

**Objeciones a la ley de educación de la provincia de Buenos Aires (1882-1894). Una aproximación a las intervenciones de funcionarios de la Dirección General de Escuelas<sup>1\*</sup>**

**Objections to the education law of the province of Buenos Aires (1882-1894). An approach to the interventions of the officials of the General Directorate of Schools**

ALEJANDRO HERRERO

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas/  
Universidad Nacional de Lanús/ Universidad del Salvador

[herrero\\_alejandro@yahoo.com.ar](mailto:herrero_alejandro@yahoo.com.ar)

<https://orcid.org/0000-0003-4726-5236>

<https://doi.org/10.46553/THAA.31.1.2023.p67-82>

RESUMEN

Me interesa estudiar cómo se aplican las leyes, en este caso la ley de educación de la provincia de Buenos Aires. Elegí hacerlo con ejemplos de funcionarios de gobierno. Estudio sus informes y artículos en publicaciones oficiales porque dan cuenta de los mandatos legales, de las imposibilidades de su cumplimiento y de los problemas que supone, en muchas circunstancias, su aplicación. Me interesa particularmente hacer ver cómo rápidamente se cuestiona la ley de educación común de 1875 en las mismas gestiones de gobierno de la Dirección de Escuelas de la provincia de Buenos Aires.

PALABRAS CLAVES

Educación - Buenos Aires – Docentes – Alumnos - Inspectores

ABSTRACT

I am interested in studying how laws are applied, in this case the education law of the province of Buenos Aires. I chose to do it with examples of government officials. I study their examples of government officials. I study their reports and articles in official publications because they give an account of the legal mandates, the impossibilities of their compliance and the problems that their application entails, in many circumstances. I am particularly interested in showing how quickly the common education law of 1875 is questioned in the same government efforts of the Directorate of Schools of the province of Buenos

---

<sup>1\*</sup> Fecha de recepción del artículo: 31/03/2023. Fecha de aceptación: 07/04/2023.

Aires.

#### KAY WORDS

Education - Buenos Aires – Teachers – Students – Inspectors

#### INTRODUCCIÓN

Este trabajo intentar responder una pregunta que me hacía en una investigación anterior: entre 1903 y 1904 se produce una reforma de hecho de la ley de educación bonaerense, justificada, a los ojos de funcionarios y educadores, porque la ley de 1875 no se ajustaba a la realidad, sino que les exigía a los padres de familias y a la Dirección de Escuelas mandatos imposibles de cumplir<sup>2</sup>. En 1905, los legisladores dictan la ley de educación que sigue esa reforma ejercida de hecho de 1903-1904 con algunas leves variantes<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Existen diversos estudios, para mí fundamentales a la hora de pensar mis investigaciones, sobre la historia de la educación de la provincia de Buenos Aires: F. Daus, *La geografía en la enseñanza elemental de la provincia de Buenos Aires* (La Plata: Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires, 1962); D. Pinkasz, “Escuelas y desiertos: hacia una historia de la educación primaria de Buenos Aires”, en *Historia de la Educación en la Argentina. La educación en las provincias y Territorios Nacionales (1885-1945)*. T. IV, dirigido por Adriana Puiggrós (Buenos Aires: Galerna, 1993) 13-58; D. Pinzasz, “Escuelas y desiertos: hacia una historia de la educación primaria de la provincia de Buenos Aires”, en: *Historia de la Educación en Argentina. La educación en las provincias y territorios nacionales (1885-1945)*, t. IV, dirigido por Adriana Puiggrós (Buenos Aires: Galerna, 1993); D. Pinzasz, y C. Pitelli, “Las reformas educativas en la provincia de Buenos Aires (1934-1972). ¿Cambiar o conservar?”, en: *Historia de la Educación en Argentina. La educación en las provincias (1945-1985)*, t. VII, dirigido por Adriana Puiggrós (Buenos Aires: Galerna, 1995); R. Katz, *Historia de la educación en la provincia de Buenos Aires* (Buenos Aires: Talleres Gráficos Gebwn, 1996); P. Pinau, (1997). *La escolarización de la provincia de Buenos Aires: una versión posible* (Buenos Aires: Flacso, 1997); R. Giovine, *Cultura política, ciudadanía y gobierno escolar: tensiones en torno a su definición. La provincia de Buenos Aires, 1850-1905* (Buenos Aires: Stella, 2008); M. Southewell, “Escolarización en el Gran Buenos Aires”, en: *Historia de la Provincia de Buenos Aires. El Gran Buenos Aires*, tomo 6, dirigido por Gabriel Kessler (Buenos Aires: Unipe-Edhasa, 2015), 465-490.

Mis investigaciones se abocan a los educadores que promueven desde funciones de gobierno y desde sus asociaciones docentes escuelas populares y escuelas normales populares: Alejandro Herrero, “La República Posible y sus problemas en Argentina. Normalistas e industriales debaten el plan educativo alberdiano de las dos gestiones presidenciales de Julio Argentino Roca (1880-1886 y 1898 y 1901)”. *Secuencia. Revista de Historia y Ciencias Sociales* n. 80, (2001), 63-84; Alejandro Herrero, “Juan Bautista Alberdi pensador de la educación argentina: una invención del roquismo para defender el programa de la república posible a fines del siglo XIX”. *Revista Quinto Sol*, Vol. 18, n. 1 (2014), 45-67; Alejandro Herrero, “La escuela normalista y la voluntad científica de los nuevos educadores. Argentina, 1880-1900”. *Perspectivas Metodológicas*, n. 14, año 14, (2014), 25-47; Alejandro Herrero, “Las Sociedades Populares de Educación. Una aproximación a su historia, 1850-1930”. *Épocas*, N° 18 (2018); Alejandro Herrero, “Los usos de Alberdi en el campo normalista. Sociedades de Educación y Escuelas Populares en Corrientes y Lomas de Zamora (1880-1920)”. *Temas de Historia Argentina y americana*, N° 27 (2019); y Alejandro Herrero, *Sociedades de Educación y Escuelas Populares en Corrientes y Lomas de Zamora* (Lanús: Documento de Trabajo-Universidad Nacional de Lanús, 2019).

<sup>3</sup> Una aclaración importante: mi hipótesis de trabajo no justifica estos argumentos y la respuesta dada desde el Estado bonaerense, sino que sospecho que intentaban legitimar (con sus opiniones y mandatos legales) el retiro de sus obligaciones con la población escolar (de niños, niñas y de adultos) que

Un interrogante me surgía: desde cuando la dirigencia política y educativa bonaerense plantean estas objeciones. Advierto, en fuentes oficiales, las críticas a la ley desde los primeros años de su promulgación. Aquí me detendré en casos puntuales con el fin de escuchar algunas voces de funcionarios y educadores. Sobre esto versa este escrito: apenas una aproximación que intenta dar una primera respuesta a esta cuestión.

#### SANTA OLALLA, INSPECTOR DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: 1882-1883

Santa Olalla era un inspector de la Dirección de Escuelas de la provincia de Buenos Aires, y sus informes y opiniones se registran en la publicación oficial: *Revista de Educación*. Cuando estudio a este inspector no solo tengo que escuchar la voz particular de Santa Olalla sino la voz del Estado que representa y la ley de educación de Buenos Aires (dictada en 1875) que defiende como funcionario de la Dirección de Escuelas bonaerense.

En la *Revista de Educación*, escriben funcionarios. Santa Olalla lo hace desde su posición de inspector, alguien que observa lo que sucede y debe hacer cumplir la ley de educación. En su artículo *Pedagogía Práctica*, editado en febrero de 1882, Santa Olalla se refiere a qué conocimientos necesita un maestro. Cuestiona a los científicos y pedagogos que quieren enseñar con grandes tratados, voluminosos libros. Para Santa Olalla los maestros no necesitan tanta ciencia para enseñar. Escuchemos su argumento:

Es preciso convencerse de una verdad: el maestro no se improvisa, así como la práctica de la enseñanza no se estudia; así como es cierto que el saber profundo no es lo que constituye al buen maestro. // En cambio, es cosa demostrada que “un hombre estudioso, y sobre todo observador, puede ser buen maestro, sin ser profundamente sabio”. // La instrucción primaria no requiere mucho acopio de ciencia, y es en este error en el que hemos caído, distraendo la inteligencia de nuestros aspirantes a maestros en un dédalo de conocimientos variados ajenos al arte de enseñar, los cuales no pueden por menos de ser orillados muy superficialmente, y sin gran utilidad para la primera enseñanza mientras se ahorra el tiempo que debiera emplearse en ejercicios prácticos, que darían mucho mejor resultado para el desenvolvimiento de los noveles maestros en el trabajo escolar<sup>4</sup>.

A qué está aludiendo de Santa Olalla. Sigamos escuchando:

¿no es un contrasentido ver en los horarios de nuestras escuelas que falta el tiempo para los ejercicios de lectura y composición (siendo esta última una enseñanza casi nominal), mientras se dedica el tiempo para que los niños aprendan de memoria los huesos del cuerpo humano y otras

---

en un elevado índice ni siquiera llegan a las sedes escolares, o desertan en los primeros grados, y con esto solo quiero señalar algunos tramos del drama educativo.

<sup>4</sup> E. M. Santa Olalla, “Pedagogía práctica”. *Revista de Educación. Publicación oficial del Consejo General de Educación de la provincia de Buenos Aires*, Año I, n. VIII (febrero de 1882), 113.

cosas por el estilo?<sup>5</sup>.

El giro del informe del inspector es sumamente relevante, porque está indicando que los maestros no saben dictar clases de modo práctico, para luego presentar una escena escolar donde el problema no reside en el docente sino en todo lo que sucedía en el aula y que ningún educador podía resolver.

Hay que recordar que el que habla se presenta como un observador, y sabemos que no se trata de cualquier testigo de lo que sucede, sino de un inspector, un funcionario del Estado que alude a las propias sedes escolares estatales (en su momento se llamaban fiscales).

El primer problema que se presentará a la vista del menos conocedor en el arte de enseñar, es el siguiente: Dada la situación de la mayor parte de nuestras escuelas elementales con 60 a 90 alumnos, divididos en cuatro grados, los que están subdivididos por lo menos en 7 secciones, dirigidas todas por un maestro y un submaestro, sin serles permitido otro método que el de enseñanza simultánea, no pudiendo por consiguiente ocupar a los mismo alumnos para que den enseñanza mutua, ¿de qué modo han de obrar los maestros que no pueden ocuparse cada uno más que con una sola sección, para que las cinco secciones restantes puedan estar ocupadas siempre a fin de conservar la disciplina en la escuela?// He aquí lo que sucede entre nosotros cuya dificultad nos proponemos resolver<sup>6</sup>.

El inspector Santa Olalla nos había advertido que sabía cómo resolver este problema, sin embargo, lo primero que hace es criticar el modo que se ha reglamentado la ley de educación. Comenzó hablando de los maestros y ahora nos encontramos que la dificultad se aloja en el propio gobierno provincial, en la Dirección de Escuelas de la cual forma parte.

Nuestro Reglamento General de Escuelas determina 50 alumnos para cada maestro, sin tener en cuenta que ese excesivo número repartido en tantas secciones no puede ser enseñado por un solo individuo<sup>7</sup>.

Y de los reglamentos se desplaza a los pedagogos que se invocan para fundamentarlos:

Los buenos pedagogos indican como máximo, 30; pero aún al hacer este cálculo no se ha tenido presente la diversidad de grados que abrazan una gran variedad de trabajos que el maestro debe atender, más ¿cómo? Estamos exigiendo de nuestros maestros lo que es imposible, pues ya se acabó el tiempo de los milagros, desde que los hombres dejaron de ser santo<sup>8</sup>.

Lejos nos queda en nuestra lectura la cuestión del título del escrito del inspector,

---

<sup>5</sup> Santa Olalla, "Pedagogía práctica", 113.

<sup>6</sup> Santa Olalla, "Pedagogía práctica", 114.

<sup>7</sup> Santa Olalla, "Pedagogía práctica", 114.

<sup>8</sup> Santa Olalla, "Pedagogía práctica", 114.

Pedagogía Práctica que apunta a los docentes, porque se advierte que primero cuestiona los reglamentos, luego a los pedagogos que son invocados para su fundamento, y cuando se supone que de esto se trata, se advierte que aún no nos ha dicho de qué se trata el problema. ¿Cuál es la gran causa? Escuchemos que nos dice:

La experiencia de que lo barato cuesta caro, parece no haber penetrado aún en el ánimo de nuestros economistas administrados de los fondos escolares. // La cuestión de buena educación popular, es preciso decirlo muy alto, es cuestión de GASTAR DINERO, y todo lo que sea andar escatimando lo que no se puede economizar es, claramente hablando, mantener la pésima enseñanza (...) para mortificación y perjuicio de nuestros jóvenes educandos”<sup>9</sup>.

Y ahora sí vuele al comienzo, y nos habla de los maestros, pero nos habla de otra manera, no son los culpables sino las víctimas. El inspector se pregunta:

Cómo puede exigirse que un hombre tenga las aptitudes necesarias para ser preceptos, (no sub preceptor) dándole por recompensa MIL PESOS MENSUALES, como sucede a los maestros del Baradero y de otros puntos de la provincia?<sup>10</sup>.

Y en otro parte se detiene en los submaestros, que son las personas, por lo general designadas por el Consejo Escolar del distrito para ayudan a los maestros en el aula:

¿Y qué diremos de los sueldos de los submaestros? // ¿Cómo puede vivir un ser humano con cuatrocientos o quinientos pesos mensuales, teniendo que comer, pagar casa y presentarse a la escuela limpio y decentemente vestido, con tan exiguo sueldo? Este es otro problema que nosotros no sabemos resolver. ¿Y con tales condiciones pretenden todavía algunos Consejos que vayan desde Buenos Aires jóvenes diplomados a perecer en todos los sentidos, a esos pueblos retirados, donde se carece de todo goce, siendo mayores las privaciones y los sufrimientos de la carestía?<sup>11</sup>.

Las víctimas, a los ojos del inspector, seguirán multiplicándose:

Al llegar como inspector a visitar una escuela (...) En seguida nos dirigimos a observar lo que estaban estudiando los niños, y hemos encontrado sobre la carpeta una cartilla sin la página que correspondía estudiar al niño. Aseguramos con la mayor seriedad que no exageramos. Pero aún suponiendo que la cartilla estuviese sana, ¿queréis decirme señores maestros, qué puede estudiar un niño en una cartilla; concediendo todavía que el niño acabe de dar su lección en el cuadro mural? // Digannos los que crean que una criaturita puede estudiar en semejante circunstancia. ¿Cómo puede aprender por sí solo un niño que no alcanza a darse cuenta de la relación arbitraria entre el sonido y el signo que lo representa? Eso es delirar, o más bien no entender lo que se tiene entre manos (...) Dejemos por un momento a esos pobrecitos que son víctimas inconscientes, para quiénes nuestras actuales escuelas son cárceles, que no les ofrecen ningún atractivo, siendo por lo general edificios estrechos, antihigiénicos (...) En tal estado les hemos

<sup>9</sup> Santa Olalla, “Pedagogía práctica”, 115.

<sup>10</sup> Santa Olalla, “Pedagogía práctica”, 114-115.

<sup>11</sup> Santa Olalla, “Pedagogía práctica”, 116.

dicho (...) Bueno tomen ustedes el lápiz, que voy a dictar un problema para todos, debiendo ustedes tener presente que cada uno pondrá distintos números de los que yo dicte para que ninguno tenga igual a otro. En ese momento varios niños nos han mirado mostrando impedimento para ejecutar nuestra orden, hasta que uno dijo: “No tenemos lápiz”. Examinando individualmente los útiles de que estaban provistos, hemos visto que eran muy pocos los niños que tenían un pedacito de lápiz, siendo algunos tan pequeñitos, que apenas alcanzaba una pulgada de largo no pudiendo manejarlo entre los dedos. // Entonces he propuesto que escribiesen el problema con pluma en el cuaderno de deberes, y encontramos que no sólo carecían de dicho cuaderno de caligrafía, siendo niños pudientes, pero los padres se niegan de proveerlos de útiles, sosteniendo que la escuela del Estado debe suministrar toda clase de ellos. // En conclusión hemos observado que no había tinta en los tinteros, y ¿cómo se quiere tener escuelas en tales condiciones?<sup>12</sup>.

Todo el argumento se dirige al propio observador, se puede decir la frase, el cazador cazado, porque el inspector termina viendo el problema en su propia gestión, o mejor dicho, en los problemas legales que crean los mecanismos para que no pueden ejercer su trabajo los inspectores.

Una vez que Santa Olalla nos ha planteado que los niños no tienen los útiles necesarios para estudiar, su siguiente paso fue buscar una respuesta. Escuchemos:

Acto continuo concurro al Consejo y este se ha excusado diciendo: Que la Dirección General no remitía los pedidos. Enseguida hemos dirigido nuestra queja al Encargado de depósitos de útiles, y este nos ha contestado: Que no podía proveer de lo que no tenía. // Pero ¿cómo puede ocurrir esto? ¿Cómo es que la inspección no previene tal desorden? ” // Pero la inspección se encuentra en sin organización, debiendo ser la principal rueda de engranación de la máquina escolar, que ponga en contacto al Director General con las escuelas. / El cuerpo de inspectores se encuentra (...) sin reglamentación, sin saber cuáles son sus atribuciones (...) los inspectores suelen encontrarse muchas veces contrariados por órdenes opuestas de Consejos imperitos que ultrapasando sus facultades administrativas, se inmiscuyen en lo facultativo, que no es de su competencia, viéndose el inspector desprestigiado entre los mismos maestros. En medio de este caos camina la inspección como la nave sin rumbo que navega a merced de las olas, combatida por vientos contrarios, no sabiendo el piloto donde se encuentra. Y así llevamos 6 años de oscilaciones irregulares (...)<sup>13</sup>.

Hay que recordar que habla un inspector, un funcionario del Estado que hace una severa crítica al Estado, más particularmente al gobierno provincial (obligado por el artículo 5to de la Constitución a sostener y administrar el nivel primario), y a la Dirección General de Escuelas de la cual forma parte.

Ahora bien, vayamos despacio antes de sacar conclusiones. Este artículo de

<sup>12</sup> Santa Olalla, “Pedagogía práctica”, 117.

<sup>13</sup> Santa Olalla, “Pedagogía práctica”, 117-118.

febrero de 1882, se vincula con otro de octubre de 1883, donde habla del mismo tema, pero el cambio de postura resulta notable.

En 1882 le critica al reglamento y a los pensadores de la pedagogía que colocaban a los docentes en una situación imposible, y despectivamente usaba palabras de la religión en sus argumento: solo un milagro podría lograr que un docente pueda ofrecer una adecuada enseñanza a 60 o 90 estudiantes de grados diferentes.

Hay que recordar todo lo que hemos escuchado porque en octubre de 1883, haciendo su tarea de inspector y hablando cara a cara con los docentes, les dice todo lo contrario. Santa Olalla parece que está diciendo lo mismo que en febrero de 1882 hasta que en un momento nos sorprende. Escuchemos:

No basta con saber mucho, pues puede ser un mal maestro el más científico de todos. El sabio Alejandro de Humboldt decía con plena convicción “que él no servía para enseñar a los niños”. A este virtuoso sabio, dotado de una profunda erudición como filósofo, físico y matemático consumado, le faltaba la paciencia para manejar las criaturas. // En cambio vemos preceptores, que sin ser hombres de ciencia, son maestros aventajados, pero a estos hay que considerarlos como educadores incompletos (...) Tampoco sería suficiente el poseer un tesoro de virtudes por todo mérito, si el preceptor, aunque sea un modelo de moralidad no tiene los conocimientos enciclopédicos necesarios, por más que sepa transmitir con verdadero talento lo poco que sabe (...) No basta con reunir la moralidad y el saber, si no se posee en alto grado la vocación y la abnegación, pues para ser maestro sin tacha es preciso ser un verdadero apóstol, que sacrifique a su comodidad y bienestar a la conveniencia de los niños que se educan”<sup>14</sup>.

Si en febrero de 1882 objetaba que era imposible que un maestro pueda vivir con 1000 pesos y un submaestro viva con 400 o 500 pesos, aquí nada dice del salario, sino que en su lugar habla del docente como apóstol, alguien que debe sacrificar su vida al servicio de la educación, de la república.

Tampoco acepta las quejas de los docentes sino que los coloca en una situación de culpabilidad. Sigamos escuchando:

un buen maestro puede dirigir una buena escuela, aunque sea en un mal edificio, como son generalmente las casas particulares donde funcionan nuestras escuelas comunes<sup>15</sup>.

Mantiene la mirada sobre las malas condiciones de las escuelas: son muy precarias y no ofrecen los elementos indispensables para enseñar. Sin embargo, el maestro debe igual enseñar usando el ingenio, y apelando a lo que tiene a mano. Es decir, no debe quejarse sino dar soluciones.

---

<sup>14</sup> E. M. Santa Olalla, “Conferencia Pedagógica dada por el inspector Santa Olalla a los maestros de Pergamino, el 15 de setiembre de 1883”. *Revista de Educación. Publicación oficial del Consejo General de Educación de la provincia de Buenos Aires*, Año III, n. XXVIII (octubre de 1883), 387.

<sup>15</sup> Santa Olalla, “Conferencia Pedagógica...”, 388.

Pero el maestro que es hábil, sabe suplir la falta de aparatos con equivalentes elaborados en la misma escuela, con exquisito primor. // He visto en una escuela de la provincia un transportador de cartón mejor acabado que los que fabrican de madera. Las escuadras de la misma escuela eran también de cartón, y cada alumno de cuarto grado tenía un metro hecho en cinta de hilera por el mismo niño<sup>16</sup>.

Una primera mirada puede atender a la contradicción. En un momento denuncia una situación y en otro momento como funcionario acata los reglamentos que lo obligan a actuar. Pero resulta que no solo acata, sino que va más allá, descalifica a los docentes, por ejemplo, porque no resuelven ellos los problemas. Produce un desplazamiento, el problema no es del gobierno provincial, de la Dirección General de Escuelas sino del docente. Por último, desnuda en uno y otro artículos, sea el de febrero de 1882 o el de octubre de 1883, una clara disociación entre las leyes, los reglamentos y la realidad social, más allá de cómo califica a los actores de las sedes escolares. Esta cuestión es central porque se acentuará con el paso de los años, y de este contexto emerge el clamor por una reforma de la ley de educación.

#### PLANTEOS DE REFORMA DE LEY DE EDUCACIÓN EN BUENOS AIRES

Si la ley de educación común bonaerense se sanciona en 1875, se advierte que muy rápidamente se plantea la necesidad de hacer una reforma, por ejemplo, en 1887 y en 1891<sup>17</sup>.

Hay que recordar que la economía argentina tuvo que atravesar dos duras crisis en 1885 y en 1890<sup>18</sup>. Por lo tanto, no es casual que el tema del presupuesto escolar sea siempre un gran problema, y que se deja ver en sueldos tan escasos que producen reclamos de los docentes que no pueden vivir con dicho salario, y que cuando pueden conseguir otro empleo dejan el magisterio. Esto no es todo: no solo será magro el salario sino que además se les adeuda meses y meses, y este será otro de los reclamos

<sup>16</sup> “Conferencia Pedagógica...”, 388.

<sup>17</sup> “Reforma de ley de educación. Proyecto de ley de Nicasio B. Carboneli”. *Revista de Enseñanza*, vol. LXX y LXXI (Publicación Oficial de la Dirección General de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires, abril-mayo de 1887), 645-655. Dicho proyecto se discute en el senado de la legislatura de Buenos Aires, y alude a reformar cuestiones puntuales: los Consejos de vecinos, los consejos escolares. Ver también: *Revista de Enseñanza* (octubre de 1891), 47.

<sup>18</sup> En la década de 1980 y 1990 existía un consenso en la historiografía argentina el cual sostenía que el Estado nación se había consolidado en 1880, con la federalización de Buenos Aires. Dicha imagen fue matizada hace dos décadas: algunos estudios plantean que dicha consolidación se produce en un proceso que va desde 1880 hasta 1903, puesto que se registra, por ejemplo, que para pedir préstamos el Estado-nación requería del aval de bancos provinciales más poderosos que el banco nacional. Las crisis de 1885 y de 1890 destruyen todos estos bancos, y entre la última década del siglo XIX y comienzos del siglo XX, el nuevo Banco de la Nación Argentina se posiciona por encima del resto, y el Estado nación consolida finalmente su poder en todo el territorio. Pablo Gerchunoff y Gastón Rossi, *Desorden y progreso. Las crisis económicas argentinas* (Buenos Aires, Edasha, 2008), 34-58.

permanentes.

A esto se debe sumar las cuestiones edilicias. Los establecimientos raramente son adecuados para el dictado de clases, y por lo general se alquilan casas que no son aptas como sedes escolares. El alquiler implica que la escuela debe mudarse, a veces de modo permanente, generando enorme inestabilidad, por el costo que no puede abonar el estado bonaerense. Se podrían seguir sumando más cuestiones de este drama.

Lo que hay que apuntar es que los fundadores de las escuelas normales en los años 70, y los legisladores y educadores que propusieron la ley de 1875, imaginan que la enseñanza la sostendrían básicamente mujeres, a quienes no habría que abonarles un gran sueldo porque se suponía que viven de sus padres o maridos. Eso cambia una década después, porque los docentes se forman en escuelas normales, y quieren vivir de la profesión (algo de esto se advierte en las quejas de Santa Olalla en febrero de 1882).

Se esgrimen distintos argumentos, uno de ellos afirmaba que se habían formado como profesionales de la educación en las escuelas normales y debían tener un salario que les permita sostener a sus familias, y vivir de su profesión. Otro argumento, propio de la mente patriarcal, sostenía, basado en estudios científicos de fisiólogos, que las mujeres por su carácter y por poseer un cerebro más pequeño que el varón, no estaba en condiciones de sostener el sistema de instrucción, ni ejercer el cargo de directoras de escuelas de varones, y de hecho tampoco debían cobrar igual que un maestro hombre. Desde esta posición, algunos docentes exigen que los varones docentes tengan un buen salario porque lo que ocurría de hecho es que se desplazaban a otras ocupaciones, y abandonaban el magisterio.

Este debate se produce entre los mismos docentes formados en las escuelas normales en sus debates públicos. Si expongo estos dos argumentos es para hacer ver que las posiciones por la lucha del salario docente se producen desde distintas miradas y posiciones de intereses y valores. Pero un motivo recorre esta discusión: el docente debe vivir de su salario. Tema central en toda discusión desde los años 80.

Hay que tener presente esta cuestión porque los pedidos de reformas de la ley de educación se proponen reducir las obligaciones del Estado en todo los sentidos, desde el sueldo de los docentes, a la creación de establecimientos, o la reducción del plan de estudios, entre otras cuestiones.

Para decirlo de una vez, con el escrito de octubre de 1883 de Santa Olalla se advierte aún la mirada de los legisladores que dictaron la ley de 1875, pero esta concepción coexiste con otras que la cuestionan.

## LOS ARGUMENTOS ESGRIMIDOS EN 1894

En 1894 el director general de escuelas de la provincia de Buenos Aires es el General Laínez, y en la revista oficial se registran artículos que dan cuenta del drama en las escuelas, se discute de quien es la culpa, se dice que los diarios de la provincia también discuten esta situación, se habla que se adeudan sueldos de docentes, se alude al cierre de escuelas, entre otros múltiples problemas que se plantean. En este contexto se plantea la reforma de la ley de educación<sup>19</sup>.

El 15 de febrero, la revista oficial publica un artículo, “Ley de educación”, que plantea la reforma. Se explica porque se quiere modificar la ley de educación; qué soluciones produjo la ley de 1875 en su momento, y que situación nueva amerita una respuesta con una reforma de la ley<sup>20</sup>. Se hacen distintas objeciones, por ejemplo, se critica la descentralización de la enseñanza, se plantea que la educación debe ser laica<sup>21</sup>, y al mismo tiempo, se lamentan que en la legislatura no se trata la reforma de la ley de educación<sup>22</sup>.

También se alude al artículo de la ley de educación que habla de la obligatoriedad escolar de 8 años para los varones y 6 para las mujeres, se centra en evidenciar que de hecho no pueden permanecer tantos años en las escuelas. Se alude a qué no se puede obligar que niños y niñas ingresen a la escolaridad a los seis años. Hablan de hechos, de observación de lo que sucede, no argumentan ni lo fundamentan desde la pedagogía ni la ciencia<sup>23</sup>.

Se sostiene que la ley de educación no se ajusta a la realidad, que legisla sobre una sociedad que no puede cumplir con sus mandatos, y la respuesta es que hay que reformarla y ajustarla a lo que se puede exigir a los padres y a los niños en edad escolar. Resulta relevante escuchar el tono y la estrategia argumentativa de estos funcionarios:

La práctica de muchos años ha demostrado que la prescripción legal no se cumple en su términos

---

<sup>19</sup> Hay que recordar que todo esto sucede a nivel de Buenos Aires, pero también lo registramos a nivel nacional con Roca y Magnasco a partir de 1898.

<sup>20</sup> “Ley de Educación”. *Revista de Enseñanza*, tomo III, n. 59 (15 de febrero 1894), 186-187.

<sup>21</sup> “La escuela común es laica y no debe tener religión, como en la práctica no la tiene, a pesar de los esfuerzos hechos hasta hoy por los hombres de la iglesia”. Citado en: “Ley de Educación”. *Revista de Enseñanza*, tomo III, n. 59 (15 de febrero 1894), 194. Fundamenta su posición en una extensión muy larga en páginas 194 y 195.

<sup>22</sup> “Ley de Educación”. *Revista de Enseñanza*, tomo III, n. 60, (15 de febrero 1894), 174.

<sup>23</sup> Muy diferente es el argumento que se esgrime durante la discusión y sanción de la reforma de 1905, donde se exponen trabajos de científicos que han concluido que recién a los 8 años los niños pueden aprender y que antes de esa edad no tiene sentido la enseñanza porque no están en condiciones de asimilar los contenidos escolares. Invocan concretamente los estudios de Rodolfo Senet, y éste los hace público en su libro de 1906.

precisos (...) el artículo 3 debe ser modificado para que, como tantas otras cosas, no sea una disposición de mera fórmula. Toda persona que conozca la provincia ha de convenir con nosotros en que no es posible obligar a los varones a que concurren durante ocho años a las escuelas y aún durante seis a las mujeres. La razón es obvia: una gran parte de los niños a quienes la ley obliga son hijos de padres pobres que no pueden permanecer un largo tiempo sin prestar su concurso en los trabajos del jefe de la familia. Recórrase la campaña de un extremo al otro y se verá al hijo del chacarero ayudando a sus padres en las tareas reemplazando a un peón y al del puestero cuidando la majada o desempeñando alguna labor que requiere tiempo (...) Se dirá que los padres deben obediencia a la ley y que no tienen derecho a faltar a sus prescripciones. (...) La ley debe ser dictada para que impere y para que se cumpla por todos aquellos a los que obliga, sin ocasionar perjuicios, ni exigir lo extraordinario, porque así se llega fácilmente a su violación<sup>24</sup>.

No se cuestionan los contenidos mínimos, sino la permanencia en la escuela. No se cuestiona que sea obligatorio que los niños y niñas en edad escolar deban demostrar que saben los contenidos mínimos, no se cuestiona lo obligatorio, se cuestiona como lograr el objetivo que los niños se formen con estos contenidos que se exigen.

Para decirlo de una vez: se critica la concepción que establece la ley de permanecer tantos años en la escuela, pero no se pone en discusión que estén obligados a la enseñanza y que el estado constate que saben los contenidos mínimos. Se mantiene el razonamiento republicano, y al hacerlo se sigue lesionando nociones básicas del liberalismo.

La crítica no apunta al abandono de la obligatoriedad que impone la república sino el cómo lograr el objetivo, la crítica tampoco reivindica las nociones básicas del liberalismo: libertad individual, gobierno mínimo, sino que sigue el argumento republicano antiliberal. Esos contenidos obligatorios están al servicio de las instituciones de la república y no al servicio de una sociedad liberal. Argumento:

Entonces, en vez de calcular ocho años de estudios para los varones y seis para las mujeres, se podrían imponer penas severas a aquellos padres, tutores o encargados cuyos hijos o pupilos no hubiesen adquirido el mínimo de la instrucción al cumplir catorce años al varón y doce a la mujer.// Será un procedimiento más lógico y racional porque es sabido que unos niños podrían colocarse en las condiciones de la ley en menos tiempo que otros y, por lo tanto, entregarse al trabajo aprovechando el mayor desarrollo de sus facultades<sup>25</sup>.

Este argumento se liga a otro, que propone evidenciar que el incumplimiento de la ley se produce porque no se ajusta a la realidad.

De esta manera se haría innecesario el artículo 5to que dispone para “los niños que hayan

---

<sup>24</sup> “Ley de Educación”. *Revista de Enseñanza*, tomo III, n. 62 (15 de febrero 1894), 195.

<sup>25</sup> “Ley de Educación”. *Revista de Enseñanza*, tomo III, n. 62 (15 de febrero 1894), 195.

cumplido diez años, la asistencia será solo obligatoria por seis meses cada año los que serán fijados por el Consejo General, según los lugares, consultando las conveniencias de que los niños sean a algún arte u oficio. // Esta disposición es letra muerta en la práctica. Desde que la ley rige no ha sido cumplida que sepamos. El Consejo General no puede, dadas sus múltiples y complicadas tareas, llevar una cuenta corriente de cada uno de los alumnos que concurren a las escuelas comunes. // La obligación de que los niños deben poseer a una edad determinada los conocimientos que fijarán el mínimo de existencia haría innecesaria toda otra medida. // La misión de los Consejos Escolares y la de los inspectores se reduciría a averiguar por medio de un examen si los niños de las escuelas comunes, de las particulares, y de aquellos que se educan en sus propias casas, poseen los conocimientos fijados por una disposición de la ley. El procedimiento sería más sencillo y contribuiría a facilitar su dedicación a las artes y a las industrias<sup>26</sup>.

Los artículos se multiplican, aquí solo se pueden escuchar algunos de los argumentos que insisten en lo mismo: nunca se discute la obligatoriedad escolar controlada por el Estado, sino que la ley crea una situación que la torna impracticable tanto para las familias y estudiantes como para las autoridades que deben hacer cumplir la ley<sup>27</sup>.

Mientras se produce esta acalorada discusión entre funcionarios, educadores y la prensa, se desarrollada toda una disputa de poder al interior de la Dirección General de Escuelas que deriva en el desplazamiento de su director y el nombramiento de otro.

En la misma revista oficial se informa que se ha designado a Francisco Berra como nuevo Director<sup>28</sup>, y se habla que hay proyectos de reforma de la ley de educación común en cámara de diputados.

Al respecto, se pueden leer las opiniones de Berra en la propia publicación oficial, sin embargo me parece mejor lo que afirma como balance de su gestión en su libro: *El estado económico de las escuelas comunes de la provincia de Buenos Aires*, La Plata, Imprenta i Litografía Solá Hnos., Sese y Ca., 1895. De entrada habla de sueldos adeudados, y los problemas del sistema escolar bonaerense:

Los maestros i cuantos prestan servicios remunerados a las escuelas comunes de la provincia de Buenos Aires han cobrado sus haberes, desde el año 1893, con excesivo retardo; i los más de ellos (sobre todo los primeros), por carecer de otros medios de subsistencia que el fruto de su trabajo, han solido contraer deudas, no han podido pagarlas, i han llegado a tener anulado el

<sup>26</sup> “Ley de Educación”. *Revista de Enseñanza...*, 195.

<sup>27</sup> Sólo daré referencia de algunos de esos artículos: “Ley de Educación”. *Revista de Enseñanza*, tomo III, n. 63 (1 de marzo 1894), 209-211; “Responsabilidades”. *Revista de Enseñanza*, tomo III, n. 64, (15 de marzo 1894), 225-226; “Ley de educación”. *Revista de Enseñanza*, tomo III, n. 64 (15 de marzo 1894), 228-230; y “Colaboración. Salva... escuelas”. *Revista de Enseñanza*, tomo III, n. 64, (15 de marzo 1894), 226-227.

<sup>28</sup> “Redacción. Nuevos horizontes”. *Revista de Enseñanza*, Tomo III, n. 69 (junio 1 de 1894).

crédito i a sufrir los dolorosos efectos de la miseria<sup>29</sup>.

Otro drama, a sus ojos, era la situación de los edificios y de cómo se dictan las clases:

Deteriorados están los edificios escolares; desurtidas están las escuelas de muebles i de los materiales más indispensables para enseñar regularmente las asignaturas del programa; i esta escasez i el estado económico del magisterio producen efectos lamentables en la enseñanza i en la administración escolar. // Puede decirse que apenas hay, en toda la extensión de la Provincia, quien no tenga noticia de tal estado de cosas; pero son pocos, seguramente, los que saben con exactitud a qué causa se debe i cuanto se ha hecho por hacerlo desaparecer, o, al menos, por suavizar sus durezas, i los que estén habilitados para juzgar la duración que aún pueda temer y los medios que convenga emplear para combatirlo. Si triste ha sido el estado de la hacienda escolar hasta ahora no menos temible se ha anunciado el ejercicio de 1895. Serios trabajos se han realizado por prevenir con tiempo los inmenso males previstos, i han sido eficaces hasta cierto punto; pero, como quede bastante por hacer, i yo no dependa de solos esfuerzos de las autoridades escolares superiores el evitar los males futuros que aún amenazan, la Dirección general de escuelas juzga que ha llegado el momento oportuno para hacer conocer al pueblo los hechos a que acaba de aludir, así como los que están a punto de determinar la situación financiera de 1895, ya que, por virtud de estas ideas podrá considerar cada persona qué deber le imponen las circunstancias, según sea la posición que ocupa en las esferas de la acción privada i de la acción pública.

Además, no solo útil, sino necesario es que es que esos conocimientos lleguen a los consejos escolares i al personal docente de las escuelas comunes, como es necesario que no ignoren las razones que han obligado a adoptar reglas de conducta que se apartan de costumbres establecidas: a todos ellos, porque su juicio; i a los primeros, por que las funciones que desempeñan los constituyen en intermediarios de la autoridad superior i los maestros, i les permite ejercer importantísimo influjo en el movimiento económico de las escuelas. Tales motivos son los que inducen, señor Presidente, a la Dirección general de escuelas, a dirigirse a Ud. En esta ocasión<sup>30</sup>.

**Berra da cuenta qué sucedía cuando comienza su gestión:**

Así sucedió que cuando, (el 31 de Julio) empezó a desempeñar su cometido preguntando cuál era el estado económico, i supo, con profundo desagrado, que se debían aún a los maestros los sueldos de seis a nueve meses, se resolvió a postergar todo acto tendiente a reformar la enseñanza, para consagrarse ante todo i por entero a la regularización de la hacienda, en cuanto le permitieran sus aptitudes, sus atribuciones legales i el influjo moral que tuviera por razón de una vida consagrada a hacer el bien sin otro interés que el bien mismo. I se resolvió postergar el género de acción a que especialmente se siente inclinado, dando preferencia a un orden de hecho que no entra en el cuadro de sus ocupaciones predilectas. I previendo que por la naturaleza de

---

<sup>29</sup> Francisco Berra, *El estado económico de las escuelas comunes de la provincia de Buenos Aires* (La Plata: Imprenta i Litografía Solá Hnos., Sese y Ca., 1895), 5

<sup>30</sup> Berra, *El estado económico...* 6.

sus ideas i de sus hábitos habría de provocar resistencia i de sacrificar siquiera fuese temporariamente, el favor con que todas las clases sociales habían acogido su nombramiento, porque piensa que la probidad pública consiste en cumplir el deber, aunque se hagan pedazos popularidades, por muy satisfactorias i merecidas que sean<sup>31</sup>.

Berra sostiene que comienza toda una investigación al interior de la Dirección de Escuelas de cómo se gastaba el dinero, y una vez que inicia ese camino se desata toda una contienda ante los diferentes grupos involucrados. Todo termina mal para Berra que será expulsado de su puesto de Director.

Berra, al igual que Laínez, también será desplazado de su puesto tras una lucha tremenda que se produce en el gobierno y la dirección de Escuelas. Esto da cuenta que no solo hay una discusión sobre la ley sino otras que se acoplan a ella, el problema no era solo la ley, sino el mismo funcionamiento político bonaerense en todos los niveles. Esta situación por demás compleja y dramática (hasta anárquica) es el contexto en el momento que la dirigencia política y educativa bonaerense decide hacer una reforma de hecho en 1903 y 1904 y legal en 1905.

#### CONSIDERACIONES FINALES

Hay varias consideraciones para hacer, pero solo quiero subrayar dos. Primera consideración. De hecho no se cumple con la obligatoriedad. Los tutores retiran sus hijos alegando que no se los prepara para el trabajo, alegando que trabajan con ellos y los necesitan, o directamente los niños y niñas no llegan a las escuelas. Por otro lado un dato duro: la deserción, que en su mayoría se produce en primer grado. Y en relación a lo gratuito, y hay que entender qué querían decir con gratuidad la ley de educación, porque se exige en las escuelas del Estado una matrícula por estudiante, y los inspectores eran muy insistente para que se cumpla este requisito.

Segunda consideración. En 1875, existe un elevado índice de analfabetos, la provincia de Buenos Aires vive bajo situaciones de guerra y economía de subsistencia, y su Estado no tiene recursos para políticas educativas, sin embargo, dicta una ley de educación dando respuestas a las necesidades de las instituciones republicanas e impone la obligatoriedad y la gratuidad. Hay una decisión de la dirigencia política provincial de adoptar una educación republicana lesionando las nociones básicas del liberalismo.

Treinta años después, el mismo Estado de Buenos Aires, diagnostica en 1905, que la situación escolar sigue siendo alarmante: alto índice de analfabetos, deserción

---

<sup>31</sup> Berra, *El estado económico...* 8-9.

escolar en primer grado, tutores que retiran sus hijos de las escuelas y otros que directamente no llevan sus hijos a los establecimientos escolares. Es decir, la provincia de Buenos Aires, traza ese cuadro dramático de la educación y en lugar de aumentar su intervención como le exige la ley de 1875, ¿qué es lo que hace? Cambia la ley para reducir su responsabilidad, en el mismo momento que su economía atraviesa la expansión más ejemplar de su historia.

