

Renta propia para la educación común: la problemática de su percepción (Argentina, 1881-1898)

Cecilia del Barro

Consejo Nacional de Investigación Técnicas y Científicas. Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Argentina
delbarro@irice-conicet.gov.ar |  0009-0008-6892-5671

Resumen

La Ley N° 1420 de educación primaria común y obligatoria en jurisdicciones federales, sancionada en 1884, estableció que dicha área estaría dotada de recursos propios, exclusivos y protegidos de otros usos. No obstante este avance normativo fundamental, la expansión del subsistema estuvo condicionada hasta principios del siglo XX por la inestabilidad de la recaudación resultante de dificultades e irregularidades en la percepción de la renta. Con el objetivo de comprender la dinámica administrativa del Consejo Nacional de Educación (CNE) y el movimiento presupuestario, hemos analizado diferentes fuentes oficiales, aplicando metodologías cualitativas y cuantitativas.

Palabras clave:

Financiamiento de la educación; Educación primaria; Consejo Nacional de Educación; Renta escolar

Own income for common education: the problem of its perception (Argentina, 1881-1898)

Abstract

The Law No. 1420 on common and compulsory primary education in federal jurisdictions, enacted in 1884, established that this educational system would be funded through its own exclusive resources, protected from other uses. However, despite this fundamental regulatory advance, the expansion of the subsystem was conditioned until the early 20th century by revenue collection instability resulting from difficulties and irregularities in the perception of school funds. To understand the administrative dynamics of the National Council of Education (CNE) and its budgetary movements, we have analyzed various official sources, applying both qualitative and quantitative methodologies.

Keywords:

Education funding; Primary education; National Council of Education; School revenue

Introducción

A fines del siglo XIX, las disposiciones legales que rigieron la instrucción pública tuvieron como principio rector la noción de la renta propia como base para garantizar el afianzamiento de la enseñanza primaria en las jurisdicciones federales de Argentina. Esto fue formalizado al sancionarse la Ley N° 1420 de Educación Común (1884), con la intención de resguardar las finanzas escolares y despejar posibles obstáculos vinculados a la recaudación. Sin embargo, el principio de recursos propios e inviolables no pudo sustanciarse plenamente en la práctica. Si bien el financiamiento de la educación común tuvo dificultades de naturaleza exógena, en tanto las crisis económicas restringieron el flujo de recursos a las arcas fiscales, en este artículo nos referiremos a una serie de irregularidades vinculadas a la recaudación y percepción de los fondos destinados a la instrucción pública que persistieron, pese a la claridad de la normativa en la materia. De tal modo, este trabajo se propone como objetivo analizar la implementación de los mecanismos para conformar la renta escolar.

La dimensión territorial de nuestro objeto de estudio se circunscribe a la educación primaria en las jurisdicciones federales, es decir, la ciudad de Buenos Aires y los Territorios y Colonias Nacionales, cuyas escuelas dependieron del Consejo Nacional de Educación (CNE). En este trabajo nos referimos a los Territorios Nacionales –actuales provincias– de Misiones, Formosa, Chaco, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, que entre los años 1884 y 1900 variaron su conformación con la reincorporación de colonias a las jurisdicciones provinciales (Villa Libertad, Colonia Caroya y Colonia Sampacho en 1889) y la incorporación de nuevas regiones (Los Andes en 1899). El recorte temporal está delimitado por la creación del CNE en 1881 y la formación del Fondo Escolar Permanente en 1898. Las fuentes en las que se sustenta este artículo son las informaciones oficiales publicadas en *El Monitor de la Educación Común* (EMEC), informes anuales del CNE sobre el estado de la educación común en la capital federal, Provincias y Territorios Nacionales, y debates específicos consignados en los diarios de sesiones de la Cámara de Diputados y de Senadores de la Nación. Otros investigadores han tratado la problemática del financiamiento educativo mediante las matrículas pagadas a los consejos escolares de estas jurisdicciones (Bustamante Vismara, 2021), de modo que en este texto focalizaremos en una escala de otras dimensiones, posible de percibir en fuentes como las seleccionadas, que son esenciales para una mirada global inicial en torno a la formación de la renta escolar.

El estado del arte sobre los trabajos que tratan el financiamiento de la educación revela una vacancia temática en el campo de la historia de la educación. Quizá los abordajes más específicos son los que, con motivo de dos conmemoraciones, realizaron José Campobassi (1985) y Rubén Cucuzza (1986). El primero aporta un capítulo significativo a una obra más amplia compilada por Héctor Félix Bravo en ocasión de celebrarse el centenario de la Ley N° 1420; allí, el autor analiza las disposiciones de la normativa. Al detenerse en el apartado que versa sobre las finanzas escolares, el tesoro común de las escuelas y la formación del Fondo Escolar Permanente, refiere que aquellas proposiciones no encontraron oposiciones que impidieran avanzar en su institucionalización. Por el contrario, la dotación de rentas propias para la educación común, independientes de los poderes y de la voluntad

de los sucesivos gobiernos contó con un amplio consenso en el debate parlamentario, dado que implicaban proposiciones legitimadas en aquel período. Por su parte, Cucuzza reproduce los debates acaecidos en el Congreso Pedagógico de 1882, en ocasión de convocarse un segundo congreso en 1884, al explorar las tensiones entre nación y provincias relacionadas con los resguardos constitucionales para el gobierno de la educación y el rol de los agentes oficiales.

Con respecto al financiamiento, Riquelme (2019) plantea que en Latinoamérica, Argentina se destacó por la importancia excepcional que le asignó a la educación a finales del siglo XIX y principios del XX. La reconstrucción que hace la autora de las leyes de presupuesto le permite inferir el peso relativo que tuvo el área; que fue del 8,9% en 1880, el 16,5% en 1890 y el 14,3% en 1900. De acuerdo con su interpretación, el presupuesto público fue un instrumento de consolidación del Estado liberal que expresó los intereses de las clases dominantes, quienes consideraban que el progreso del sistema de instrucción pública estaba condicionado por los recursos asignados. Ahora bien, en este trabajo no se analizan las leyes de presupuesto ni la asignación centralizada de fondos, sino el financiamiento de la educación primaria en las jurisdicciones federales a partir de su renta propia. Desde esta perspectiva, el análisis de los mecanismos de recaudación y las dificultades en su implementación permite aportar matices a aquella interpretación, en la medida en que sugiere que, en estos casos, el progreso del sistema de instrucción pública no solo habría estado condicionado por las asignaciones presupuestarias, sino también por la capacidad de percepción y administración de las rentas específicas de la educación común.

Por su parte, Juan Carlos Tedesco (1971), al desagregar la partida presupuestaria del Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública,¹ señala que el Departamento de Instrucción Pública contó con mayores fondos que los de Justicia y de Culto. Sin embargo, advierte que estos recursos no se destinaron prioritariamente a la enseñanza primaria. Y es que hacia finales del siglo XIX, los presupuestos nacionales no constituían la única fuente de financiamiento para este nivel educativo, ya que a partir de la Ley N° 1420, las escuelas de dependencia nacional quedaron sujetas a un esquema de financiamiento diferenciado.

Se han publicado recientemente valiosos trabajos que sondean el tema por otros caminos. En este sentido, Daniel Duarte (2018) sugiere revisar las profundas incidencias que la economía y el naciente aunque vertiginoso escenario de globalización digitaron al desarrollo escolar en Argentina a finales del siglo XIX. Por entonces, el contexto económico de creciente expansión de los mercados internacionales configuró un nuevo panorama de posibilidades para la integración y consolidación de los mercados internos. De allí que el proyecto político que encabezó el gobierno nacional de 1880 afianzara un perfil sumamente dependiente de las dinámicas económicas globales (Cornblit *et al.*, 1962). Directamente vinculado con los objetivos de nuestro artículo está el trabajo anteriormente mencionado de Bustamante Vismara (2021), que arroja luz sobre los vínculos entre la escolarización y las finanzas a partir del estudio de la matrícula escolar en las jurisdicciones nacionales entre los años 1870 y 1890, al cuestionar la implicancia de la gratuidad de la enseñanza primaria

¹ Desde 1898, la cartera fue denominada Ministerio de Justicia e Instrucción Pública.

en escuelas públicas. Su trabajo revela que, aunque los montos acumulados por el cobro de matrículas fueron marginales, los saldos eran utilizados para reparaciones y gastos menores de las escuelas dependientes del CNE.

De acuerdo con la producción existente, en Argentina la inversión en educación fue intensa. No obstante, desde 1884, el financiamiento de las escuelas dependientes del CNE ya no fue exclusivo de los presupuestos de la administración general, debido a su sujeción a lo dictaminado por la Ley N° 1420 en lo que hace a la formación de la renta propia. Resulta, entonces, insuficiente una aproximación a la problemática desde la reconstrucción presupuestaria, de donde surge la necesidad de interiorizarnos en un terreno escasamente explorado como es el financiamiento de la educación común en las jurisdicciones federales. A tal fin, seguidamente exploraremos los antecedentes inmediatos a la norma para formar una cabal dimensión de los mecanismos que pretendieron nutrir de recursos a la universalización de la enseñanza primaria.

Consensos en torno a una renta propia para la educación común

En los inicios del período en estudio, la enseñanza primaria en las jurisdicciones federales estuvo regida por la Ley N° 988 de la provincia de Buenos Aires (1875).² Dado que la Constitución nacional atribuía a las provincias la responsabilidad en materia de educación común, al federalizarse la ciudad de Buenos Aires en 1881 y constituirse los Territorios Nacionales,³ se implantó un marco normativo provisional hasta que el Congreso nacional dotara a la administración de una disposición legal para todo el territorio. El decreto de creación del CNE⁴ fijó que las escuelas de los Territorios Nacionales serían administradas por dicho órgano, en tanto la ciudad de Buenos Aires conformaría un único distrito escolar que mantenía como norma vigente la Ley N° 988. Esta estableció que las escuelas e instituciones de la educación común estarían financiadas por una renta estable a partir de los intereses del fondo permanente de las escuelas, del producto del impuesto a la educación y de subvenciones nacionales, provinciales, municipales y particulares.⁵ Dicho fondo se componía de depósitos, del producto de multas, de porcentajes de bienes y herencias, de donaciones de particulares y del Congreso nacional, y del producto de la venta de tierras.⁶ Finalmente, de acuerdo con el artículo 63, el Fondo Permanente de Escuelas se constituía por la asignación del 50% de los recursos anteriores y se destacaba su carácter inviolable.

En consonancia con estos principios establecidos por la Ley N° 988, en el Congreso Pedagógico del año 1882 se trató el tema a partir de la ponencia presentada por José M. Torres,

² La norma encuentra sus propios antecedentes en legislaciones provinciales: la Ley de Educación Primaria de Corrientes (1853), la Constitución de Tucumán (1856) y la Ley de Educación Común de Catamarca (1871). Ver Barba (1968).

³ El control territorial de las regiones fronterizas al norte y al sur de Argentina permitió la progresiva creación de los Territorios Nacionales, denominados con posterioridad y de manera alternada Gobernaciones Nacionales, que fueron divisiones administrativas dependientes del gobierno central más que unidades políticas autónomas.

⁴ El decreto se encuentra en Ruiz de los Llanos *et al.* (1902).

⁵ Ley N° 988 de Educación Común de la provincia de Buenos Aires (1875). Capítulo IV, Artículo 60.

⁶ Ley N° 988 de Educación Común de la provincia de Buenos Aires (1875). Capítulo IV, Artículo 62.

titulada “Sistemas rentísticos escolares más convenientes para la Nación y las Provincias”.⁷ La presentación ponderaba un mecanismo de rentas especiales para proveer a la educación de fondos propios para su sostenimiento y desarrollo, en tanto el consenso generalizado reclamaba a los gobiernos la necesidad de imponerse obligaciones tributarias para la educación de los niños y las niñas. De modo que, entre las resoluciones del Congreso, se prescribe la continuidad respecto de concebir que la base de un buen régimen económico para la organización y prosperidad de la educación común era la dotación de rentas propias y suficientes que constituyeran su patrimonio exclusivo. Aún más, los congresales concluían que el progreso de la enseñanza primaria dependía enormemente de la administración de los recursos con que contara para su desarrollo, por lo que se insistió en el planteo de independizarlos de la subordinación a la decisión coyuntural de los gobiernos (CNE, 1884, p. 617).

Estos antecedentes orientaron el debate parlamentario y la sanción de la Ley N° 1420, a través de la cual se puede observar que las ideas de la renta propia y autónoma de la administración general contaron con suficiente adhesión para regir la cuestión del financiamiento de la educación común. Esta establece el Tesoro Común de las escuelas, formado por determinados montos de la venta de tierras, de intereses de depósitos judiciales, de la contribución directa de la capital, Territorios y Colonias Nacionales, del impuesto de patentes, de entradas y rentas de los municipios de la ciudad de Buenos Aires y aquellos constituidos en las gobernaciones nacionales, del interés generado por el Fondo Permanente de Escuelas, del importe del derecho de matrícula, de multas, de bienes sin herederos, de donaciones, de recursos que el Congreso destinara a tal fin.⁸ De estas fuentes de financiamiento, se estimaba la reserva anual del 15% para el fondo permanente que gozaba de autonomía administrativa respecto del Tesoro Común y al que, nuevamente, se condecoraba como patrimonio inviolable.

Asimismo, el CNE debía elevar anualmente al Congreso Nacional a través del Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública el presupuesto general de gastos de la educación común que proyectaba sobre la base del cálculo de los recursos con los que contaba. En efecto, la reglamentación de la Ley N° 1420 estableció los mecanismos para la entrega de los fondos que los nuevos impuestos suponían.⁹ Bajo el título “Tesoro común de las escuelas y fondo permanente”,¹⁰ el artículo 31 estableció que:

- A) La Contaduría Nacional debía practicar una liquidación mensual sobre el 20% del producto de la venta de tierras públicas en Territorios y Colonias Nacionales, con un tope de recaudación anual de \$m/n 200.000.
- B) El Banco Nacional liquidaría trimestralmente el 50% de los intereses percibidos por los depósitos judiciales, y luego abonaría el monto a la cuenta del CNE.

⁷ La ponencia fue publicada en su totalidad en *EMEC* entre los años 1882 y 1884, dentro del apartado *Congreso Pedagógico* de los N° 5, 6 y 14 de febrero, marzo y septiembre de 1882 respectivamente; el N° 24 de febrero de 1883 y el N° 59 de mayo de 1884.

⁸ Ley N° 1420 de Educación Común (1884). Capítulo V, Artículo 44.

⁹ En lo que respecta a las recaudaciones preexistentes, se respetarían las formas establecidas hasta aquel momento. Además, se estipuló una liquidación especial para el producido por la venta de tierras y los intereses por depósitos judiciales dados desde el 8 de julio al 31 de diciembre de 1884.

¹⁰ La reglamentación se encuentra en Ruiz de los Llanos *et al.* (1902).

- C) Las oficinas encargadas de la recaudación del impuesto a las patentes en las jurisdicciones federales remitirían diaria y directamente al Banco Nacional el 15% para sufragar gastos escolares.
- D) El fondo permanente de escuelas en Títulos Nacionales de renta quedaba fijado en \$m/n 300.000, aumentaría conforme lo establecían los artículos 45 y 46 de la ley, y quedaría bloqueado para usos distintos a los establecidos por ella.

Este esquema presentó diversos desafíos para hacer efectivas las prerrogativas establecidas por las leyes. En este sentido, las manifestaciones sobre la recaudación escolar bajo el mandato de la Ley de Educación Común evidenciaron una problemática latente. Entre ellas, se destacan las reiteradas menciones de actores en distintos niveles de decisión respecto de la falta de cumplimiento de los municipios en sus contribuciones al Tesoro Común, así como las quejas por la retención o el desvío de fondos escolares, lo que obstaculizaba la correcta recaudación.

La recaudación como problemática latente

Desde 1881 hasta 1884, el financiamiento de la instrucción primaria en jurisdicciones federales se verificó de acuerdo con la normativa de Buenos Aires. Ello sucedió en el contexto de traspaso de las instituciones provinciales a manos del gobierno central, a causa de la capitalización de la ciudad bonaerense, que se realizó mediante un acuerdo entre el Ministerio del Interior y el gobierno de la provincia de Buenos Aires. Allí se consideraron el valor y la cesión de terrenos destinados para edificación, las tasaciones y la transferencia de los edificios escolares, así como la comprobación, a través de documentos del Estado, de los fondos disponibles en el Tesoro Común. No obstante, los primeros informes anuales del CNE certificaron que los poderes ejecutivos nacional y provincial obstruyeron el traspaso de fondos a las arcas autonómicas del organismo.

En el informe anual de 1881, el presidente del CNE, Domingo F. Sarmiento, que recientemente recibía la corporación, expuso el estado del fondo de escuelas de la Capital Federal. Señalaba que, aun considerando las lagunas legales que aquel estado transitivo que la capitalización del municipio de Buenos Aires generaba, nada indicaba que el gobierno de la provincia tuviera la potestad de retener fondos escolares y mucho menos desviarlos para otro uso (Sarmiento, 1881, pp. 77-78). En el mismo informe, indicaba que la administración nacional había hecho uso discrecional de recursos pertenecientes al Fondo de las escuelas comunes para mitigar deudas con la provincia. Aquel asunto fue calificado por Sarmiento como “más grave todavía para el asunto de que me ocupo, el hecho de que tomado por deudor el Erario Nacional, sea el fondo de Escuelas Comunes, en lo que corresponde a los Distritos de la capital, quien paga por aquel” (Sarmiento, 1881, p. 87).

Esta situación se extendió, al menos, hasta el siguiente año, cuando el nuevo presidente del CNE, Benjamín Zorrilla, retomó los reclamos de su antecesor y continuó las tratativas por el arreglo de cuentas entre la extinta Comisión Nacional de Educación y el

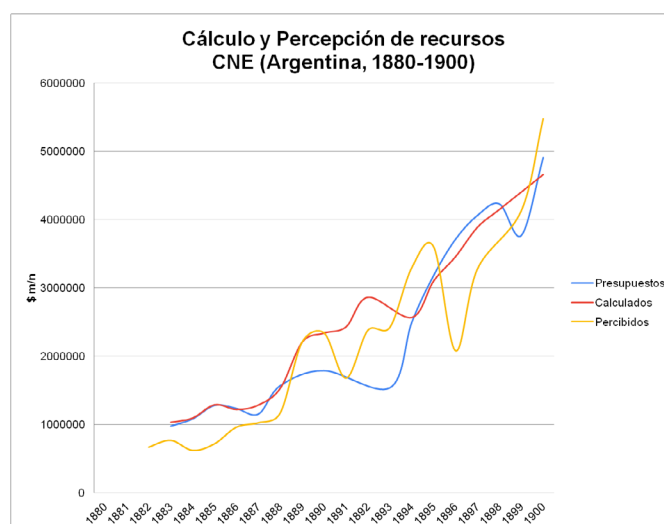
Consejo General de Educación de la provincia de Buenos Aires.¹¹ En el mismo informe, lamentaba que los cálculos por el 40% de la contribución territorial de la Capital Federal no habían sido los estimados, lo que había causado un déficit sobre las rentas escolares e inauguró un conflicto. Por ello, el CNE instó a arbitrar la situación con la provincia de Buenos Aires mediante un tribunal compuesto por los contadores de ambas partes para resolver, entre otras cuestiones, una partida adeudada por subvención nacional de pesos moneda corriente (\$m/c) 4.597.958, el producido por la contribución municipal que entre la campaña y la capital se estimaba en pesos fuertes (\$fts) 2.278.534, el cargo de un millón de pesos por terrenos (Zorrilla, 1883, pp. 27-28). Finalmente, aquella instancia no fue convocada en tanto ambos consejos resolvieron la división de testamentarias y la liquidación de cuentas pendientes en un común acuerdo (Zorrilla, 1884, pp. XXXV-XXXVI). Así es que en el año 1883, las rentas que compusieron el presupuesto ordinario y extraordinario del CNE tuvieron un leve aumento en su recaudación.

En adelante, con la sanción y puesta en práctica de la Ley N° 1420, quedó regularizada la normativa que ordenaba las finanzas escolares, y que suponía la institucionalización de los mecanismos recaudatorios, a la vez que la formalización de los nuevos recursos que comenzaban a abastecer la renta escolar. No obstante, persistieron dificultades para la percepción de las rentas, entre las que se destacan las contribuciones incompletas e intermitentes por parte de los municipios de Buenos Aires y de los Territorios Nacionales, la tergiversación en la percepción de los recursos y el desvío de los fondos escolares. Por este motivo, el presupuesto a cargo del CNE fue impugnado y reducido en reiteradas ocasiones, tanto por el Congreso nacional como por el Poder Ejecutivo, lo que forzó a las autoridades escolares a proyectar estimaciones por debajo del cálculo de recursos. La brecha entre este y el presupuesto proyectado fue notable entre los años 1888 y 1893, como puede observarse en el Cuadro n° 1.¹² Según se consignaba en el informe anual de 1897-98, el presupuesto enviado a las cámaras

se basaba en los recursos probables de que podría disponerse, bajo el supuesto de que la renta escolar ingresaría en la forma establecida por las leyes; pero, como es obvio, los gastos quedan siempre subordinados a la efectividad de las entradas; por manera que, mientras las últimas dependan de eventualidades ajenas a la administración escolar, ésta se encontrará perpetuamente cohibida en su marcha, aún con el presupuesto mejor equilibrado en las cifras. (Gutiérrez, 1898, p. 7)

¹¹ El CNE fue creado por el decreto del Poder Ejecutivo Nacional del 28 de enero de 1881, y reemplazó a la Comisión Nacional de Educación constituida por el decreto reglamentario de la Ley de Subvenciones del 14 de noviembre de 1877. Por su parte, el Consejo General de Educación fue el órgano que dirigió y administró las escuelas de la provincia de Buenos Aires conforme lo establecía la Ley N° 988, Capítulo II.

¹² Además, la crisis económica de 1890 forzó decretos de economía que redujeron sustancialmente los presupuestos proyectados por el CNE hasta 1895.

**Cuadro nº 1: Presupuestos, cálculos y percepción de recursos.**

Fuente: Elaboración propia con base en datos consignados en los Informes anuales del CNE y EMEC.

En efecto, los presupuestos para las escuelas primarias mostraron una tendencia exponencial al crecimiento, y tuvieron como correlato la estimación de los recursos y la percepción de estos.¹³ Uno de los inconvenientes fue entre el CNE y las municipalidades que demoraban o no entregaban el porcentaje correspondiente a su contribución; entre ellos, el que mayor repercusión adquirió fue el conflicto con el municipio de la Capital Federal. En el año 1887, el gobierno de la ciudad solicitó la supresión del inciso 5 del artículo 44 de la legislación por el cual se establecía que la municipalidad debía concurrir con el 15% de sus entradas y rentas a la formación del Tesoro Común de las escuelas. El Ministerio del Interior no hizo lugar al pedido argumentando que era un deber ineludible de los municipios concurrir con los recursos establecidos al sostenimiento de la escuela pública. Sin embargo, los gobiernos de la ciudad a lo largo del período estudiado recurrieron a diversos artilugios para evadir sus obligaciones: demoras injustificadas, retención de una parte del 15% con el justificativo de los gastos de recaudación, depósitos realizados en bancas y cuentas ajenas al CNE.

Además, en reiteradas ocasiones, las autoridades escolares reclamaron al Poder Ejecutivo intervención debido a que los depósitos comenzaron a hacerse a la Tesorería Nacional. La reincidencia de aquella práctica motivó al presidente del CNE, Zorrilla, a dirigir una nota, en septiembre de 1890, al ministro de Instrucción Pública, Dr. José María Gutiérrez, en la que afirmaba que

esas rentas, en lugar de consignarse diariamente por los recaudadores en el Banco Nacional y a la orden de este Consejo, como la ley lo prescribe (art. 49), ingresan en la Tesorería Nacional, de donde resulta que su percibo, que debiera ser inmediato, queda sujeto a lentos trámites, supeditado a vicisitudes y viene a hacerse efectivo con deducción de los gastos de recaudo, de un año para otro. (Zorrilla, 1892, p. 195)

¹³ Las variables 'presupuestos' y 'calculados' refieren a los montos totales que figuran en los documentos que presentó anualmente el CNE al Congreso de la Nación; la variable 'percibidos' consta de datos reconstruidos sobre los montos efectivamente recibidos.

Las gestiones del CNE para normalizar la percepción de las rentas adquirieron otro tinte y contundencia, en tanto las irregularidades continuaban pese a las intervenciones y pedidos por normalizar las recaudaciones. De tal modo, en 1893 un editorial de *EMEC* titulado “¡La educación está en peligro!”, señalaba que

Poco tiempo hacía que habíamos manifestado con temor, cuando se supo que el Consejo Nacional de Educación ya no percibía directamente una parte de las rentas de las escuelas, y que a pesar de las protestas de esta autoridad y de los términos claros de la ley, esos fondos se vertían en la Tesorería Nacional, donde serían recibidos por las autoridades escolares cuando se ordenase su entrega por el Poder Ejecutivo [...] Con posterioridad hemos visto al Poder Ejecutivo Nacional disponer, por medio de un decreto, de los bienes del Consejo Nacional, con violación flagrante de la ley y de todo principio de moral y de buena administración. (Atienza y Medrano, 1893, p. 73)

El Congreso Nacional fue uno de los escenarios donde se debatieron las irregularidades vinculadas a la percepción de las rentas escolares. En 1896, varios diputados por la capital¹⁴ presentaron un proyecto cuyo objetivo era resolver lo que ellos entendían como deficiencias de los términos en que la normativa establecía las formas y plazos para la entrega de la recaudación. El texto proponía modificar el depósito diario prescripto por el decreto reglamentario de la Ley de Educación Común para el 40% del producido del impuesto territorial y el 15% de las patentes de la Capital Federal para imponerlo en el “término impostergable de cinco días, contados desde aquel en que se verifique la recaudación respectiva”. El diputado Miguel Morel, a cargo de la presentación, indicó que “Precisamente aquí está la causa de la falta de cumplimiento de la ley: no es posible el depósito diario; es una complicación de la contabilidad y una acumulación inútil de trabajo” (Morel, 1896, p. 246).

Las gestiones del CNE para regularizar la percepción de las rentas continuaron de manera incesante, acompañadas por la prensa diaria, que publicó un informe –reproducido en *EMEC*– que daba cuenta de que “Las entradas de la municipalidad crecían por el rápido aumento de la población y por el aumento, aun más rápido, de los impuestos que pagaba el vecindario (...) La renta marchaba adelante, y el 15% se empeñaba en ir hacia atrás” (De Vedia, 1896, p. 578). Tales consideraciones fueron confirmadas el mismo año en la Cámara de Senadores, en ocasión de debatirse un proyecto presentado por el senador Lorenzo Anadón, cuyo propósito fue reglamentar la entrega de los fondos que la Municipalidad de la capital aportaba para la instrucción pública. De acuerdo con la fundamentación esgrimida por el legislador, el 15% de las entradas municipales con destino a la educación común sufría deducciones desde que las autoridades de la ciudad aplicaban los gastos de recaudación al porcentaje en cuestión:

De todo ello resulta que la Intendencia Municipal, que entregaba al Consejo de Educación el año 93 alrededor de 1.000.000, con un presupuesto de 8.000.000 y tantos

¹⁴ El proyecto fue presentado con la firma de los diputados por la Capital Federal Miguel G. Morel, Emilio Gouchón, Antonio V. Obligado y Mariano de Vedia, y el diputado por la provincia de Tucumán Marco M. Avellaneda.

mil pesos, sólo ha dado 586 000 en el 95, aunque tuvo una entrada de 12.700.000 pesos, y a juzgar por los meses que van transcurridos del presente año, no alcanzará a 300.000 lo que la Municipalidad entregue al Consejo. Pero estas reducciones están violando cada día más la ley de educación común y trabando así la acción de aquella importante repartición pública (...) Las entradas municipales constituían, hasta hace poco tiempo, la fuente de recursos más segura para el Consejo de Educación; esas entradas que importaban alrededor de un millón y medio de pesos hace dos o tres años, se han reducido a 500.000, y en este año [1896] no alcanzará a 300 000. (Anadón, 1896, pp. 28-29)

El proyecto del senador por la provincia de Santa Fe sugería que el cálculo del 15% de las entradas municipales con destino a la educación común se hiciera una vez deducido el 10% de los gastos de recaudación. Tras ser apoyado para su tratamiento, el proyecto pasó a la Comisión de Legislación para su estudio. En el mes de junio del mismo año, esta comisión se expidió y emitió un dictamen favorable a la aprobación del proyecto pero modificó el primer artículo, fijando en un 9% del producto bruto de las entradas y rentas municipales con que debía contribuir a la educación común, lo cual fue aprobado en general. En el debate en particular, el senador Anadón relató las dificultades suscitadas entre la Intendencia municipal y el CNE y los entendimientos a los que arribaron cuando este organismo aceptó el descuento de los gastos recaudatorios. No obstante, el legislador señaló la unilateralidad con la cual la gestión municipal de Emilio Bunge siguió reduciendo la cuota destinada a contribuir a la educación común, desde que

es una administración regular, publica sus balances diariamente, se sabe la procedencia de la renta y el mérito de cada una de ellas con toda exactitud; no hay así dificultad, porque la dificultad se ha producido sin razón atendible, y esta reglamentación evitará que se repita. Los datos que el Consejo ha tenido necesidad de reunir para presentarlos a la consideración de sus propios miembros primero, y del que habla después han sido sacados precisamente de los libros y de las fuentes municipales, porque no hay lugar a interpretación en materias de esta naturaleza. La cuestión se ha hecho porque se ha querido hacer. (Anadón, 1896, p. 68)

El artículo fue aprobado con modificaciones: la cuota quedó establecida en el 12% sobre el producto bruto de las entradas municipales. Sin embargo, pese a la insistencia del CNE y a la reiteración del debate en el Congreso, el asunto no fue resuelto con celeridad. Los primeros proyectos mencionados en pos de regularizar la recaudación y percepción de aquellos fondos se presentaron y debatieron en el año 1896. El de autoría del Sr. Anadón –ampliamente debatido por ambas cámaras– fue presentado nuevamente en el Senado en el año 1900 con las modificaciones entonces acordadas.¹⁵

Los inconvenientes para percibir el aporte municipal no fueron exclusivos de la Capital Federal. Por otras dificultades, en los Territorios y Colonias Nacionales tardó mucho

¹⁵ La Ley N° 2714 (1890) reguló el trámite de los proyectos de ley en el Congreso nacional. En ella se estableció la caducidad de las iniciativas legislativas que hubieran sido debatidas pero no sancionadas durante un año parlamentario.

tiempo en constituirse un mecanismo de recaudación que garantizara el depósito del 15% de los ingresos de los municipios. Las distancias, la carencia de medios de comunicación y de transporte, la ausencia de funcionarios competentes en algunas regiones apartadas, la pobreza de las poblaciones, entre otros factores, coadyuvaban a demorar la conformación de la renta en las gobernaciones dependientes del gobierno nacional. Aunque las fuentes no ofrecen elementos exhaustivos que permitan analizar el asunto, su tratamiento en este trabajo se refiere a aportar un señalamiento inicial. En los primeros informes anuales del CNE bajo el imperio de la Ley N° 1420, las autoridades expusieron una relación directa entre los fondos disponibles y el progreso de la educación común, en tanto: “Si el Consejo percibiera estas rentas, indudablemente el desarrollo de la educación en estos parages [sic] hubiera sido mayor, pues la hubiese empleado proporcionalmente en mejorar las condiciones educacionales de las poblaciones contribuyentes” (Zorrilla, 1888, p. CCCXXXV).

Tal situación continuó al punto de referirse a ello un informe publicado en *EMEC* hacia 1890, en el cual se consignó que

Es notorio que la mayoría de las Municipalidades en las Gobernaciones, o no dan un centavo, o hacen entrega de lo que les corresponde, cuando desean, que las Receptorías de Rentas no han dado ni dan el tanto por ciento fijado en el art. 44 y que no todas las multas ingresan al tesoro de las escuelas. (Díaz, 1890, p. 659)

169

Esto fue advertido y comunicado con frecuencia por los inspectores, quienes no se asombraban por la penuria de algunas poblaciones, aunque sí por la falta de participación de centros más desarrollados, como algunos de los emplazados en Formosa, Misiones y La Pampa. Entre ellas, destacaron los municipios de San Javier, Resistencia, Formosa, Victorica, General Acha y General Mitre. De acuerdo con lo consignado por el inspector de Territorios Nacionales, Raúl B. Díaz, casi siempre bajo algún pretexto, los gobiernos se excusaban en que “las necesidades de los municipios son muchas y las entradas reducidas: ¡cómo si entre dichas necesidades no estuviese ni primase la educación!” (Díaz, 1892, p. 423).

Las dificultades en la percepción de los recursos persistieron en el tiempo, lo que reforzó la necesidad de una intervención más enérgica por parte del CNE. En este contexto, hacia finales del siglo XIX y durante la gestión de José María Gutiérrez, las acciones del CNE para regularizar la percepción de los recursos correspondientes adquirieron fuerza nuevamente. A través de un editorial de *EMEC* que trataba sobre las rentas de la educación se enfatizaba que

no basta para el éxito de una gran conquista el que un principio forme parte de nuestro código fundamental o de nuestras leyes, es necesario desplegar cierto grado de energía en su cumplimiento y cierta perseverancia para llegar a realizar los altos fines que se tuvieron en vista al establecerlo. (de Vedia, 1896, p. 577)

Debido justamente al seguimiento minucioso del Departamento de Contaduría del CNE, en 1894, la percepción de la renta municipal de la Capital Federal se vio engrosada, lo que permitió un superávit presupuestario aquel año y el siguiente. No obstante aquella

transitoria mejoría en las arcas autonómicas, el CNE también presentó informes al Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública y al Ministerio del Interior en los que daba cuenta del precario estado financiero del organismo. Asimismo, las autoridades escolares participaron de audiencias realizadas en el Congreso Nacional para denunciar la complicidad de los propios funcionarios y del gobierno en la tergiversación del circuito de rentas. En 1897, expusieron ante diputados y senadores nacionales las cifras correspondientes a deudas y recursos de la administración escolar, que mostraban

el estado angustioso de sus finanzas y la necesidad de remediar las consecuencias alarmantes que puede producir, si no se adoptan medidas eficaces para prevenirlas. Disminuidas las entradas que provienen de rentas municipales, anulada la fuente de recursos que constituían las multas, y no liquidándose lo que corresponde al consejo por ventas de tierras públicas, el recurso principal de la administración escolar reposa en el pago de la deuda pendiente. (CNE, 1897, p. 815)

Aquellas acciones permitieron al CNE subsanar algunas deficiencias en materia de recaudación, lo cual, aún con inconvenientes, permitió normalizar el pago de sueldos a maestros y funcionarios, saldar cuentas por servicios adeudados y continuar con el plan de edificación. Además, coadyuvó a la definitiva constitución del fondo permanente, que en el año 1898 quedó fijado en la suma de \$m/N 4.000.000¹⁶ que, de acuerdo con las manifestaciones de las autoridades del CNE, ordenaba el estado financiero de la institución. Conforme la percepción de rentas municipales fue relativamente regularizada, la atención hacia comienzos del siglo XX se dirigió hacia el Poder Ejecutivo nacional, que no había liquidado ni depositado ninguna partida en concepto del 20% del producto de la venta de tierras fiscales. En ese sentido, las gestiones del CNE continuarían dedicando arduos esfuerzos para afianzar los mecanismos de recaudación y el circuito para la correcta percepción de los recursos, comprendiendo que las rentas de la educación común eran una cuestión trascendental para la expansión del sistema de enseñanza primaria.

Conclusiones

En el período analizado se condensaron la articulación de posiciones y el logro de algunos acuerdos que permitieron la sanción de diversas leyes tendientes y favorables a la educación común, así como los primeros años de puesta en marcha de los mecanismos que promovieron la renta escolar propia e inviolable. No obstante, la construcción de consensos en el plano normativo no implicó una aplicación homogénea y disciplinada de las políticas que de ella se desprendieron.

Los primeros años del período estudiado, en el contexto de la capitalización de la ciudad de Buenos Aires y de creación de los Territorios Nacionales como unidades

¹⁶ En títulos creados para el pago de la deuda atrasada que mantenía el gobierno nacional con el CNE.

administrativas dependientes del gobierno central, el financiamiento escolar no estuvo exento de las contradicciones e improvisaciones que aquel proceso supuso en vista de no contar con antecedentes que sirvieran de guía a seguir para que los gobiernos nacional y provincial armonizaran. Con posterioridad, la sanción y reglamentación de la Ley N° 1420 dieron lugar a la institucionalización de principios y de mecanismos que fomentaron y protegieron la renta escolar de la educación común. Sin embargo, las irregularidades e incompetencias implicaron a las autoridades del CNE en una tarea incesante para regularizar la recaudación de los fondos que por ley le correspondían.

Las gestiones del CNE por asegurar un flujo estable de fondos implicó, además de los esfuerzos administrativos, sortear vicisitudes endógenas y exógenas. La inestabilidad en la percepción de los recursos expuestas a partir del presupuesto anual, el cálculo de recursos y la recaudación real de rentas evidencia que la implementación práctica del financiamiento educativo se vio obstaculizada por varios factores. La falta de participación de los municipios en sus contribuciones al Tesoro Común o la entrega de montos reducidos, así como la retención de fondos escolares o el desvío de estos incidieron en el alcance de las acciones del CNE para la universalización de la enseñanza primaria. Sin embargo, estos problemas no se manifestaron de manera uniforme en todas las jurisdicciones. En la ciudad de Buenos Aires, la documentación disponible sugiere una preocupación recurrente por la percepción de las rentas municipales, lo que se tradujo en menciones oficiales frecuentes, tanto en clave informativa como de denuncia. En cambio, en los municipios de los Territorios Nacionales, donde la organización administrativa era más incipiente y las condiciones estructurales presentaban mayores dificultades, las referencias a la problemática aparecen con menor énfasis en los registros consultados. Esto podría indicar que la percepción de las rentas en estas regiones no fue prioritaria dentro de la agenda estatal, ya fuera por los obstáculos logísticos que implicaba su cobro o por la limitada expectativa de recaudación en comparación con la Capital Federal. En cualquier caso, la escasa presencia de estas cuestiones en las fuentes analizadas sugiere un campo de estudio aún abierto para futuras investigaciones, en tanto las dificultades en la percepción de recursos pudieron haber tenido consecuencias diferenciadas según el contexto en que se implementaron las políticas de financiamiento escolar.

En tanto las reiteradas menciones de las autoridades escolares indicaban una relación directa, aunque no exclusiva, entre la disponibilidad de recursos y el desarrollo de la educación común, el asunto adquirió una centralidad notable, incluso considerando los debates que ocuparon a las cámaras legislativas, y que continuarían en los primeros años del siglo XX. Así también la complejidad de la problemática fue plasmada por la multiplicidad y perduración de las dificultades. En tal sentido, y sin impugnar la centralidad que para el período tuvo la difusión de la enseñanza primaria, este trabajo busca contribuir a un mejor entendimiento de los esfuerzos realizados a tal fin, revelando las tensiones y contradicciones que las autoridades escolares mantuvieron en torno a la recaudación de las rentas para el financiamiento de la escolarización.

Fecha de recepción: 27/06/2024
Fecha de aceptación: 22/04/2025

Referencias bibliográficas

- Anadón, L. (1896). Argentina, Congreso de la Nación, Cámara de Senadores, *Diario de Sesiones*, Tomo I, Sesiones ordinarias, 19/05/1896.
- Anadón, L. (1896). Argentina, Congreso de la Nación, Cámara de Senadores, *Diario de Sesiones*, Tomo I, Sesiones ordinarias, 11/06/1896.
- Atienza y Medrano A. (30 de abril de 1893). ¡La educación está en peligro! CNE, *EMEC*, 224, 73-74.
- Barba, F. E. (1968). La ley de educación común de Buenos Aires de 1875. *Trabajos y comunicaciones*, 18, 53-66.
- Bustamante Vismara, J. (2021). Educación y finanzas: el pago de matrículas en escuelas públicas (Argentina, fines del siglo XIX). *Historia de la Educación-Anuario*, 22(1), 11-20.
- Campobassi, J. (1985). Análisis de las disposiciones de la Ley 1420. En H. F. Bravo (Comp.), *A cien años de la Ley 1420* (pp. 48-79). Biblioteca Política Argentina. Centro Editor de América Latina.
- CNE (1882). *EMEC*, N° 5, febrero de 1882, Congreso Pedagógico, pp. 144-158.
- CNE (1882). *EMEC*, N° 6, marzo de 1882, Congreso Pedagógico, pp. 178-190.
- CNE (1882). *EMEC*, N° 14, septiembre de 1882, Congreso Pedagógico, pp. 432-446.
- CNE (1883). *EMEC*, N° 24, febrero de 1883, Congreso Pedagógico, pp. 162-178.
- CNE (1884). *EMEC*, N° 59, Congreso Pedagógico: Declaraciones del Congreso Pedagógico Internacional, mayo de 1884, pp. 609-618.
- CNE (1897). *EMEC*, N° 297, 31 de diciembre de 1897, Noticias: Rentas escolares, pp. 815-816.
- Cornblit, O. E., Gallo, E., y O'Connell, A. (1962). La Generación del 80 y su proyecto: antecedentes y consecuencias. *Desarrollo económico*, 2(8), 5-46.
- Cucuzza, H. R. (1986). *De congreso a congreso: crónica del Primer Congreso Pedagógico Argentino*. Editorial Besana.
- De Vedia, J. M. (30 de abril de 1896). Las rentas de educación. *EMEC*, 273, 577-579.
- Díaz, R. B. (octubre de 1890). Informe del Inspector de Territorios y Colonias Señor Raúl B. Díaz. *EMEC*, 188, Sección Oficial, 657-664.
- Díaz, R. B. (31 de octubre de 1892). Informe del Inspector de Territorios Señor Raúl B. Díaz. *EMEC*, 217, Sección Oficial, 423-431.
- Duarte, O. D. (2018). *El Estado y la educación: economía y política en los orígenes del sistema educativo argentino*. Universidad Pedagógica Nacional.
- Gutiérrez, J. M. (1898). Recursos y gastos, *Educación Común en la Capital, Provincias y Territorios Nacionales*, Años 1897 y 1898, informe presentado por el presidente del
- Morel, M. (17 de junio de 1896). Argentina, Congreso de la Nación, Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones*, Tomo I, Sesiones ordinarias, sesión n° 14.
- Riquelme, G. (2019). Economía y finanzas. En F. Fiorucci y J. B. Vismara (Eds.), *Palabras Claves en la Historia de la Educación Argentina* (pp. 91-98). UNIPe, Editorial Universitaria.

- Ruiz de los Llanos, R., Avellaneda L. J. y Vivanco, P. (1902). *Compilación de leyes, decretos, reglamentos, informes y resoluciones concernientes a la Instrucción Primaria y Normal en la República Argentina*, Capítulo III, Decreto reglamentario de la Ley de Educación Común (Julio 28 de 1885). Compañía Sudamericana de Billetes de Banco.
- Sarmiento, D. F (1881). El fondo de las escuelas de la capital, *Informe sobre el estado de la educación común en la Capital a Aplicación en las provincias de la ley nacional de subvenciones seguido de documentos y circulares*, Año 1881, informe del superintendente al Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública, Parte VI, pp. 75-92.
- Tedesco, J. C. (1971). *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1990)*. Panedille.
- Zorrilla, B. (1883). Rentas, *Informe sobre el estado de la educación común en la Capital, Provincias, Colonias y Territorios Nacionales*, Año 1882, informe presentado por el presidente del CNE al Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública, Parte I, pp. 23-30.
- Zorrilla, B. (1884). Arreglo de cuentas con el Consejo de Educación de la Provincia de Buenos Aires, *Informe sobre el estado de la educación común en la Capital, Provincias y Territorios Nacionales*, Año 1883, informe presentado por el presidente del CNE al Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública, Parte I, Capítulo IX, pp. XXXV-XLIII.
- Zorrilla, B. (1888). Colonias y Territorios, *Educación Común en la Capital, Provincias y Territorios Nacionales*, Año 1887, informe presentado por el presidente del CNE al Ministerio de Instrucción Pública, Parte II, Capítulo XV, pp. CCCXXXIII-CCCXLVI.
- Zorrilla, B. (1892). Rentas y Gastos, *Educación Común en la Capital, Provincias y Territorios Nacionales*, Años 1889, 1890 y 1891, informe presentado por el presidente del CNE al Ministerio de Instrucción Pública, Parte II, Capítulo II, pp. 192-198.

Biografía

Cecilia del Barro

Profesora en Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional de Rosario, con especialización en Enseñanza de Políticas Socioeducativas por el Instituto Nacional de Formación Docente y doctoranda en Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional de La Plata. Actualmente se desempeña como becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Instituto Rosario de Investigaciones en Ciencias de la Educación (CONICET - UNR). Desarrolla su investigación en el campo de la Historia de la Educación, específicamente estudia políticas educativas tendientes a expandir el sistema de enseñanza primaria en las jurisdicciones federales de Argentina a finales del siglo XIX y principios del siglo XX.