar “durará hasta un año después

(1) En el capítulo VI de esta monografía trato con mayor detenimiento esta parte de la ley.

(2) Algunos tratadistas consideran que esta disposición es irrita, por contravenir el inc. 10 del art. 86 de la Constitución Nacional.

(3) *La Ley N° 1420 de Instrucción Primaria*, por Rafael Bielsa, en “*La Prensa*” del 1 de agosto de 1934.

(4) Desde hacía 15 años, el Código Civil (art. 1112) establecía: “Los hechos y las emisiones de los funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones, por no cumplir sino de una manera irregular las obligaciones legales que les están impuestas, son comprendidos en las disposiciones de este título” (“De las obligaciones que nacen de los hechos ilícitos que no son delitos”).

de haber cesado en sus funciones de cada uno de los miembros del Consejo”.

VII. — *Bibliotecas populares.* — El Consejo establecerá en la Capital una biblioteca pública para maestros, subvencionará las bibliotecas populares de la Capital y de los Territorios (1).

VIII. — *Escuelas y colegios particulares.* — Las personas que deseen dirigir una escuela o colegio particular deben recabar autorización del Consejo de Distrito —y en apelación del Consejo Nacional— acreditando su capacidad legal para ejercer el magisterio (2) e indicando el sitio en que instalarán su establecimiento, condiciones del edificio y enseñanza que se proponen dar, con el mínimo prescripto por esta ley. Una vez en funcionamiento, la escuela o colegio particular debe llevar los registros exigidos a las oficiales, y someterse a la inspección del Consejo. La violación de estos deberes, o el apartarse de los fines de conveniencia pública, originarán multa o clausura.

IX. — *Disposiciones complementarias.* — El Consejo Nacional dividirá la población en distritos escolares.

“Las escuelas normales de la Capital serán sostenidas por el tesoro nacional y continuarán rigiéndose por los reglamentos y planes de estudio dictados por el Congreso y Ministerio de Instrucción Pública; pero en cuanto a su régimen interno, disciplina, administración e higiene, dependerán exclusivamente del Consejo Nacional de Educación, quedando sujetas, por lo tocante a su personal y funciones, a las disposiciones de esta ley y reglamentos que el Consejo Nacional de Educación dictare” (3).

(1) La institución de la Comisión Nacional Protectora de Bibliotecas Populares, y la falta de partida en el presupuesto del Consejo para costear donaciones, han reducido este capítulo de la ley a su artículo inicial (66º del todo) que ha dado un magnífico fruto: la Biblioteca Nacional de Maestros, cuyo caudal bibliográfico sigue en importancia al de la Biblioteca Nacional. Anualmente la frecuentan unos 120.000 lectores, cuyo costo representa unos 40 ctvs. en ese término.

(2) Más adelante estudio esta extraña intrusión en la ley 1420.

(3) “Esta sabia disposición, que permitía dar orientaciones uniformes al maestro que enseña y al niño que aprende, ha sido eludida. Por decreto del presidente Sáenz Peña, de 29 de diciembre de 1910, se pusieron todas las escuelas normales bajo la dependencia del Consejo Nacional de Educación; pero, posteriormente, bajo la presidencia del doctor de la Plaza, volvieron, el 2 de febrero de 1916, a depender del Ministerio de Instrucción Pública, donde continúan hasta ahora. No podría asegurarse que la eficacia de la enseñanza se ha resentido por ello. Lo que sí puede asegurarse es que en su casi totalidad los maestros demuestran una gran decisión y un gran espíritu para ponerse a la altura de sus deberes”. (Octavio S. Pico: *El espíritu de la Ley 1420*, en “*La Nación*” del 8-VII-1934).

Los jueces darán participación al Consejo en todo asunto que afecte el tesoro de las escuelas. Para la defensa de éste, el Consejo podrá nombrar procuradores y abogados.

La inasistencia a sus tareas de parte del personal de escuelas y oficinas, causará la pérdida de una suma proporcional de sus emolumentos.

La Contaduría General de la Nación revisará los libros del Consejo.

*
* *

Tal es, en síntesis, la ley orgánica de la escuela primaria argentina. Su teoría podría condensarse diciendo que el Estado argentino, dentro de los límites de su jurisdicción nacional —Capital y Territorios o colonias nacionales— proporciona instrucción a sus niños y adultos ineducados y exige que la tomen los primeros, entre los seis y catorce años de edad. Para tales fines, enseña directamente y controla la enseñanza que imparten los establecimientos particulares.

Esa es la medula, el concepto de la ley. Su arquitectura total, su elaboración, sus orígenes, justifican la reverencia de la posteridad, cabalmente expresada en estas palabras de valoración:

“Porque esta ley 1420, tan largamente gestada en la entraña de nuestro pueblo, tan hondamente pensada y tan sabiamente realizada, podrá, como todas las cosas humanas, sufrir las modificaciones más diversas, y aun ser totalmente reemplazada, pero, el historiador que en un futuro remoto escudriñe con ánimo sereno los fundamentos de nuestra grandeza nacional, habrá de reconocer, con innegable seguridad, que aquélla constituye una de sus piedras angulares, labrada con las exigencias vitales más profundas, con los anhelos más íntimos y con los esfuerzos más valiosos del pueblo argentino, durante el primer siglo de su advenimiento a la faz de la tierra “como una nueva y gloriosa nación”. (1).

(1) Del discurso pronunciado por el doctor José Rezzano, vocal del Consejo Nacional de Educación, el 10 de julio de 1934, en el teatro Colón de Buenos Aires.

NACION Y PROVINCIAS

Las leyes 2737 y 4874. — Subvenciones y escuelas nacionales. — Groussac, precursor. — La acción de las provincias. — 62 millones de pesos. — Concurrencia y eficacia. — Proyecto de correlación y armonización.

Las leyes 2737 y 4874 representan dos actitudes — diferentes pero concordantes — asumidas por la Nación ante el deber, que el artículo 5to. de la Constitución Nacional atribuyó a las provincias, de asegurar la educación primaria.

Las provincias eran, casi todas, pobres. La principal aduana de la República — la Aduana, por excelencia — estaba en Buenos Aires (Buenos Aires era la verdadera “puerta abierta a la tierra” como dijo el fundador en su momento y con su lengunaje), y la Aduana sólo había colmado las arcas fiscales de Buenos Aires. Menos que mediadas muchas de las otras, escuálidas las más, poca era la atención que podían dispensar a las funciones que demandan gastos. Entonces la Nación se hizo presente, para salvar de la forzosa incuria este y aquel valor, y, desde luego, el de la cultura pública, que la devota predilección de los mejores argentinos identificaba con el lustre del nombre nacional.

De ahí la ley 463, del 25 de setiembre de 1871, a que ya he aludido, y, el 4 de octubre de 1890 — en plena crisis — la 2737, que siguió la forma de la primera, y hasta su terminología, agregando y modificando detalles para perfeccionar el mecanismo del conjunto.

¿Qué persigue, y cómo, esta legislación de subvenciones “para el fomento de la instrucción primaria en las provincias? Son sus fines coadyuvar a la “construcción de edifi-

cios para escuelas públicas”, a la “adquisición de libros y útiles para escuelas” y a pagar “sueldos de preceptores”.

El monto de la subvención será proporcionado a lo que cada provincia invierta en su instrucción primaria, y siempre que la provincia se sujete a estas prescripciones:

a) Dictar un presupuesto escolar, que no insuma menos del 10 % de las entradas o rentas generales;

b) Facilitar al Consejo Nacional de Educación, en planillas cuatrimestrales, los datos de estadística escolar indicados en los formularios respectivos;

c) Tener un Consejo Escolar o Superintendente, y una inspección técnica “dirigida por un profesor o cuando menos por un maestro normal”.

Además, el Consejo Nacional de Educación debe vigilar y ayudar a “la estricta ejecución” de la ley, por intermedio de un inspector nacional radicado en cada provincia.

Tal el régimen de las subvenciones escolares de la Nación a sus provincias. ¿Bastaba? ¿Era posible ir más allá?

El problema se rozó en el Congreso pedagógico del 82. “¿Cuántas provincias han podido hacer un canal, un ferrocarril, un colegio, un buen edificio escolar, una estadística, un puente, sin el dinero, sin los planos, sin los empleados de la Nación?” — se preguntaba Groussac. Y dando por dicha la respuesta, añadía: “No hay más que agregar una nueva hilera: que la Nación, en lugar de distribuir subvenciones escolares, cuyo empleo no la satisface siempre (1) funde escuelas nacionales adquiriendo el terreno, construyendo por su cuenta el edificio y poniendo en él un empleado nacional”.

Pero la solución no se presentó tan sencilla a los legisladores. Las autonomías provinciales existían, y existen. Emergen de la inmensidad de nuestro suelo — como en el Brasil, como en los Estados Unidos, como en Colombia, como en la República Federal de los Soviets — de la diversidad de formación, “de los hábitos ya adquiridos de legislaciones, de tri-

(1) Expliquémonos los recaudos de la ley 2737, que no estaban en su antecedente, la 463, vigente cuando Groussac pronuncia estas palabras.

bunales de justicia y de gobiernos provinciales” (1); y aunque yo no niego que el federalismo sea “sólo un resto del pasado, defendido por el lustre de religiosidad que lo hace venerable sólo por serlo” (2), ni excluyo que “la Nación surgida de las provincias les pondrá un día piadosamente el epitafio” (3) digo que ese pasado no había sobrevenido todavía el 84, y el verbo federalista se conjugaba en presente. Aún ahora, el fantasma federal se pasea frecuentemente por Congreso y Tribunales, y hasta por la Casa de Gobierno — que es la zona naturalmente menos propicia a esta clase de apariciones!...

De ahí que la ley orgánica anduviese con cautela, separando las jurisdicciones. Ya hemos visto las palabras de Onésimo Leguizamón a este respecto. Es la oportunidad de ampliar las referencias con estas otras frases del mismo orador:

“Las provincias han entendido hasta ahora, de una manera uniforme, que tenían el derecho de legislar sobre la instrucción primaria en sus respectivas jurisdicciones, que podían organizarla a su manera y con arreglo a sus propias convicciones; y la Nación lejos de contradecir ese derecho, lejos de estorbarlo en su ejercicio, ni en lo general, ni en lo particular, ha reconocido de una manera explícita, y por actos legislativos, que esa iniciativa corresponde exclusivamente a las provincias y que debe ser respetada en las provincias. Y es así, señor Presidente, que en las únicas leyes sobre instrucción primaria que ha sancionado el Congreso, se ha limitado, en su alcance a subvencionar la educación común en las provincias, exigiendo todavía, como una prueba más de la afirmación que antes he hecho, que las provincias se acogiesen a las disposiciones de esa ley por un acto explícito de su soberanía local.

“Después de este antecedente, no haré la cuestión de puro derecho constitucional, no haré la cuestión de facultades. En este punto salvo las opiniones de muchos colegas de la Cámara, con quienes hemos acordado ideas en estos días, y aún las mías propias.

“No es el caso discutir la facultad desde un punto de vis-

(1) Juan B. Alberdi: “*Bases*, XVII”.

(2) Juan B. Terán: “*La Salud de la América Española*, VII”.

(3) Id., id.

ta puramente constitucional: el derecho existente es otro, y creo que hay toda prudencia y toda conveniencia en respetarlo”.

La ley 1420 contempló, pues, la cuestión institucional tal como la presentaban los hechos. Así pasaron años. ¿Incurrían las provincias en descuido culpable de la instrucción de sus hijos? El año 1894 los presupuestos provinciales sumaban en junto 31.092.295,40 \$; de ellos, 6.153.746,87 \$ eran destinados a gastos de instrucción primaria: más del 19 %. Contemporáneamente, la Nación dedicaba a ese rubro poco más del 6 % de su presupuesto general.

Pero semejante esfuerzo resultaba insuficiente para la obra gigantesca que reclamaba la situación, y la autonomía provincial no blasonaba una susceptibilidad dañosa para altos intereses; siempre se ha admitido, en estos casos, la acción concurrente del poder federal. Había, por lo demás, una brecha abierta desde 1869, con la fundación de las escuelas normales nacionales en provincias: ¿acaso no incluían sendos departamentos de aplicación, donde se daba enseñanza primaria?

El 7 de setiembre de 1905, un legislador de la Nación propuso dar el otro paso insinuado por Groussac veintitrés años antes. Y, circunstancia sugerente, la iniciativa nació en el Senado, cámara que representa a las provincias como entidades pares.

D. Manuel Láinez fundó su proyecto brevemente. Dió una cifra: 525.000 niños analfabetos. Caracterizó las escuelas que deseaba se estableciesen, como centros modestos, que llegarían a los lugares de las provincias en que más se hiciera sentir la plaga denunciada. Y poco, muy poco más: su proyecto no tuvo la vana pompa de las palabras sonoras.

Veinte días después lo trató el Senado. Escuchó al representante de Santiago del Estero, D. Dámaso E. Palacio, informante de la Comisión, y a D. Lidoro J. Avellaneda, que discrepó en lo que respecta al mínimo de enseñanza que darían las nuevas escuelas. Y el proyecto de D. Manuel Láinez pasó a la Cámara de Diputados.

Tres días después terminaba el período ordinario de sesiones, y la cámara convertía el proyecto Láinez en la ley 4874.

Sería en adelante la "ley Láinez" y "escuelas Láinez" las creadas en virtud de sus disposiciones.

Sabida es la brevedad de su texto. Son seis artículos, de los cuales uno es de forma, dos (el 3º y el 4º) son transitorios y otro (el 5º) obliga al Consejo Nacional de Educación a incluir en su memoria anual lo que corresponda a las nuevas escuelas. Quedan dos artículos... y de ellos el segundo no se ha cumplido nunca. Helos aquí:

"Art. 1º — El Consejo Nacional de Educación procederá a establecer directamente, en las provincias que lo soliciten, escuelas elementales, infantiles, mixtas y rurales, en que se dará el *mínimum* de enseñanza establecido en el artículo 12 de la ley Nº 1420, de 8 de julio de 1884.

Para determinar la ubicación de estas escuelas, se tendrá en cuenta el porcentaje de analfabetos que resulta de las listas presentadas por las provincias para recibir la subvención escolar.

"Art. 2º — El sueldo que gozarán los directores y maestros de estas escuelas, será de igual categoría al que gozan los de los Territorios Nacionales".

Como se ve, ni la teoría puede ser más simple, ni su enunciación más escueta.

¿Cuáles fueron los resultados? En 1906 se instalan las primeras escuelas Láinez: 291, concurridas por 28.152 alumnos. En 1933 las escuelas son 3.272, con una inscripción de 316.601 alumnos. En 1934 se han creado —según mi estudio de las actas del Consejo, hasta el 31 de agosto último— otras 214 escuelas de la ley 4874. Hoy habrá, pues, 3.486 escuelas primarias nacionales en las provincias, con unos 325.000 alumnos.

¿Pero este crecimiento ha paralizado el de las escuelas provinciales? Las provincias han sido prácticamente subrogadas por la Nación en la misión de educar a sus niños? Las provincias han continuado recibiendo las subvenciones de ley, que si en 1884 montaban \$ 720.000 y en 1894, \$ 1.080.000, en 1914 llegaron a \$ 4.000.000 y poco después se estacionaban en \$ 4.530.000, cifra actual. Con esas sumas han engrosado sus presupuestos escolares, pero tampoco han escatima-

do de lo propio: en 1933 —últimas cifras publicadas— se gastó en la instrucción primaria de las provincias \$ 90.171.826, de los cuales \$ 62.066.652 —68,8 o/o del total— fueron extraídos de los recursos provinciales, conforme al detalle que ilustra el gráfico de la página siguiente. Con estos fondos y los \$ 4.530.000 de la subvención federal, las provincias han sostenido 5.278 escuelas, concurridas por 766.929 alumnos: lo que nos dice, deduciendo los 50.000 niños cuya enseñanza puede haber sido pagada con ese aporte de la Nación (1), que más de 715.000 niños de las provincias tienen costeadada su instrucción con recursos locales, mientras unos 392.000 (316.601 de las Lániez, 50.000 de las provinciales imputados a la subvención y 26.000 de los departamentos de aplicación anexos a las normales) la reciben del presupuesto de la Nación.

(1) El costo medio anual de cada alumno, en las provincias, ha sido en 1933 de 86,83 \$; en la jurisdicción nacional, de 126,39 \$.

COSTO DE LA INSTRUCCION PRIMARIA EN EL AÑO 1933

SECCION	RECURSOS NACIONALES		Recursos Provinciales	TOTAL
	Leyes 1420 y 4574	Ley 2737		
Capital Federal y Territorios .	68.043.652	—	—	68.043.652
Provincias.				
Buenos Aires .	2.262.117	750.000	25.867.164	28.879.281
Catamarca . .	1.586.300	225.000	90.000	1.901.330
Córdoba . . .	2.354.956	390.000	4.806.320	7.641.276
Corrientes . .	2.775.115	270.000	1.753.240	4.798.355
Entre Ríos . .	1.116.470	450.000	3.617.713	5.184.192
Jujuy	546.613	225.000	483.680	1.255.293
Sgo. del Estero	2.948.561	270.000	1.883.923	5.102.484
San Luis . . .	1.379.317	225.000	432.000	2.036.317
Santa Fe . . .	1.809.127	480.000	12.990.400	15.279.527
Salta	943.732	225.000	718.560	1.887.292
Tucumán . . .	2.242.681	300.000	2.895.288	5.437.969
San Juan . . .	1.272.902	225.000	2.117.300	3.615.202
Mendoza . . .	1.185.049	270.000	4.220.192	5.675.241
La Rioja . . .	1.152.195	225.000	100.872	1.478.067
Totales . . .	91.618.826	4.530.000	62.066.652	158.215.478

Las conclusiones que fluyen de los guarismos precedentes se completan y corroboran pasando revista a algunos momentos del proceso:

AÑOS	ESCUELAS		ALUMNOS	
	Provinciales	Láinez	Provinciales	Láinez
1905	3.304	—	339.832	—
1906	3.459	291	324.884	28.152
1908	3.621	438	337.508	42.322
1916	4.371	1.385	480.427	128.488
1926	4.700	3.045	605.948	226.806
1933	5.417	3.272	766.929	316.601

Se ve, en suma, que la presencia de las escuelas nacionales no ha agostado las de las provincias. Al principio de su instalación, hay como un enervamiento de la acción provincial, que en seguida se repone y continúa su obra. Nunca se podrá hablar con mayor propiedad que en ésta, de la *conurrencia* de la Nación y las provincias en una empresa de interés común.

Quizás ha faltado, eso sí, la correlación y armonización que diera a la enseñanza de ambas jurisdicciones su máxima eficacia. En eso están el Consejo Nacional de Educación y los gobiernos locales, por iniciativa del primero, que el 19 de octubre de 1932 los invitó a designar comisiones mixtas a objeto de:

- “a) Unificar la acción común contra el analfabetismo, agrupando la población infantil dispersa por medio de escuelas de concentración, internados, inscripción periódica, escuelas ambulantes, etc.
- “b) Ubicar y adecuar las escuelas de acuerdo a las necesidades de las poblaciones.
- “c) Crear, a cargo de las provincias, escuelas superiores en los centros urbanos, aprovechando los locales nacionales disponibles, si fuera necesario.
- “d) Graduar los estudios de las escuelas inferiores nacionales, enlazándolos con los de las escuelas superiores provinciales, por medio de programas, métodos, procedimientos y horarios comunes”.

La realización de estos propósitos, que seguramente habrá de alcanzarse, tonificará recíprocamente a las dos clases de escuelas a que se refieren.

VI

FINANZAS

Sistema de la ley. — Leyes y recursos. — Una queja antigua. — Transgresiones. — Leyes contra la ley, y reglamento que burla la ley. — 300.000.000 defraudados. — Destrucción del "Fondo Permanente". — Y a pesar de todo... — "Rescate de faltas". — Ingresos y gastos. — El Consejo no tiene burocracia.

Hemos visto, entre las conclusiones del Congreso Pedagógico del 82, que "la base de un buen régimen económico para la organización y prosperidad de la educación común, es la dotación de rentas propias y suficientes, que constituyan su patrimonio inviolable, administradas con independencia de todo poder político por los funcionarios responsables de la educación común".

Pero ni aquella asamblea, ni el miembro de ella, José María Torres, que expusiera la idea en un sólido trabajo leído en la primera sesión ordinaria, pretendieron ser originales. Tratóse de un concepto con antecedentes en la legislación de los Estados Unidos, y, entre nosotros, expuesto por Sarmiento, incorporado en 1871 a la Ley General de Educación Común de la provincia de Catamarca, y en 1873 a la Constitución de Buenos Aires, cuyo artículo 213 encarga a los legisladores establecer "contribuciones y rentas propias de la educación común, que le aseguren en todo tiempo recursos suficientes para su sostén, difusión y mejoramiento", y "un fondo permanente de escuelas, depositado a premio en el Banco de la Provincia o en fondos públicos de la misma, el cual será inviolable", etc.

Por esos mismos días, el doctor Onésimo Leguizamón, ministro de Instrucción Pública, afirmaba en su "Memoria" anual: "La educación como sistema reclama necesariamente la

existencia de una renta fija y propia para constituir el fondo de escuelas, *school fund*”.

Con estos precedentes y estos sostenedores, nada más natural que la adopción del principio, una vez que se legisló a fondo en la materia; y así lo hallamos en el artículo 44 de la ley 1420, cuyos quince incisos fijan las fuentes de recursos que en términos generales he señalado oportunamente (1), mientras el artículo 45 ordena la formación del “fondo permanente”. Otras leyes vinieron a fomentar “el tesoro común de las escuelas”: la 4124, de redención de capellanías; la 4223, de concesiones caducas; la 7102 y la 11242, de concesión de carreteras al Jockey Club de Buenos Aires; la 8890, 10219 y 11287, de impuestos a las sucesiones, etc.; y otras, en fin, procuraron contemplar y cohonestar situaciones derivadas de la transgresión de disposiciones terminantes de la ley 1420.

Porque ocurrió que casi inmediatamente después de sancionada la ley orgánica —brevemente debatida en este capítulo V, de que me estoy ocupando—, la realidad comenzó a apartarse de lo preceptuado, al punto que el segundo presidente titular del Consejo (2), José María Gutiérrez, en su primer informe de tal —correspondiente a los años 1894 y 95— inserta esta expresiva queja: “Uno de los objetos fundamentales de la ley de 1884 fué el de garantizar la marcha regular de la educación primaria, dándole vida propia y poniéndolo a cubierto de los azares de la política y de la administración general. Con ese fin se le constituyeron rentas propias, que debía percibir directamente, administrándolas por medio de sus autoridades, sujetas únicamente a las responsabilidades de la ley. *Desgraciadamente, señor Ministro, esas disposiciones se han ido relajando poco a poco*”.

Desde entonces ¡cuántas y cuántas veces, a lo largo de los cuarenta años transeurridos, se ha renovado la reclamación! La última data del 28 de febrero del corriente año, y es una

(1) Páginas 51 y 52.

(2) Después del primer presidente del Consejo, y hasta la asunción del cargo por el doctor Gutiérrez, lo desempeñó el doctor Pedro C. Reyna, como interino (12 de febrero a 20 de mayo de 1895).

exposición severa y objetiva de los sucesivos despojos de que se ha hecho víctima al tesoro creado por la ley del 84.

*
* *

Por irónica coincidencia, el inciso 1º del art. 44 —cuya redacción surgió en el curso del debate de la Cámara— ha sido de los primeramente violados.

Tal como se proyectaba en el texto que servía de base a la discusión, destinaba al “tesorero común de las escuelas” “el 50 o|o de las ventas de tierras nacionales en los territorios y colonias de la Nación”. Pero lo impugnaron los diputados Gilbert y F. C. Figueroa —éste por juzgar que el rendimiento de ese renglón sería excesivo— y el doctor Lagos García arbitró la forma que obtuvo aprobación: “El 20 o|o de la venta de tierras nacionales en los territorios y colonias de la Nación, siempre que no exceda el producido de \$ 200.000 moneda nacional”.

El Art. 31 del decreto reglamentario del 28 de julio de 1885 dió normas precisas para el cumplimiento del inciso: una sola liquidación hasta el 31 de diciembre de ese año; en lo sucesivo, liquidaciones mensuales, que se suspenderían si antes de terminar el año se hubiera llegado al máximo presupuesto de \$ 200.000.

Pero los \$ 200.000 anuales no ingresaron nunca. En 1916, se calculaba que el tesoro escolar había perdido \$ 5.400.000 por ese concepto, y en 1931, \$ 8.200.000. (Segundo M. Linares: *Régimen financiero del Consejo Nacional de Educación*). Y a la fecha, más de nueve millones, según el señor Presidente Pico, en la citada exposición del 28 de febrero.

*
* *

El segundo afluyente del tesoro común de las escuelas debía ser “el 50 o|o de los intereses de los depósitos judiciales de la Capital”. Hace más de treinta años que este renglón no apor-

ta un solo peso, pues el Directorio del Banco de la Nación, basándose en el artículo 19 de su ley orgánica, ha dispuesto que los depósitos judiciales no devenguen interés, dándose en esta forma el caso singular de que un acto administrativo e interno de una entidad modifique una disposición sustancial en el régimen financiero legal de otra repartición.

¿Qué suma se ha perdido por ello? Los depósitos judiciales han pasado muchos años de 150.000.000 de pesos.

*
* *

De mayores exterioridades legales estuvo revestida la sustracción de dos importantes recursos que implicaba la prescripción del inciso 5º del citado artículo 44: "El 15 o/o de las entradas y rentas municipales".

Casi en seguida de promulgada la ley, la Municipalidad de la Capital se puso en campaña para obtener la supresión del inciso. Por decreto del 23 de agosto de 1886, el P. Ejecutivo negó su patrocinio a ese propósito. Pero la Municipalidad puso en obra el famoso aforismo: "Obedezco, pero no cumplo".

El 17 de junio de 1905, la ley 4558 redujo ese 15 % al 8 %, en lo que atañe a la Municipalidad de la Capital. Pero como tampoco abonara el 8, una nueva ley, la 9086, del 8 de julio de 1913 —mala manera de celebrar el aniversario de la legislación del 84— arbitró esta transacción: se fijó en pesos 5.000.000 la deuda de la Municipalidad de Buenos Aires al Consejo Nacional de Educación, hasta el 31 de diciembre de 1910, y el P. Ejecutivo la tomó a su cargo, juntamente con la que arrojara, hasta el 31 de diciembre de 1912, el 8 % creado por la ley 4558. Además, estableció que "desde el 1º de enero de 1913, la parte del C. N. de Educación en la contribución directa de la Capital, será de un 33,33 %; patentes de la Capital, 15 %; contribución directa de los territorios nacionales, 33 1/3 %, y patentes de los territorios, 15 %". En compensación de todas estas reducciones, la misma ley 9086 dispuso: "La Nación cubrirá anualmente, al sancionar el presupuesto del C. N. de Educación, el déficit que éste arroje" (Art. 8º).

Mas he aquí que la ley, llenando una exigencia de la técnica legislativa, debió mencionar las disposiciones legales que derogaba, y al hacerlo incluyó, lisa y llanamente, el inciso 5º, del artículo 44, de la ley 1420. Como no puso en su lugar sino lo dicho, la mayoría de las municipalidades de los territorios interpretaron que quedaban desligadas de la obligación de contribuir con el 15 % de sus entradas y rentas, y dejaron de aportar al tesoro común de las escuelas. Pero la versión del debate es muy clara, y desautoriza esta hermenéutica de conveniencia, sustentada sólo en un descuido de redacción.



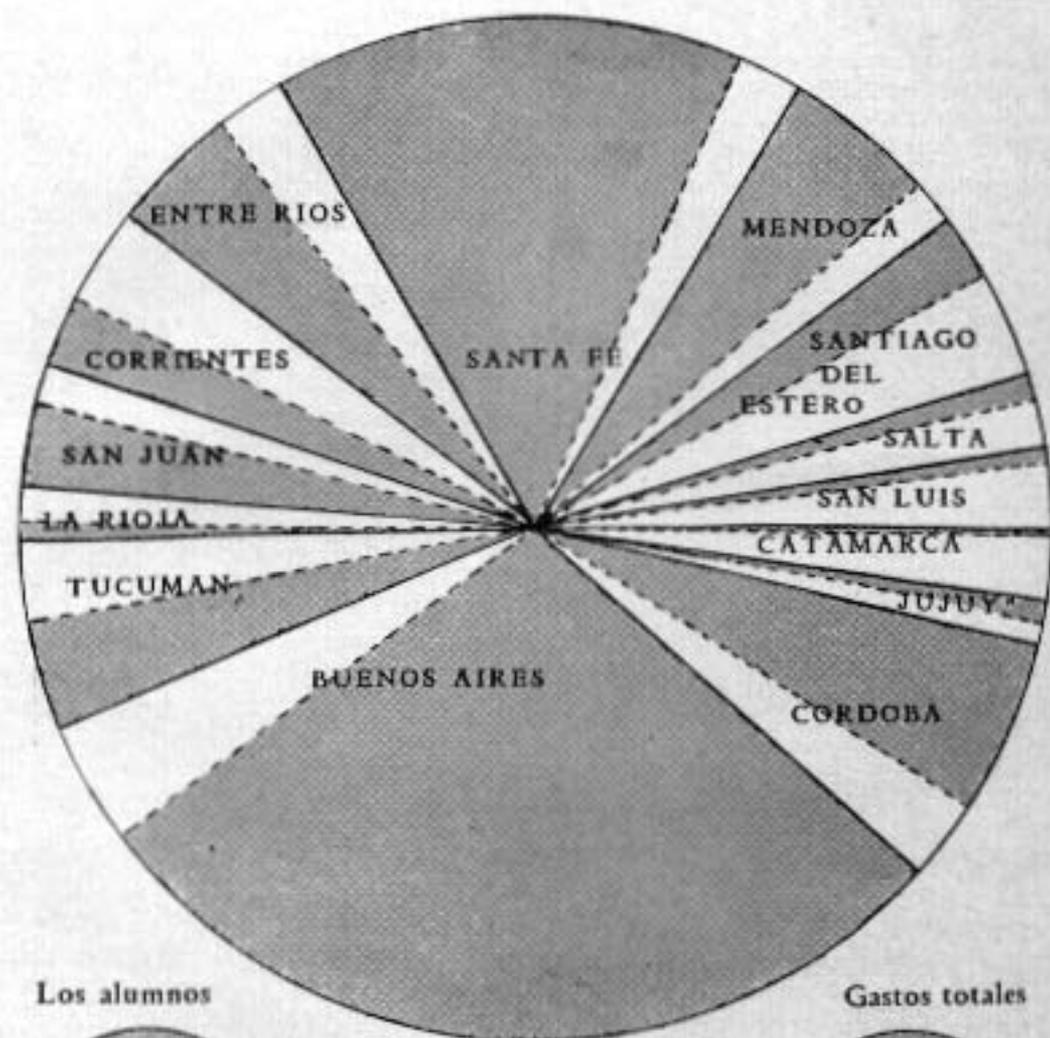
Podría mencionar, todavía, los 4.000.000 de pesos que en los últimos años debieron ingresar con destino a edificación escolar, conforme a lo preceptuado en las leyes 7102 y 11242, y que por modificaciones de las leyes de presupuesto pasaron, en los años 1931, 32 y 33, a enjugar el déficit del Consejo; y tendría que agregar, para ser exacto, que desde 1929, por virtud de la ley general de presupuesto de ese año, está derogado el inciso 7º del artículo 44 de mi glosa, o sea el derecho de matrícula escolar, cuyo producido, en los años postreros de su vigencia, era de unos 200.000 pesos.

De tal modo, las numerosas fuentes de recursos, creadas por la ley 1420 y complementarias, han quedado, por los varios expedientes de referencia, reducidas a las que, con su rendimiento y fallas de cálculo en el año 1932, registra el gráfico y detalla la reseña numérica insertos a continuación:

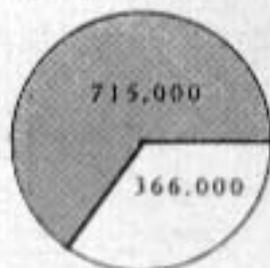
COMO SE COSTEA LA INSTRUCCION PRIMARIA OFICIAL EN LAS PROVINCIAS

(Año 1933)

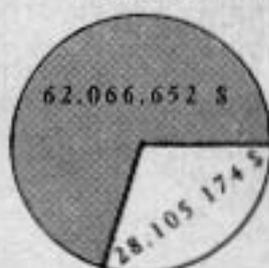
Gráfico de distribución de los gastos nacionales y provinciales, según planilla adjunta

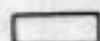


Los alumnos



Gastos totales

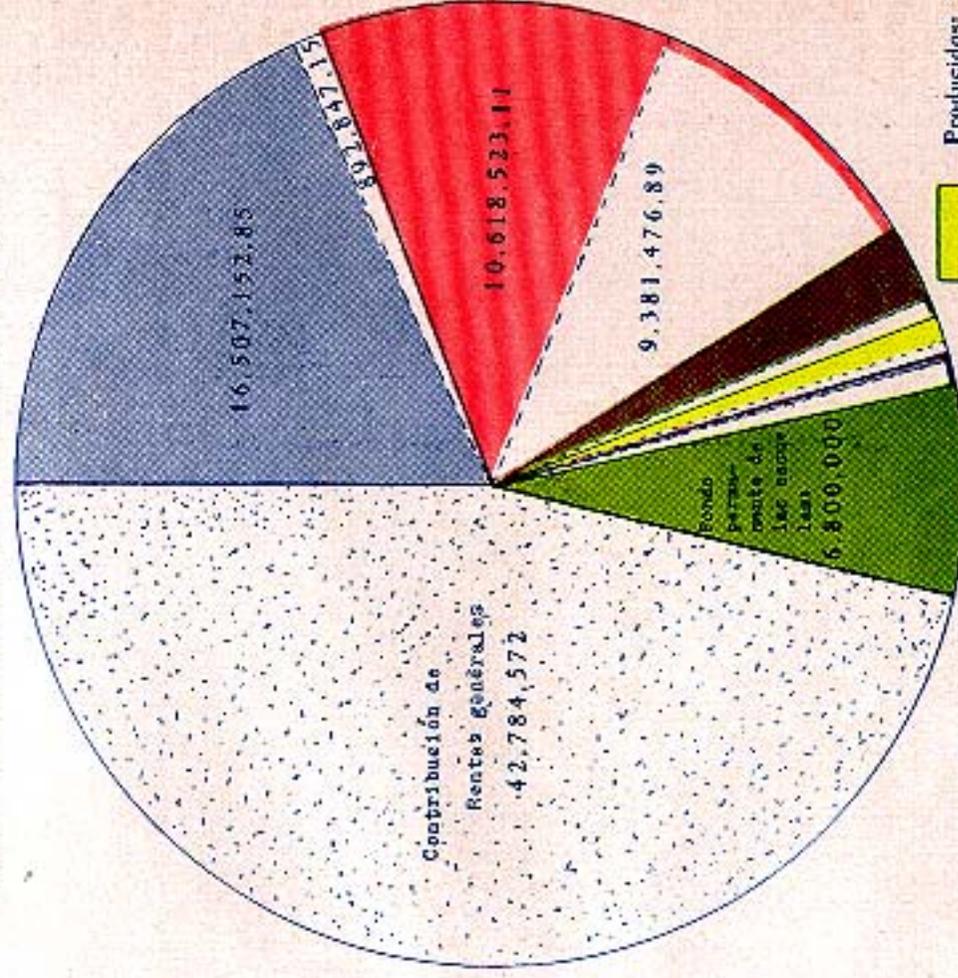


 Recursos provinciales.
 Ayuda federal: leyes 2737 y 4874.

LOS RECURSOS FINANCIEROS DEL CONSEJO

Calculados y producidos en 1932

(No se incluyen en el gráfico los rubros "ventas de tierras fiscales" y "50 % de los intereses de los depósitos judiciales de la Capital", respectivamente mencionados en los incisos 1 y 2 del artículo 44 de la Ley 1420, porque nada dicen)



Contribución territorial y patentes.	Producción: 11.242.
Impuesto a las sucesiones.	Falla: (2.095.043.97)
Leyes 7102 y 11.242.	Falla: (604.956.03)

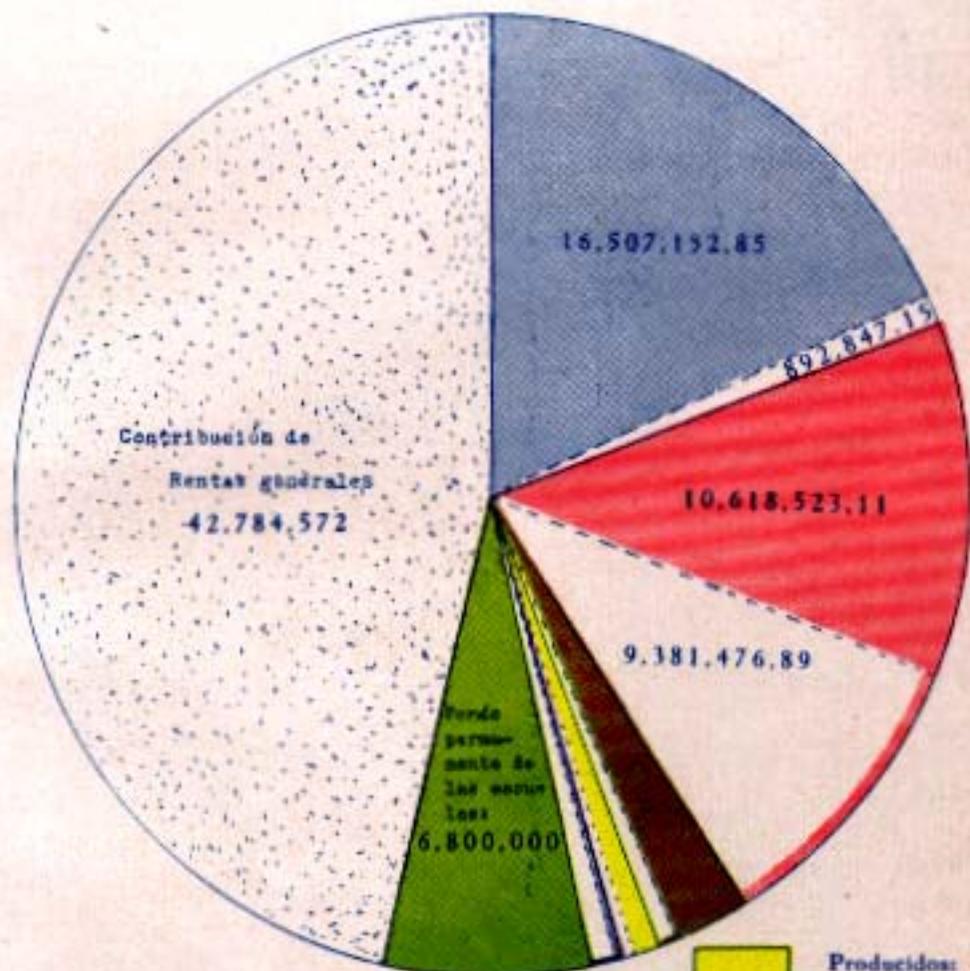
Sucesiones yacentes, Multas.	Producción: 144.026.94
Renta de títulos, Concesiones caducas.	Falla: 60.220.27
El Monitor, alquileres, obli-gación escolar y otras.	Falla total: 409.977.50
	Producción: 109.819.24
	Falla total: 295.956.05
	Producción: 43.328.19
	Falla: 870.925.81

(1) Deducciones \$ 10.220.27 de excedente en el rubro "multas".

LOS RECURSOS FINANCIEROS DEL CONSEJO

Calculados y producidos en 1932

(No se incluyen en el gráfico los rubros "ventas de tierras fiscales" y "50 % de los intereses de los depósitos judiciales de la Capital", respectivamente mencionados en los incisos 1 y 2 del artículo 44 de la Ley 1420, porque nada dieron)



Contribución territorial y patentes.		Producido.
		Falla.
Impuesto a las sucesiones.		Producido.
		Falla.
Leyes 7102 y 11.242.		Producido:
		(2.095.043.97
		Falla:
		(604.956.03)

Sucesiones vacantes. Multas.		Producidos:
Renta de títulos. Concesiones caducas.		144.026.94
El Monitor, alquileres, obligación escolar y otras.		60.220.27
		409.977.50
		109.819.24
		Falla total: (1)
		295.956.05
		Producidos:
		43.328.19
		Falla:
		870.925.81

(1) Deducidos \$ 10.220.27 de excedente en el rubro "multas".

Planilla correspondiente al gráfico anterior ("Los recursos financieros del Consejo").

AÑO 1932

RUBRO	Calculado	Producido	DIFERENCIA	
			En más	En menos
Contribución territorial y patentes.	17,400.000.—	16.507.152.85		892.847.15
Impuesto a las sucesiones	20.000.000.—	10.618.523.11		9.381.476.89
Leyes 7102 y 11.242	2.700.000.—	2.095.043.97		604.956.03
Sucesiones vacantes	300.000.—	144.026.94		155.973.06
Multas por infracción a las leyes de sellos, descanso dominical y otras	50.000.—	60,220.27	10.220.27	
Renta de títulos del fondo permanente	420.000.—	409.977.50		10.022.50
Concesiones caducas	250.000.—	109.819.24		140.180.76
Producido de "EL MONITOR", alquileres, obligación escolar y otras	914.254.—	43.328.19		870.925.81
Fondo permanente de las escuelas.	6,800.000.—	6.800.000.—		
Total de recursos propios del Consejo	48,834.254.—	36.788.092.07		
Falla del cálculo		12.046.161.93		
Contribución de rentas generales .		42.784.572.—		
Total de recursos		91,618.826.—		

¿Cuánto suma lo sustraído del tesoro escolar a causa de estas modificaciones, mutilaciones, omisiones y transgresiones? No menos de 300.000.000 dice el señor Linares en su mencionado estudio. Y la "memoria" del Consejo correspondiente a setiembre de 1930 a diciembre de 1931, rubrica (pág. 22) la formidable cifra.



Pero lo más grave no es, para mi juicio, el abultado monto de esta suma restada al Consejo y que, de todos modos, ha vuelto, en una u otra forma, al pueblo que la produce; lo grave está en que se ha ido perdiendo el verdadero punto de mira del legislador del 84: la constitución del fondo permanente. Empezó por votarse el presupuesto de la ley 1420 sin incluir el 15 % de reserva que dispuso el artículo 45; y se siguió disponiendo el reintegro a rentas generales de los sobrantes que debían engrosar el fondo permanente, y echando mano de este mismo fondo como de un renglón de recursos del presupuesto del Consejo, cuando la ley quería que sólo se invirtiese el interés de ese fondo permanente. Así se le sacó 36.353.375 \$ en solamente ocho años; así se impidió, en seis, que ingresaran 25.671.316.97 \$. Y el Presidente del Consejo, en uno de los actos de conmemoración del cincuentenario de la ley, tuvo que hacer ante el primer magistrado de la República y 20.000 escolares, esta manifestación contristada:

"El fondo permanente creado por la ley con el 15 % de los recursos anuales, cuyo capital debía ser intangible para que fueran utilizados solamente los intereses, no existe ya".

No queda ni siquiera el consuelo de que el criterio del legislador del 84 haya sido reemplazado por el otro. ¿Se le ha ido despedazando en sucesivas improvisaciones, que dejan un vacío clamante! Ha faltado un pensamiento levantado y una inteligencia desinteresada, que se avocara a esta cuestión árida y opaca; porque desgraciadamente el Parlamento prefiere los asuntos ruidosos, sin cuidarse de que semejante predilección motive desencantos más duraderos que el fragor efímero de los aplausos.

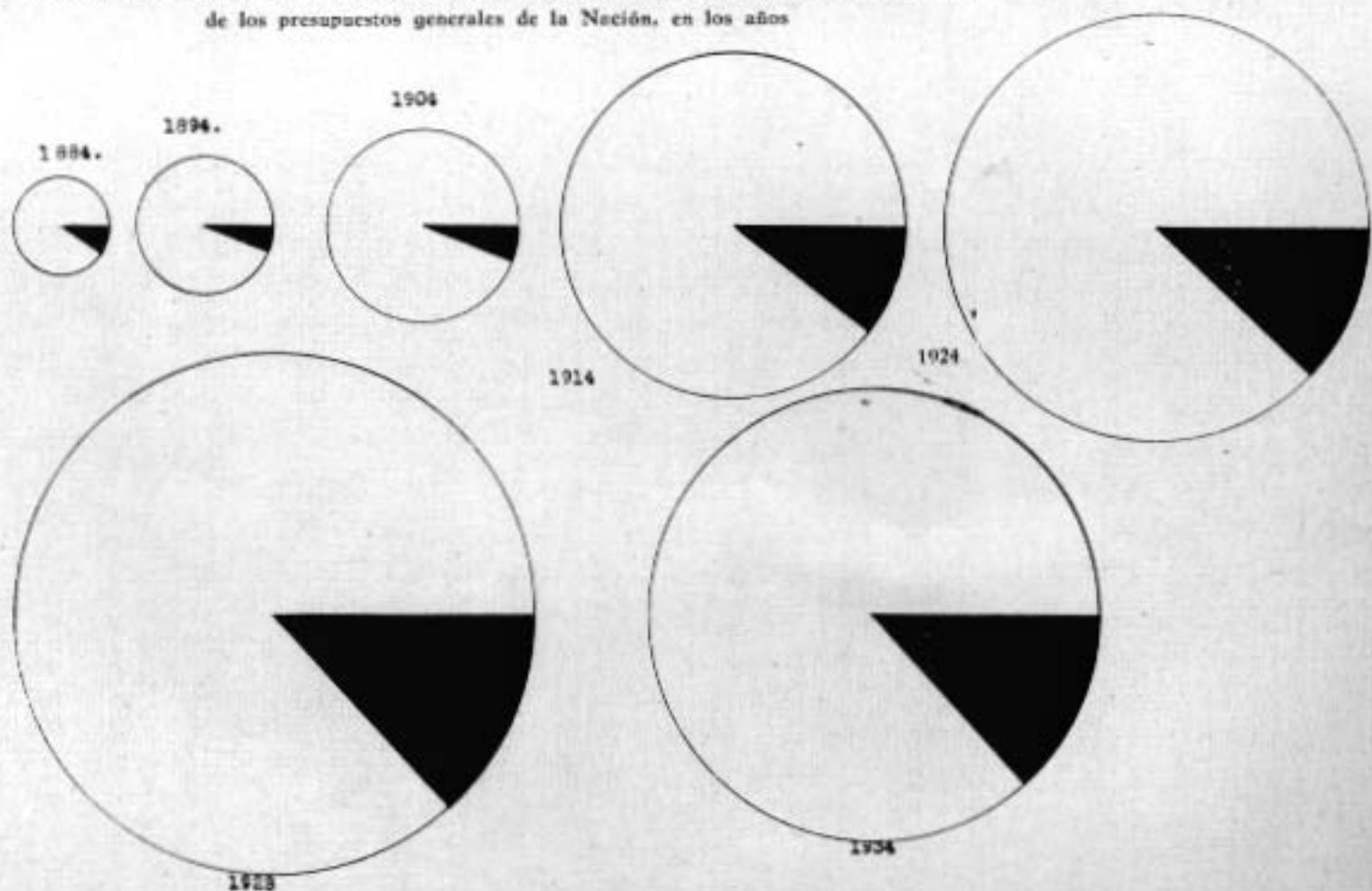
*
* *

“*Un crecido presupuesto de instrucción primaria*” — dice Julio Simón — “*es para un Estado el rescate de muchas faltas*”. ¡Cuántas veces acudía a mi mente este ingenioso apotegma del filósofo espiritualista francés, mientras alineaba y cotejaba cifras de los gastos realizados en mi patria con destino a la enseñanza elemental! Y considero rescatadas todas las faltas posibles.

Porque la verdad es que las fallas que señalo en este capítulo de mi monografía parecen mayores por ocurrir en donde se conserva el fuego sagrado del entusiasmo por la educación, y se concreta año a año ese entusiasmo.

Ahorro palabras. Doy lugar a un gráfico y una planilla, más expresivos que todo encarecimiento verbal. Ellos nos mostrarán que el presupuesto general de la Nación sabe lo que son disminuciones, mientras el del Consejo sigue una línea uniforme de crecimiento; que este último representaba, hace 50 años, un 8,01 ½ del total, y hoy casi un 13 %; que los índices de crecimiento del presupuesto de la instrucción primaria nacional son, desde hace veinte años, notablemente mayores que los del presupuesto general.

Sectores correspondientes a los presupuestos del Consejo Nacional de Educación dentro de los presupuestos generales de la Nación, en los años



Planilla aclaratoria del gráfico anterior. ("Sectores correspondientes a los presupuestos del Consejo Nacional de Educación dentro de los presupuestos generales de la Nación").

AÑOS	Presupuesto de la Nación	Presupuesto del Consejo	% del general
		Totales	
1884 . . .	34.053.484.35	2.728.537.27	8,01
1894 . . .	64.729.355.58	3.997.850.73	6,17
1904 . . .	162.328.410.68	8.187.755.88	5,04
1914 . . .	449.570.900.72	46.551.040.—	10,35
1924 . . .	672.223.907.82	78.353.720.40	11,65
1928 . . .	883.904.636.41 (1)	88.373.682.40	9,99
1934 . . .	795.800.485.16	101.397.398.—	12,86

INDICES DE CRECIMIENTOS DE LOS PRESUPUESTOS

AÑOS	De la Nación	Del Consejo
1884	100	100
1894	190	146
1904	477	300
1914	1.320	1.706
1924	1.974	2.871
1928	2.595	3.238
1934	2.336	3.716

*

* *

¿En qué forma distribuye el Consejo sus cuantiosos recursos? Agrego en seguida una demostración de los pagos de 1932:

Escuelas comunes de la Capital	\$ 50.822.867.17
Escuelas comunes de Provincias	„ 25.875.661.42
Escuelas comunes de Territorios	„ 16.537.954.92
Escuelas militares	„ 970.345.77
Escuelas al Aire Libre (Capital	„ 1.141.821.07
Subvenciones (ley 2737)	„ 4.705.000.00
Personal administrativo y de inspección	„ 4.654.469.05
Gastos varios	„ 4.067.573.21
Total	\$ 108.775.692.61

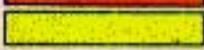
(1) Máximo alcanzado — años 1927 y 1928 — por la ley general de gastos.

DISTRIBUCION DE LOS FONDOS DEL CONSEJO

Pagos efectuados en el año 1932

Total \$ 108.775.692.61



Escuelas comunes de la Capital	.....
Escuelas de Territorios	.....
Provincias	.....
Escuelas al Aire Libre de la Capital	.....
Escuelas militares	.....
Personal administrativo y de inspección	.....
VARIOS	.....

Ley 4874

Ley 2737

Hay en estas cifras algo que sorprende, y que quiero destacar y explicar. Me refiero a la sobriedad del renglón administrativo.

Es situación que arranca de lejos, de los orígenes mismos de la institución, pero insuficientemente conocida. En 1884, el Secretario General doctor Víctor M. Molina se quejaba de que el Consejo contara con "pocos empleados y mal retribuidos": sus sueldos y los gastos de la casa, inclusive el lujo del "carruaje", representaban en el año ... 10.777.32 \$!

Los años corren. El presupuesto de la repartición se hace turgente. Pero es para escuelas y maestros. En 1911, el total es de 36.676.000 \$, y la Inspección General de Contabilidad, que maneja la gruesa suma, sólo absorbe de ella 28.200 \$. En el mismo año, la Dirección Administrativa de Correos y Telégrafos cuesta 208.320 \$, en un presupuesto de 19.336.140 \$.

Hoy los números han variado, pero el hecho o, si se quiere, el concepto que denotan, es el mismo. En este año de 1934, con un presupuesto de más de 100 millones, todo el personal y los gastos de la dirección central del Consejo, con sede en esta Capital — presidente, vocales, inspectores generales, inspectores de distrito de la Capital, personal médico, administrativo, obrero y de maestranza, inclusive el de los Consejos Escolares metropolitanos — se sufraga, en números redondos, con 3.800.000 \$ anuales. El presidente del Consejo gana 1.400 \$ — menos que los Secretarios de la Intendencia de Buenos Aires —; los vocales, 800 \$ — como centenares de empleados de la administración nacional —; el Tesorero del Consejo, que maneja millones y que por su enorme responsabilidad acredita con su nombramiento la consagración de toda una vida, también 800 \$; y 400 empleados pasan años y años de honesto y eficiente desempeño con un sueldo de 200 \$, constreñidos a no ascender por lo reducido del cuadro (1).

(1) He aquí el ilustrativo detalle de esos sueldos administrativos, de un personal que incluye, por exigencias técnicas, médicos, abogados, odontólogos, arquitectos y contadores públicos:

Sueldos de 1.000 \$	5 (2 abogados)
" " 800 \$	8 (1 médico, 1 odontólogo)
" " 750 \$	1
" " 700 \$	2
" " 600 \$	18 (1 abogado, 1 contador)

No diré que esta parvedad sea plausible. Pero en este balance de medio siglo, fuera injusto callar una referencia, que, como puede complementarse con el hecho notorio de que el Consejo Nacional de Educación es administración de manos limpias, entraña también un merecido homenaje a la labor silenciosa y olvidada.

Sueldos de	550 \$	.....	1 (médico)
" "	500 \$	.....	30 (23 médicas)
" "	450 \$	.....	11
" "	400 \$	.....	29 (3 calculistas, 4 contadores, 6 médicos)
" "	375 \$	.....	5 (Inspector de obras: 1)
" "	350 \$	.....	35 (1 proyectista, 1 jefe de laboratorio)
" "	325 \$	.....	70 (4 odontólogos)
" "	300 \$	.....	5
" "	250 \$	.....	36 (3 dibujantes, 1 ayudante de laborat., 1 mecánico dentista)
" "	225 \$	.....	32 (2 dibujantes copistas)
" "	200 \$	.....	403
" "	180 \$	.....	167 (5 ayudantes de laboratorio)

Total de puestos administrativos: 858.

Promedio de sueldos administrativos: 258.36 \$.

VII

LA ENSEÑANZA PRIVADA

Regímenes. — Entre el "laissez faire" y el monopolio de Estado. — Disposiciones de la ley 1420. — Un inciso que nadie aprobó. — Reglamentos del Consejo — Del 15 de setiembre de 1908 al 1º de febrero de 1918 — Un despacho enérgico — El voto del presidente Gallardo — Revuelo y encuesta — Opinión de Montes de Oca — Un informe vehemente — Derogación y nuevo reglamento. — Un Inspector General: el profesor San Martín — Informe y carta inéditos: UNA GRAVE RESPONSABILIDAD ANTE LA CONCIENCIA DEL PAIS Y ANTE LAS GENERACIONES QUE VENDRAN. — Decrecimiento natural.

Reconocida la necesidad de enseñar, el Estado puede asumir una de estas tres posiciones: dejar que lo haga libremente el que lo desee (el "laissez faire" de la escuela liberal de la economía política); vigilar al que instruya, previa satisfacción por el mismo de los requisitos que se establezcan; y monopolizar la enseñanza.

Ya hemos visto (1) que el Estado argentino ha adoptado la segunda doctrina, tolerante y de transacción entre los extremos ideológicos que marcan las otras.

Si se reflexiona sobre las circunstancias en que nació la legislación orgánica de esta materia, conviéndose en que no pudo ser de otro modo:

1ro. Porque la enseñanza particular era un hecho, anterior a la enseñanza fiscal y de frutos lozanos y poderosos.

2do. Por impotencia del Estado, ocasional pero sin término previsible, para tomar a su cargo los alumnos de las escuelas particulares.

(1) Página 52.

3º Por tradición del pensamiento argentino, reflejado en esa ley 934, de 1878, que, reglamentándola, reconoció la libertad de enseñanza; pues aunque sólo se ocupa de la secundaria, el principio en que se basa es extensivo a la elemental.

Determinado, pues, el fundamento principal, por hechos insojuzgables para el legislador, sólo restaba enumerar cuáles serían los requisitos que habrían de exigirse. Los parlamentarios del 84 lo hicieron de manera expresa en dos partes de la ley 1420: el capítulo VIII, ya extractado, y el inciso 12 del artículo 57 — “atribuciones y deberes del Consejo Nacional de Educación”—; e indirectamente en los artículos 24, 25 y 26. Tendremos así el siguiente “cuerpo legal”, que ahora importa pormenorizar, por la especialidad de este apartado de mi monografía y por las razones que en seguida esclarecerán la trascendencia práctica y doctrinaria del asunto:

Art. 24. — El docente de una *escuela pública* debe justificar “su capacidad técnica, moral y física para la enseñanza: en el primer caso, *con diplomas o certificados expedidos por autoridad competente del país*; en el segundo, con testimonio que abone su conducta”; en el tercero, con informe médico.

Art. 25. — “Los diplomas de maestros de la enseñanza primaria, en cualquiera de sus grados, serán expedidos por las escuelas normales de la Nación o de las provincias. Los maestros extranjeros no podrán ser empleados en las escuelas públicas de enseñanza primaria sin haber revalidado sus títulos ante una autoridad escolar de la Nación y conocer su idioma”.

Art. 26. — Mientras no exista en el país suficiente número de diplomados, el C. N. de Educación autorizará para el ejercicio de la docencia, previo examen y demás requisitos exigidos por el artículo 24.

Art. 57. — “Son atribuciones y deberes del C. N. de Educación”: ... 12: “Expedir títulos de maestros, previo examen y demás justificativos de capacidad legal, a los particulares que desearan dedicarse a la enseñanza primaria en las escuelas públicas o particulares”.

Art. 70. (1) "Los directores o maestros de escuelas o colegios particulares tienen los siguientes deberes:

(1) Es en este artículo donde se encuentra una rareza *quidés* única en la legislación argentina; figura en él un inciso que el Congreso no ha votado; más aún; que la Cámara de Diputados rechazó expresamente. Daré detalles, porque el caso lo merece, y si bien dista de ser un descubrimiento mío, se halla escasamente divulgado.

Discútfase este capítulo VIII del proyecto de Onésimo Leguizamón, Lagos García y otros. Era el 23 de julio de 1883, y la mayoría de la Cámara, a pesar de estar próxima la medianoche — ¡horario desusado, casi escandaloso, en aquellos años! — mostraba el inquebrantable propósito de terminar.

Como artículo que no se observara dábese por aprobado, el Sr. Argento — del grupo adverso a la ley — pidió que se votara el artículo que llevaba el número 68 — primero de dicho capítulo VIII — cuyo texto rezaba: "Los directores o maestros de escuelas o colegios particulares de enseñanza primaria deben tener diplomas o certificados que acrediten su capacidad para la referida enseñanza con arreglo al artículo 24".

— "He de votar en contra de él, porque creo que ataca la libertad de enseñanza" — dice el Sr. Argento, en su breve impugnación, de todos modos más extensa que los "rezongos" con que habitualmente matizaba el debate.

Lagos García acompaña al doctor Argento, confesando que sobre el particular no habían estado de acuerdo todos los signatarios del victorioso proyecto; y aunque Onésimo Leguizamón defiende el artículo, con palabras que mutatis mutandi se repetirán muchas veces en los años siguientes, la Cámara lo rechaza.

Igual suerte corre el artículo 69 — que emplazaba enérgicamente a los maestros particulares que no estuvieran en las condiciones preceptuadas — y llegamos al que entonces como ahora lleva el número 70. Constaba de seis incisos. El 2do. incluía entre los deberes de que trata todo el artículo: "Acompañar a la manifestación anterior" — la del inciso 1ro., copiado líneas arriba — "los títulos de capacidad legal para ejercer el magisterio, que posea la persona destinada a dirigir la escuela".

Delfin Gallo — como hemos visto uno de los más firmes y talentosos defensores del proyecto — objeta esta cláusula:

"Sr. Gallo (D.) — De acuerdo con la supresión de los artículos, había que suprimir el inciso 2º de éste.

"Sr. Leguizamón (O.) — ¡De manera que el señor diputado no quiere ni exigir siquiera la condición de ser el maestro moral, sano de cuerpo o de espíritu! ¡Ni siquiera exigir tampoco que sepa hablar el idioma del país!

"Sr. Gallo (D.) — Quiero la supresión del inciso 2º, que dice simplemente lo siguiente: *acompañar a la manifestación anterior los títulos de capacidad legal*.

"Sr. Leguizamón (O.) — Pero se refiere a todo esto.

"Sr. Gallo (D.) — Capacidad legal sólo puede comprender el título de maestro, que exigen los artículos 68 o 69.

"Sr. Leguizamón (O.) — Capacidad legal es todo lo que exige el artículo 24: capacidad moral y física.

"Sr. Figueroa (F. C.) — Es que a la capacidad moral se refiere el inciso 5º que dice: "Someterse a la inspección que en interés de la enseñanza obligatoria, de la moralidad y de la higiene pueden practicar, cuando lo crean conveniente, los inspectores de las escuelas primarias y el Consejo Escolar de distrito".

"Sr. Leguizamón (O.) — De la moralidad de la escuela y no del maestro.

"Sr. Figueroa (F. C.) — El maestro forma también parte de la escuela.

"Sr. Presidente — Se votará el inciso 2º, dándose por aprobados los demás.

"Sr. Demaría — Deseo objetar el inciso 6º".

El discurso del señor Demaría desvía el debate hacia el mínimo de enseñanza. Llega el momento de votar, y el inciso 2º es rechazado.

Pero la Presidencia de la Cámara comunica su sanción al Senado, e incluye en ella el inciso 2º; y la mayoría de la Comisión de Legislación del Senado,

“1º — Manifestar al respectivo Consejo Escolar de Distrito su propósito de establecer o mantener una escuela o colegio de enseñanza primaria, indicando el sitio de la escuela, condiciones del edificio elegido para tal objeto y clase de enseñanza que se proponen dar”.

“3º — Comunicar a la autoridad escolar respectiva los datos estadísticos que le fueren solicitados y llevar con tal objeto, en debida forma, los registros establecidos por los artículos 19 y 21, según los formularios de que serán gratuitamente provistos por la autoridad escolar respectiva”.

4º — Observar las disposiciones sobre matrícula escolar.

5º — Someterse a la inspección de los inspectores de escuelas y del C. Escolar de Distrito.

6º — Dar en el establecimiento el mínimo de enseñanza obligatoria que establece la ley.

Artículos 71 y 72. — El C. E. de Distrito y el C. N. de Educación pueden negar la autorización para abrir una escuela particular, y castigar con multas y clausura de la escuela si en ella se violasen las prescripciones dictadas.

Como se ve, la legislación no era tan simple que no permitiera la diversidad de interpretaciones. Una cosa surgía, eso sí, con nitidez absoluta: la majestad del Estado, su derecho incontestable para intervenir en la vida de las escuelas particulares. Pero en cuanto a la manera de hacerlo, las disensiones eran posibles, más aún, previsibles, y estallaron con inspiración y forma tan remontadas, que valieron un galardón para el Consejo Nacional de Educación que fué teatro de ellas.

constituída en el caso por los señores José R. Baltoré y Rafael Cortés, aconseja la aprobación del proyecto recibido, “sin modificación alguna”.

He hecho la historia de las actitudes ulteriores de una y otra rama legislativa, y no volveré sobre ello. Lo pertinente ahora es destacar que en las sucesivas publicaciones — desde luego en el Diario de Sesiones del Senado, correspondiente al 28 de agosto de 1883 — se siguió incluyendo el inciso 2º. ¡Cómo no lo advirtieron sus impugnadores! ¡Aquellos gigantes han reposado después de la batalla! “¡También a veces dormita el gran Homero!”.

Y bien: la promulgación de la ley siguió con el inciso 2º. Así está en todas las ediciones de la ley. ¡Qué valor tiene, jurídicamente!

“En mi opinión, ese precepto no tiene validez. Existe en las publicaciones oficiales de la ley sólo por un error y carece, por consiguiente, de eficacia” — dice el doctor Manuel Augusto Montes de Oca (Volante 38 del Consejo Nacional de Educación, año 1918, pág. 11).— Y añade en la carilla inmediata: “No cabe dudar” ... “supuesto que la representación nacional se ha manifestado contra el precepto en forma explícita e irrefragable”.

*

* *

Era el mes de enero de 1918. Bajo la presidencia de Angel Gallardo, formaban el Consejo los señores Abel Ayerza, Marcelino Herrera Vegas, Juan P. Ramos y Jorge A. Boero; secretario, José de San Martín — espíritu de alta prestancia que pronto pasará por las páginas de esta monografía.

Resolvióse estudiar la reglamentación de las escuelas particulares; mejor dicho, volver a estudiarla, porque ya lo había sido en oportunidad de la primera sanción, del 15 de setiembre de 1908, proyectada por el Inspector General D. Bismarck Lagos y resueltamente apoyada por el doctor Ramos Mejía.

En esta nueva ocasión a que me refiero, los miembros de la comisión de Hacienda y Asuntos Legales, doctores Juan P. Ramos y Abel Ayerza, propusieron una modificación fundamental. Hasta ese momento, los docentes de las escuelas particulares tenían que poseer título legal, o bien certificado de aptitud extendido previo examen ante la autoridad instituída por el Consejo. Los doctores Ayerza y Ramos sostenían que esta disposición, conformada al artículo 26 de la ley 1420, no reconocía más fundamento que la previsión contenida en el mismo: —“mientras no exista en el país suficiente número de maestros con diploma” — pero que en 1918, con plétora de maestros normales, no tenía razón de subsistir. Proponían, en consecuencia, que desde el 1 de marzo de dicho año, nadie pudiera tener empleo docente en escuela particular sin poseer título normal nacional, so pena de clausura inmediata del establecimiento.

El Consejo trató el despacho en sesión del 1 de febrero, y por el voto de los que lo suscribían y del Presidente, lo aprobó suavizando ligeramente los severos términos propuestos: también podrían ejercer la enseñanza particular los que hasta la fecha fijada — 1 de marzo de 1918 — hubieren obtenido certificado de aptitud; vale decir que la exigencia del diploma perdía la retroactividad que le daba el proyecto y se desvanecía la amenaza de cesantía para centenares de preceptores particulares.

Si no lo supiésemos, conjeturaríamos el revuelo y protestas suscitados por la medida. El Consejo no pudo desoirlos. Pero el doctor Gallardo — cuyo voto en la cuestión es el mejor fundamento de lo que he dicho en su homenaje (1) — no precipitó la revisión. Ante todo, realizó una encuesta entre cuatro maestros del derecho: Montes de Oca, Joaquín V. González, Tomás R. Cullen y González Calderón.

De las contestaciones producidas se destaca netamente la del doctor Montes de Oca: agotó el tema, con una claridad sólo comparable a la solidez de su tesis.

“La libertad de enseñanza se halla hoy difundida por el mundo, y, sin embargo, está generalizada en todas partes la fijación de condiciones para desempeñar la docencia en las escuelas” —decía el constitucionalista. — “La frase del doctor Leguizamón, según la cual esa exigencia “existe en las naciones más antiguas, en España, en Francia, en todas las naciones europeas”, puede comprobarse en el *Annuaire de Législation Etrangere*, cuyas páginas, volumen tras volumen, registran leyes y ordenanzas que imponen requisitos a los maestros de las escuelas públicas y privadas. ¿Se viola en todas esas naciones la regla de la libertad de enseñanza? Evidentemente no.

“Los Estados Unidos, que han exagerado el principio individualista y la interpretación consiguiente de la Constitución, no han trepidado, sin embargo, en señalar restricciones a quienes se dedican al magisterio, y ni siquiera han puesto en tela de juicio la posibilidad de reglamentar esa profesión, con criterio análogo al que impera en la reglamentación de las otras”.

“El Consejo Nacional de Educación” — agrega más adelante el doctor Montes de Oca — “puede dictar reglamentos para dirigir las escuelas públicas y privadas, pero como su potestad sólo puede actuar dentro de la esfera que las leyes determinan y como el Congreso se ha rehusado a exigir el diploma de maestro normal para las escuelas privadas (2), no

(1) Página 45.

(2) Al rechazar los artículos 68 y 69 del proyecto Leguizamón V. pág. 87.

es dable prescindir de esa manifestación de voluntad, que no ha sido desvirtuada por ninguna sanción ulterior.

“Me parece, pues, que dentro del criterio de la ley 1420 no cabe la exigencia impuesta por la resolución de febrero 1º; tampoco tengo seguridad de que la medida responda a las necesidades sentidas en el estado actual de la cultura pública”.

Añade otras consideraciones, y termina, sintetizando su opinión, el doctor Montes de Oca:

“Pienso que la Constitución no se opone a la exigencia del diploma normal para el ejercicio del magisterio en las escuelas privadas, que, hoy por hoy, la ley no autoriza a imponerla; que conviene establecer por ley ese recaudo de un título normal o universitario, al que debe llegarse paulatinamente, sin violencias y sin lesionar situaciones formadas al amparo de la legislación vigente; y que, entretanto, el Consejo Nacional, dentro de la atribución que le confiere el inciso 12, Art. 57, puede dar certificados o permisos de docencia, amoldados a las circunstancias y exigencias de nuestra atmósfera escolar”.

Las respuestas de los doctores Joaquín V. González, Cullen y González Calderón eran también contrarias a la resolución del 1 de febrero. En el seno del Consejo — que ya no contaba al llorado doctor Ayerza — el doctor Herrera Vegas encabezó la tendencia “revisionista”. El doctor Ramos defendió su tesis — la de la resolución en peligro — en un despacho recio, lleno de argumentos, de contagiosa vehemencia:

“La resolución de febrero 1º de 1918” — dice en una parte del dictamen, refiriéndose al inciso írrito — “no se funda en el inciso 2do. del artículo 70, al que no menciona siquiera, sino en el inciso 12 del artículo 57 correlacionado con los artículos 24, 25 y 26, que son, para mí, sus antecedentes formales en el texto de la ley. El inciso 12 del artículo 57 establece que los particulares que desearan dedicarse a la enseñanza en escuelas públicas o *particulares*, deberán tener, previo examen, un título de maestro expedido por el Consejo Nacional de Educación. Esto, ya por sí, significa que no existe, en absoluto, para el régimen de la ley, la libertad de enseñanza, concebida en el sentido de que cual-

quiera puede enseñar, sea o no maestro diplomado, en una escuela particular. Para la ley, pues, no enseña quien quiere sino quien tiene título de maestro expedido por el Consejo Nacional de Educación a los que "descaren dedicarse a la enseñanza primaria en escuelas particulares". El texto es claro y terminante. No se refiere sólo a las escuelas particulares sino también a las públicas. De ahí, para mí, su lógica coordinación con el artículo 26. Este dice que "mientras no haya en el país suficiente número de maestros con diploma para la enseñanza de las escuelas públicas y demás empleos que por esta ley requieren dicho título, el Consejo Nacional de Educación proveerá a la necesidad mencionada, autorizando a particulares para el ejercicio de aquellos cargos, previo examen y demás requisitos exigidos por el artículo 24".

"Son estas dos las únicas disposiciones de la ley que se refieren a la atribución que tiene el Consejo para expedir títulos, previo examen. ¿Para qué casos la acuerdan? En el de la escuela pública "mientras no haya en el país suficiente número de maestros con diploma"; en el de la escuela particular no lo dice, pero se sobreentiende que debe ser lo mismo".

Más adelante, el doctor Ramos aborda la faz general de la cuestión: "Cuando el ejercicio de un derecho corresponde solamente al individuo, la sociedad no reglamenta la libertad de usar de él. Yo puedo ser relojero, porque todos los relojes que descomponga no interesan sino al patrimonio de mis clientes, pero no puedo ser chauffeur sin llenar ciertas condiciones de aptitud, porque de ser malo o sin experiencia, corre peligro la vida de los demás. Yo puedo ser fabricante de muebles por millones de pesos, sin que ningún reglamento se preocupe de su calidad, porque ello sólo interesa al patrimonio de mis clientes; pero no puedo ser constructor de casas, sin estar sometido al control y ordenanzas de la autoridad, porque las obras que ejecute pueden amenazar la vida de los demás, etc., etc. No sucede lo mismo con la escuela. No es concebible siquiera que el Estado que impone la enseñanza primaria obligatoria, haya considerado a la escuela y a la profesión de maestro con un criterio más benevolente que el que ha aplicado al ejercicio de las actividades de un chauffeur o un

constructor de casas”. Apoya su juicio en una cita del doctor Montes de Oca, y termina esta parte de su exposición: “No es aceptable que se imponga la obligación de un *mínimum* de enseñanza para dejar librado al criterio de cualquiera la forma de ejercitar, a la buena de Dios, el derecho de moldear a su antojo, o inconscientemente, el cerebro fácilmente plasmable de un centenar de niños. Considerar que esto pueda ser llamado libertad de enseñanza es ir contra la esencia misma de las cosas. El ejercicio del derecho de enseñar es, de todos los derechos, el que en menor cantidad, tal vez, interesa al individuo solo. Es ante todo social en su esencia y en su significación. Cuando un mal *chauffeur*, un mal constructor de casas, un falso médico lesionan mi integridad corporal, el perjuicio se limita a mi persona o, a lo más, a los miembros de mi familia; sin embargo, la sociedad me protege contra ellos con sus leyes u ordenanzas, porque considera que hay en ello un interés social. ¿Y no ha de ser lo mismo cuando se trata de la educación de un niño, hecho que trasciende del individuo porque en él actúa, en potencia, una fuerza que integrará la formación social del futuro?”

Pero el vocal Ramos prevé la derrota, y se anticipa a hacerla fecunda — ya que honrosa no podía menos de ser después de este alegato —, finalizando en los siguientes términos:

“H. Consejo: os pido que no deroguéis la resolución de febrero 1º de 1918, porque es legal, porque es conveniente y porque no atenta contra el principio constitucional ni contra el principio filosófico de la libertad de enseñanza. Pero, si lo hacéis, que ello no sea para volver lisa y llanamente al sistema irregular que la precedió, sino en cambio, para establecer uno nuevo que controle en forma la atribución que da al Consejo el inciso 12 del art. 57 de la ley 1420 para expedir títulos a las personas que quieran dedicarse a la enseñanza en escuelas particulares. Así, por lo menos, no se habrá remediado la situación actual del maestro normal, pero se habrá mejorado en algo la enseñanza en ciertas escuelas particulares, obligando a sus nuevos maestros a obtener un verdadero certificado de competencia y capacidad. Y para la preparación de esas

bases ofrezco al Consejo toda mi colaboración y los estudios que ya tengo realizados sobre ese punto”.

La discutida resolución es derogada el 19 de febrero de 1919; Consejo: Gallardo, Herrera Vegas, Ramos, Boero y Amable R. Jones; secretario general interino, Pablo A. Córdoba. Extinguese del ambiente la conminación creada por la adopción del espíritu del famoso decreto napoleónico del 17 de marzo de 1808 — que sorprende no haya sido citado en este debate — : *Nul ne peut ouvrir école ni enseigner publiquement sans être membre de l'Université Imperiale, et gradué par une de ses facultés.*

Pero la derogación no deja un vacío. El Consejo recoge el voto del doctor Ramos, y el 2 de mayo de 1919 produce una nueva y esta vez duradera reglamentación, todavía vigente, que en esencia dispone:

“Art. 1º — Desde la fecha, las solicitudes de las personas que quieran acogerse a los beneficios del artículo 57, inciso 12, de la ley 1420, para dedicarse como directores o maestros a la enseñanza primaria en las escuelas de la Capital y de los Territorios, deberán presentarse en la Mesa de Entradas de la Repartición con los siguientes requisitos esenciales:

“a) Documentos, debidamente legalizados, que acrediten el nombre, edad y estado.

“b) Certificado médico oficial de buena salud.

“c) Cédula de identidad expedida por la Policía.

“d) Títulos científicos, profesionales o educacionales que posea, debidamente legalizados”.

.....

“Art. 3º — Las personas que presenten títulos de capacidad expedidos por autoridades públicas de las provincias o de naciones extranjeras, serán habilitadas para ejercer la enseñanza en escuelas particulares, siempre que la Inspección General de Escuelas Particulares, por órgano del tribunal a que se refiere el artículo II dietamine que:

“a) Su título acredita debidamente la competencia de su autor según las leyes o reglamentos de la autoridad que lo ha expedido. El interesado deberá justificar la existencia de esas leyes o reglamentos.

“b) La función que va a desempeñar en la escuela particular está de acuerdo con su título y con su conocimiento del idioma nacional.

“Art. 4º — Los que no sean diplomados normales de la Nación o no estén comprendidos en el artículo anterior, deberán someterse a un examen en las épocas periódicas que el Consejo determine y que versará sobre Historia y Geografía argentinas, Instrucción Cívica y Pedagogía, de acuerdo con los programas oficiales analíticos que presentará la Inspección General de Escuelas Particulares”.

.....

“Art. 11º — Cada año, el Consejo designará una Comisión formada con tres Inspectores de Escuelas Particulares, para que dictamine, en cada caso, sobre el cumplimiento del artículo 3º. Las decisiones de ese Tribunal serán por mayoría de votos. Al mismo tiempo, designará el tribunal de exámenes que estará formado por tres Inspectores y que será presidido por el Inspector General de Escuelas Particulares”.

.....

“Art. 13º — Nadie podrá desempeñar en lo sucesivo ninguna función directiva o docente en una escuela particular sin someterse previamente a todas las exigencias de la presente resolución. En el caso de que se demostrara su incumplimiento, el Consejo tomará las medidas que juzgue convenientes, de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias”.

*

* *

Durante el imperio de esta reglamentación, prodúcese un hecho, que arrancará de las páginas inertes de un expediente archivado y de una correspondencia inédita, seguro de que su conocimiento y difusión —aparte de su importancia por lo que hace a la teoría de la ley y del reglamento— esclarecerán un valor humano y confortarán el carácter de los que leyerén.

Junio de 1930. La República vive horas excepcionales.

Hay mareo de irresponsabilidad en los dirigentes de las funciones públicas, y en la calle atmósfera enrarecida, que cierne tempestad. Del Consejo Nacional de Educación han desaparecido, o están anuladas, las influencias moderadoras; todo ha quedado sometido al discrecionalismo presidencial. Las reglamentaciones rigen nominalmente, porque una media firma marginal da curso a múltiples transgresiones... Un sacerdote de la ciudad de Pergamino solicita se exima a su congregación de la prueba de competencia creada por la resolución de 1919. Forma el expediente 24499 I| y pasa a informe de la Inspección General de Escuelas Particulares.

En la Inspección General de Escuelas Particulares estaba entonces un hombre manso, tolerante, culto, de inteligencia abonada por la disciplina filosófica, y experiencia hecha en larga carrera administrativa y en el contacto de personalidades ilustres. Era el profesor José de San Martín, y podía decir su nombre sin sonrojo.

San Martín debía dar su opinión sobre la solicitud del sacerdote de Pergamino. Conocía que ésta era impulsada desde "arriba"; y conocía, también, porque abundaban los ejemplos, que la mínima resistencia se tomaba por rebeldía y se castigaba con extrañamientos y cambios de tarea, a veces peores que la exoneración, porque daban a la pena un refinado tinte de ridículo. Pero San Martín no eludió la cuestión; por el contrario, la elevó a la altura que correspondía a sus antecedentes, expidiéndose en estos términos:

"Este serio problema ha preocupado y conmovido *durante veinte años* el pensamiento de gobierno del H. Consejo.

"En la lista que antecede y que se inicia, como puede verse, con el Colegio de La Salle, de los Hermanos de las Escuelas Cristianas, que, como se sabe, se han dedicado, durante siglos, nada más que a la enseñanza, y que se cierra, por último, con el Colegio del Salvador, de la célebre Compañía de Jesús, todas estas escuelas y todas

estas congregaciones cumplen estricta y lealmente la resolución del H. Consejo, de mayo 2 de 1919, sobre el personal docente.

“Bajo la presidencia del señor doctor Rodríguez Jáuregui han dado examen, en cumplimiento de la ley, 362 religiosos.

Hace pocos días dió examen, y se le acordó la autorización que exige la ley, el rector del Colegio Lacordaire, fray Jacinto Carraseo, maestro ilustrado y bondadoso que se ha apresurado a cumplir con las resoluciones del Consejo.

“Acordar una excepción, cuando hay otras congregaciones dedicadas a la enseñanza y con más antigüedad que ésta, es iniciar de nuevo una vieja cuestión, que durante veinte años ha perturbado la dirección de la enseñanza y el pensamiento del Consejo, y *asumir, por último, una grave responsabilidad ante la conciencia del país y ante las generaciones que vendrán*”.

Pero no bastaba. Un expediente puede resolverse sin leerlo el Presidente del Consejo. San Martín quiso evitar que esto ocurriera, fijando al mismo tiempo la importancia del caso y la definición de su juicio; y dirigió al señor Rodríguez Jáuregui la siguiente carta, en la que el respeto, el concepto personal y la majestad de la ley aparecen bajo una nobleza de expresión y una belleza de forma, que, aunadas a su valiosa enjundia, la hacen digna de la ocurrencia de Marquina: grabarla en lámina de oro y levantarla, como un sol, en el azul de la mañana. Dice la carta:

Buenos Aires, junio 12 de 1930.

Señor doctor don Antonio Rodríguez Jáuregui, Presidente del Consejo Nacional de Educación.

Doctor:

He creído acto de lealtad y de honradez, por parte de

este humilde colaborador suyo, que lea y resuelva, con su más ilustrado criterio, el grave y viejo problema cuya copia adjunto: Exp. 24499|I|930.

Cuando usted no soñaba siquiera que un día, entre los días, sería Presidente del Consejo Nacional; cuando todavía no había entrado en el laberinto, siempre lleno de penumbras, de la política; en la adolescencia siempre diáfana y generosa, debe haber recitado, muchas veces, "La sombra de la Patria", ya que, hasta ahora, con el cabello gris, sabe de memoria las palabras del maestro como si vivieran todavía muy adentro de su corazón.

Con el espíritu de Almafuerte, profeta, maestro y misionero de los pueblos de la República, le ruego que resuelva esta vieja cuestión.

Las muchedumbres argentinas, ignorantes y pobres, se transformaron en los ejércitos de la Patria para asegurar, en los pueblos de América, la independencia, la libertad, la justicia, el derecho, la verdad, la soberanía de los estados en la noble fraternidad de los hombres.

Lo que el fraile del Pergamino le pide, no es un puesto, entre tantos puestos, ni una cátedra entre las numerosas que distraídamente da usted todos los días. Lo que le pide es que una congregación extranjera no cumpla con las resoluciones de la ley y las inspiraciones del Consejo. Y, por esa brecha, arco de triunfo para ella y arco de las derrotas para las libertades de nuestras instituciones, pasen después todas las congregaciones del mundo.

Cuando nosotros no existíamos como nación entre las naciones de la tierra, las congregaciones ya existían, tenían sus puntos de vista, sus fines políticos y sociales, su organización sus propósitos, su moral y sus revelaciones como instrumento de un poderoso imperio católico.

Y yo creo, señor, que entregar la conciencia de los niños argentinos para que la formen, día por día, las congregaciones, sin la intervención profunda del Estado, sabiendo como sabemos, que cualquier día se levantan contra la soberanía de la Nación y de sus instituciones, es un error pero muy grave.

Cuando pasen, porque todo pasa, señor, los días afiebrados que atravesamos y lleguen para usted las horas serenas de su vida, acaso piense que el más modesto de sus asesores le ha deseado buena suerte al dirigir los destinos de la enseñanza, para bien de usted y de la República. — **JOSE DE SAN MARTIN.**

*
* *

¿Qué ha sido, entretanto, de las escuelas particulares?
¿Cuál su vida, en medio de estas vicisitudes de su régimen legal?

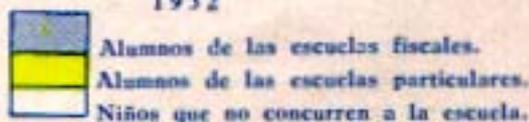
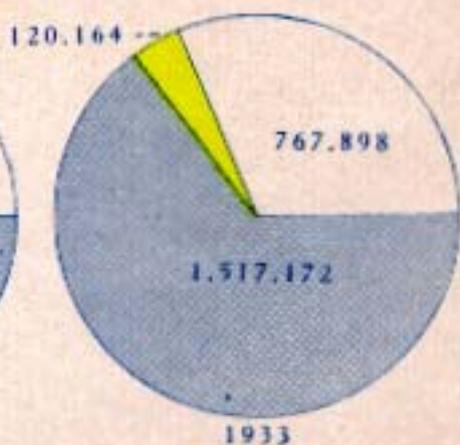
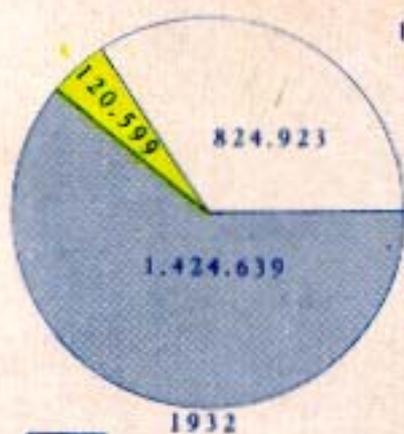
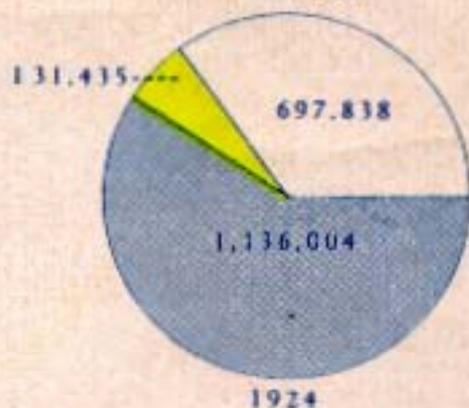
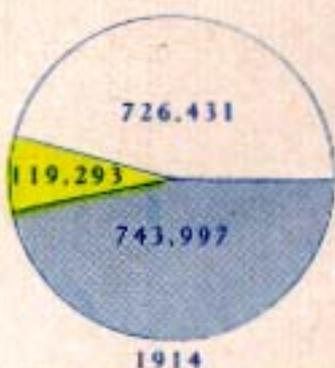
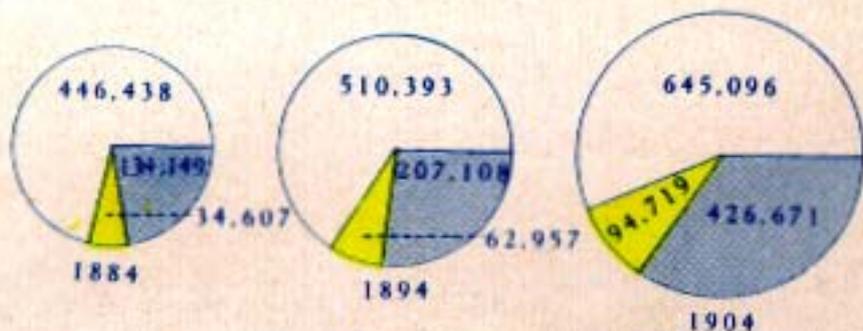
Las escuelas particulares han comprendido y aceptado su papel, que no puede ser sino secundario. Han acatado la ley, comprendiendo que a una nación culta corresponde un estado respetado. Y cuando tal cual episodio de incompreensión las ha mostrado desviadas de su cauce, no ha faltado nunca la energía necesaria para reprimir el desafuero.

En cuanto a su número y alumnos, han aumentado en valores absolutos —517 establecimientos concurridos por 34.607 niños, en 1884, y en 1933, 1079 con 120.164 inscriptos— pero han declinado en importancia: el 20 % de los alumnos de la República, en 1884, estaba representado por la cifra dada; hoy las escuelas particulares sólo tienen el 7 % del total.

El gráfico de la página inmediata ilustra algunas etapas de este proceso. Las escuelas particulares siguen siendo un factor en la educación de la niñez argentina; pero las escuelas fiscales conservan una preponderancia creciente.

ACCION FISCAL Y ACCION PRIVADA

(Sobre la hipótesis de una población escolar igual al 20 % de la población total)



VIII

CAMINO ANDADO

El Consejo Nacional de Educación. — “Los que pasaron”... — Autonomía y autarquía. — Esquema de la repartición — Complejidad y perfeccionamiento. — Escuelas: tipos y cantidades — Maestros y alumnos — La enseñanza — Duración y doctrina de los programas — Flexibilidad — Ensayos de escuela activa. — Dignidad de la función docente. — Cooperación popular. — Consejos escolares y cooperadores. — Asistencia social. — La fiesta del 3 de octubre de 1886. — La escuela en casa propia.

La ley 1420 encontró ya formados algunos de los elementos sobre los cuales debía influir, así como el órgano que haría de ella algo vivo y actuante: había escuelas públicas y existía el Consejo Nacional de Educación. La ley llegó para proteger, vigorizar y extender las unas, y para que el último fuese el poderoso agente que la consecución de tales fines requería.

El Consejo era entonces la repartición pequeña, modestísima que se barrunta a través de detalles que han desfilado por las páginas precedentes. Con los años, crece, se completa, se perfecciona. Pasan por ella altos espíritus, que ciertamente no necesitaban ese ni otro trampolín para saltar a las páginas de la historia. He citado algunos; agregaré — excusando, por motivos obvios, las menciones que podrían hacerse de entre los que viven — que la nómina se inicia con Sarmiento, e incluye a Carlos Guido y Spano, Benjamín Zorrilla, Pedro Goyena, Marcos Sastre, José Hernández, José María Gutiérrez, Joaquín V. González, Ponciano Vivanco, José María Ramos Mejía, Enrique de Vedia, Pablo Groussac, Angel Gallardo, Alfredo Lanari, Emilio Gimé-

nez Zapiola — nombres de preclara ejecutoria en el civismo, en la ciencia, en la literatura, en el foro, en la docencia. — Estos hombres — que no están solos en el honroso cuadro — dieron a la función la jerarquía propia de su valer, y a la obra a que se entregaron, el aletazo potente de sus inteligencias. Y el Consejo llegó a ser lo que debía y lo que se quiso que fuera, siquiera contenido en el marco de sobriedad que he explicado.

Actúa, prácticamente, con absoluta autonomía. Verdad es que el artículo 52 de la ley dice: “bajo la dependencia del Ministerio de Instrucción Pública”; que la 3727, al organizar los ministerios, recogió esa dependencia; que el recurso jerárquico, reglamentado por decreto del 7 de abril de 1933, da nueva base para sacar un asunto de la jurisdicción del Consejo y llevarlo en apelación a aquella secretaría de estado; y hasta es verdad, finalmente, que en algún caso el P. Ejecutivo ha rectificado una grave resolución del Consejo, precipitando, al hacerlo, la renuncia de la corporación. Por todo esto, el tecnicismo riguroso del derecho administrativo corrige el calificativo: el Consejo es **autárquico**, no **autónomo**. Pero, aparte de que el distingo no es de tono sino de matiz, cabe hacer notar que son tan excepcionales los casos en que se advierte la superintendencia del Ministerio, que en la realidad cotidiana el Consejo se desenvuelve por sí solo, sin contacto con el P. Ejecutivo de la Nación.

Sus cuatro vocales forman dos comisiones permanentes: la de Didáctica y la de Hacienda. Para una y otra se bifurcan los expedientes, según la índole de los asuntos, y salvo aquéllos que por estar terminados con la información producida, o por corresponder a facultades delegadas en el Presidente, sólo requieren resolución de éste o decreto de archivo, que firma el Secretario General.

Este último funcionario asiste a las reuniones del Consejo — tres semanales entre marzo y noviembre, y una semanal en diciembre, enero y febrero, según costumbre seguida desde hace muchos años, — acompaña la firma del Presidente, que sin ese requisito carecería de validez (ley

1420, art. 65, inc. 4º) y es el jefe inmediato de todos los empleados del Consejo Nacional de Educación (Digesto de 1920, pág. 89). Su papel ha solido tener significación destacadísima. Al decir'lo, vienen a los puntos de la pluma los nombres de Felipe Guasch Leguizamón — vida de intenso dramatismo, perdurable en la memoria de quienes lo conocieron, hace treinta años — y de Pablo A. Córdoba, caído ayer no más, en el comienzo de su retiro ganado después de más de seis lustros de acción tesonera, honesta, silenciosa y a menudo decisiva.

Del Secretario General dependen directamente — con la propia oficina de trámite, actas e información, bajo la jefatura inmediata del Prosecretario — la Mesa de Entradas, el Archivo y la Oficina de Estadística. Todo el resto del engranaje le está igualmente subordinado, como hemos visto, pero en forma más distante o difusa, por la interposición de otras altas autoridades o por la división natural del trabajo.

En este último caso se hallan la Biblioteca Nacional de Maestros — de que ya me he ocupado — y "**El Monitor de la Educación Común**", órgano oficial que el Consejo edita de acuerdo con lo dispuesto en el inciso 19 del artículo 57 de la Ley Orgánica, pero anterior a ésta.

En el otro caso están las diversas oficinas de que es jefe común el Director Administrativo: Contaduría, que lleva los libros del Consejo y hospeda a un contador fiscal, delegado de la Contaduría General de la Nación; la Oficina de Compras, que dirige la adquisición de los muebles y útiles para escuelas y oficinas; la de Suministros, que los distribuye entre las escuelas y otras dependencias; la de Contralor, que lleva el inventario de todas, y la Tesorería, que percibe las rentas y subsidios del Consejo y paga los gastos.

En otro sentido hallamos cuatro oficinas técnicas no docentes: la Judicial, que representa al Consejo en la vigilancia legal de su patrimonio (1); la Asesoría Letrada, que

(1) Los bienes del Consejo son cuantiosos: es uno de los grandes propietarios de la República. Carece, sin embargo, de una Oficina de Catastro y Administración; sólo cuenta con un Administrador de Propiedades, casi sin personal y mal retribuido. La tarea, superior a las posibilidades de un hombre, tie-

dietamina y aconseja en todo asunto que afecta la interpretación de leyes y reglamentos; la Dirección General de Arquitectura, que proyecta las construcciones del Consejo, controla su realización y recepción, y opina en los expedientes de reparación de edificios, fijación de alquileres, propuestas de venta y temas afines; y, en fin, la Inspección Médica Escolar, creada en 1886 con un solo médico, delineada poco más tarde por el doctor Adolfo Valdés, y que hoy, bajo la dirección de un facultativo con el cargo de Inspector General y contando con los servicios de 42 médicos, 24 odontólogos y 75 visitadoras de higiene, atiende a maestros, empleados y alumnos, asesora respecto a medidas sanitarias en las escuelas y a licencias del personal, y regentea los 24 comedores escolares que funcionan en la Capital Federal.

Finalmente, en conexión más inmediata con la enseñanza, funcionan en la Capital el Museo Escolar Sarmiento, encargado del material didáctico, y las Inspecciones Técnicas Generales: una para la Capital, otra para las Provincias, otra para los Territorios, isla de Martín García, bases navales de Puerto Belgrano y Puerto Borghi y Colonia de Open Door, y una cuarta para las escuelas y cursos de adultos de toda la República. Asimismo, funciona en el Consejo una Inspección de Escuelas Particulares, de la tradición que hemos visto, y que si bien hoy tiene, de hecho, el rango de Inspección General, una razón de presupuesto la reduce a la categoría de Sub-inspección.

Estas oficinas obligadamente dirigidas por normalistas, son las encargadas de la inspección técnica preceptuada en los artículos 35, 36 y 37 de la ley del 84. Pero las exigencias derivadas del crecimiento de las escuelas han creado la necesidad de distribuir el trabajo, si no de dividir las atribuciones ejecutivas, y han complicado correlativamente esa misión específica. En la actualidad, las Inspecciones de Pro-

ne consecuencias como la que se aprecia en el gráfico de la página 75: en el año 1932, los alquileres de sus fincas han rendido menos de 43.000 \$. Los ricos campos del legado Bernasconi, en La Pampa, están poblados de intrusos; muchas casas, en ruinas o malbaratado su arrendamiento. Estoy seguro de que si, mediante las reformas indispensables, se montara en forma una oficina de administración de propiedades, o se entregara a representantes a comisión sobre el mayor producido, este renglón aumentaría considerablemente.

vincias y Territorios tienen ingerencia en multitud de asuntos puramente administrativos; y, todavía de manera más señalada que las generales, las filiales que una y otra tienen en las capitales y algunos centros importantes del interior (1). Estas cuentan con su pequeña contaduría, representada por un empleado con el cargo de contador-habilitado; su sección médica, con médicos escolares ad-honorem, alguna vez suprimidos, pero recientemente reimplantados con muy buen acuerdo; y el inspector de sección, en fin, es un poco de todo, porque otorga licencias — materia de Estadística, — interviene en licitaciones, reparaciones de edificios y recepción de obras — de Arquitectura — y, desde luego, en el manejo de fondos, que en algunos casos suman millones en el año, y en la distribución y control del material escolar — funciones que hemos visto en dependencias de la Dirección Administrativa.

De esta suerte, las dos oficinas técnicas que asesoran en la dirección de la instrucción primaria nacional en el interior del país, asisten al desarrollo de una modalidad que se encuentra en los orígenes de una de ellas; me refiero a la de Provincias.

La inspección escolar nacional en las provincias es, naturalmente, más antigua que la ley 1420: está en la 463, del año 71. Sus inspectores — cuyos emolumentos costaban por mitades, hasta 80 \$ fuertes, la Nación y la provincia respectiva — eran funcionarios preferentemente administrativos. Las atribuciones de los que había en 1881 fueron transferidas al Consejo Nacional de Educación, por el artículo 18 del decreto de esa fecha, creador de este organismo, hasta que la Ley Orgánica (Art. 57, inciso 26) recogió el pensamiento con toda amplitud. Pero la verdadera, grande importancia de la sección Provincias del Consejo, deriva de la instalación de las escuelas Láinez (año 1906), que le dió materia para desenvolver una actividad fructífera.

(1) Exactamente: una inspección seccional en cada capital de Provincia; y en Territorios: una en cada una de las siguientes localidades: Posadas, Pico, Zapala, Trelew, Resistencia, Viedma, Santa Rosa (Pampa), Formosa, Esquel y Salta, esta para la gobernación de Los Andes.

En cuanto a la inspección de escuelas de la Capital, se confunde con la existencia de Buenos Aires como distrito federal, o, si se quiere mayor exactitud, con el funcionamiento del Consejo Nacional de Educación; mientras la de los Territorios reconoce un origen casi pintoresco, y expresivo de las dificultades de la hora. En efecto: las "colonias", como se las llamaba, estaban para la Metrópoli envueltas en niebla de leyenda. Sin ferrocarril que tocara en punto alguno su pavorosa inmensidad, poco era lo que preocupaban. Cuando, apenas sancionada la Ley de Educación, la misma legislatura se avocó al estudio de una ley administrativa de las gobernaciones — la que todavía los rige, con el número 1532 — uno de los oradores del debate, el senador Febre, dió forma a su escepticismo diciendo que en los Territorios los habitantes "estaban por crearse"... Cuando el Consejo Nacional de Educación sintió curiosidad por las escuelas que parecían existir en aquellas lejanías, destacó a dos funcionarios, después de brillante papel en la docencia y en la política: el inspector técnico Carlos N. Vergara, que fué a Misiones, y el Secretario General Dr. Víctor M. Molina, que se dirigió al Río Negro. Las noticias que estos funcionarios trajeron y vieron la luz pública en 1885, fueron desoladoras: se necesitaba un Jehová para ordenar el revuelto caos de aquellas "escuelas"... El presidente Zorrilla empezó inmediatamente su brega para obtener la inclusión en presupuesto de un inspector de las escuelas de las Colonias. Lo consiguió en 1890 — celeridad digna de la Covachuela — y designó para desempeñarlo a un profesor que entonces ejercía en Tucumán, natural de San Luis, de exterior grave, genio vivo, humor acre, y en el fondo excelsa bondad, alto concepto, severo estudio y férrea disciplina. He nombrado a Raúl B. Díaz.

Raúl B. Díaz, maestro ilustre y ciudadano ejemplar, permaneció más de veinticinco años en su cargo — lapso no igualado en el Consejo por ningún jefe, y seguramente por muy pocos en toda la administración pública argentina. — En ese cuarto de siglo — iniciado un día memorable: el 25 de mayo de 1890 — recorrió todas las gobernaciones, y debatiéndose con las más rudas adversidades, incluso su salud

deficiente, con fiebre de apóstol y visión de sabio educó e hizo educar a la niñez de los rincones más desamparados de la Patria.

Conforme al plan de la ley 1420 y a la ampliación que le dió la 4874, el Consejo Nacional de Educación ha creado escuelas comunes en toda la República — en las Provincias con el consentimiento de cada una — y de adultos en lugares expresos de jurisdicción nacional. Los jardines de infantes han quedado preteridos; en cambio, en setiembre de 1910 se instalaron escuelas “para niños débiles” — llamadas desde 1930 **Escuelas Al Aire Libre** — que, desgraciadamente, se reducen a un exitoso pero reducido ensayo local, y, desde 1921, “cursos complementarios” de materias prácticas, tachados de ilegales y suprimidos en 1930, y expresamente incorporados al texto legal en una sanción de final del período parlamentario del corriente año.

En esa tarea de educar a la niñez, el Consejo ha tenido tres colaboraciones a lo largo de estos cincuenta años: las escuelas fiscales provinciales, las escuelas primarias o departamentos de aplicación anexos a las escuelas normales — sustraídas incongruentemente de la órbita del Consejo — y las escuelas particulares. En una u otra medida he hablado ya de todas ellas; y como no deseo recargar esta monografía con cifras demasiado prolijas, extraeré solamente algunas que sirvan de jalones para fijar el curso de su incremento, y daré expresión gráfica a su valor relativo sobre el conjunto de los educandos.

Entremos, pues, en la fría región de los números.

Escuelas

Capital Federal

Años	Del Consejo	Anexas a normales	Particulares	Total
1885	153	2	128	283
1890	133	2	126	261
1895	149	3	227	379
1900	240	3	266	509
1905	197	3	407	607
1910	202	8	357	567
1915	264	10	310	584
1920	348	10	280	638
1925	415	10	258	683
1930	487	11	247	745
1932	475	11	243	729

Provincias

Años	Del Consejo	Fiscales provinciales	Anexas a normales	Particulares	Total
1885	—	1.558	19	432	2.009
1890	—	2.233	32	329	2.594
1895	—	2.106	33	727	2.866
1900	—	2.883	35	902	3.820
1905	—	3.304	35	1.117	4.456
1910	949	3.915	51	1.062	5.977
1915	1.364	4.218	58	985	6.625
1920	2.722	4.222	69	858	7.871
1925	3.004	4.639	71	863	8.577
1930	3.549	5.112	72	819	9.552
1932	3.242	5.165	71	797	9.275

Escuelas

Territorios

Años		Anexas a normales	Particulares	Total
1885	30	—	—	30
1890	36	—	2	38
1895	67	—	10	77
1900	108	—	15	123
1905	157	—	16	173
1910	270	3	18	294
1915	357	3	26	386
1920	459	3	16	478
1925	777	3	18	798
1930	1.010	4	27	1.041
1932	1.095	4	22	1.121

Docentes

Capital Federal

Años	Del Consejo	Anexas normales	Particulares	Total
1885	642	36	581	1.259
1890	814	34	561	1.409
1895	1.023	37	927	1.987
1900	1.862	46	1.054	2.962
1905	2.035	62	1.428	3.525
1910	3.726	129	1.708	5.563
1915	4.990	192	1.574	6.756
1920	6.841	243	1.542	8.626
1925	8.359	257	1.633	10.247
1930	13.883	280	1.788	15.951
1932	9.931	246	1.614	11.791

Docentes

Provincias

Años	Del Consejo	Fiscales provinciales	Anexas normales	Particulares	Total
1885	—	2.727	237	874	3.838
1890	—	4.623	238	809	5.670
1895	—	4.476	310	1.639	6.425
1900	—	6.166	402	2.029	8.597
1905	—	7.316	398	2.498	10.212
1910	1.558	9.840	814	3.021	15.233
1915	2.618	12.916	881	3.493	19.908
1920	4.961	15.749	945	3.509	25.164
1925	5.808	20.509	1.134	3.612	31.063
1930	8.622	24.806	1.135	3.684	38.247
1932	8.353	25.136	1.000	3.602	38.091

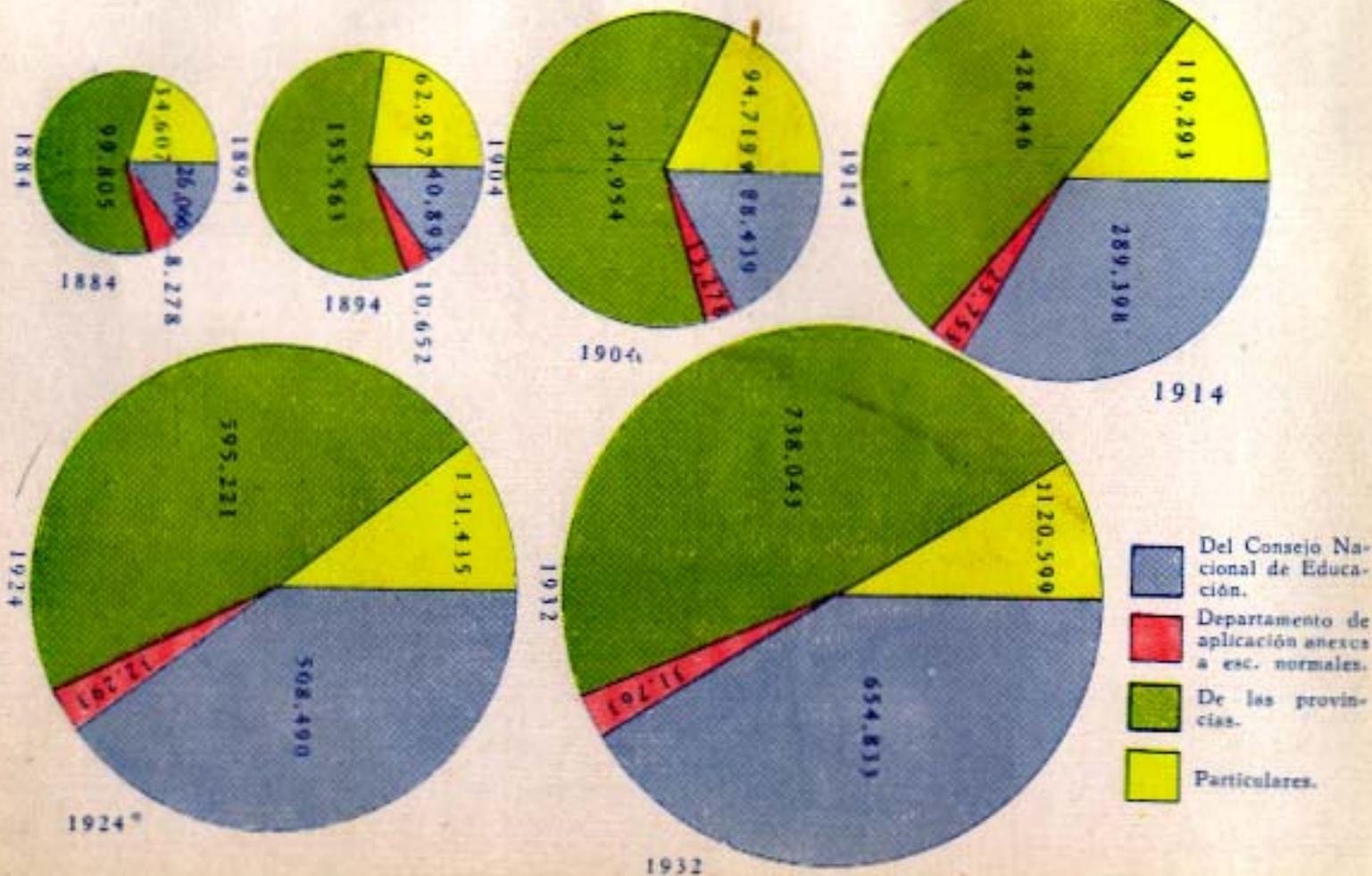
Territorios

Años	Del Consejo	Anexas a normales	Particulares	Total
1885	46	—	—	46
1890	52	—	12	64
1895	91	—	12	103
1900	160	—	17	177
1905	305	—	45	350
1910	620	27	55	702
1915	884	28	94	1.006
1920	1.545	26	80	1.651
1925	2.221	32	98	2.351
1930	3.903	38	132	4.073
1932	3.829	37	110	3.976

Alumnos

Años	Capital Federal	Provincias	Territorios	Total
1885	39.048	160.507	1.774	201.329
1890	48.018	191.660	1.829	241.507
1895	71.994	210.367	3.493	285.854
1900	93.960	352.208	5.079	451.247
1905	117.570	414.324	9.632	541.436
1910	155.062	547.858	21.187	724.107
1915	194.094	687.115	32.437	913.646
1920	245.138	832.940	43.223	1.121.311
1925	256.549	944.574	71.631	1.272.754
1930	282.673	1.068.886	93.333	1.444.892
1932	287.482	1.147.664	110.092	1.545.238

INSCRIPCIÓN DE ALUMNOS EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE ENSEÑANZA PRIMARIA



Población y alumnos

Cómo ha crecido la población total de la República —por decenios y conforme al cálculo de Lutzina (Censo de 1914, tomo IV, "Demografía dinámica") y al Boletín de la Dirección General de Estadística de la Nación—, y cómo la inscripción de alumnos de las escuelas primarias.

Años	Población total	Alumnos primarios
1884	3.075.970	168.756
1894	3.902.290	270.065
1904	5.832.431	521.390
1914	7.948.609	863.290
1924	9.826.388	1.267.439
1933	12.026.172	1.637.336

Podría pensarse, a priori, que fuera más ilustrativa la comparación con la población en edad escolar; pero como quiera que debería tomarse, por falta de censos, una proporción fija de la total para calcularla, el resultado sería el mismo. En cambio, parece muy importante descubrir la verdadera relación de estas cifras, por medio de sus respectivos índices de crecimiento, que tienen el mérito, además, de ser más exactos, en su condición de valores relativos, que los guarismos conjeturales de la población total.

Índices de crecimiento

Años	Población total	Alumnos primarios
1884	100	100
1894	121	160
1904	190	309
1914	258	512
1924	319	751
1933	391	970

LA ENSEÑANZA DE LOS ADULTOS EN 1932

Capital Federal

Escuelas de adultos ..	133
Docentes	562
Alumnos	13.656

Cursos complementarios	688	De las siguientes materias:
Alumnos	24.957	aritmética, bordados, castellano, cartonado, contabilidad, corte y confección, dactilografía, dibujo, economía doméstica, electricidad, encuadernación, francés, flores, inglés, labores, matemáticas, química, sombreros, taquigrafía, telares, telegrafía, trabajo manual.

Provincias

Fiscales provinciales:		Particulares:	
Escuelas	200	Escuelas	3
Docentes	507	Docentes	14
Alumnos	14.354	Alumnos	179

Territorios

Cursos carcelarios:		Cursos nocturnos:	
Escuelas	5	Escuelas	14
Docentes	7	Docentes	26
Alumnos	290	Alumnos	477

Escuelas militares de toda la República

Escuelas	65
Docentes	276
Alumnos	8.396

Ahora bien: ¿qué enseñanza se ha dado a esos niños, cuya afluencia a la escuela acrece mucho más que la población de la República, según se ha visto? ¿Y con sujeción a qué directivas y normas actúan los maestros?

Desde luego, la cuestión puede descomponerse en tantas como jurisdicciones dividen las escuelas: hay programas y reglamentos diferentes para las escuelas del Consejo en la Capital, en las Provincias y en los Territorios; y diferentes, dentro de las mismas localidades, son los reglamentos y programas de las escuelas anexas a normales, de las escuelas fiscales provinciales, de las escuelas fiscales nacionales y de las escuelas particulares. Más de una vez se ha pensado en extirpar esta anarquía, nacionalizando la enseñanza —o a lo menos algunas de sus bases, como la edad mínima, en la que hoy hay diferencias hasta de dos años— sin lesionar, diré así, los fueros de administración. Ya he hablado de una seria tentativa de armonización de las escuelas del Consejo y las provinciales (1). Pero la heterogeneidad subsiste.

Con estas salvedades, me contestaré las preguntas pendientes en cuanto atañen a las escuelas de la ley 1420:

El Congreso pedagógico del 82 incluyó en sus declaraciones (pág. 26) un verdadero breviario didáctico, inspirado en Pestalozzi y Spencer. Pero la ley no pudo incluirlo en su texto, porque una ley de instrucción primaria no es un tratado de Pedagogía, según acaba de recordar públicamente el doctor Rezzano; y, con gran tino, se limitó a adoptar los principios básicos y la enumeración de materias que hallamos en su capítulo I. Dentro de ese amplio cuadro, el Consejo tuvo plena libertad para trazar planes y redactar programas de estudio.

¿Lo hizo con voluble frecuencia, como sucede en la enseñanza media? Lejos de eso, pueden contarse con los dedos de una mano las veces que el Consejo se decidió a innovar en esta materia, de tentadora facilidad en la apariencia y, en el fondo, tan difícil como delicados son los valores que afecta.

(1) Página 66.

La mejor corroboración de este aserto se halla, antes que en las fechas de las sanciones sucesivas —desde aquella primera, motivada por el estudio que se confiara a una comisión constituida por el vocal Félix Martín Herrera, inspectores técnicos Juan M. de Vedia y Fernando Guerrico, y directores Albina García de Ryan y Salvador Diez Mori, en el año 1886—, en el hecho de que los actuales programas de las escuelas de la Capital, de las Provincias y de los Territorios, dependientes del Consejo, datan de más de veinte años (1). Algunas modificaciones les han sido introducidas en tan largo espacio; pero han sido de detalle, generalmente para completarlos y no para modificar, y dejando intactos los fundamentos del sistema.

Además, hay una circunstancia que vincula entre sí esos tres órdenes de disposiciones: han sido sancionadas en la presidencia del doctor Ramos Mejía, y con intervención personal de éste.

Malgrado, pues, las diferencias correspondientes a los distintos medios a que están destinados y a las diversas personas que colaboraron en la redacción, hay identidad en los conceptos profundos. Son éstos los que importan al objeto de este trabajo, porque ellos rigen y han regido durante varios lustros la formación de tan gran parte de la niñez argentina. Los sintetizo así:

1.—La finalidad de la escuela primaria es la educación —en la lata acepción de desenvolvimiento armónico de las facultades del sujeto — y la educación:

- a) “Ha de ajustarse a las leyes que rigen la naturaleza humana” (2);
- b) “Debe tener en cuenta el desenvolvimiento físico y mental de los alumnos”;
- c) “Debe ser graduada y completa”;
- d) “Ha de preparar al hombre para la vida social, con un ideal moral de orden elevado”.

(1) Los más recientes, los de la Capital, fueron aprobados el 17 de febrero de 1910.

(2) Las transcripciones corresponden a la nota con que el doctor Ramos Mejía (enero de 1910), presentó al Consejo los programas que proponía la comisión formada por él, Ernesto A. Bavio y Angel Graffigna.

2.—“La coordinación de los estudios tiene una gran importancia en la práctica de la enseñanza”.

3.—En los primeros grados debe procurarse ante todo formar la capacidad adquisitiva de las mentes infantiles; en los superiores, es posible dar más importancia a la sistematización de los conocimientos distribuidos en asignaturas. Pero lo esencial es que el niño salga de la escuela primaria apto para estudiar por sí solo.

4.—La formación del carácter y el cultivo del amor a la Patria son objetivos que se servirán ocasional pero tesoneramente, siquiera la último tenga campo particularmente propio en la enseñanza de la historia, de la instrucción cívica y del idioma nacional.

5.—Los programas fijan un mínimo. Esto, y los propósitos expresados en esta síntesis, son límites de actividad del educador, cuya libertad de iniciativa no pretende coartarse con ello (1).



La noción de respeto al maestro con que termina la síntesis precedente es característica de nuestra institución

(1) Esta declaración afirma la amplitud y flexibilidad de los programas del Consejo, y explica su larga data, a pesar de la enérgica revisión operada en el Ideario pedagógico.

“Una corriente pedagógica contemporánea, que se diseña enérgicamente con la denominación de “escuela nueva”, “escuela activa”, toma el camino trazado por Rousseau, y se caracteriza por una crítica aguda al régimen educacional vigente, hace reposar su sistema en el culto del impulso nativo, el respeto religioso a lo que llama “la espontaneidad del niño”. Con una devoción casi mística a la libertad, su crítica se dirige sobre todo al sistema de organización disciplinario. No es posible desconocer que existe evidentemente en el proceso de evolución histórica del régimen de disciplina escolar, una tendencia marcada a la transformación, no solamente de su estructura, sino de los mismos fundamentos que la constituyen”. (*Organización de la Instrucción Pública Argentina*, por Angel Acuña. En “Nosotros”, julio-agosto de 1933, pág. 285).

Y bien; la elasticidad a que me refiero ha permitido que la escuela primaria argentina sirva también de campo de experimentación de las novedades que propulsan Ferriere, Decroly, Montessori, La señora Clotilde Guillén de Rezzano, desde la dirección de la Escuela Normal N° 5, dió impulso al movimiento, con un acierto de que da idea el hecho de que *La Revista de Pedagogía*, de Madrid, la prefiriese para iniciar sus publicaciones sobre “la práctica de la educación activa”, dando el número 1 a *Los Centros de Interés en la Escuela*, de aquella maestra. Y en las escuelas 18 del C. Escolar 1º, y 5 del 7º se realizaron, en 1927 ensayos que la Memoria del Consejo considera halagüeños, inspirados en la obra de dicha educadora.

de gobierno escolar. Se halla en la ley (art. 57, inciso 16) por lo que se refiere al caso extremo de privación del empleo; se halla en el Reglamento de Sumarios —con que el Consejo ha conjurado la injusticia que podría germinar en su propio seno, como en toda entidad humana— al establecer procedimientos que garantizan la defensa y encauzan el trámite con el sosiego que conviene a la depuración de las responsabilidades y al aquietamiento de las pasiones; se halla en el Reglamento de Licencias, el más generoso que existe en la administración pública, y que da a los servidores la tranquilidad de saberse amparados en los quebrantos de su salud; y se halla, por fin, en la observancia, para nombramientos y promociones, de normas selectivas que, cualesquiera sean las mudanzas que hayan sufrido con los cambios de dirigentes, respetan siempre el mejor título, el concepto y la antigüedad como factores de valoración de los candidatos.

La estabilidad, en base a la conservación de las aptitudes físicas, morales e intelectuales, es, de tal suerte, característica del Consejo Nacional de Educación. Estaba en sus costumbres, desde el tiempo no lejano en que los puestos públicos se consideraban botín de guerra del partido político vencedor; y ha arraigado tanto, que no alcanzaron a arrancarla los vientos de desquicio que más de una vez soplaron sobre las instituciones argentinas.

Con la institución de los consejos escolares de distrito, la ley 1420 quiso descentralizar en parte las funciones del gobierno de la escuela primaria, dando a los padres de familia interés e intervención directos en las casas donde educan a sus hijos. "Hay que contar en materia de instrucción primaria con la colaboración popular. Ella da un aliento al esfuerzo del estado, cuya ausencia no podrá reemplazarse. Es complemento, contralor y vivificante". "La iniciativa oficial se anquilosa a poco andar sin esa viveza del apoyo de los vecindarios". (Consejo Nacional de Educación, Memoria de setiembre 1930 - diciembre 1931, pág. 23).

Pero los únicos consejos escolares de existencia durable, vigorosa y fecunda han sido los de la Capital. En los Territorios, donde aparecen con las primeras escuelas, se extinguen lentamente a principios del siglo; en 1910 no queda ninguno. Reaparecieron, con vitalidad emanada del concepto transcritto, en el año 1931. El Consejo los creó también para las escuelas de la ley 4874. Pero al cumplir los miembros que se designaron su mandato de dos años, no fueron sustituidos, desapareciendo así, nuevamente sin resolución expresa, los consejos escolares nacionales del interior, y acentuándose poderosamente el centralismo característico del régimen del Consejo.

Entretanto, procúrase mantener el calor popular por la formación de cooperadoras para cada escuela; del personal de ésta, un miembro actúa como asesor de la respectiva comisión directiva.

A estas cooperadoras compete una misión que muchos años y en muchas partes tomó sobre sí el C. Nacional de Educación, pero que no es rigurosamente escolar. Aludo a la provisión de ropa, calzado y alimento a los niños que lo requieran. Hacer de esto un deber, es uno de los rasgos salientes de la longanimidad con que fué concebida nuestra escuela primaria. El decreto del 28 de julio de 1885, reglamentario de la ley 1420, puso ya este germen: "La gratitud de la enseñanza implica la obligación de proveer de textos y útiles a los niños que no puedan costárselos" (Art. 5º); y por el camino así abierto, el Estado argentino llegó lejos, hasta dotar totalmente — y con cuidado en las formas, para no lastimar la preciosa susceptibilidad infantil — a los niños olvidados por la fortuna. Sólo la gravedad de la crisis, que impuso al fisco tanta economía dolorosa, pudo hacerle resignar en las asociaciones particulares su pródigo papel.

*

* *

El 3 de octubre de 1886 el pueblo de Buenos Aires se vió conmovido por una fiesta extraordinaria. Los niños de las escuelas aparecieron en las calles, en correcta formación

que llenaba diez cuadras. El presidente Roca, sus ministros, el doctor Juárez Celman — presidente electo, que a los pocos días asumiría el cargo — y un hombre que sin ejercer magistratura atraía como ninguno las miradas de todos — el general Mitre — pasaban revista a la multitud pueril, de la que se destacaba una criatura de 10 a 12 años, ataviada con el traje simbólico de República Argentina.

¿Qué trascendental acontecimiento se celebraba?

Uno muy diferente de los fastos de epopeya: el Consejo Nacional de Educación, que allí estaba en pleno, con Benjamín Zorrilla a la cabeza, inauguraba cuarenta edificios propios para sus escuelas en la Capital.

Tan pomposa ceremonia ratifica la importancia asignada al local escolar, dentro del complejo que forma el problema de la educación pública. Lo vimos, también, en el Congreso pedagógico del 82; está en las leyes de subvenciones del 71 y del 90, en el decreto del 28 de enero de 1881 (1), en la ley 1420 (2) y en las leyes especialmente dedicadas al fomento de la edificación escolar; aparece en los presupuestos de todos los años, y en las "Memorias" de todos los Consejos. Es un punto primordial.

¿Qué resultados se han obtenido, en estos cincuenta años?

La escuela primaria nacional aún no se ha liberado totalmente de su condición de inquilina, pero el esfuerzo cumplido ha sido tan digno como fructífero.

Al comenzar la vigencia de la ley 1420, el Consejo posee 16 edificios propios: 12 en la Capital, 4 en los Territorios. Hoy son suyos más de 140 en la Capital (142 en la **Memoria de 1932**), más de 450 en los Territorios (en la **Memoria de 1932** figuran 425, y 5 en ejecución, 8 contratados, 5 lici-

(1) Art. 7º — "El Presidente del Consejo con acuerdo de éste, procederá inmediatamente a proyectar para el Municipio de la Capital, la construcción de edificios para escuelas bajo un sistema completo que responda a las necesidades de la población", etc.

(2) Artículo 57, incisos 24 y 25: Deberes y atribuciones del Consejo: "Autorizar la construcción de edificios para las escuelas u oficinas de la educación común", y "Hacer las gestiones necesarias para obtener los terrenos que necesitasen las escuelas públicas".

tados y 8 en proyecto), y más de 80 en las Provincias. Además, como las cesiones gratuitas son numerosas en el interior (unas 750 en las Provincias y 270 en los Territorios), la cifra de casas alquiladas desciende considerablemente, y el renglón "alquileres" se hace gravoso sólo en la Capital — lo que se explica por el mayor valor de los inmuebles — donde el año 1932 importaba 4 millones y medio, y en la actualidad, después de una enérgica acción del Consejo, ha rebajado sensiblemente, pero pasa todavía los 2.700.000 \$.

No obstante la importancia de estos resultados, — en que los vecindarios del interior han tenido un papel señaladísimo — el propósito está tan lejos de ser logrado, como las autoridades de sentir una satisfacción enervante. Y tendiendo la vista al horizonte, la Dirección de Arquitectura del Consejo ha planeado la dotación de local propio para todas las escuelas, la reconstrucción de los destruidos y la edificación de los que demandará el crecimiento previsible en 15 años: la obra insumiría 314.310.360 \$, poco más o menos, dadas las oscilaciones posibles en el precio de los materiales, en el monto de los salarios y en el valor adquisitivo de nuestra moneda.

¿Utopía?

El estado actual de la economía del mundo no permite que la Argentina gaste 20 millones anuales en edificios para sus escuelas; pero no olvidemos que si la escuela argentina ocupa hoy 700 casas propias — entre ellas algunos palacios, que lo mismo decoran la plaza Lavalle que las poblaciones de Bariloche o de Río Gallegos — es porque en 1884 el pensamiento de nuestros hombres, en alas del ensueño, supo remontarse por encima de la modesta realidad de la hora.

IX

LA ESCUELA NACIONALISTA

Formación étnica e histórica — Inmigración. — Del Triunvirato a LAS BASES — Pensamiento de Pellegrini. — Los extranjeros en los tres censos nacionales. — Problema para la escuela. — Zorrilla y una cita de Bousier. — La escuela graba el amor a la Patria.

Sabido es que el territorio que hoy ocupa la República Argentina estaba originariamente, al igual que el resto de América, poblado por indios. Aún entre ellos han sido señaladas diferencias fundamentales de tipos, idiomas y costumbres, que percibimos perfectamente, dentro de nuestro país, entre un toba del Norte y un araucano meridional. No obstante, todos pertenecían a la raza cobriza o americana.

Mientras persistió esa uniformidad étnica, América estuvo sumida en la barbarie. La civilización llegó con el aporte extraño, a partir del descubrimiento.

Puede decirse que desde el arribo de los primeros europeos, con la expedición de Solís — sea la diezmada en 1516, como sostienen la mayoría de los autores, o una anterior, que habría entrado en el Río de la Plata en 1513, como afirman otros bajo la autorizada jefatura de Groussac — hasta 1857, nuestra población ha estado formada por hijos de españoles, indios, negros y los descendientes de inevitables cruzamientos entre unos y otros. Ciertamente es que había también algunos gallegos, canarios e ingleses, y que en 1845 la colonia francesa de Buenos Aires fundó su hospital; pero se trataba de núcleos tan pequeños, que Belmar, en un trabajo de 1856, citado generalmente como fuente respetable (1), nos atribuye, junto a una población nativa blanca

(1) *“Les Provinces de la Federation Argentine et Buenos Aires”*.

de 941.376 individuos, solamente 3.369 extranjeros. Los negros no fueron nunca numerosos, y los autóctonos, que han seguido una línea de constante decrecimiento, aunque ofrecen dificultades insalvables para todo cómputo, fueron calculados en 40.000 en el censo de 1895, y en 38.000 en el último, de 1914.

Pero los argentinos de pensamiento y de gobierno jamás se pagaron de esa unilateralidad de orígenes. En 1812, el Triunvirato afirma que la población es el principio de la industria y el fundamento de la felicidad de los Estados, y en esa base asienta medidas tendientes a atraer inmigración. Lo hacen también el directorio de Pueyrredón y el esclarecido ministerio de Rivadavia, en la gobernación de Martín Rodríguez, ensayando, como creación correlativa, las primeras formas serias de fraccionamiento y colonización de las tierras públicas.

Pero el éxito es escaso. En 1845, Sarmiento publica en **"El Progreso"**, de Santiago de Chile, el más afortunado folletín de la literatura castellana — **Facundo** — denunciando el desierto como el más grave de los males que aquejaban a la Argentina; y en 1852, Alberdi, en sus **Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina**, incluye aseveraciones como éstas: "Europa nos traerá su espíritu nuevo, sus hábitos de industria, sus prácticas de civilización en las inmigraciones que nos envíe". "La planta de la civilización no se propaga de semilla. Es como la viña, prende de gajo". "Sin grandes poblaciones no hay desarrollo de cultura, no hay progreso considerable; todo es mezquino y pequeño". "El ministro de Estado que no duplica el censo de estos pueblos cada diez años, ha perdido su tiempo en bagatelas y nimiedades".

Veintiún años después, desde París, Alberdi ratificó y explicó su máxima — resumen de estos conceptos — de que "en América gobernar es poblar", y a principios de este siglo, Carlos Pellegrini esgrimió su pluma para desvanecer los temores de las personas "que hacen reservas sobre la consis-

tencia y el valor político y social de las naciones formadas por aluviones humanos" (1).

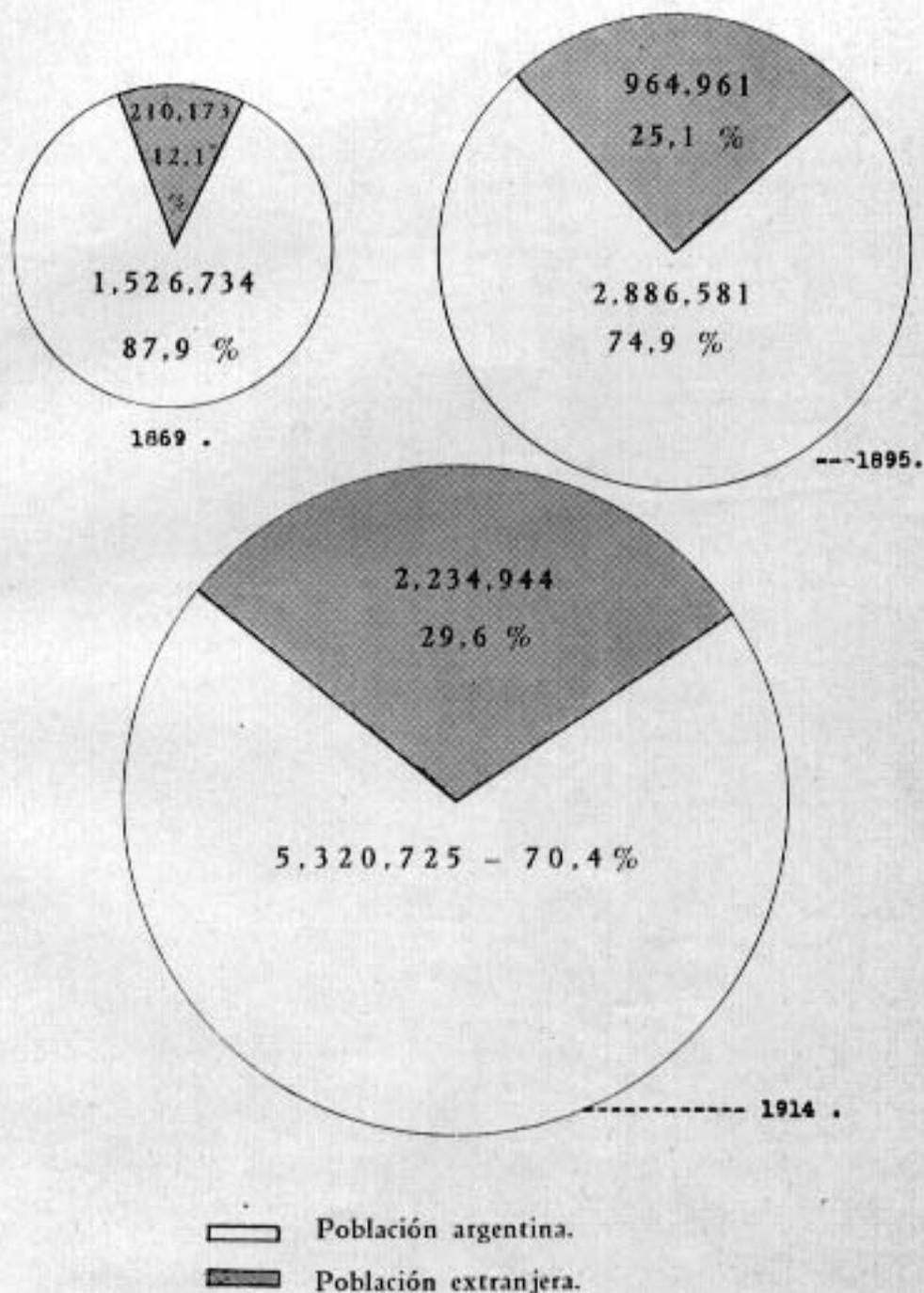
¿Qué se había hecho, entretanto? Los constituyentes recogieron la sugestión de Alberdi, en el preámbulo y en las prescripciones articuladas de la Carta Fundamental. En 1875 se promulgó la ley de inmigración, por la que el Estado se obligaba a sustentar al inmigrante durante los primeros cinco días de su permanencia, y a ocuparse de su provechosa colocación.

Pero, más que la letra de las disposiciones, fueron los cambios operados en la vida pública argentina los que influyeron para atraer pobladores. Las guerras civiles y la tiranía, entrañando riesgos para la vida, la libertad y los frutos del trabajo, repelían tanto como sedujo luego la estabilidad de las instituciones. Y surgió la ola inmigratoria. De 1857 a 1860 sólo entraron 20.000 almas; pero de 1861 a 1865, 47.000; de 1886 a 1890, 600.000; en un solo año, el de 1913, 300.000!

Los censos nacionales arrojaron los resultados que ilustran los gráficos siguientes:

(1) Del artículo *Gobernar es poblar*, incluido en la edición Francisco Cruz de las Bases.

POBLACION ARGENTINA Y EXTRANJERA EN LOS TRES
CENSOS NACIONALES



Cabalmente a partir de esta última fecha — 1914 — y como secuela de la guerra que se desencadena a los dos meses del censo, hay una brusca mutación: los saldos migratorios pasan a ser negativos, lo que, desde 1860, sólo había ocurrido en ocasión de la crisis del 90; y negativos, hasta de 64.000 almas (año 1915) continúan siendo hasta que la paz renace. Al año siguiente — 1919 — los inmigrantes superan nuevamente a los que salen de la Argentina, pero las cantidades no son tan elevadas, y sólo en los años 1922, 23, 24 y 27 pasan de 100.000 individuos, hasta que en 1931, 32 y 33 la declinación es tal, que el saldo positivo toca la ínfima cifra de 4.165. ¿Qué ha sucedido? La desocupación sobrevinida al despilfarro sangriento de la Gran Guerra — 300.000 parados ponen a las ciudades argentinas insólitos cercos de miseria — ha obligado a restringir la inmigración, “en defensa de los trabajadores radicados en la Argentina y de los mismos extranjeros que puedan sentirse dispuestos a venir al país en demanda de salario”, y a permitir la entrada sólo de los que acrediten tener aquí un destino asegurado (Decreto del 26 de noviembre de 1932).

Pero este cambio de política — que, como vemos, no es de concepto sino de circunstancias — no altera la conclusión a que llegamos después de este largo pero necesario rodeo: en 70 años, la Argentina ha fundido en su población millones de extranjeros, que han sobrepasado, durante mucho tiempo, el 25 % del total, y que hoy mismo no deben bajar de esa proporción.

El contingente humano que llega a trabajar estas tierras: ¡he ahí el progreso! Pero también: ¡he ahí el problema!

Porque una nación, así como no es ocasional federación de estados autónomos, tampoco puede ser Babel de razas. Necesita reducir el conjunto a denominadores comunes, de idioma, de normas morales y de respeto a los atributos sustantivos del Estado — sus símbolos, sus leyes, sus autoridades — y llegar por ese camino hasta el culto de la Patria. De otro modo, la heterogeneidad conmina siempre el desorden, y acaso la disolución.

Esa fué la tarea que tuvieron que afrontar los estadistas argentinos. De ella, correspondió a la escuela primaria la parte más trascendental, porque importaba labrar el porvenir en los impresionables corazones infantiles.

Para encañecer la altura de miras y eficacia de procedimientos con que se hizo, es común citar al doctor Ramos Mejía. Yo quiero ir mucho más atrás, y hacer honor a otro presidente del Consejo — el primero, como un símbolo — que en 1883 ya afirmaba que la unidad nacional se fundaría en la escuela argentina, como Bousier lo había dicho del Imperio Romano. Y concretando su observación a una zona del país, el doctor Zorrilla decía: "Los elementos que constituyen su población son sumamente diversos, e incorporarlos a nuestros hábitos, costumbres e ideas es obra larga y difícil. Ajenos a nuestra historia, a nuestro régimen político y hasta a nuestro idioma, los habitantes de Colonias y Territorios presentan resistencias, que sólo el tiempo y la escuela vencen, para refundirse en el tipo y costumbres nacionales" (**Memoria del Consejo Nacional de Educación**).

Y la escuela fué a los medios más abigarrados y extraños. Llevó una bandera y un escudo, como pregones de origen y de objeto. Enseñó la lengua — la sonora, la opulenta, la magnífica lengua castellana — para hacer posible la comunión espiritual. Desde el primer grado, inició conversaciones sobre los símbolos, los hombres y las fiestas de la Patria, asociando a ésta la noción y la práctica del bien (1). Después pudo hacer desfilar ante las inteligencias ávidas y absortas, el grandioso panorama de la historia argentina, hecha de abnegación y de heroísmo: cruzadas que libertan pueblos hermanos; héroes que toman la espinosa senda del destierro, por temor a que su gloria, que llaman "fortuna", comprometa la libertad de los jóvenes estados; victorias sin botín y sin derechos para el vencedor; gobernantes que ante la prepotencia de naciones poderosas, se cuadran y gritan al mundo que "los Estados, cualquiera sea la fuerza de que dispongan, son entidades de derecho perfectamente igua-

(1) "Commemorar las fechas históricas, iniciando o practicando algo benéfico" (Programas de las escuelas del Consejo en los Territorios, 1er. grado).

les entre sí, y recíprocamente acreedoras por ello a las mismas consideraciones y respeto" (1).

Conocer esta historia, fué amarla; antinatural hubiera sido lo contrario.

La finalidad nacionalista de la escuela primaria, ha triunfado. Por el sentimiento y por el conocimiento, ha fijado la Patria en el alma de los niños. La acción continúa, pero sin interrogantes de presente ni de futuro. Y el Presidente de la Nación puede decir en 1934, describiendo un cuadro que sirve de exponente de una situación general:

"En medio del profundo silencio de la naturaleza se alza un rústico edificio construido con madera de esos bosques milenarios que cubren la región y cuyo perfume embalsama el ambiente. En él funciona una humilde escuela, análoga a tantas otras, a la que concurren niños desde largas distancias. Se trata de niños cuyos padres pertenecen a distintas nacionalidades y aún de hijos de aborígenes. Pero en el crisol de la escuela todos ellos se funden espiritualmente"... "Y cuando la canción nacional, entonada por voces cristalinas, se eleva en medio de ese marco grandioso de la naturaleza y de la soledad infinita de las montañas, resuena con otro acento, con otra modulación, con otro timbre, y llega al corazón e inunda el alma como no lo podría hacer jamás en el ambiente febril de lucha, de miserias y de afanes de las grandes ciudades" (2).

(1) Nota del canciller Drago al ministro argentino en los Estados Unidos, fecha 29 de diciembre de 1902.

(2) Discurso del Sr. Presidente Justo en el almuerzo de camaradería del Profesorado, el 21 de setiembre de 1934.

DESERCIÓN Y ANALFABETISMO

Educados y analfabetos. — Dos censos: de 1883-84 a 1921-32. — Cifras de 1933. — 700.000 niños sin escuela. — Abandono prematuro — La "pirámide". — Análisis de causas.

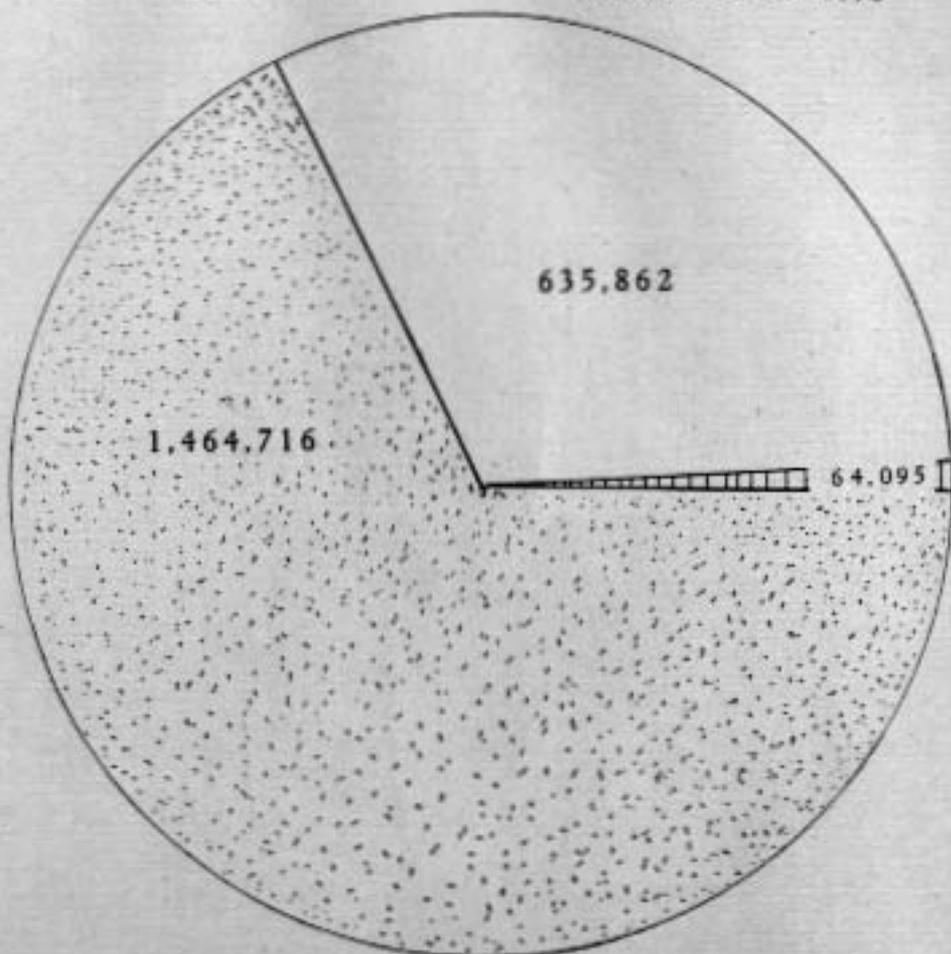
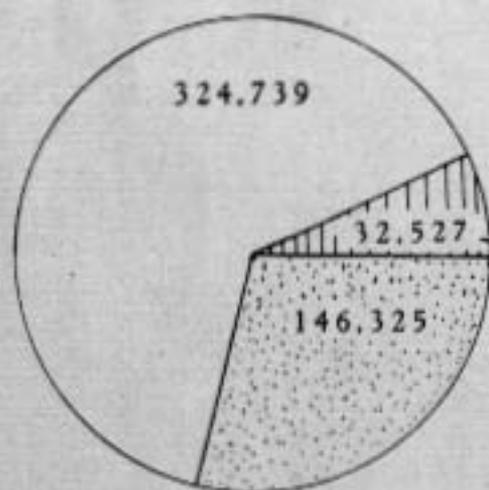
El objeto de la ley 1420, del cuerpo de legislación de que ella es parte principal y de la prédica de los hombres consagrados a la materia, ha sido educar a la población argentina. ¿En qué medida lo han conseguido?

La educación — lo hemos visto — es una resultante en que intervienen elementos diferentes. Por lo mismo, no es fácil fallar quiénes la poseen y quiénes carecen de ella. Las estadísticas no pueden ni necesitan para su finalidad utilitaria entrar en tales sutilezas, y han establecido, con general ascenso, el conocimiento de la lectura y de la escritura como unidad de medida. Y en último análisis, la expresión burda pero insustituible del grado en que progresa la escuela, está en la cantidad de analfabetos que redime.

De este punto de vista, el balancee tiene que detenerse en dos censos escolares. Hemos hallado uno en los umbrales de nuestra legislación nacional de instrucción primaria; encontramos el último casi a los cincuenta años. Y he aquí, gráficamente, lo que uno y otro nos dicen:

DOS CENSOS ESCOLARES
 1931-32 Censados: 2.164.673

1883-84
 Censados: 503.591



-  Inscritos en las escuelas.
-  Niños alfabetos que no concurren a la escuela.
-  Niños analfabetos.

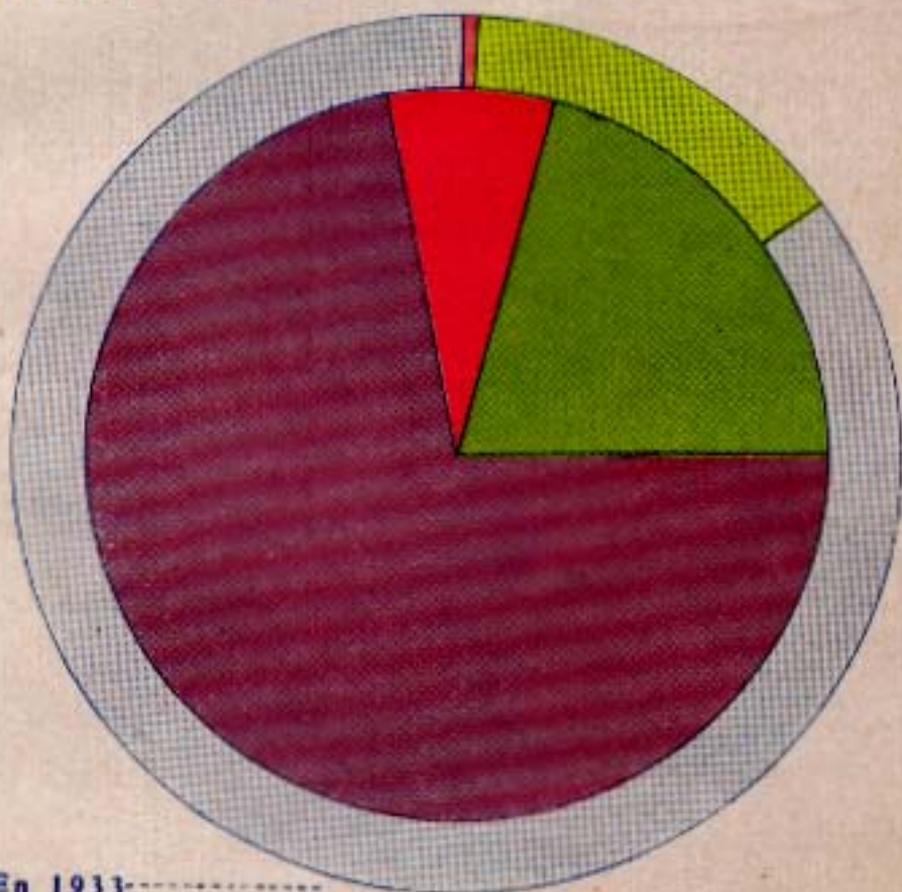
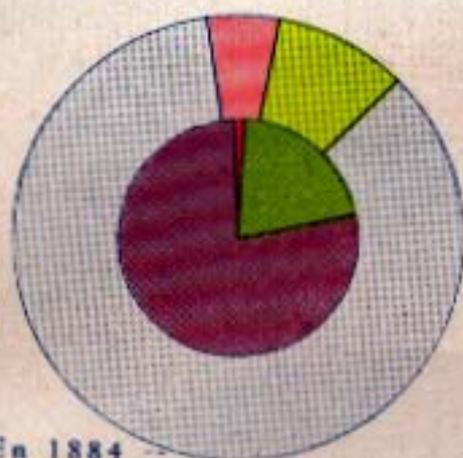
El progreso consumado es evidente: la instrucción ha conquistado gran porción de las inteligencias vírgenes.

Esta conclusión, que los círculos y sectores que anteceden nos inculcan por los ojos, adquiere su verdadera magnitud si reflexionamos que nuestros 635.862 analfabetos (29 % de la población censada) de 1932, hubieran sido, de persistir las condiciones de fines de 1883, casi 1.400.000!

Tal reducción, del 64.5 % al 29 %, es, naturalmente, correlativa de la difusión de las escuelas y de la mayor concurrencia a las aulas. Las últimas cifras, correspondientes al año pasado, dicen que frecuentaron las aulas primarias 1.644.315 alumnos, o, restando los 6.979 de las escuelas militares, que están incluidos en ese total, 1.637.336 niños. Y bien: si la obligación de instruirse, hecha legal en 1884, se hubiera seguido cumpliendo como en ese año, los alumnos argentinos no hubieran llegado a 700.000 en 1932.

Ilustro a continuación estas reflexiones.

EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACION ESCOLAR



EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACION ESCOLAR

(1884-1933)

Planilla correspondiente al gráfico anterior

Sección	Población escolar		En la escuela		Fuera de la escuela	
	1884	1933	1884	1933	1884	1933
Cap. Federal . .	78.468	446.189	36.414	338.987	42.054	107.202
Provincias . .	512.913	1.838.828	130.711	1.189.202	382.202	619.626
Territorios .	23.813	120.216	1.631	116.126	22.182	4.090
Totales .	615.194	2.405.234	168.756	1.644.315	446.438	760.919

NOTA — La población escolar atribuida a los territorios me parece demasiado baja, sobre todo frente a la inscripción escolar que presentan en el mismo año de 1933; pero no he podido apartarme de una regla uniforme en estos cálculos, y me he limitado a aplicarla a la información respectiva de la Dirección General de Estadística de la Nación (Boletín N° 213, pág. 84).

— La cifra de inscripción escolar de 1933 incluye 6979 alumnos de escuelas militares — fuera, por lo tanto, de la edad escolar — debido a que la publicación oficial no permite clasificarlos por secciones. De todos modos, no alteran las conclusiones a que estas cifras dan base, ni la exactitud del gráfico pertinente.

Tenemos más de un millón y medio de niños en nuestras escuelas primarias. ¿En qué momento saldrán de ellas? ¿Con qué bagaje mental?

Ramón J. Cárcano, en un librito que con la sequedad del párrafo ahonda la tristeza que fluye de su epígrafe y de sus grabados, dice, tocando el problema:

“La escuela de dos grados no llena el *mínimum* de enseñanza establecido por la ley (Art. 12). Atrae la gran masa escolar, pero no le asegura la instrucción elemental. El ausentismo inmediato del niño lo sumerge nuevamente en la ignorancia originaria” (1).

¿La gran masa escolar en los dos primeros grados? No sabiendo quién lo dice, parecería una generalización precipitada. ¡Ojalá lo fuera! En 1932, los inscriptos en 1ro. y 2do. grados eran más de un millón; apenas queda un 34 % del total de alumnos para los otros grados, y, de este porcentaje, sólo el 20 % será para los tres grados superiores.

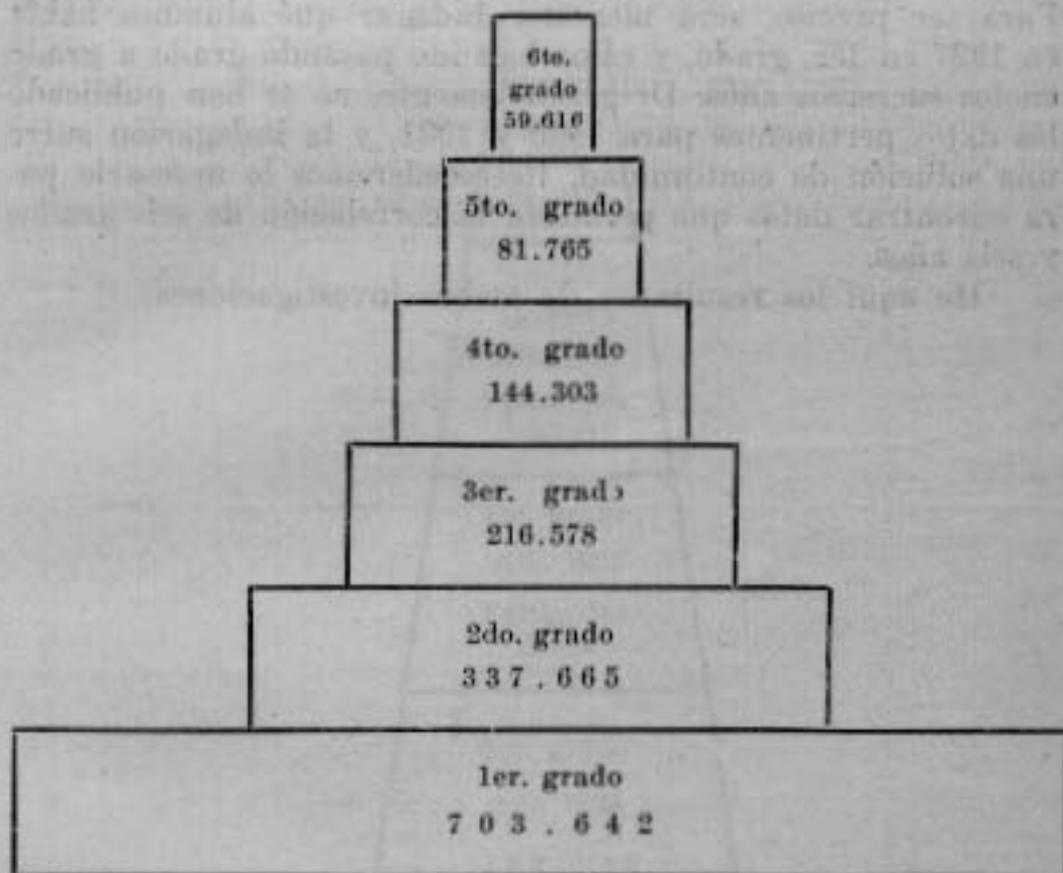
¿Acaso por desequilibrio en la proporción de las edades en que naturalmente se llega a esos tramos de los estudios? No; no hay gruesas diferencias a esa altura de la vida, porque la mortalidad es tan baja entre los 6 y los 10 años, como entre los 11 y los 14; y esto, relativamente, en todas las épocas.

Agregaré, para ser más explícito, una representación de la uniformidad de lo uno — con cifras viejas, pero del censo más reciente, y eternas por la razón antedicha — y de la disparidad de la inscripción.

(1) “800.000 analfabetos”. Página 12.

DESERCION ESCOLAR

Visión del problema a través de las cifras de la inscripción de todas las escuelas de la República en el año 1932.



A Ñ O S

3-7	7-8	8-9	9-10	10-11	11-12	12-13	13-14
14,18	14,13	13,53	11,78	12,53	10,96	12,18	10,71
%	%	%	%	%	%	%	%

Porcentajes que representan los niños en edades escolares —sobre el total comprendido entre 6 y 14 años— según el último censo nacional de la República

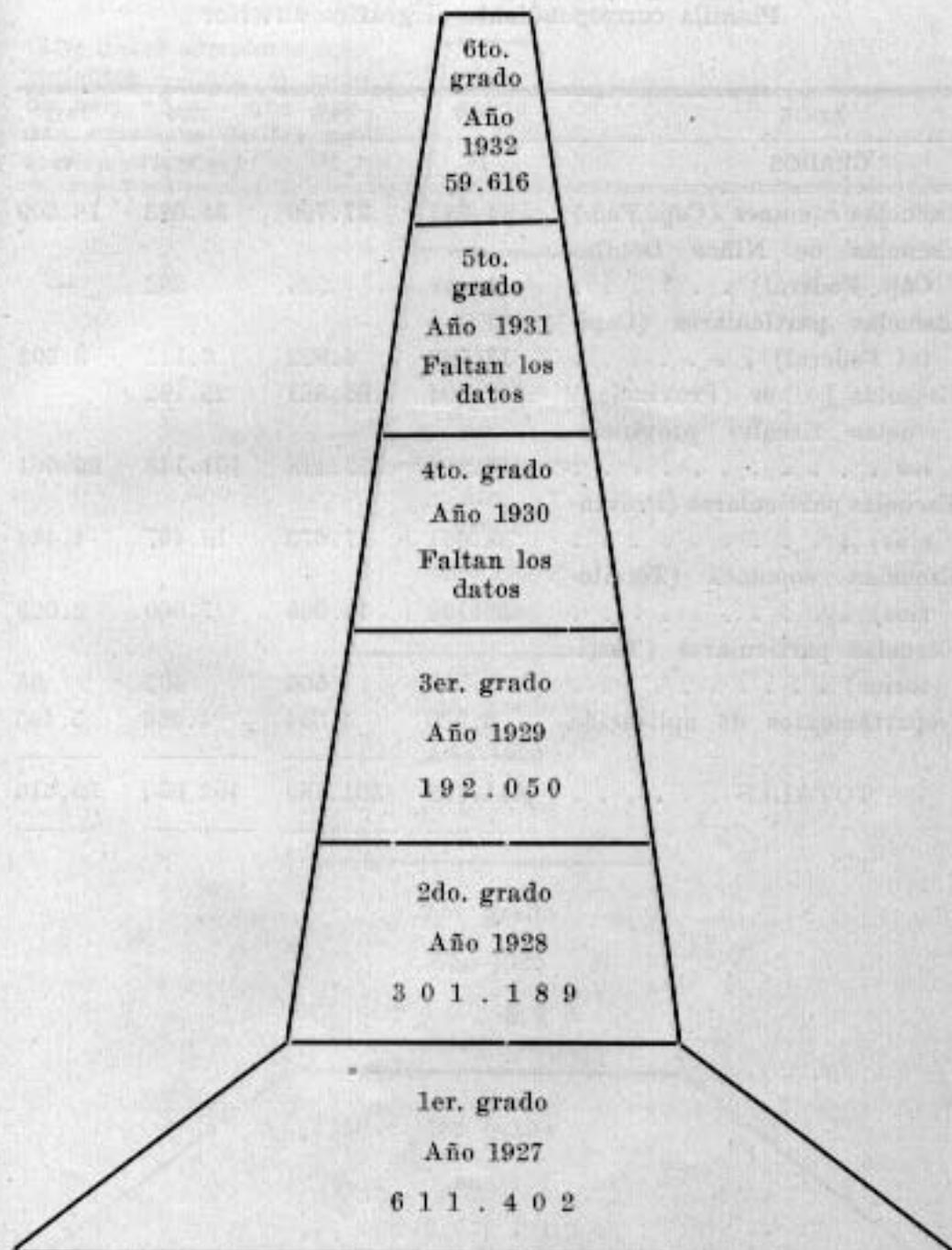
Esto da, y lo he dicho, una visión del problema; pero una visión —me apresuro a añadir— superficial y que podría ser falsa: si hace seis años los alumnos de 1er. grado hubiesen sido 60.000, la inscripción de 6º grado en 1932 sería óptima. Para ser preciso, será menester indagar qué alumnos había en 1927 en 1er. grado, y cómo han ido pasando grado a grado en los sucesivos años. Desgraciadamente, no se han publicado los datos pertinentes para 1930 y 1931, y la indagación sufre una solución de continuidad. Retrocederemos lo necesario para encontrar datos que permitan la correlación de seis grados y seis años.

He aquí los resultados de ambas investigaciones:

Grado	1927	1928	1929	1930	1931	1932
1º	60.000	60.000	60.000	60.000	60.000	60.000
2º						
3º						
4º						
5º						
6º						

DESERCION ESCOLAR

El problema, tal como lo presenta el contingente de niños ingresados en las escuelas primarias argentinas en el año 1927.



DESERCIÓN ESCOLAR

(1927-1932)

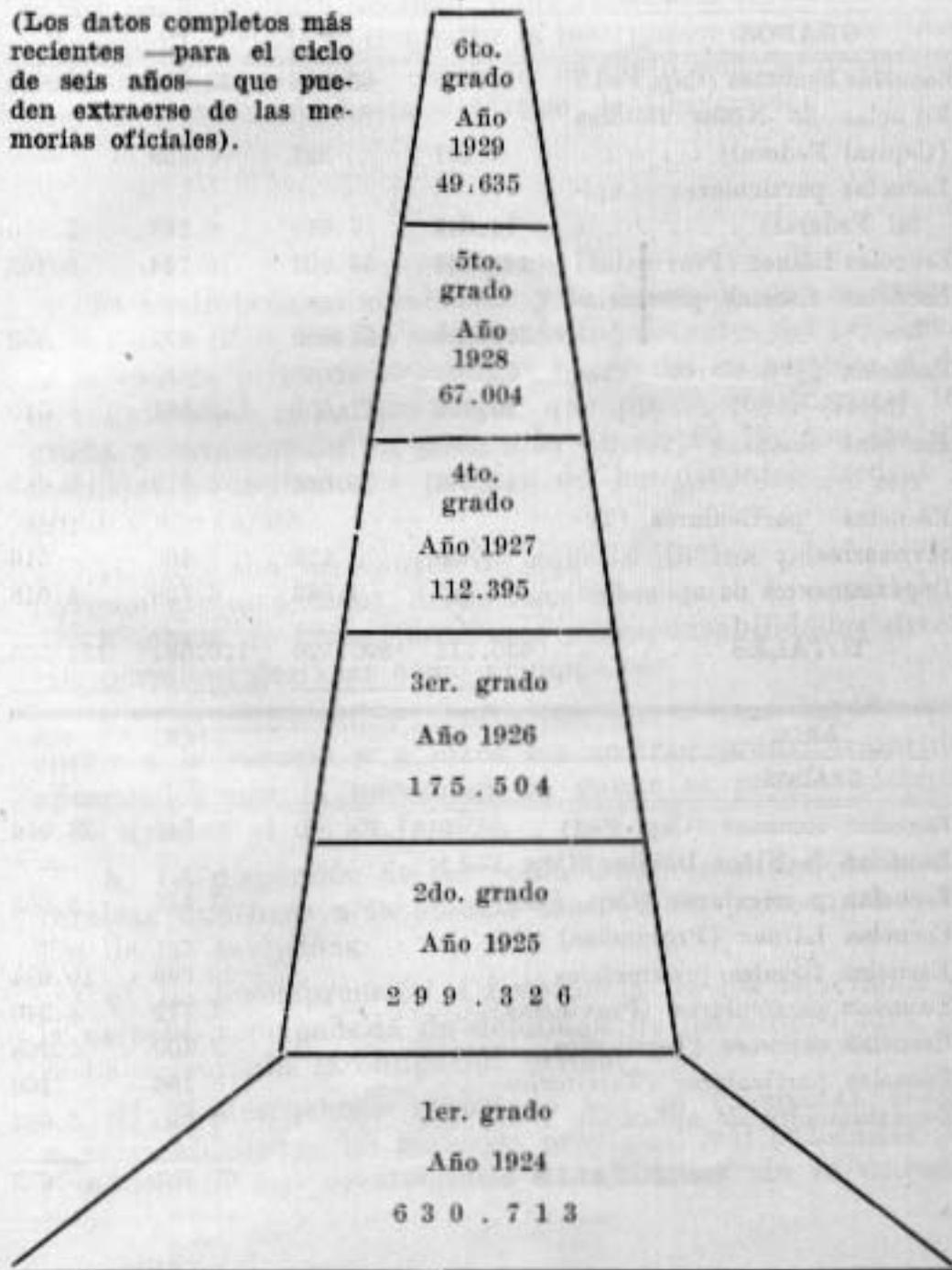
Planilla correspondiente al gráfico anterior

ANOS	1927	1928	1929	1932
GRADOS	1º	2º	3º	6º
Escuelas comunes (Cap. Fed.)	84.781	37.799	34.083	18.599
Escuelas de Niños Débiles Cap. Federal)	1.457	328	282	—
Escuelas particulares (Capital Federal)	13.922	6.922	6.111	3.392
Escuelas Láinez (Provincias)	147.194	65.881	25.192	—
Escuelas fiscales provinciales	265.273	153.418	101.143	25.561
Escuelas particulares (Provincias)	38.661	17.673	12.467	4.444
Escuelas comunes (Territorios)	52.102	14.068	7.809	2.029
Escuelas particulares (Territorios)	1.092	566	497	95
Departamentos de aplicación	6.920	4.534	4.466	5.496
TOTALES	611.402	301.189	192.050	59.616

DESERCION ESCOLAR

Cómo han ido abandonando la escuela primaria argentina los niños ingresados en 1924.

(Los datos completos más recientes —para el ciclo de seis años— que pueden extraerse de las memorias oficiales).



DESERCIÓN ESCOLAR
(1924-1929)

Planilla correspondiente al gráfico anterior

ANOS	1924	1925	1926	1927
GRADOS	1º	2º	3º	4º
Escuelas comunes (Cap. Fed.)	85.030	43.080	33.202	27.064
Escuelas de Niños Débiles (Capital Federal)	1.197	397	259	—
Escuelas particulares (Capital Federal)	14.643	7.616	6.288	5.150
Escuelas Láinez (Provincias)	144.544	58.901	19.734	9.163
Escuelas fiscales provinciales	293.539	154.669	91.674	53.882
Escuelas particulares (Provincias)	39.979	17.601	12.781	8.519
Escuelas comunes (Territorios	43.348	11.665	6.372	3.683
Escuelas particulares (Territorios)	850	414	466	316
Departamentos de aplicación	7.583	4.983	4.728	4.618
TOTALES	630.713	299.326	175.504	112.395

ANOS	1928	1929
GRADOS	5º	6º
Escuelas comunes (Cap. Fed)	20.741	16.074
Escuelas de Niños Débiles (Cap. Fed.)	—	—
Escuelas particulares (Cap. Fed.)	3.819	3.063
Escuelas Láinez (Provincias)	—	—
Escuelas fiscales provinciales	30.698	19.694
Escuelas particulares (Provincias)	4.772	4.346
Escuelas comunes (Territorios)	2.100	1.268
Escuelas particulares (Territorios)	194	106
Departamentos de aplicación	4.680	5.084
TOTALES	67.004	49.635

Lamentablemente, la inferencia que motivan estas cifras es siempre la misma: de cada cien niños que ingresan en 1er. grado, menos de 20 llegan a 4º (los que repiten grado se compensan y no sugieren modificación alguna) y menos de 10 terminan el ciclo primario. Por eso el doctor Saavedra Lamas, en el debate parlamentario de 1916, sobre la escuela intermedia, hizo un símil acertado al comparar la inscripción escolar con una pirámide, de amplia base —aunque no tanto como se desea— y gradual disminución hasta el vértice: la Universidad.



El analfabetismo subsistente y la deserción que se renueva todos los años, son los saldos más inquietantes del problema de la escuela primaria argentina; no existe, en cambio, el de la regularidad en la asistencia, que puede considerarse lograda y estacionada en poco más de un 80 %, con las diferencias y oscilaciones propias de los distintos medios y estados sanitarios.

¿Cuáles son las causas de aquella dañina persistencia? Largamente estudiadas, desde hace años, para removerlas, y por hombres de ideas, posiciones y responsabilidades diversas, permiten destacar como principales:

a) Las dificultades económicas, que a unos impide concurrir a la escuela y a otros los sustrae prematuramente, apremiados por la necesidad de ganar el propio sustento o de ayudar al de su familia.

b) La dispersión de las poblaciones, fatalidad de la naturaleza que hace a la escuela inasequible para muchos niños de las campañas.

c) La incomprensión e ignorancia de los beneficios de la escuela, acompañada de debilidad de las autoridades para hacer cumplir la obligación escolar.

d) El desencanto reportado por la enseñanza académica — allí donde las materias prácticas, mal enfocadas por el educador, son desatendidas o cultivadas sin la estrecha

vinculación que deben guardar con el ambiente y actividades del alumno (1).

e) El mal maestro, inevitable aunque sea en proporción reducida, y que, alentado por la impunidad que asegura el control demasiado benévolo, o intermitente y lejano, termina por hacer escépticas y rebeldes a las poblaciones en que actúa.

f) La falta absoluta de escuela, o de asiento, por impedimentos financieros para costearlos.

g) La escuela mal ubicada, por arterias de intereses mezquinos o por carencia de local adecuado en centro de población más densa.

(1) "Lo que el maestro no debe proponerse es que el niño llene su cabeza de palabras vacías de sentido para él, de conocimientos que nunca podrán interesarle o que nada agregan a su mejoramiento moral, fin ulterior de toda la obra educadora. (*Los Centros de Interés en la escuela*, por Clotilde Guillén de Rezano; página 9).