

LA LEY DE EDUCACION COMUN DE BUENOS AIRES DE 1875

1. — Después de Caseros, con el propósito de actualizar y difundir la enseñanza en todo el ámbito provincial, Buenos Aires inició el estudio de su sistema educativo llegando a operar una reforma a fondo del mismo.

El 16 de octubre de 1854 se promulgó la ley de municipalidades la que creaba en su capítulo 3º, artículo 33, una Comisión de educación. Correspondía a esta Comisión lo concerniente a la ilustración intelectual y moral de ambos sexos, quedando a su cuidado las escuelas de primeras letras, las de artes y oficios, los asilos y las obras de beneficencia (1). Contra este débil intento de centralización de la dirección educativa, fue creado al poco tiempo, el 23 de febrero de 1855, el Consejo de instrucción pública. Tendría a su cargo la dirección de la enseñanza primaria y los estudios universitarios, siendo su presidente el Rector de la Universidad (2). La existencia de dos autoridades dejaba planteado un conflicto jurisdiccional que se mantendría por espacio de veinte años.

Ante la ineficacia del Consejo de instrucción pública, se dictó el decreto de 7 de junio de 1856, el que "considerando que el desarrollo de la instrucción primaria costeada por el Estado, hace indispensable una activa y continua vigilancia sobre los establecimientos en que ella se da, y a pesar del celo y la inteligencia con que lo desempeña, siendo el cargo de jefe del Departamento de Escuelas el Rector de la Universidad" agrega que no siendo posible que él sólo pudiera contraerse a ambas tareas, termina nombrando a Sarmiento en el cargo de Jefe del Departamento de escuelas en el que actuará hasta 1861.

Sarmiento, al frente del Departamento, cumplió una extraordinaria labor. (3) Tal vez la primera gran batalla y primera gran victoria fue la de prestigiar a la escuela pública que vivía, hasta ese entonces, a la sombra de las escuelas privadas, dirigidas en general éstas últimas, por educadores extranjeros más capacitados que los nacionales.

Otro problema que Sarmiento afrontó y solucionó fue el de la falta de fondos propios. El 31 de agosto de 1858 quedó sancionada la Ley N° 200, que preveía fondos para la construcción de edificios destinados para escuelas

(1) *Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires*. Año 1854, p. 107.

(2) *Id.* Año 1855, p. 31.

(3) *Id.* Año 1856, p. 56. La labor de Sarmiento al frente del Departamento está documentada en la publicación del ARCHIVO HISTÓRICO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: *Fundación de escuelas públicas en la Provincia de Buenos Aires durante el gobierno escolar de Sarmiento, 1856-1861; 1875-1881.*

públicas en todo el territorio provincial. Los recursos provendrían de la venta de las propiedades de Juan Manuel de Rosas, de las multas que aplicarían los tribunales y que fueran destinadas al tesoro y las sumas que anualmente se votaran del presupuesto (4).

2. — Pese al conflicto que mantenía Buenos Aires con la Confederación el número de escuelas y educandos en la Provincia fue en aumento.

Nº de escuelas públicas y privadas	1856	1858	Diferencia
		177	246
Nº de educandos	10.912	13.655	2.743

Si bien los datos a simple vista no parecen muy promisorios, lo eran comparándolo con otros países sudamericanos (5). Buenos Aires marchaba al frente de la educación popular, no sólo en nuestro país sino en América Latina. Sobre trescientos mil habitantes de la provincia de Buenos Aires asistían a la escuela 15.000 niños. Sarmiento podía así afirmar: "Buenos Aires se halla en aptitud de fundar su desarrollo sobre la ancha base que ha faltado a todas las colonias y a la España, a saber, la aptitud general del pueblo para adquirir los conocimientos indispensables; la preparación del alumno en las universidades por grados de instrucción de que éstas son el complemento" (6).

CAPITALES	Población	Escuelas	Alumnos
Lima	100.000	25	1.094
Río de Janeiro	260.000	119	7.306
Buenos Aires	120.000	118	8.064

Otro aspecto que corresponde destacar era que en Buenos Aires se daba el caso singular de que el número de escuelas para niñas era mayor que el destinado para varones siendo la cantidad de las primeras mayor que los de los últimos.

A la salida de Sarmiento del Ministerio de Gobierno —cartera de la que dependía por entonces la educación— el impulso que aquél había dado comenzó a languidecer. La causa profunda de este hecho debemos buscarla en la confusión y desorientación que se produjo por no haber un sucesor en la dirección escolar de la talla de Sarmiento. Era tal la desorientación, que el 29 de noviembre de 1862, volviendo a etapas superadas por ineficaces, se decretó que el cargo de Jefe del Departamento de Escuelas fuese desempe-

(4) *Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires*. Año 1858, p. 68.

(5) SARMIENTO: *Obras completas*. Segundo informe del Jefe del Departamento de Escuelas (Buenos Aires, Imp. Mariano Moreno, 1900) XLIV, ps. 36 y ss.

(6) *Id.*, p. 14.

ñado por el Rector de la Universidad (*). Pero al poco tiempo, y con consideraciones similares a los de 1856, se separaba el Departamento de Escuelas de la Universidad, designándose Jefe de aquél al Inspector General don Marcos Sastre, quien dependía directamente del Ministerio de Gobierno(8).

A pesar de las incongruencias pedagógicas y administrativas, la educación primaria en la Provincia, si bien con altibajos, se desarrolló continuamente, según se puede apreciar en el siguiente gráfico:

Años	Nº escuelas públicas	Aumento %	Nº alumnos	Aumento %
1860	131	—	9.398	—
1863	138	5,34	9.755	3,89
1866	162	17,39	12.387	26,97
1868	193	19,13	13.335	7,65
1872	232	18,13	16.072	25,24

(9)

3. — La Provincia de Buenos Aires estaba al frente de la educación sud-americana. No obstante, forzoso es confesarlo, aquélla dejaba mucho que desear. Al igual que la educación de jurisdicción nacional, languidecía paulatinamente debido, entre otras razones, a la falta de un organismo único que la rigiera. El gobierno escolar estaba en manos del Departamento de Escuelas, de la Municipalidad de Buenos Aires y de la Sociedad de Beneficencia.

En 1872 dependían del Departamento de Escuelas 108 colegios, de los cuales 15 eran de ambos sexos y situados en la ciudad de Buenos Aires. Concurrían, en total, 5.633 alumnos.

La Sociedad de Beneficencia tenía a su cargo, en la ciudad, 31 escuelas en las que se educaban 2.380 niñas y 103 varones, que hacían un total de 2.483. En la campaña, 53 escuelas, a las que concurrían 3.354 niñas y 152 niños que formaban un total de 3.506 alumnos. Tenía pues la Sociedad 84 escuelas con 5.989 alumnos.

La Municipalidad costeaba 15 escuelas de varones y 17 de ambos sexos, y subvencionaba, además, 2 de aquéllas y 6 de éstas. En total sostenía 40 escuelas con un total de 4.450 alumnos (10).

La permanencia de la Sociedad de Beneficencia como institución rectora de la enseñanza femenina significaba un grave problema. Aquéllo que en el momento de su creación había significado un progreso constituía, a la sazón, un contrasentido que imposibilitaba la unificación de la enseñanza primaria, privándola de una orientación bien ordenada. Como solución, el Ministro

(*) Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires. Año 1862, p. 168.

(8) Id. Año 1864, 2º sec., p. 10.

(9) Los datos referentes a 1860 a 1868 han sido extraídos de los mensajes del gobernador a la Asamblea Legislativa del 1º de mayo de cada año y registros oficiales de los años 1861, 1864 y 1869. Los correspondientes a 1872 en Memoria del Ministro de Gobierno de la provincia de Buenos Aires (Buenos Aires, Imprenta del Siglo, 1872) CCXXVI. Los porcentajes son nuestros.

(10) Memoria del Ministerio de Gobierno, ob. cit. CCXXIV.

Malaver reclamaba la dirección uniforme en todo lo que se refería al nombramiento y separación de maestros, a la adopción de métodos y textos y a todo lo relativo al ramo escolar ⁽¹¹⁾.

Los fondos destinados a la educación habían ascendido de \$ 9.988.120, en 1870, a \$ 11.982.300 en 1872 ⁽¹²⁾. Estas cifras parecían enormes —casi un tercio de la renta ordinaria de la Provincia— pero aún así insuficientes, viéndose la necesidad de formar un fondo escolar que aumentara dichos recursos.

El Jefe del Departamento abogaba en tal sentido en 1868, cuando expresaba: "nuestra ley constitucional ha querido que la instrucción primaria sea *gratuita* para que nadie sea excluído de ella". "Este precepto de la ley, no puede ser cumplido sin la creación de medios adecuados para llevarlos a cabo, en toda la extensión que él demanda". Estos medios se reducen a la participación de todos en un plan regular y sistematizado; "*renta especial para ejecutarlo y administración común de esa renta*" ⁽¹³⁾. Este es un principio que junto con el de la unificación de la enseñanza, se va a incorporar a la Constitución provincial de 1873 y en el ámbito nacional a la ley de educación común 1420 de 1884.

4. — El tema de la educación también fue tratado, en la Convención constituyente de la provincia de Buenos Aires de 1870-1873. Por el artículo 205, de la Constitución del último año se disponía que la Legislatura dictaría las leyes necesarias para *establecer y organizar un sistema de Educación Común* debiendo organizar "asimismo la instrucción secundaria y superior y las Universidades, Colegios e Institutos destinados a dispensarlas".

Esta Constitución fijará en forma detallada y precisa las bases para la organización de los tres niveles de enseñanza. A través y junto a la Ley de Educación Común, trascenderá en la futura organización del sistema educacional argentino.

En la constitución de 1873 el término "educación común" reemplazaba a "educación primaria". Según Carlos Encina, que fue quien propuso el cambio, el programa de la educación primaria se reducía en aquel entonces a leer, escribir, un poco de aritmética, geografía y gramática castellana. Consideraba que debía ponerse educación común, porque "en ésto estaría comprendido el programa que la ley establezca, que no será por cierto el programa que hemos tenido antes".

"La educación común no tiene por base, como han tenido entre nosotros ciertos ramos de educación insignificante; la educación común tiene por base el desarrollo de las facultades intelectuales y morales: la enseñanza de las ciencias físicas y matemáticas. Sin esto no puede haber educación común como se hace en todos los países adelantados, esto es, dándole por base las ciencias físico-naturales". ⁽¹⁴⁾

Pero aparte del significado explícito, "educación común" significaba para los progresistas de la época, "educación para todos". Tenía pues, un

⁽¹¹⁾ *Id. ob. cit.* CCXXXVII.

⁽¹²⁾ *Registro Oficial de la provincia de Buenos Aires.* Año 1872, p. 309.

⁽¹³⁾ *Memoria del Ministerio de Gobierno de la provincia de Buenos Aires.* Informe del Jefe del Departamento de Escuelas (Buenos Aires, 1868) 33.

⁽¹⁴⁾ *Debates de la Convención Constituyente de Buenos Aires 1870-1873* (Buenos Aires, La Tribuna, 1877) II, 1189.

evidente fin político: el de fomentar la unidad de la Nación basándose en un sostén cultural común.

El artículo 206 daba las condiciones que debían llenar las leyes que organizaran y reglamentaran la educación común. En el inciso primero y en el sexto —tal vez el más importante— se estatuyó que “la educación común es gratuita y obligatoria en las condiciones y penas que la ley establezca”. Este inciso no se aprobó sin discusión. Hubo quien, como Cajaraville, que sostuvo que la obligatoriedad estaba en contra de la libertad, y otros, como José Tomás Guido, que ponía en duda el derecho del gobierno a obligar a los extranjeros que mandaran a sus hijos al colegio. Clara y preciso fue la réplica de Encina quien sostuvo que “sin obligación todos los esfuerzos y todos los sacrificios del país para costear la educación serían ilusorios, puesto que el resultado de esos sacrificios, quedaría reducido a la ignorancia de las masas”. (15)

Por el mismo artículo se fijaba que la dirección de las escuelas comunes sería confiada al Consejo General de Educación y a un Director de Escuelas, que debía ser nombrado por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado.

Se creaban también Consejos de vecinos en cada Municipio. Este inciso encontró alguna oposición puesto que se adujo, y no sin razón, que el pueblo había manifestado negligencia en el desempeño de sus funciones civiles y políticas y se pensaba que no colaboraría cuando se lo solicitara para formar las mencionadas comisiones.

Lo que se trataba de lograr con dichas comisiones era que la educación común fuera costeada y administrada por el pueblo, y por consiguiente, que el vecindario se ocupase en atender este servicio público tan importante para los intereses morales y políticos de la provincia.

La administración escolar estaba íntimamente vinculada al régimen municipal adoptado en la Constitución. (Sección sexta). Al referirse a ello Estrada dijo: “el espíritu que ha prevalecido en el ánimo de la Convención no ha sido solamente crear una autoridad municipal, sino darle a todos los municipios las libertades y facultades bastante para atender a sus propios intereses, en todo lo que comprende su municipio. Así pues, si hemos descentralizado el gobierno municipal dándole a cada municipio la facultad de administrar sus propias rentas, la facultad de atender a todas sus necesidades y vigilar la inversión de sus recursos, ¿qué inconveniente puede haber para que estos Consejos encargados de la educación común, puedan también disponer de las rentas que produzca la contribución especial que se crea para el sostén de las escuelas? Yo creo que el sistema que propone la Comisión es el medio más adecuado para que la educación común pueda llegar al nivel a que ha llegado en los países civilizados, porque es el pueblo el que está más interesado en que las contribuciones que pagan sean invertidas en los objetos a que se destinan y esto no puede conseguirse de otra manera que encargando al mismo vecindario contribuyente de la administración y vigilancia de los fondos destinados a la educación” (16).

(15) *Id.* II, 1190.

(16) *Id.* II, 1192.

También se estipula por los incisos 6º y 7º que debían crearse rentas propias de la educación común, a fin de asegurar los recursos eficientes para su sostén y difusión, y un fondo permanente de escuelas, depositado en el Banco de la Provincia para la construcción de edificios escolares.

5. — Llegamos a la Ley de Educación Común la que reconoce como antecedente más lejano un proyecto, que a pedido del Gobernador Mariano Acosta, presentó el 25 de setiembre de 1872, el Jefe del Departamento de Escuelas, don Antonio Malaver al entonces Ministro de Gobierno, Federico Pinedo bajo el título de "Proyecto de Ley Orgánica de la Educación Común para la Provincia de Buenos Aires".

El proyecto contaba de 94 artículos distribuidos en siete capítulos; fue presentado por el Gobernador a la Asamblea Legislativa el 3 de octubre del mismo año (17). En la realización de tal proyecto Malaver aprovechó la experiencia educacional europea, norteamericana, nacional y naturalmente de la misma provincia.

Entre los antecedentes nacionales, recordados o no por Malaver, merecen destacarse la ley de educación primaria de Corrientes, promulgada por el gobernador Juan Pujol el 19 de abril de 1853, la Constitución de Tucumán del 19 de marzo de 1856 y la ley de educación común de Catamarca del 2 de noviembre de 1871 (18).

(17) ARCHIVO HISTÓRICO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES "DR. RICARDO LEVENE". Sección Legislatura, Cámara de Senadores. C. 50-A. 1 n° 37, Legajo 1 y 2, Año 1875.

(18) En lo que se refiere a la ley correntina, ver JUAN PUJOL. *Corrientes en la organización nacional*. (Buenos Aires, Kraft, 1911) III, 93-99. El origen de la ley deriva de la "Circular a los Comandantes Militares pidiendo datos sobre Instrucción Pública" dirigida por Pujol el 13 de enero de 1853. (En ob. cit., 7-8). Los datos recogidos acompañaron el proyecto de ley presentado por Pujol a la Legislatura correntina en nota del 12 de marzo. La ley fue aprobada el 9 de abril y promulgada por Pujol el 19. El art. 1º establecía: "Se dará bajo la dirección del Estado instrucción primaria a todos los habitantes de la provincia que estubieren en aptitud de recibirla". La enseñanza sería gratuita comprendiendo las personas de uno y otro sexo; (art. 2º) creándose dos clases de escuelas: elementales y normales. La ley de educación común de Catamarca, la primera ley que sobre este ramo dictó la provincia, se debió a la iniciativa del riojano Lindor B. Sotomayor a la sazón legislador catamarqueño durante el gobierno de Francisco R. Galíndez. Esta ley elogiada por el entonces Ministro de Instrucción Pública de la Nación doctor Nicolás Avellaneda fue precursora de la de Buenos Aires de 1875 y sirvió de modelo a la de Entre Ríos.

AMÉRICO GHIOLDI en *Formación de la escuela argentina* (Buenos Aires, Fed. Gráf. Bonaerense, 1934) 38-42, al referirse a la "Ley de educación común de la Provincia de Buenos Aires" brinda cálido elogio a ambas leyes precursoras. Deteniéndose en la de Corrientes dice: "Esta ley, aplicada por el propio autor, difundió en alguna medida la instrucción primaria gratuita que puede decirse es el bautismo de la inteligencia del pueblo" y preparó preceptores competentes que son los "misioneros de la civilización, según palabras del doctor Pujol, que continúan la obra cristiana y eminentemente filantrópica de la instrucción popular". En cuanto a Lindor B. Sotomayor de méritos singulares y de actuación múltiple lo recuerda diciéndonos que "compenetrado del verdadero sentido que Pestalozzi y Mann, y entre nosotros, Sarmiento, atribuían a la educación "popular", proyectó la ley de Catamarca de 1871.

En lo que se refiere a Tucumán el gobernador Manuel Posse, por decreto de 13 de setiembre de 1865, declaró gratuita la enseñanza primaria en las escuelas del Estado para todos los niños de cualquier condición. En: RAMÓN CORDEIRO y CARLOS DALMIRO VIALE: *Compilación ordenada...* (Tucumán, 1916) 301.

Obras como "*L'Instruction Publique aux Etats*" de Hippeau; "*L'Obligation légale de l'Enseignement*" de E. Rendu; "*Rapport sur l'enseignement primaire obligatoire*" por De Haerne, aparecen citadas continuamente junto con los informes oficiales del Ministerio de Gobierno, Departamento de Escuelas, etc.

Las bases fundamentales del proyecto consisten en la gratitud y obligatoriedad de la enseñanza primaria, administración general conferida al Consejo y al Departamento y administración local a cargo del pueblo mismo mediante la formación de Consejos electivos. Se trataba, en ésto último, de llevar el principio democrático a un campo tan importante como la educación. Por último, dotación de fondos y rentas propios de la educación común que aseguraran, en todo tiempo, recursos suficientes para su sostén, difusión y mejoramiento.

Los principios fundamentales esgrimidos por Malaver en 1872, forman parte del rimero cultural y pedagógico de los hombres que intervinieron en la elaboración de los artículos tocantes a la cuestión educacional referente a la reforma de 1873.

Cabe señalar también, que muchos de sus artículos fueron sancionados textualmente y muchos otros apenas modificados y manteniendo el sentido dado por el autor.

El proyecto fue pasado a Comisión y presentado a la Cámara de Diputados en la sesión del 29 de mayo de 1874. El debate se inició en la sesión del 5 de junio; en él intervendrán personajes de la talla de José M. Estrada, Eduardo Wilde, Francisco Molina, Eduardo Basavilbaso, Bonifacio Lastra, etc.

El capítulo I se refiere a la obligación de la educación primaria, a las condiciones bajo las cuales se exigirá dicha obligatoriedad y las penas que se aplicarán a los padres, tutores o encargados que no cumplieran con los preceptos de la Ley. Por el artículo 1º la educación se declaraba gratuita y obligatoria.

Al tratarse el artículo 3º, que fijaba las edades durante las cuales los niños debían concurrir al colegio, se suscitó un debate, iniciado por Estrada, quien sostenía que no todos los niños estaban capacitados —a los seis años de edad— para someterlos a una disciplina intelectual. Explicaba que en Francia y España existían los llamados Asilos Maternales y en Alemania, los Jardines de Infantes, en los que se trataba de "cultivar el espíritu del niño, como se cultiva una planta, como se cultiva un árbol, dándole su clima apropiado, la tierra que le conviene, dejándole su libertad, su parte de aire y demás elementos vitales. Sin estas condiciones, ¿el niño a los seis años, es susceptible de ser introducido en la escuela y ser sometido a un trabajo disciplinado y metódico? Yo no lo niego, pero me parece que esa edad, el niño necesita agilidad, movimiento, destreza, todo, menos disciplina; y si tenemos en cuenta el método de enseñanza vigente entre nosotros, digo que obligar a los padres de familia a enviar a sus hijos a los seis años de edad a las Escuelas comunes establecidas en la Provincia de Buenos Aires, es imponer, a nombre de la ley, un sacrificio tan grande como el que Dios impuso a Abraham llevando a su hijo Isaac al sacrificio". (19)

(19) *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, 1874* (La Plata, El Plata, 1893) 94.

Crefa que no existiendo jardines de infantes, similares a los establecidos en varios países europeos, era una quimera pretender que los niños en la escuela lograsen luego, en ella, un real aprovechamiento de las enseñanzas impartidas.

Por su parte el diputado Varela impugnó el artículo en el que se establecía, en lo relativo a la concurrencia a la escuela, una diferencia entre el hombre y la mujer, pues no encontraba causa justificada para ello. El artículo sancionado quedó redactado de la siguiente forma: Art. 3º: "El deber escolar dura 8 años para los varones y seis para las mujeres, principiando para unos y otros a los seis años cumplidos, salvo debilidad de cuerpo o espíritu".

Otros artículos establecían que la educación común podía ser recibida en escuelas públicas o privadas o en la casa paterna, siempre que la enseñanza impartida no fuera inferior a la que daba el Estado. Se establecía que los Consejos Escolares de distrito debían realizar anualmente un censo de los niños que se hallasen en condiciones de recibir la educación primaria, anotando el nombre del niño, el del padre o tutor y el domicilio, con el propósito de poder realizar el control sobre cumplimiento de la ley.

El capítulo II versaba sobre la Dirección y Administración. Por el artículo 16 se creaba un Consejo general de educación y un Director general de escuelas quienes serían los encargados de la administración de las escuelas y de la dirección facultativa de las mismas. Este último término significaba, al decir del diputado Fonrouge "que el Consejo pondrá todos los medios para que la enseñanza produzca buenos efectos" (20), fijando los programas y métodos de la enseñanza.

El artículo 20 colocaba el gobierno inmediato local de las escuelas comunes bajo los Consejos electivos de vecinos, ya fuera la parroquia en la ciudad, o de cada municipio en el resto de la provincia.

Los deberes y atribuciones del Consejo general eran los siguientes: fijar los límites de la enseñanza, nombrar y separar empleados, dictar reglamentos, inspeccionar escuelas, presentar proyectos de leyes tendientes a mejorar la educación y expedir títulos de maestros para las escuelas comunes. Además, el Consejo debía ser el administrador permanente de los bienes y rentas de las escuelas y el encargado de adquirir los terrenos y edificios convenientes para la instalación de escuelas.

El Director de escuelas tenía, como deberes más importantes, el de presidir el Consejo general, inspeccionar por sí mismo las escuelas, dirigir una publicación periódica en la cual debían insertarse las leyes, decretos y reglamentos sobre educación primaria y presentar al 1º de mayo de cada año una memoria.

Los Consejos escolares de distrito tenían los siguientes deberes y atribuciones: inspeccionar las escuelas, nombrar y contratar los maestros quienes debían estar graduados por el Consejo general; estimular por todos los medios, la concurrencia de los niños a la escuela; establecer nuevas escuelas, promover la instalación de bibliotecas y realizar cualquier otro tipo de medida que mejorase la educación. Con la creación de este organismo se pre-

(20) *Id.*, p. 153.

tendía lograr la atención y vigilancia constante que ni el Consejo, ni el Jefe del Departamento, ni los inspectores aisladamente podrían prestar a las escuelas. El Dr. Eduardo Costa había visto el problema que representaba el alejamiento de las escuelas de su centro de gobierno y había manifestado: "Los edificios se arruinan, los maestros descuidan sus tareas, los niños no asisten, nadie se mueve a reparar el mal, todo ha de esperarse del Departamento que *está a 100 leguas de distancia*, y cuya acción, por bien intencionada que sea, llega desvirtuada a tan larga distancia. No hay pues, más remedio: es forzoso volver a cada Municipio, es decir, al Pueblo, la administración y gobierno de sus escuelas. Nadie más inmediatamente que él, interesado en su gobierno, y nadie más cerca y con más facilidades puede vigilarlas" (21).

Para el sostén y la mayor difusión de la educación primaria se requerían, con urgencia, importantes sumas de dinero para aplicarlas a la construcción de edificios apropiados y cómodos para las escuelas, a los sueldos de los maestros y a la adquisición de mobiliarios, aparatos, libros y útiles indispensables para la enseñanza. Las escuelas dependían de la buena o mala voluntad de gobernantes y legisladores; los presupuestos no eran estables y ésto ocasionaba múltiples inconvenientes. Para salvar este problema, se creó por el capítulo IV un fondo propio y permanente de escuelas. Por el artículo 61, la provincia aceptaba los beneficios de la Ley Nacional N° 8.608 de 25 de setiembre de 1871, que reglamentaba las subvenciones para el fomento de la instrucción primaria en las provincias.

El fondo permanente sería formado por los siguientes recursos: los fondos depositados en el Banco de la Provincia; el producto de las multas que no tuvieran aplicación determinada por ley; los bienes que por falta de herederos correspondiesen al fisco; las donaciones de particulares a favor de la educación común y las donaciones que el Congreso Nacional hiciese a la educación provincial.

El proyecto de ley fue aprobado en la Cámara de diputados el 10 de agosto de 1874. Senadores lo aprobó el 14 de setiembre de 1875 y promulgada el 26 del mismo como ley N° 888 de Buenos Aires, siendo don Carlos Casares gobernador de la provincia.

Resumiendo la experiencia nacional, provincial y extranjera, la ley de Educación común colocó definitivamente a la provincia de Buenos Aires al frente de la educación nacional. Estableció un nuevo tipo de administración escolar colegiada al crear el Consejo de educación. Dio rentas propias a la misma, confiriendo al Consejo plena autonomía en el manejo de los fondos. Creó también los Consejos de distrito, con los que se dio participación al pueblo en el gobierno escolar.

Correspondió una vez más a esta provincia llevar la iniciativa y ofrecer a la Nación una coherente estructura educativa, siendo sus dos principios fundamentales, obligatoriedad y gratitud, incorporados más tarde a la Ley Nacional N° 1420.

(21) ARCHIVO HISTÓRICO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. *Sección Legislativa. Cámara de Senadores.* Doc. cit.

6. — Pasemos a considerar los efectos de la ley de Educación común. Para determinarlos con mayor precisión se mostrará, en el cuadro que sigue, el estado de la educación provincial antes y después de la promulgación de la Ley.

Años	Escuelas comunes	Escuelas particul.	Alumnos esc. comunes	Alumnos esc. particul.	Total alumnos	Aumento %
1873	283	278			32.317	
1875	316	287				
1876			26.563	11.610	38.173	18,05
1877	342		28.214	13.152	41.366	7,71
1878					41.581	7,01
1879	370	267	31.702	12.781	44.483	

(22)

Los datos arriba indicados demuestran que el objetivo de la Ley 888 sólo se había logrado a medias. La renta que debía sostener la educación no aumentaba de acuerdo a las necesidades de aquélla. En 1878 no se construyó más que una escuela, la Normal de mujeres, y no se abrió ninguna nueva. Consecuencia directa de este hecho fue, a nuestro entender, la apertura de 22 escuelas particulares en vista de la demanda de inscripción. Todo esto parecía demostrar que el sistema de las escuelas comunes funcionaba mal o era ineficaz.

La falla más grave se observaba en la percepción de la renta. Esta provenía de un dos por mil de la contribución directa de la propiedad raiz urbana y rural; y del 15 % de los impuestos municipales que debían ser invertidos en los mismos municipios. Pero este último impuesto era en muchos municipios insuficiente para el sostén de las escuelas ya existentes.

Las municipalidades de campaña se mostraban por otra parte, remisas en pagar el 5 % que ordenaba la Ley, por lo que el total entregado se reducía a cifras insuficientes. En 1876 y 1877 ascendió a \$ 129.097 reduciéndose en 1878, a \$ 87.074. La Municipalidad de Buenos Aires entregó por el año 1876 y primer semestre de 1877 la suma de \$ 3.176.000 en Bonos de la Ley de 1876. Luego, no entregó la que faltaba por el resto del año ni lo correspondiente a 1878, llegando al extremo de no reconocer la deuda. La partida que debía depositar el Colector general en el Banco de la Provincia era entregada en forma intermitente, razón por la cual el objeto de la separación de las rentas de escuelas quedaba prácticamente desvirtuado.

Las incesantes reclamaciones del Consejo general dieron fruto. Desde principios de 1879 el Colector General y la Municipalidad de Buenos Aires comenzarán a depositar las sumas correspondientes a la educación común. El gobierno de la provincia, por lo que había retenido en años anteriores,

(22) SARMIENTO. *Obras Completas*. Informes del Director General de Escuelas. Informe de los años 1877 al 1879. (Buenos Aires, Imp. Mariano Moreno, 1900) XLIV. El aumento de 7.01 % es con respecto a 1877.

entregó, en Bonos municipales de 1874, la suma de \$ 3.400.000 al 90 %, o sea la cantidad real de \$ 3.060.000 entregando luego \$ 5.000.000 en bonos del Empréstito Popular.

Las municipalidades de campaña, ante el apremio de retener en Tesorería de la provincia el 15 % de las rentas generales, entregaron \$ 934.385, que era un tercio del total del que se debía hacer entrega pero que representaba un verdadero aumento sobre el año anterior.

El fondo permanente depositado en el Banco de la Provincia, alcanzaba en 1879 a \$ 3.963.787,16. ⁽²³⁾

Los beneficios de la Ley de Educación común se hicieron sentir después de la sacudida revolucionaria de 1880.

Si se consideran los datos que aporta el Censo provincial de 1881 se verá que se produjo un aumento considerable, con respecto a años anteriores, en el número de escuelas de campaña (No se toman en cuenta las de la ciudad de Buenos Aires que ya había sido capitalizada).

Años	Esc. públicas	Esc. privadas	Total	Nº Alumnos
1875	185	163	348	19.068
1881	285	144	429	21.999

(24)

Se desprende de este gráfico que hubo un enorme aumento en el número de escuelas comunes (64,91 %) y que a su vez se produjo una disminución en las escuelas particulares. El número de alumnos aumentó en 2.931 (15,36 %). No era una circunstancia fortuita el aumento de las escuelas comunes y la disminución de las privadas. Las primeras fueron adquiriendo, con el tiempo, gran respetabilidad, circunstancia que indujo a los padres de familia a confiarles la educación de sus hijos.

Surge también del Censo de 1881, que la Provincia contaba con una población esencialmente pastoril que se hallaba muy diseminada por su vasto territorio (1,7 habitantes por Km²). La población en edad escolar (6 a 14 años) era de 115.890 distribuida de la siguiente manera: 36.816 en zonas urbanas y 79.074 en zonas rurales, con una densidad de 0,37 por Km² ⁽²⁵⁾. Era un cuadro verdaderamente desalentador para el desarrollo educativo, pues la baja densidad hacía prácticamente imposible la reunión de los niños campesinos en una escuela.

7. — Pese a las dificultades con que, en sus primeros momentos, 1875-1880, tropezó la ley en su total aplicación, puede, sin embargo, afirmarse enfáticamente, que ella significa un instante señero en la historia de la educación argentina. La Constitución de 1873, manifestación rotunda del vigor intelectual de la provincia de Buenos Aires y del intento de unión de todos

⁽²³⁾ SARMIENTO. *Obras Completas*. Cit. XLIV, 286-291.

⁽²⁴⁾ *Censo general de la provincia de Buenos Aires de 1881* (Buenos Aires, El Diario, 1883) 405 y 406.

⁽²⁵⁾ *Id.*

los partidos con claro sentido nacional, dio las bases fundamentales para la legislación de fondo. En su terreno, la ley de 1875 se expresó con sabiduría y dio estructura coherente a dichas bases. No sólo por su prioridad en el tiempo sino por la densidad de sus enunciados se constituyó en el gran antecedente legislativo nacional de la ley 1420⁽²⁶⁾.

La ley deja ver la influencia francesa y norteamericana, y la fecunda experiencia de la Provincia en los años posteriores a 1852, dejando ver también, el alto sentido y la visión política de los convencionales que actuaron en la Asamblea de 1870 a 1873.

FERNANDO ENRIQUE BARBA.

(26) El Profesor Ricardo Nassif, de quien fui alumno en sus clases de Pedagogía, ha revisado este trabajo y me ha formulado indicaciones que agradezco. Me decía, en una de las conversaciones que con él mantuve, que el siempre recordado ex profesor de la Facultad, doctor Juan E. Cassani, en sus clases en la misma afirmaba que la ley de 1875 divide en forma tajante la historia de nuestra legislación escolar en dos grandes períodos: antes del 75 y después de esa fecha, con su consecuencia en la ley 1420 de 1884.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

1. ARCHIVO HISTÓRICO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES "DR. RICARDO LEVENE", *Sección Legislatura, Cámara de Senadores*. Año 1875.
2. *Censo General de la Provincia de Buenos Aires de 1881* (Buenos Aires, "El Diario", 1883).
3. *Debates de la Convención Constituyente de Buenos Aires, 1870-1873*; (Buenos Aires, La Tribuna, 1877).
4. *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, año 1874*; (La Plata, "El Plata", 1893).
5. GHIOLDI, AMÉRICO: *Formación de la escuela argentina* (Buenos Aires, Fed. Gráfica Bonaerense, 1934).
6. Memoria del Ministro de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires; (Buenos Aires, Imprenta del Siglo, 1872).
7. *Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires*.
8. SALVADORES, ANTONINO: *La instrucción primaria desde 1810 hasta la sanción de la Ley 1.420* (Buenos Aires, Talleres Gráficos del Consejo Nacional de Educación, 1941).
9. SARMIENTO, DOMINGO F.: *Obras Completas* (Buenos Aires, Imprenta "Mariano Moreno", 1900).