

XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán, 2007.

El Derecho a la Educación en el momento de la conformación del sistema educativo argentino.

Marzoa, Karina (UBA).

Cita:

Marzoa, Karina (UBA). (2007). *El Derecho a la Educación en el momento de la conformación del sistema educativo argentino. XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-108/235>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

XI° JORNADAS INTERESCUELAS /DEPARTAMENTOS DE HISTORIA
Tucumán, 19 al 22 de Septiembre de 2007

Título: **El Derecho a la Educación en el momento de la conformación del sistema educativo argentino**

Mesa Temática Abierta: **La Organización del Sistema Educativo a principios del s. XX: la conformación histórica de los niveles educativos**

Universidad, Facultad y Dependencia: **Universidad de Buenos Aires, Facultad de Psicología**

Autora: **Karina Marzoa, Jefa de Trabajos Prácticos, Investigadora**

Dirección: **Pringles 430 2° 8**

Teléfono: **4982- 0186**

Dirección de correo electrónico: karinamarzoa@yahoo.com.ar

El Derecho a la Educación en el momento de la conformación del sistema educativo argentino

Introducción

En el presente trabajo se analiza la educación argentina en el momento de la conformación del sistema educativo a partir de una dimensión de la política: el **derecho a la educación**. En este sentido, la organización de la presentación contiene el análisis desde tres aspectos: en primer lugar, desde un punto de vista conceptual, se identifica el alcance que este derecho tenía a principios del siglo XX y la concepción de derecho a la educación acorde con dicho período; en segundo lugar, desde un punto de vista normativo, se presentan las bases constitucionales y legales de la educación referentes a esta materia vigentes en los inicios del siglo XX; y, finalmente, desde el plano de la acción, se incluyen los datos referentes a la cobertura y la expansión del sistema que permiten dar cuenta de los alcances efectivos del derecho a la educación en nuestro país en las primeras décadas del siglo XX.

Dado el período estudiado, se verá que la garantía de este derecho tiene estricta relación con el desarrollo del nivel primario del sistema educativo. Por este motivo, será básicamente este nivel el que aparezca mencionado desde los tres aspectos referidos anteriormente.

1. El derecho a la educación en el plano conceptual

En este apartado, el objetivo es la reconstrucción histórica del derecho a la educación desde un punto de vista conceptual. La intención es, luego, identificar estas concepciones a través de la normativa y de la acción en el momento de la conformación del sistema educativo argentino.

1.1. Remontándonos a los antecedentes

Todo derecho supone una responsabilidad pública. El derecho a la educación, entonces, nos deriva necesariamente a la instrucción pública. Encontramos los antecedentes de la educación pública en la polis griega: en el Libro Quinto de La Política, “De la educación en la ciudad perfecta”, Aristóteles expresaba:

“No puede negarse, por consiguiente, que la educación de los niños debe ser uno de los objetos principales de que debe cuidar el legislador.”

Aparece allí definido el rol que debía asumir el estado en materia educativa:

“...la educación debe ser objeto de una vigilancia pública. En nuestra opinión, es de toda evidencia que la ley debe arreglar la educación, y que ésta debe ser pública.”

Esta responsabilidad pública que aparece en tiempos tan remotos, sin embargo, tiene fundamentos y justificaciones bien diferentes de los que se registrarán de manera incipiente en la modernidad, y más precisamente en la contemporaneidad.

No es por respeto a los derechos de las personas que se pensaba en la perfecta ciudad griega en la educación pública, sino por los beneficios que ésta supone para los intereses y necesidades del Estado. Así, Aristóteles argumenta:

“...es un error grave creer que cada ciudadano sea dueño de sí mismo, siendo así que todos pertenecen al Estado, puesto que constituyen sus elementos y que los cuidados de que son objeto las partes deben concordar con aquellos de que es objeto el conjunto.”

Por otra parte, esta educación pública estaba restringida a los ciudadanos, quedando fuera de esta categoría los esclavos, y por supuesto las mujeres. En este sentido, vemos que el origen de la educación pública no está relacionado con la garantía de un derecho; si la necesidad de la instrucción pública la enmarcamos en la concepción actual de los derechos humanos su alcance debe ampliarse a todos los sujetos.

Luego, durante la extensa y oscura Edad Media la Iglesia Católica será quien monopolice el conocimiento y su distribución. La educación estará destinada a la formación de los señores, la nobleza y el clero; quedando fuera del alcance la gran masa. El proceso de caída de la Edad Media y su orden feudal es paulatino y en los albores de la Edad Moderna dos fenómenos históricos explican quiebres importantes. Por un lado, la Reforma protestante que al plantear la relación de los hombres con Dios sin intermediarios reclama, en consecuencia, el acceso a la lectura de los textos bíblicos. Y por el otro, el Renacimiento con su nueva concepción del hombre que sostiene su poder para indagar por sí mismo la verdad.

La Reforma protestante en concordancia lógica con sus principios de libertad de conciencia y sacerdocio universal, pretendía que todos los hombres fueran capaces de leer las Sagradas Escrituras. En este sentido, no fueron pocos los reformadores que se han preocupado por la enseñanza. El mismo Lutero en su obra *A los magistrados de todas las ciudades alemanas para que construyan y mantengan escuelas cristianas* sostiene que es fundamental tanto la necesidad de la escuela cuanto la responsabilidad de las autoridades en la materia.

Las ideas generales que conforman la propuesta educativa de los reformadores se pueden sintetizar en las siguientes: el planteo del sacerdocio universal y la libertad de conciencia, requiere una instrucción también universal, por eso se propone la creación de escuelas populares; la enseñanza debe ser en lengua materna, sobre todo en la base, las lenguas clásicas conservan su importancia en los circuitos a los que acuden los hijos de las clases altas; y, las escuelas deben estar bajo el control de las autoridades laicas.

A la Reforma Protestante la Iglesia Católica responde con la Contrarreforma, organiza nuevas órdenes religiosas destinadas a la evangelización, a la transmisión y predicación de la doctrina católica. Los sujetos a quienes se destinaba esta “enseñanza” no pertenecían ya sólo a la nobleza y al clero sino también a la ascendente burguesía. La enorme cantidad de fieles se constituyen así en sujetos a evangelizar.

En este sucinto recorrido vemos que los antecedentes de la educación pública son remotos en la historia de la humanidad, aunque esta educación alcanza sólo a algunos, no es la polis griega una sociedad de iguales, por lo tanto no hablamos aún de derechos. Luego la educación será monopolio de las iglesias, también lejos de ser derecho de los hombres, debemos entenderla más bien como derecho de las iglesias a enseñar. Hasta que los incipientes Estados comienzan a disputarles ese derecho.

1.2. Los derechos en el liberalismo político

Como se observa, la concepción del derecho a la educación es una construcción histórica, y sin pretender ser exhaustivos en el relato, debemos decir que lo que llamamos hoy **derecho a la educación** tiene su origen más bien en una libertad que en un derecho. A la vez que los estados modernos concentran poder se producen intentos por contrarrestar ese poder absolutista. Comienzan, entonces, a generarse espacios de “libertad” frente al Estado. Este proceso alcanza su punto culminante con la Revolución Francesa y el advenimiento del liberalismo político.

Este liberalismo político se caracterizará por proclamar unas libertades que el poder político deberá respetar y, como contra cara, afirmar unos derechos que el Estado deberá garantizar. Asimismo, aquellos intentos de contrarrestar el poder de los estados se ven plasmados en lo que todos los países influidos por la Revolución Francesa han adoptado para sus aparatos estatales, la división del poder.

Así, para efectivizar estos principios del liberalismo político surge el “constitucionalismo”; es decir, la tendencia a institucionalizar en una ley fundamental y escrita el funcionamiento de los Estados, de la que emanan las leyes regulares y a la que deben ajustarse. La Constitución será el instrumento legal que contendrá estos principios y regulará a los Estados liberales, norma suprema que constará de dos partes, una dogmática, referida a la declaración de derechos y libertades, y otra orgánica, referida a la organización del poder, cuya tendencia es la división en tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.

El derecho a la educación se incluye tardíamente dentro de las libertades públicas y, luego, incluso van a transcurrir tres siglos hasta que se proclame la educación como derecho humano fundamental. En la historia de las libertades públicas la vida, la libertad, la igualdad, la propiedad privada y la seguridad jurídica fueron los primeros derechos reconocidos, proclamados y protegidos en los documentos precursores del constitucionalismo. La educación, en cambio, se incorporó con gran retraso dentro de los derechos humanos.

La Revolución Francesa delineó los criterios modernos en este aspecto, poniendo énfasis en la educación pública como elemento importante del ideal de igualdad. La instrucción pública adquiere un sentido más amplio, ya no significaba la educación de una clase social determinada, de una minoría, sino todo lo contrario, la educación al alcance de las mayorías, su democratización.

Así, se entiende que la plena garantía del derecho a la educación, está dada a través de la responsabilidad de la sociedad en general y las autoridades públicas en particular que deben asumir ese compromiso, por medio de la creación y el sostenimiento de un sistema de educación público, es decir, gratuito. Luego, que la educación sea obligatoria, permite a los gobiernos hacer respetar la ley y exige que los padres cumplan con su deber.

2. El derecho a la educación en el plano normativo

2.1. La Constitución Nacional

En la conformación de los Estados Nacionales la sanción de las constituciones se reconoce como un hecho fundante y en este contexto internacional la Argentina no será la excepción. Así, en nuestro país ese hito tuvo lugar en 1853 sentando las bases normativas para la constitución del sistema educativo.

Pasaremos sucinta revista a los antecedentes de la constitución argentina y a la inclusión del derecho a la educación en ella. La Revolución Francesa y la independencia de los Estados Unidos son dos importantes procesos a partir de los cuales surgen constituciones que plasman los ideales de la época respecto de la educación. La constitución estadounidense de 1787 deja en manos de los Estados la cuestión educativa, así, varios de los Estados que conforman la Unión incorporan en sus constituciones cláusulas que establecen los principios de la educación pública. A su vez, la constitución francesa de 1791 expresa: “Será creada y organizada una instrucción pública, común a todos los ciudadanos, gratuita respecto a las partes de la enseñanza indispensables para todos los hombres”; se observa que se reconoce la educación pública con las características de estatal, universal y gratuita. En la misma dirección se puede leer lo que se expresa en la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1793: “La instrucción es necesidad de todos. Lo sociedad debe favorecer con todo su poder los progresos de la razón pública y poner la instrucción al alcance de todos”; aunque, como puede advertirse, aquí no se hace explícita la acción directa del Estado.

Luego, a partir de estas dos importantes influencias fueron elaborándose las constituciones de los diversos países durante el siglo XIX. En este sentido, todas ellas coinciden, en líneas generales, con los siguientes principios, que Héctor Félix Bravo sintetizó de esta manera:

- **Universalidad de la enseñanza elemental.** Este principio se corresponde con el concepto de educación nacional y, consecuentemente, con la necesidad de formar ciudadanos.
- **Estado docente.** Es consecuencia del punto anterior a través de la creación de la escuela pública.
- **Gratuidad.** También consecuencia del primer punto y del segundo. Y paso previo a la obligatoriedad.
- **Libertad de enseñanza.** Surge de los límites puestos al estado a partir de la afirmación de algunos espacios en los que no debe intervenir. Asimismo, constituye el lugar de disputa entre la Iglesia y el Estado por el derecho a enseñar.
- **Inspección escolar a cargo de la autoridad pública.** En virtud del poder de policía, la libertad de enseñanza queda enmarcada dentro de las leyes que la reglamentan; todo esto con resguardo de la ingerencia de la Iglesia en lo que respecta a educación religiosa.
- **Educación como derecho individual.** Si bien el Estado presta un servicio indispensable, no se afecta la iniciativa privada y la competencia, y la educación no constituye aún una obligación de todos y menos un derecho social.

En el marco de estas influencias, normativas y conceptuales, la constitución argentina de 1853 refiere específicamente a lo que hoy denominamos derecho a la educación en el artículo 14: “Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio, a saber:de enseñar y aprender.”

Tenemos, así, enunciados en la Carta Magna dos derechos, que aparecen discursivamente en un plano de igualdad, sin que se evidencie una relación jerárquica entre ellos, sólo puede pensarse en ella por el hecho de que el derecho a enseñar está colocado en primer lugar. En un principio, las primeras interpretaciones hacían referencia a estos derechos, de manera genérica como “libertad de enseñanza”. Recordemos que efectivamente los derechos surgen como libertades, son la liberación de una traba frente al poder de los Estados. Sin embargo, el análisis de las implicancias de cada uno de estos derechos enunciados en el artículo 14 dan cuenta de la naturaleza diferente que cada uno tiene.

Comencemos con el derecho a enseñar. Este derecho implica varias cuestiones y, como se señaló antes, tiene que ver con la “libertad de enseñanza”. El derecho a enseñar es entendido, entonces, en tres sentidos:

- Como el derecho de los particulares a crear establecimientos educativos e impartir educación en ellos.
- Como el derecho de los docentes a ejercer el oficio de enseñantes. En este sentido, es un caso particular del derecho a trabajar, también contemplado en el mismo artículo 14 de nuestra constitución. Por esta razón, si bien puede interpretarse esta implicancia del derecho en cuestión, no parece suficiente, dado que ya está contemplado por otro derecho; por lo tanto no debemos pensar en esta interpretación sin las otras dos que se mencionan. Asimismo, este derecho de los docentes también asiste a los Estados, por tal motivo, puede pensarse en el derecho del Estado a enseñar y constituirse así en Estado docente.
- Como el derecho a expresar libremente las ideas. En este sentido, el derecho a enseñar también se ha interpretado como libertad de cátedra. Nace como derecho de libertad, de defensa ante el Estado, donde éste no debe inmiscuirse. Se lo puede entender como el límite a la intención del Estado a imponer una verdad oficial por medio de la enseñanza.

Por otro lado, tenemos el derecho a aprender. Este derecho puede interpretarse desde concepciones actuales como el derecho a la educación. Si bien en el momento de la redacción de la constitución no se pensaba en estos términos, igualmente puede identificarse en el derecho a aprender una naturaleza bien diferente del de enseñar. Esto es así, en primer lugar por el alcance de este derecho. A diferencia del derecho a enseñar, el de aprender tiene un alcance universal, a todos los hombres. Y, en este sentido, supone una intervención del Estado, una responsabilidad pública. A diferencia de la libertad de enseñanza que requiere un corrimiento del Estado, un no hacer por parte del Estado; el derecho a aprender requiere una acción de este Estado que permita garantizarlo para todos.

Como puede deducirse de lo anterior, la frase del artículo 14 “derecho a enseñar y aprender”, tiene en primer lugar una implicancia concreta para el sistema educativo argentino. La garantía del derecho a enseñar permite la existencia de instituciones privadas dedicadas a la educación, y el derecho a aprender supone la creación por parte

del Estado de instituciones públicas ya que son la única garantía de que efectivamente el alcance sea para todos. Por lo tanto, el artículo 14 supone un sistema educativo mixto, en el que conviven escuelas públicas y privadas; no pudiendo ser nunca, por imperativo de la ley, exclusivamente público o exclusivamente privado. Esta característica de nuestro sistema educativo es anterior a la constitución de 1853, esta norma viene a ratificar una situación preexistente. El Estado, como ya se ha referido, le disputa en su nacimiento el monopolio de la educación a la Iglesia; pero en esta disputa no pretende el monopolio para sí; este estado “liberal” no podría pretenderlo. Sin embargo, sí se reserva el monopolio de la ley, el único habilitado para legislar en este sistema es el Estado. En este sentido, la actividad privada tiene los límites que la ley impone para su ejercicio; esta atribución fue fuertemente resistida por la Iglesia durante todo el siglo XIX.

En segundo lugar, siguiendo con las implicancias de este artículo 14, se desprenden de él dos posibles roles que el Estado puede desempeñar en materia educativa. Estos roles surgen de la importancia o primacía otorgada a estos derechos. Se ha referido, ya anteriormente, que el derecho a enseñar es el que históricamente la Iglesia ha defendido como primordial, en principio porque le permite la creación de instituciones educativas propias. Conceptualmente, lo supone primordial porque es el derecho y la obligación que tiene de educar a la prole, como madre de la humanidad y por mandato divino. En esta responsabilidad que le es propia, el Estado sólo tiene un papel subsidiario, secundario, debiendo llegar allí donde la Iglesia no puede; es decir, ayudando secundariamente en una tarea que es de otro, en este caso de la Iglesia.

De otra manera, el Estado puede desempeñar un rol principal en educación a partir de la consideración de que dicha tarea es una responsabilidad suya: suponiéndose responsable de la educación de todos los habitantes, y sabiendo que sólo su intervención directa a través de la escuela pública puede garantizar el derecho a aprender de todos y en condiciones de igualdad. Así, puede verse que los posibles roles del Estado en materia educativa se desprenden de la concepción acerca de quién es el responsable de la educación de las mayorías. De esta manera, desempeñar un rol principal supone garantizar el derecho a aprender para todos, con una educación pública de calidad y en condiciones de igualdad de oportunidades; a su vez, también supone reconocer la libertad de enseñanza; supervisando, controlando, regulando e, incluso, estableciendo requisitos y condiciones a la iniciativa privada.

Desempeñar un rol subsidiario, en cambio, supone garantizar el derecho a aprender para aquellos que no puedan acceder al circuito de educación privada, es decir suplir los espacios a donde la iniciativa privada no llega; y a la vez, también supone mayores permisos y menos trabas para el desarrollo de la libertad de enseñanza. En este sentido, la Iglesia -para quien el rol del Estado debe ser subsidiario dado que ella es la responsable de la educación- sostiene que el Estado debería, incluso, sostener con fondos públicos a las instituciones de educación religiosa, porque ayuda así a cumplir con la responsabilidad que a la Iglesia le corresponde, y porque siempre será menos costoso que mantener la educación pública.

La redacción de ese artículo 14 no ha sufrido modificaciones en las sucesivas reformas constitucionales, el sistema educativo argentino ratifica su carácter mixto en la normativa fundante; a la vez, dicha normativa respeta la libertad de enseñanza y garantiza el derecho a la educación. Será en el devenir histórico donde el Estado irá resolviendo el rol que asuma en materia educativa a partir de la jerarquía que establezca entre aquella libertad y este derecho.

2.2. Las leyes que reglamentan su ejercicio

A partir de lo reflexionado hasta aquí, puede verse que en el período sobre el que se intenta echar luz el alcance del derecho a la educación era limitado si lo comparamos con concepciones actuales. Hemos visto que en los principios que subyacen en las constituciones el derecho a la educación supone el alcance universal en lo que se refiere a la educación elemental. Por este motivo, la referencia en este apartado a la legislación vigente hacia fines del siglo XIX y principios del XX, se circunscribe al nivel primario o educación común.

En el período de organización nacional que se inaugura con la sanción de la constitución, la acción educativa -especialmente la referida al nivel primario- estuvo signada por la delimitación de las esferas de acción de los gobiernos nacional y provinciales. En el período comprendido entre 1853 y 1870 no se dictaron leyes orgánicas que reglamentaran la acción nacional en las provincias. Sin embargo, la educación ocupó un lugar preponderante en las gestiones del gobierno nacional. Como se verá en el apartado siguiente, entre los años 1862 y 1880 los gobiernos de Mitre, Sarmiento y Avellaneda llevaron a cabo un programa de gobierno que prestó especial atención a la educación pública. En este sentido, se comenzaron tareas más o menos sistemáticas de recopilación de información, entre las que se incluye un censo

educativo, que permitían tomar nota del estado de situación y atender las necesidades detectadas. Si bien la educación primaria es resorte propio de cada una de las provincias de acuerdo a la constitución, durante los gobiernos antes mencionados se establecen una serie de subvenciones nacionales a las provincias para hacer frente a esta obligación constitucional. Estas acciones indirectas, primero con carácter excepcional y luego más permanente, serán los antecedentes de la acción directa que el Estado Nacional desempeñará en los territorios provinciales a comienzos del siglo XX en relación a la educación primaria.

Así, las primeras normas que organizan la educación primaria argentina surgen a partir de la década del ochenta. Se menciona en primer lugar el decreto por medio del cual se crea el Consejo Nacional de Educación:

- Decreto del 28 de enero de 1881. La capitalización de la ciudad de Buenos Aires determinó que las escuelas primarias -que hasta ese momento habían dependido de la provincia y, por ende, se regían por la ley provincial de 1875- pasaran a la jurisdicción de la Nación. A partir de esta situación se detecta la necesidad de legislar para organizar la educación primaria en el territorio federal. El decreto firmado por el presidente Roca y su ministro de Instrucción Pública determinó la creación de un Consejo Nacional de Educación, al que se confió “la dirección facultativa y administrativa general del distrito escolar de la Capital”, en reemplazo de los consejos escolares de distrito que establecía la ley provincial, y hasta tanto se dictara una ley de educación para la Capital Federal.

Luego, las leyes que regulan la educación primaria son las siguientes:

- Ley N° 1420, del 8 de julio de 1884. Reglamenta la educación común para la Capital Federal y los Territorios Nacionales, recoge las conclusiones del Congreso Pedagógico de 1882, y a la vez se inspira en la ley de educación de la provincia de Buenos Aires de 1875, y en la ley francesa de 1882 que surgió como consecuencia del movimiento democrático y liberal que intentó retornar a la política educativa de Condorcet y de la Revolución. Está compuesta de nueve capítulos y ochenta y dos artículos, en los que se establece de manera completa y orgánica el funcionamiento de la educación común. Los principios que rigen a esta educación son la obligatoriedad, gratuidad y gradualidad. El carácter laico de la educación impartida en las escuelas públicas fue el tema en torno al que giró el fuerte

debate que esta ley provocó. En este sentido, la ley establece que “la enseñanza religiosa sólo podrá ser dada en las escuelas públicas por los ministros autorizados de los diferentes cultos, a los niños de su respectiva comunión, y antes o después de las horas de clase”.

- Ley N° 2737, del 4 de octubre de 1890. Reglamenta las subvenciones nacionales para el fomento de la educación primaria en las provincias. Como ya fue mencionado, a pesar de ser una obligación de los gobiernos provinciales el Estado Nacional venía otorgando subsidios a la provincias para el desarrollo y el sostenimiento de la instrucción primaria. Con esta ley los subsidios adquieren carácter permanente y se establecen requisitos y criterios para su otorgamiento. Así, los fondos tenían las siguientes finalidades: construcción de edificios para escuelas públicas, adquisición de mobiliario, libros y útiles para escuelas, pago de sueldo de los maestros. Las provincias gozaban de las subvenciones nacionales en proporción a lo que invertían en educación primaria. De este modo, recibirían la tercera parte Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos; las dos terceras partes, Corrientes, Tucumán, Santiago del Estero, Salta, Mendoza, San Juan, Catamarca y San Luis; y las tres cuartas partes, Jujuy y La Rioja.
- Ley N° 4874, 17 de octubre de 1905. (Conocida como Ley Láinez) Autoriza al Consejo Nacional de Educación a crear escuelas elementales, mixtas y rurales en las provincias que lo soliciten. Esta solicitud responde a la intención del Estado Nacional de no interferir en las autonomías provinciales. Para determinar la ubicación de estas escuelas se debía tener en cuenta el porcentaje de analfabetos, así la concurrencia de la Nación al desarrollo de la educación primaria en las provincias persiguió el fin de nivelar educativamente en todo el territorio nacional.

Hasta aquí se han enumerado las leyes que reglamentan el **derecho a aprender** del artículo 14 de la constitución. En este sentido, la obligatoriedad y, como contracara, la gratuidad de la educación primaria sostenidas en la ley 1420, son los pilares legales que permiten al Estado la garantía del derecho a la educación, ya que se constituyen en la única posibilidad de que la educación alcance a todos los sujetos. De la misma manera, con la acción indirecta en las provincias en un primer momento y con la acción directa luego, el Estado Nacional pretende que este alcance de la educación tenga lugar también en los territorios provinciales.

Por otra parte, el **derecho a enseñar** en relación a la educación primaria está regulado en la misma ley 1420:

- Esta ley autoriza en el capítulo I, artículo 4º a cumplir con la obligación escolar “en las escuelas públicas, en las escuelas particulares o en el hogar de los niños”. Luego, en el capítulo VI referido a la dirección y administración de las escuelas, le otorga al Consejo Nacional de Educación atribuciones respecto de la matriculación, asistencia, estadística y censo de la población estudiantil en las escuelas particulares. Y finalmente, el capítulo VIII -específico para la educación privada- establece obligaciones para estas instituciones, las somete a la inspección y supervisión estatal, prescribe los contenidos mínimos que deben impartir, y le reserva al Consejo Escolar de Distrito la posibilidad de no autorizar el establecimiento de una escuela o clausurar alguna existente que no atienda los requisitos que la ley establece.

3. El derecho a la educación en el plano de la acción: cobertura y expansión

La normativa referida en el apartado anterior supone, como ya se ha expresado, diversas acciones por parte del Estado en materia educativa. Aquí, se intentará mostrar de qué manera esas normas implicaron una expansión de la educación primaria y, por consiguiente, una garantía del derecho a aprender. Recordemos que este derecho a fines del siglo XIX y principios del XX suponía la universalidad de la educación elemental y era considerado aún un derecho individual.

Se comenzará retomando el estado de situación durante el siglo XIX, a partir de la sanción de la constitución, ya que esta retrospectiva permitirá luego identificar el impacto de las acciones derivadas de la legislación comentada.

La ley fundamental contiene disposiciones relativas a la instrucción primaria que establecen que cada estado debía asegurarla en su respectivo territorio por poder no delegado al Estado Nacional. Esto explicaría las diferencias que se aprecian en los primeros cuadros entre los provincias. El impulso que le otorgó Sarmiento a la educación primaria como Jefe del Departamento de Escuelas en Buenos Aires desde 1858 puede apreciarse a partir de la comparación de los datos de los Cuadros N° 1 y 2.

Cuadro N° 1
Año 1850

	ESCUELAS		MAESTROS		ALUMNOS	
	Estatales	Privadas	Estatales	Privados	Estatales	Privados
Buenos Aires	5	30	10	40	700	1500
Santa Fe	7	6	7	6	250	240
Entre Ríos	47	---	58	---	3200	---
Corrientes	32	---	34	---	2000	---
Córdoba	10	3	10	3	400	130
San Luis	---	---	---	---	---	---
Mendoza	6	12	6	12	600	500
San Juan	2	12	2	2	200	100
Sgo. del Estero	---	2	---	2	---	150
La Rioja	---	5	---	7	---	250
Catamarca	---	12	---	16	---	413
Tucumán	6	1	7	2	400	140
Salta	12	2	12	2	500	80
Jujuy	3	---	3	---	150	---
TOTALES	130	75	149	92	8400	3503

Fuente: Portnoy, Antonio (1937): *La instrucción primaria desde 1810 hasta la sanción de la ley 1420*. Buenos Aires, Consejo Nacional de Educación.

Cuadro N° 2
Año 1860

	ESCUELAS		MAESTROS		ALUMNOS	
	Estatales	Privadas	Estatales	Privados	Estatales	Privados
Buenos Aires	126	205	300?	250	9398	8081
Santa Fe	15	6	15	6	563	250
Entre Ríos	38	---	50	---	2541	---
Corrientes	63	---	80	---	5500	---
Córdoba	5	15	5	15	300	700
San Luis	1	---	1	---	80	---
Mendoza	6	6	10	10	600	500
San Juan	6	11	8	11	384	259
Sgo. del Estero	25	8	25	8	1000	140
La Rioja	3	3	4	3	219	150
Catamarca	10	12	11	12	650	338
Tucumán	11	6	12	6	750	150
Salta	4	4	4	6	150	300
Jujuy	4	---	5	---	250	---
TOTALES	317	276	530	327	22385	10868

Fuente: Portnoy, Antonio (1937): *La instrucción primaria desde 1810 hasta la sanción de la ley 1420*. Buenos Aires, Consejo Nacional de Educación.

Asimismo, en este Cuadro N° 2 se observa lo que implicó que en la década del 60 comenzaran las autoridades provinciales a dictar leyes de educación, fundar escuelas y constituir comisiones para impulsar la instrucción primaria. A la vez, en 1864 el gobierno federal asigna a las provincias de La Rioja, San Luis, Catamarca y Jujuy

subvenciones destinadas a la creación de nuevas escuelas. A partir de 1865 se inicia el pago regular de subvenciones a las provincias.

En 1869 se lleva a cabo un censo, los datos obtenidos ratifican la necesidad de impulsar desde el gobierno nacional el desarrollo de la instrucción primaria. Las acciones siguen la línea de los años anteriores y los Cuadros N° 3 y 4 muestran el crecimiento cuantitativo de la educación primaria.

Cuadro N° 3
Año 1870

	ESCUELAS		MAESTROS		ALUMNOS	
	Estatales	Privadas	Estatales	Privados	Estatales	Privados
Buenos Aires	130	160	260	480	11000	9000
Santa Fe	60	21	100	50	3508	700
Entre Ríos	15	30	20	30	1000	1000
Corrientes	96	25	102	33	4907	813
Córdoba	40	60	50	65	4000	1200
San Luis	34	---	35	---	1677	---
Mendoza	35	17	40	30	2500	1000
San Juan	46	25	115	25	7428	685
Sgo. del Estero	50	12	50	12	2700	800
La Rioja	25	3	30	3	1880	77
Catamarca	29	9	36	9	1812	467
Tucumán	54	12	75	12	3817	400
Salta	68	10	90	10	3089	400
Jujuy	16	---	16	---	600	---
TOTALES	698	384	1019	759	49918	16542

Fuente: Portnoy, Antonio (1937): *La instrucción primaria desde 1810 hasta la sanción de la ley 1420*. Buenos Aires, Consejo Nacional de Educación.

Cuadro N° 4
Año 1880

	ESCUELAS	MAESTROS	ALUMNOS
Bs As: Ciudad	132	397	16637
Provincia	237	387	16624
Santa Fe	77	100	3462
Entre Ríos	110	120	7000
Corrientes	146	200	6000
Córdoba	106	150	5000
San Luis	88	100	5482
Mendoza	60	120	5000
San Juan	41	110	4924
Sgo. del Estero	30	40	1000
La Rioja	60	70	2395
Catamarca	47	63	3280
Tucumán	41	90	3847
Salta	61	100	4017
Jujuy	30	35	1156
Territorios	13	25	900
TOTALES	1279	2107	86724

Fuente: Portnoy, Antonio (1937): *La instrucción primaria desde 1810 hasta la sanción de la ley 1420*. Buenos Aires, Consejo Nacional de Educación.

Hasta aquí, hemos observado el crecimiento de la educación primaria pública entre los años 1850 y 1880. De igual manera, el carácter mixto del sistema educativo argentino que el artículo 14 de la constitución ratifica puede verse en los cuadros precedentes. La iniciativa privada a partir de la organización nacional va a ir teniendo, en términos generales, un alcance cada vez menor. Los datos que arroja el Cuadro N° 1, muestran una participación significativa de la educación privada, incluso mayor que la pública en algunas jurisdicciones. Luego, sin embargo, a pesar de que la iniciativa privada crece va teniendo un alcance cada vez menor comparativamente; esto se debe al acelerado ritmo de crecimiento que muestra la educación pública.

Los Cuadros N° 5 y 6 muestran el progreso de la instrucción primaria bajo la vigencia de la ley 1420. En el Cuadro N° 5 se discrimina entre Capital Federal, Territorios Nacionales y Provincias, dado que los lugares de aplicación de la ley 1420 fueron, precisamente, la Capital y los Territorios. El impacto de esta normativa es muy claro en los Territorios Nacionales, dado que la educación en ellos era muy incipiente en 1880 (primera década en la que se registran datos). Asimismo, de manera global, la expansión de la educación primaria en estos veinte años es de una significación considerable. Se parte de un alcance a 86.724 niños en 1880, y en 1904 llega a 526.016 sujetos. La educación privada sigue creciendo aunque ahora es más evidente la diferencia en el ritmo de ese crecimiento respecto de la educación pública. Incluso, crece en cantidad de establecimientos pero no de la misma manera en sujetos a los que atiende. El sistema público recluta comparativamente mayor cantidad de alumnos.

Los totales que se presentan en el Cuadro N° 6 sirven de ejemplo para observar el crecimiento de la educación primaria en tan sólo un año. En 1905 se incorporaron a la escuela primaria 17.800 niños.

Cuadro N° 5
Año 1904

Capital Federal	Escuelas	Alumnos	Asistencia media
Públicas	197	80410	66902
Especiales	37	4756	2730
Anexas a Normales	3	1366	1232
Particulares	373	33222	28012

Territorios Nac.	Escuelas	Alumnos	Asistencia media
Públicas	128	8029	6140
Especiales	9	650	497

Provincias	Escuelas	Alumnos	Asistencia media
Públicas	3076	324774	223326
Anexas a Normales	34	11912	10419
Particulares	1052	60897	46586
TOTALES	4909	526016	385844

Fuente: Informe “Educación Común en la Capital, Provincias y Territorios Nacionales. Años 1904/1905”. Presentado al Ministerio de Instrucción Pública.

Cuadro N° 6
Año 1905

Todo el territorio	Escuelas	Alumnos	Asistencia media
TOTALES	5250	543881	408069

Fuente: Informe “Educación Común en la Capital, Provincias y Territorios Nacionales. Años 1904/1905”. Presentado al Ministerio de Instrucción Pública.

A continuación se incluyen datos correspondientes a los años 1909 y 1910. Se encuentra hace cinco años en vigencia en esos momentos la ley Láinez por la cual se permitió al Estado Nacional crear escuelas en las provincias que lo solicitaran. Puede verse ya en esos primeros años el impacto de la acción directa del Estado Nacional en las provincias. En cuatro años las escuelas creadas en virtud de la ley Láinez atienden a 42.000 niños (Cuadro N° 7, año 1909); en cinco años ya superan los 50.000 alumnos (Cuadro N° 8, año 1910). Asimismo, los datos siguen mostrando que se mantiene un ritmo importante de crecimiento de la educación primaria y continúa extendiéndose la cobertura.

Cuadro N° 7
Año 1909

Capital Federal	Alumnos	Asistencia media
Públicas	96176	80435
Anexas a Normales	1700	1550
Particulares	40500	35000

Territorios Nacionales	Alumnos	Asistencia media
Públicas	13552	10622

Provincias	Alumnos	Asistencia media
Escuelas Nacionales (Ley Láinez)	42322	33600
Públicas provinciales	344232	255538
Particulares	sin datos	sin datos
TOTALES	538482	416745

Fuente: Informe “Educación Común en la Capital, Provincias y Territorios Nacionales. Año 1909”. Presentado al Ministerio de Instrucción Pública.

Cuadro N° 8
Año 1910

Capital Federal	Alumnos	Asistencia media
Públicas	103236	88437
Anexas a Normales	2554	2211
Particulares	43897	30009

Territorios Nacionales	Alumnos	Asistencia media
Públicas	17495	13979
Particulares	1203	890

Provincias	Alumnos	Asistencia media
Escuelas Nacionales (Ley Láinez)	50298	39541
Públicas provinciales	364976	274650
Particulares	85915	69861
Anexas a Normales	14090	12398
TOTALES	683664	531976

Fuente: Informe “Educación Común en la Capital, Provincias y Territorios Nacionales. Año 1910”. Presentado al Ministerio de Instrucción Pública.

El Cuadro N° 9 muestra la tasa de escolaridad de acuerdo a los datos que el Consejo Nacional de Educación presentó en el “Informe” al Ministerio de Instrucción Pública del año 1910. Como se puede observar la Capital Federal presenta la tasa más alta, con un 66 % de niños que concurren a la escuela primaria. Le siguen las provincias con un 58%, y finalmente los Territorios Nacionales con el 49%. Se trata de índices altos de cobertura que ubican a la Argentina en esos momentos en un lugar destacado a nivel mundial.

Cuadro N° 9
Año 1910

Jurisdicción	Población en edad escolar	Concurrencia a la escuela	Tasa de escolaridad
Capital Federal	225552	149687	66 %
Provincias	889526	515279	58 %
Territorios Nacionales	38214	18698	49 %
TOTALES	1153292	683664	59 %

Fuente: Informe “Educación Común en la Capital, Provincias y Territorios Nacionales. Año 1910”. Presentado al Ministerio de Instrucción Pública.

A modo de cierre

Los datos cuantitativos presentados en este trabajo permiten ver el impacto que la normativa educativa de fines del siglo XIX y principios del XX tuvo para la extensión de la educación primaria y, consecuentemente, para la garantía del derecho a la

educación. En este sentido, los principios que supone la concepción del derecho a la educación en el siglo XIX, fueron sostenidos por el estado argentino e incluso llevados a la práctica. Así, la intención de **universalizar la enseñanza elemental** para formar ciudadanos fue una preocupación constante del Estado Nacional en el momento de conformación del sistema y logró en las primeras décadas del siglo XX cifras significativas de cobertura. Los principios en los que esa intención se apoyó y, a partir de los cuales se hizo posible, fueron plasmados como instrumentos legales en la ley 1420, son la **obligatoriedad**, por un lado; y, como la otra cara de esa misma moneda, la **gratuidad**, por el otro. Estas tres cuestiones mencionadas suponen otro principio indispensable para la garantía del derecho a la educación, la creación de la escuela pública, como la única que permite el acceso de todos, y de esa manera la universalidad. Esta escuela pública que además y, sobre todo, garantiza una educación de calidad, porque se asienta no sólo en principios de libertad sino de igualdad, supone necesariamente la promoción por parte del Estado. En el caso argentino, esta promoción fue tal que se constituyó él mismo en lo que se ha dado en llamar **estado docente**.

Por otra parte, el Estado a la vez que garantiza el derecho a la educación a partir de la creación y el sostenimiento de la escuela pública, permite la **libertad de enseñanza** a través de la afirmación de algunos espacios en los que no debe intervenir. Hemos visto, en este sentido, cómo la educación privada ha tenido en nuestro país un desarrollo paralelo a la educación pública en lo referente a instrucción primaria. Ahora bien, el Estado se reserva la **inspección de las instituciones privadas** en virtud del poder de policía, el derecho a enseñar en nuestro país queda enmarcado dentro de la ley 1420 que lo reglamenta para la educación primaria.

A partir de lo dicho hasta aquí, y teniendo en cuenta el concepto de rol del estado desarrollado en este artículo, es claro que el Estado Nacional desempeñó un rol principal en materia educativa hacia fines del siglo XIX y principios del XX. Tanto porque se constituyó en estado docente, creando y sosteniendo la educación pública, por ende, garantizando el derecho a la educación; cuanto porque reguló y supervisó la actividad privada. Si bien el Estado garantizó el derecho a enseñar y, en ese sentido, “dejó hacer”, no destinó fondos públicos para el sostenimiento de la educación privada, reservando así los recursos para el sostenimiento de la educación pública por ser la única que puede garantizar el principio de igualdad.

Referencias bibliográficas

- BRAVO, Héctor Félix (2006): *Bases constitucionales de la Educación Argentina*". Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras.
- DE PUELLES BENÍTEZ, Manuel (2006): *Problemas actuales de política educativa*. Madrid, Ediciones Morata.
- *Informes "Educación Común en la Capital, Provincias y Territorios Nacionales". Años 1904, 1905, 1909, 1910 y 1919*. Presentados al Ministerio de Instrucción Pública por el presidente del Consejo Nacional de Educación.
- MINISTERIO DE JUSTICIA, CULTO E INSTRUCCIÓN PÚBLICA: *Memorias presentadas por el Ministro al Congreso. Informes de diferentes provincias*. Correspondientes a los años: 1857- 1863- 1864
- PAVIGLIANITI, Norma (1997): *El Derecho a la Educación. Una construcción histórica polémica*. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Departamento de Ciencias de la Educación.
- PORTNOY, Antonio (1937): *La instrucción primaria desde 1810 hasta la sanción de la ley 1420*. Buenos Aires, Consejo Nacional de Educación.
- VOLIO JIMÉNEZ, Fernando (1979): "El derecho a la educación del niño: resumen histórico". En: MIALARET, Gastón (compilador): *El derecho a la educación del niño*. París: UNESCO.