

Análisis comparativo entre el Proyecto de Ley de Educación Común y el Decreto-Ley de 1877

Soledad Rodríguez Morena
Mtra. Lic. en Ciencias de la Educación (UdelaR)

Uruguay, 2010

Breve contextualización histórica

El proceso de "Reforma Escolar" tiene su momento inicial en un período anterior al gobierno de Lorenzo Latorre, dado que se lo ubica en el marco de la creación de la "Sociedad de Amigos de la Educación Popular" de 1868, cuyo objetivo fundamental radicaba en fomentar o promover el desarrollo de la educación en el país.

Vinculado a la "Sociedad de Amigos de la Educación Popular", José Pedro Varela concretó sus ideas sobre educación en un primer libro "La educación del pueblo", en 1874.

En junio de 1876 presentó su Proyecto de Ley de Educación Común, cuyos fundamentos teóricos constituyeron el libro "La legislación escolar". En dicha obra realizó un profundo análisis sobre las causas sociales, económicas, financieras y políticas que colocaban al país en una situación crítica, y llegó a la conclusión de que era indispensable elevar el nivel de la educación popular, si se deseaba superar el estado caótico y desorganizado que caracterizaba a la sociedad uruguaya.

El proyecto de Varela pasó a estudio de una Comisión especial integrada por Alejandro Magariños Cervantes, Blas Vidal, Melitón González, Francisco Xavier de Acha, Juan María Torres, Agustín de Castro y Jaime Roldós y Pons. Dicha Comisión realizó una reestructura del proyecto vareliano, modificándolo sustancialmente.

El 24 de agosto de 1877, el órgano ejecutivo nacional supremo, el Gobierno Provisorio del Coronel Latorre, en el marco del proyecto modernizador vareliano, promulgó un Decreto-ley de Educación Común, que muy parcialmente contemplaba el proyecto elaborado por Varela. No solo en el número de artículos fue recortado el Proyecto de Ley (de 111 artículos pasó a conformar un Decreto de 55 artículos), sino fundamentalmente en su contenido más avanzado o progresista, dado que eliminó la descentralización y democratización, por tanto, la participación popular, y dejó de lado la problemática existente en torno a la enseñanza de la religión católica; imponiendo por el contrario, la enseñanza de dicha religión en todas las escuelas públicas.

A pesar de todo "Hacia 1877 cuando recién comenzaba la Reforma Escolar, había 62 escuelas, 143 maestros y 8.000 alumnos en Montevideo (aunque la mayoría no asistía a clases). En 1880 ya había 310 escuelas y casi 25.000 niños asistiendo. Al extenderse la práctica escolar fundamentalmente por los departamentos de campaña, una consecuencia principal fue que ésta se urbanizó culturalmente y empezó a sembrarse la simiente de la conciencia cívica republicana. Como lo quiso Varela, la expansión de la educación fue la base de la futura democracia política".¹

Análisis comparativo entre el proyecto de ley y el decreto-ley

"Contagiados por la **manía** de José Pedro Varela, nos hemos habituado a ver en las cuestiones de enseñanza, que antes nos hacían dormir, cuestiones de palpitante importancia; nos disputamos con celo las influencias directivas de la escuela, que antes dejábamos ir a la buena de Dios que es grande; hacemos de los exámenes anuales, que antes eran un velorio, actos serios e imponentes, llenos de estímulos, así para el profesorado como para la niñez... Sarmiento, con toda su pujanza, con veinticinco años de propaganda, no ha alcanzado resultados iguales en Buenos Aires". (Diario "El Plata" 20 de octubre de 1881).²

"El proyecto de Ley de Educación Común. Constaba de 111 artículos (el Decreto-ley aprobado contiene 55) y venía precedido de exhaustivos informes sobre "nuestro estado actual y sus causas" –texto que forma un todo armónico y constituye uno de los primeros estudios sociológicos de carácter científico, siguiendo la orientación spenceriana, de nuestra realidad nacional- complementando con comentarios sobre el texto propuesto, y copiosa información estadística.

¹ Nahum, Benjamín. "Manual de Historia del Uruguay 1830 – 1903". Tomo I. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, 1998.

² Cita de Carlos María Ramírez extraída de "Obras de José Pedro Varela" (I) "La legislación escolar". Cámara de Representantes. Ed. Salamandra. República Oriental del Uruguay. Febrero 1989. Prólogo. p. XXXVIII.

El articulado está escrito en lenguaje claro y sencillo, para que la ley fuera "perfectamente inteligible para el pueblo".³

José Pedro Varela expresa claramente en el Cap. XVII de su obra "La legislación escolar" que las leyes destinadas a gobernar al pueblo deben estar escritas en el lenguaje que el pueblo habla y comprende, y en el caso de una ley de educación común, más aún debe respetarse este principio, ya que para el logro de una exitosa y completa organización de un sistema de educación común en nuestro país, se torna imprescindible el esfuerzo mancomunado y la participación activa de gran parte de la población. En estas ideas, vemos la obsesión de Varela por el logro de una población informada, instruida, conocedora y versada sobre sus derechos y deberes, es decir, por el ejercicio completo de la ciudadanía, por la formación del ciudadano.

Podría decirse, que en su discurso, subyace además una actitud hostil hacia la desigualdad de posibilidades, hacia la idea de que únicamente los ilustrados sean capaces de comprender las leyes destinadas a gobernar a todo el pueblo. En este sentido, Varela es partidario de proporcionar "armas" al pueblo, en este caso, la posibilidad de comprender; y de esta manera, opta por correr el riesgo de que el pueblo se encuentre en condiciones de debatir, rebatir o refutar las leyes destinadas a gobernarlo.

Por esta razón, Varela sostiene:

*"Las leyes destinadas a regir al pueblo están escritas en otro idioma distinto del que el pueblo habla y comprende. No nos toca rebatir ese principio en su tendencia general, pero sí, en su aplicación a una ley que organice un sistema de educación común en la República. Para conseguir ese resultado, para organizar un sistema de educación común en nuestro país, con éxito completo, es necesario el concurso activo de todos y la participación directa de una gran parte del pueblo. **Necesario es, pues, que la ley que ha de fundar y regir ese sistema pueda ser y sea comprendida fácilmente por todos, y para esto es necesario que esté escrita en el idioma que todos hablan y todos comprenden. La terminología científica sólo serviría para hacer la ley incompresible para todos aquellos que no conocen esa terminología:** reconociendo esa sencilla verdad de sentido común, hemos tratado de evitar cuidadosamente el uso de voces técnicas o de palabras rebuscadas, y nos hemos*

³ Palomeque, Ágapo Luis en "Obras de José Pedro Varela" (I). "La legislación escolar". Cámara de Representantes. p. 24.

preocupado, antes que todo, de hablar sencillamente y claro el lenguaje común que todos hablan; en la esperanza de que puedan comprender bien lo que cada artículo establece, así los más ilustrados como los más ignorantes, los que están habituados al estudio de las leyes, como los que no conocen siquiera las más elementales fórmulas de la terminología legal".⁴

El artículo 1º del Proyecto de Ley establecía la existencia de una Comisión Nacional de Educación que estaría conformada por el Ministro Nacional de Educación como Secretario, y como Vocales, el Rector de la Universidad, el Director de la Escuela Normal del Estado, el Inspector Departamental de Montevideo, el Inspector Departamental de Canelones y el Inspector Departamental de San José, y cuatro miembros más, que serían nombrados por el Inspector Nacional de Educación, siendo acordado con los demás miembros de la Comisión Nacional de Educación. Existiría a su vez un Vicepresidente (miembro de dicha Comisión), nombrado por la misma Comisión Nacional de Educación que presidiría en los casos de ausencia del Presidente. Habría, por tanto, once miembros en total. Dicha Comisión Nacional de Educación se reuniría cada tres meses y siempre que fuese convocada por el Inspector Nacional de Educación.

En este marco, la Comisión Nacional de Educación se ocuparía de temas o problemas generales como: administrar y dirigir la Escuela Normal del Estado; adoptar una serie uniforme de libros de texto, que serían utilizados en todas las escuelas públicas; adoptar una lista de libros adecuados para las Bibliotecas Escolares y Populares de Distrito; distribuir un periódico exclusivamente dedicado a la educación en cada Comisión Departamental de Educación, a cada Inspector Seccional, en cada Comisión de Distrito, en las Bibliotecas Escolares y Populares de Distrito, con el objetivo de dar a conocer las circulares y documentos que el Inspector Nacional de Educación estime conveniente.

Finalmente dicha Comisión Nacional de Educación se encargaría además de examinar a los aspirantes al título de maestros del Estado, estableciendo previamente los programas, y concediendo diplomas que deberían ser de cuatro grados (Diploma de 1er. grado, válido por seis años, Diploma de 2º grado, válido por cuatro años, Diploma de 3er. grado, válido por dos años y Diploma de 4º grado, válido por un año).

Por el contrario, señala el Decreto-Ley del 24 de agosto de 1877 en el artículo 1º:

⁴ Varela, José Pedro. "Obras de José Pedro Varela" (I). "La legislación escolar". Cámara de Representantes. Cap. XVII. p. 159. Subrayado nuestro.

*"Se establece una **Dirección General de Instrucción Pública** con superintendencia exclusiva y absoluta sobre todas las demás autoridades escolares de la República".⁵*

De acuerdo al Decreto-ley de Latorre, la Dirección General de Instrucción Pública se conformaba por el Ministro de Gobierno como presidente, el Inspector Nacional de Instrucción Pública como el vicepresidente, el Director de la Escuela Normal como segundo vicepresidente y cuatro vocales nombrados por el Ministro de Gobierno, se trataba de siete miembros, todos nombrados por el Poder Ejecutivo.

La Dirección General de Instrucción Pública contaba con amplias facultades, excediendo las que José Pedro Varela había propuesto en el Proyecto de Ley para la Comisión Nacional de Educación. De este modo, la Dirección Nacional de Instrucción Pública se atribuía **la dirección de la Instrucción Primaria en toda la República**; la administración y dirección de la Escuela Normal del Estado; el nombramiento y la destitución de los maestros y proponer al Gobierno la destitución de los Inspectores Departamentales, en los casos que fuera necesario; adoptar una serie de libros de textos que deberían ser utilizados en todas las escuelas públicas; adoptar una serie de libros adecuados para las bibliotecas populares y escolares; fundar o suscribirse a un periódico exclusivamente dedicado a la educación y darle la circulación que creía conveniente; nombrar uno de sus miembros para integrar la presidencia de los exámenes de los aspirantes al título de maestros del Estado cada cuatro meses; y finalmente conceder diplomas a los que resultaran aprobados. En síntesis, se trataba de una estructura educativa totalmente centralizadora, monopolizadora y controladora.

De acuerdo al Proyecto de Ley (art. 11), el Inspector Nacional de Educación se transformaría en un orientador pedagógico, su función no sería la de supervisar o fiscalizar, sino por el contrario, sería un propulsor de la educación, es decir, quien debía promover el avance, el progreso a nivel educativo. Debería encargarse de promover la reflexión y la discusión, por tanto, el progreso en materia educativa. Es interesante resaltar además que su papel no se limitaría a la teoría, sino que existiría una permanente retroalimentación entre teoría y práctica, dado que debería viajar por distintas partes del Estado (como mínimo dos veces al año), visitando las escuelas, a fin de conocer el estado de la educación en todo el país, pero a su vez, debería generar o producir conocimiento, ofreciendo material de estudio a los futuros maestros y realizar conferencias con los Inspectores Departamentales y Seccionales, con las Comisiones de Departamento y de Distrito.

Por otra parte, el Proyecto de Ley (arts. 20 - 23) establecía que en las ciudades o villas más importantes habría una Comisión Departamental de Educación

⁵ Decreto-Ley N.º 1.350 de 24 de agosto de 1877, extraído de "Obras de José Pedro Varela (I)" "La legislación escolar". Cámara de Representantes. p. 189. Subrayado nuestro.

compuesta por un miembro de la Junta Económico-Administrativa, designado por la misma, como Presidente, el Inspector Departamental de Educación y tres personas nombradas por la Junta Económico-Administrativa. Esta Comisión Departamental de Educación tendría deberes y atribuciones, tales como: nombrar a las Comisiones de Distrito en algunos casos; administrar; dirigir; formular los programas; y nombrar y destituir los maestros fijándoles el sueldo respectivo de los Colegios Departamentales o Escuelas de Enseñanza Secundaria.

Cabe destacar que el Inspector Departamental de Educación sería nombrado por las Comisiones de Distrito del respectivo Departamento (arts. 25 – 26 del Proyecto de Ley). Las atribuciones y deberes del Inspector Departamental respecto a lo pedagógico serían: visitar cada escuela del Departamento por lo menos una vez al año; convocar a todos los maestros de las escuelas públicas del Departamento a una convención (una vez cada seis meses); asegurar el uso en las escuelas públicas de los textos aprobados por la Comisión Nacional de Educación y no otros; presidir los Institutos Departamentales de maestros; presentar al Inspector de Educación un informe sobre el estado de la educación en el Departamento; distribuir y hacer distribuir todas las circulares, informes, leyes e instrucciones que le sean enviadas por el Inspector Nacional de Educación, por la Comisión Nacional de Educación o por la Comisión Departamental de Educación.

Del mismo modo, el Inspector Seccional de Educación (uno en cada Departamento) sería elegido por las Comisiones de Distrito de su respectiva Sección. Los Inspectores Seccionales de Educación de acuerdo al Proyecto de Ley (art. 31) deberían visitar por lo menos una vez al mes, todas las escuelas de su sección; convocar por lo menos una vez cada tres meses una reunión de maestros del Distrito para ocuparse de cuestiones relativas a la educación; enviar al Inspector Nacional de Educación y al Inspector Departamental un informe sobre el estado de la educación pública en su sección; enviar al Inspector Nacional de Educación y al Inspector Departamental un informe sobre todas las escuelas, colegios y establecimientos privados de educación.

Finalmente respecto a la descentralización y democratización cabe resaltar la conformación y las funciones de las Comisiones de Distrito. De acuerdo al Proyecto de Ley (arts. 32 – 33) cada año habría elecciones en cada Distrito Escolar a fin de nombrar una Comisión de Distrito (integrada por tres miembros). En cada pueblo se constituiría una Comisión de Distrito, elegida por voto popular de los habitantes del distrito que se encontraran habilitados para votar en las elecciones nacionales, incluidos extranjeros y mujeres que pagaran Contribución Directa o fueran jefes de familia. Los requisitos para integrar la Comisión eran: tener 21 años como mínimo, saber leer y escribir, y tener un tiempo mínimo de residencia en la zona, no importando el sexo.

Las Comisiones de Distrito (art. 48) poseían compromisos y atribuciones importantes, entre ellas, se hallaban las siguientes: nombrar y destituir los maestros y todos los empleados escolares del Distrito; fijar, aumentar y disminuir los sueldos y aplicar reglas y órdenes para el manejo de las escuelas del Distrito, estableciendo el programa de estudios, el horario; suspender a los alumnos declarados incorregibles; imponer y cobrar a los padres las multas autorizadas; alquilar, amueblar, reparar y/o construir las escuelas; fundar y mantener Jardines de Infantes o escuelas de párvulos; asegurar que los maestros llevaran un Registro Escolar, de acuerdo a los lineamientos del Inspector Nacional de Educación y que concurrieran a las convenciones de maestros; enviar al Inspector Seccional de Educación un informe sobre el estado de las escuelas del Distrito. De esta manera, en palabras de José Pedro Varela:

"El pueblo es, pues, en definitiva el que organiza la educación pública, quien la extiende o la limita, y quien resuelve todo lo que a ella se refiere: el Estado contribuye con su parte de renta y fija ciertos límites más bien que a la acción, a la inacción de las localidades. Más allá de cierto límite estas pueden obrar libremente; lo que no pueden es dejar de hacer, al menos, lo que es necesario para dar a todos los niños el minimum de instrucción declarado obligatorio por el Estado. Cada localidad entiende y obra, pues, en cosa propia: sabe lo que la escuela le cuesta y los beneficios que le produce, y está en aptitud de juzgar por sí misma de las mejoras que le conviene introducir y de los esfuerzos que puede y quiere realizar".⁶

A partir del análisis de la situación crítica que se vive en ese momento en relación a la educación pública, Varela expresa:

"Observando cómo se organizan y se sostienen actualmente las escuelas públicas, es fácil comprender por qué el pueblo las mira con indiferencia y poco se preocupa de su estado. En primer lugar, la escuela pública, en sus condiciones actuales, sólo sirve a las clases pobres de la sociedad; su programa, sus condiciones y sus medios son demasiado estrechos para que puedan satisfacer las aspiraciones naturales de las clases pudientes: éstas educan sus hijos en la escuela privada, pagando caro para recibir una educación muy deficiente, aunque superior a la de las escuelas públicas. (...). Por otra

⁶ Varela, José Pedro. "Obras de José Pedro Varela" (I) "La legislación escolar". Cámara de Representantes. Cap. XI. p. 106. Subrayado nuestro.

*parte, las clases pudientes, que son, en general, las más ilustradas y las que mayores esfuerzos podrían realizar a favor de la educación, ¿para qué se esforzarían en mejorar las condiciones de la escuela pública si a ella no concurren ni concurrirán sus hijos? (...). Por otra parte, ¿quién ignora que es entre nosotros materia de todos los días, el andar escatimando la instrucción, y sobre todo la buena instrucción, a los niños, para ahorrar algunos centésimos o algunos pesos? (...). **En sus condiciones actuales está muerta, pues, la escuela pública, es hoy la escuela de los pobres y no tendrá vida mientras no sea la escuela común, la escuela de todos**".⁷*

En este contexto, Varela sostiene que la descentralización promovería o propiciaría la participación activa de toda la población para el sostenimiento y el desarrollo de la educación pública en el país, comprendiendo dentro de esta, la participación de las clases medias y altas, que hasta el momento no se habían interesado por enviar a sus hijos a las escuelas públicas, por tanto, ignoraban el estado de las instituciones escolares y de la educación en general.

De acuerdo a lo expuesto en el Proyecto de Ley propuesto por José Pedro Varela, existiría una estructura educativa descentralizada, democrática y participativa, donde las autoridades centrales tendrían fundamentalmente una función de coordinación general, y donde los programas escolares no constituirían una unidad homogénea y uniforme, sino por el contrario, los mismos serían elaborados (respetando un tronco común de contenidos) por cada distrito, adecuándose por tanto, a las necesidades, características y particularidades de cada zona, dado que en palabras de José Pedro Varela:

"Cada localidad tiene su fisonomía propia, sus exigencias peculiares, que sólo pueden apreciarse bien, juzgando sobre el terreno, por los habitantes de la misma localidad. (...) cada localidad en el desarrollo de la vida social, tiene sus exigencias de detalle que le son peculiares, y que es difícil, si no imposible, que sean bien apreciadas en todo el alcance o importancia que cada una les presta, por otro que por uno mismo. Y si esto es exacto, ¿cómo podrá una administración

⁷ Varela, José Pedro. "Obras de José Pedro Varela" (I) "La legislación escolar". Cámara de Representantes. Cap. XI. pp. 106 - 107. Subrayado nuestro.

*centralizada, por activa e inteligente que sea, dar satisfacción a todas esas múltiples y complicadas exigencias de detalle?*⁸

Cabe mencionar que las Autoridades Locales no fueron admitidas por el Decreto-ley de 1877, este estableció dos autoridades nacionales (Dirección General; Inspector Nacional) y dos autoridades departamentales (Inspectores y Comisiones Departamentales).

Finalmente, en relación a una de las funciones de las Comisiones de Distrito, específicamente, la facultad de las mismas para suspender niños declarados incorregibles, Varela explica en el Cap. XVII de su obra "La legislación escolar" que consideró conveniente modificar "la expulsión" de los alumnos declarados incorregibles por "la suspensión temporal" de los mismos, dado que:

expulsar "(...) al niño de la escuela equivale a condenarlo a la ignorancia, y condenar a la ignorancia al niño que es declarado incorregible, es decir, que demuestra mal carácter, contumaz y hábitos inveterados de mal hacer, es condenarlo a que, cuando hombre, sea vicioso y probablemente criminal. Precisamente sobre los niños malos, es que más necesario se hace ejercer activamente la acción regeneradora de la educación: y, a nuestro juicio, la buena doctrina sería aquella que aconsejase en vez de expulsar al niño incorregible, redoblar los esfuerzos para corregirlo".

Con respecto a la obligatoriedad de la educación, es posible afirmar, que en el Proyecto de Ley presentado por Varela, se establece la obligatoriedad del aprender para todos los niños y niñas de 5 a 15 años, mientras que en el Decreto-ley de 1877 se establece la obligatoriedad de la enseñanza, sin ninguna especificación en torno a la edad de los escolares.

Podría pensarse que la "obligatoriedad del aprender" no es lo mismo que la "obligatoriedad de la enseñanza". El Proyecto de ley establece la obligatoriedad de aprender, por lo menos, las lecciones de Lectura, Escritura, Ortografía, Composición, Aritmética, Principios Generales de Moral y Religión Natural, Elementos de Historia Nacional, Constitución de la República, Fisiología e Higiene y Ejercicios físicos o gimnasia de salón (art. 57).

En este caso, la diferencia entre el Proyecto presentado por Varela y el Decreto-ley, radica en los términos utilizados para referirse a la obligatoriedad de la educación. Por un lado, el Decreto-ley establece:

⁸ Varela, José Pedro. "Obras de José Pedro Varela" (I) "La legislación escolar". Cámara de Representantes. Cap. VIII pp. 79 - 80.

*"En las ciudades, villas, pueblos y distritos rurales donde existan escuelas, en relación a las necesidades de la población **es obligatoria la enseñanza.**"⁹*

Por otro lado, el Proyecto de Ley establecía

*"**Es obligatorio** para todos los niños y niñas de 5 a 15 años de edad **el aprender** (...)." ¹⁰*

Tal vez con la intención de colocar el énfasis en la actividad del niño, lo que condice con la concepción de la educación y del niño expresada por Varela en "La educación del pueblo". En este sentido, al hablar de los principios de educación primaria, Varela sostiene:

*"(...) hacer que cada ejercicio o lección, sea activo, vivo, interesante, aún hasta el entusiasmo, y detenerse antes de que se agote el vigor o desaparezca el interés. ¡Cuán fatal, y por desgracia cuán comúnmente, sufren nuestras escuelas por la violación de esa ley! Los ejercicios se hacen fatigosos y estériles por falta de interés."¹¹ En este marco, señala además, "En las escuelas alemanas, según Horacio Mann, no vio nunca un maestro sentado. **Todo era vida, energía, actividad, progreso, movimiento.**"¹²*

Es interesante observar, a su vez, la sanción dispuesta en el Proyecto de Ley para aquellos que no respeten la obligatoriedad, se trata de una sanción considerable, en el primer caso, una multa y en caso de reincidencia, se llegaría a la suspensión de los derechos políticos por dos años.

En el Decreto-ley, aunque resulte paradójico, parecerían existir causas justificadas para no cumplir con la obligatoriedad de la educación, dado que establece, que aquel que no cumpla con el principio de obligatoriedad sin presentar una causa legal o justificada, será sancionado mediante una multa, aumentando el costo de la multa en caso de reincidencia, vale aclarar que se trata de multas más accesibles que las estipuladas por el Proyecto de Ley y, no existiría en caso de renuencia, ningún tipo de suspensión de derechos políticos.

⁹ Decreto-ley de 1877. Art. 20.

¹⁰ Proyecto de Ley de Educación Común. Art. 62

¹¹ Varela, José Pedro. Obras pedagógicas. "La educación del pueblo" Tomo I. Biblioteca Artigas. Colección de Clásicos Uruguayos. Volumen 49. Montevideo, 1964. Cap. XVII p. 170.

¹² Varela, José Pedro. Obras pedagógicas. "La educación del pueblo". Tomo I. p. 171. Subrayado nuestro.

De lo anterior se desprende que en el Decreto-ley no existe gran preocupación por el cumplimiento de la obligatoriedad de la educación. Por el contrario, en el Proyecto de Ley se observa la obsesión de Varela por la educación de toda la población, por la educación común, es decir, por la educación igualmente difundida a todos. Por esta razón, con vehemencia sostiene:

"La intervención del poder público es indispensable para dar al pueblo los medios de instruirse. Así lo confirma el hecho constante de que, allí donde el poder público se ha abstenido de dar educación al pueblo, éste ha vegetado en la ignorancia. (...). Pero, ¿basta que el Estado tenga abierta la escuela para todos los niños, y dé a todos los medios de educarse, dejándolos en libertad de no hacerlo si sus padres o tutores son bastante abandonados, o bastante criminales, para privarlos de educación?, o por el contrario, ¿debe ser obligatoria la adquisición de aquellos conocimientos indispensables para el ejercicio de la ciudadanía? (...). Por nuestra parte, creemos que sólo un deplorable error, un mal entendido liberalismo y un desconocimiento de los derechos del menor y de las conveniencias de la sociedad, pueden rechazar el principio de la instrucción obligatoria."¹³

Cabe resaltar que el principio de obligatoriedad representa una innovación sumamente relevante en relación a los fines del Estado en la época. Para defender el principio de obligatoriedad, Varela se basa fundamentalmente en los siguientes argumentos: sostiene que la libertad del hombre (y sobre todo el hombre en sociedad) no es ilimitada, afirmando por tanto, que la libertad propia tiene un límite infranqueable, la libertad ajena. A su vez, afirma:

"Si el Estado exige ciertas condiciones para el ejercicio de la ciudadanía, que sólo pueden adquirirse por medio de la educación, el padre que priva a su hijo de esa educación, comete un abuso, que el poder público debe reprimir, por una parte, en defensa de los derechos del menor, que son desconocidos, por otra, en salvaguarda de la sociedad que es atacada en sus fundamentos, con la conservación y propagación de la ignorancia".¹⁴

Hay que destacar, por tanto, el carácter progresista de las ideas varelianas en el marco de una sociedad como la nuestra, en el siglo XIX, donde una minoría concebía a la obligatoriedad como principio imprescindible para el logro del

¹³ Varela, José Pedro. Obras pedagógicas. "La educación del pueblo". Tomo I. Cap. IX. pp. 82-83.

¹⁴ Varela, José Pedro. Obras pedagógicas. "La educación del pueblo". Tomo I. Cap. IX. p. 83.

desarrollo y progreso cultural del pueblo. Por el contrario, para la concepción liberal ortodoxa predominante o hegemónica de la época, la intervención estatal en la educación de la población, es decir, la obligatoriedad de la enseñanza, significaba una injerencia absurda por parte del Estado en la vida de los individuos.

Como vemos, desde el planteo vareliano existe la "intención" de trascender la concepción liberal de un Estado tan solo "juez y gendarme", para pasar a un Estado preocupado además, por las clases más desfavorecidas, creándose para ello diversas instituciones, hallándose entre ellas las escuelas primarias. De acuerdo a esta nueva concepción estatal, los distintos servicios se hallarían en manos del Estado, dado que comienza a predominar la idea de que servicios públicos tan esenciales no podían permanecer en manos de particulares que buscaban su propio beneficio, sino que debían depender del Estado, como organismo representativo de la sociedad. Es durante el siglo XIX que existirá una mayor preocupación por la enseñanza de las clases populares, desarrollándose por tanto, la creación de los Sistemas Nacionales de Enseñanza.

La perspectiva vareliana afirma:

"(...) la educación se propone desarrollar en el individuo las fuerzas físicas, morales e intelectuales, en el sentido de la mayor felicidad y del mayor bien posibles; (...)." ¹⁵

En el marco de los países democráticos y republicanos, la institución escolar debe propender a la formación del ciudadano, a fin de que este adquiera los conocimientos indispensables para el uso consciente de sus derechos y la práctica razonada de sus deberes, constituyendo la instrucción gratuita y obligatoria, el medio o instrumento mediante el cual el Estado pretenderá alcanzar ese fin superior. En este contexto, Varela sostiene que al tratarse de la escuela pública, abierta a los niños de diversas creencias, y encargada de perseguir no un fin religioso, sino un fin social, lo más conveniente y justo sería el establecimiento de la escuela laica. En palabras de Varela:

"La escuela laica responde fielmente al principio de la separación de la Iglesia y del Estado" ¹⁶

En este marco, el Estado es una institución política y no una institución religiosa, su función consiste en garantizar las personas y las propiedades, asegurando la justicia. Varela plantea que la escuela, establecida por el Estado laico debe ser laica como él. La educación que ofrece y exige el Estado no busca afiliar al niño a una comunión religiosa determinada, o incorporar a los niños a un partido político específico, sino que debe preparar al niño para la vida adulta, para la vida del ciudadano.

Frente a la posibilidad de aceptar la enseñanza dogmática en la escuela, Varela se pregunta en su obra "La educación del pueblo":

¹⁵ Varela, José Pedro. Obras pedagógicas. "La educación del pueblo". Tomo I. Cap. XI. p. 96.

¹⁶ Varela, José Pedro. Obras pedagógicas. "La educación del pueblo". Tomo I. Cap. XI. p. 97.

*"¿Qué se hace con los niños cuyos padres pertenecen a otras comunidades religiosas que la dominante? ¿Se les excluye de la escuela, y, en consecuencia, se les obliga a conservarse en la ignorancia, privándolos así, por ministerio de la ley, de la herencia de sabiduría que corresponde a todos los hombres, atacando el derecho sagrado del menor, y creando una amenaza constante para el orden social con la propagación de la ignorancia? ¿O bien se obliga al niño a concurrir a la escuela, y a recibir en ella una instrucción religiosa contraria a las creencias de sus padres, violando así la libertad de conciencia? En ambos casos la solución es contraria a los principios de la democracia y a los fines de la sociedad. **Allí donde las creencias religiosas se imponen, por medio de la fuerza, donde se mutila la conciencia, privándola de su augusta libertad de juzgar y decidir por sí misma, la democracia es imposible y el orden social se encuentra alterado fundamentalmente.** Para las sociedades modernas es ya un principio indiscutible que la imposición, la fuerza, sólo crean instituciones de vida efímera: **no son estables y permanentes sino las instituciones que tienen por base el respeto de la personalidad humana, en su triple naturaleza física, intelectual y moral**".¹⁷*

Finalmente en el plano de la educación religiosa, en el Proyecto de Ley de Educación Común (art. 59), se atribuye a la Comisión de Distrito la facultad de establecer en las escuelas del Distrito la enseñanza de la Religión Católica o del Catecismo Católico, siempre y cuando, la enseñanza religiosa no haga descuidar la enseñanza de las materias establecidas en el art. 57 del Proyecto.

El Proyecto de Ley de Educación Común, determina además, que solo podría dictarse la Religión Católica fuera de las horas de clase, antes de comenzar o después de concluir el horario escolar, siempre que un padre solicitara por escrito a la Comisión de Distrito que la religión católica fuera excluida de la escuela.

Cabe aclarar, que en caso de que la Comisión de Distrito no cumpliera con lo dispuesto, el Proyecto de Ley presentado por Varela, establecía que el padre que hubiese solicitado la supresión de la enseñanza de la Religión Católica, podría apelar ante el Inspector Seccional de Educación. En caso de que este no se encargara, el padre podría apelar ante el Inspector Departamental de Educación, y

¹⁷ Varela, José Pedro. Obras pedagógicas. "La educación del pueblo". Tomo I. Cap. XI. p. 99. Subrayado nuestro.

en el supuesto caso de que tampoco se escuchara su petición, podría apelar ante el Inspector Nacional de Educación, quién debería exigir a las autoridades inferiores que cumplieran con lo dispuesto por la ley. Si el Inspector Nacional no cumpliera con lo estipulado, podría llegar a ser destituido por la Asamblea Nacional, ante quien podría apelar en última instancia el padre cuyos derechos hubiesen sido desconocidos.

Si bien el Proyecto de Ley no establecía la laicidad, buscaba afirmar el respeto a los disidentes, dado que establecía expresamente que no podría obligarse a ningún niño a asistir a la enseñanza de la Religión Católica contra la voluntad o sin el consentimiento de sus padres o tutores.

De esta manera, Varela buscaba evitar grandes resistencias en los católicos para el establecimiento del sistema de educación común, pero por sobre todo, buscaba la puesta en práctica de una Ley de Educación Común, es decir, la verdadera puesta en práctica de una ley de educación para toda la población, y no como había sucedido con Proyectos anteriores, como el de Agustín de Vedia (1873), en el cual se establecía (Art. 74) que no se enseñaría religión positiva alguna en las escuelas públicas sostenidas por el Estado, lo que derivó en profundas resistencias al Proyecto y por consiguiente en su silenciamiento y olvido.

En este contexto, Varela sostiene:

*"Para nosotros, y no nos cansaremos de repetirlo, la ley no puede ajustarse estrictamente a los principios teóricos que profesa el que la redacta o aquellos que la sancionan; tiene, para ser eficaz, posible y realizable, que tomar también en cuenta, el estado de la sociedad para la cual se legisla y los hechos que en ella se producen. **Antes de que la escuela laica, en su expresión genuina, sea la escuela pública legal, es necesario que se forme en la conciencia del pueblo el convencimiento de que la escuela debe ser laica**".¹⁸*

Es evidente el respeto por el pueblo, dado que no impone sus principios teóricos, opta por adecuarse a la sociedad en la que vive, pero tendiendo a su transformación para el logro de una verdadera democracia, donde exista una población instruida, donde se respeten las libertades, entre ellas, la libertad de conciencia. Varela opta por darle tiempo al proceso que realizará el pueblo, para que sea este mismo quien elija la escuela laica. De alguna manera, sostiene que establecer a través de las leyes una escuela laica, constituiría una imposición de determinadas doctrinas u opiniones que no tienen sus raíces en la sociedad

¹⁸ Varela, José Pedro. "Obras de José Pedro Varela" (I). "La legislación escolar". Cámara de Representantes. Cap. XVII. p. 167.

uruguaya, por esta razón, considera que la enseñanza dogmática en la escuela es una cuestión que debe ser resuelta por el pueblo. Varela se muestra, a su vez, sumamente observador, práctico y ubicado en el contexto socio-cultural para el cual intenta crear un Proyecto de Educación Común. En este sentido, en el Cap. XVII de su obra "La legislación escolar" expresa:

"Reconocemos, pues, que el artículo 59 no se ajusta a la buena doctrina con respecto a la organización teórica de la escuela pública, pero creemos que sirve para dar satisfacción, hasta donde es posible, a las aspiraciones, en nuestro juicio individual equivocadas, de la mayoría de nuestro país; y lo conceptuamos como indispensable para hacer posible actualmente, en la práctica, el sistema de educación común que desenvuelve nuestro proyecto de ley".

Finalmente, contrariamente a lo que establecía el Proyecto de Ley, el Decreto-ley de 1877 establecía la obligatoriedad de la educación religiosa, exceptuándose a los alumnos que profesaran otras religiones y cuyos padres o tutores se opusieran a que la recibieran.

Respecto a la gratuidad de la enseñanza, podría pensarse, en una primera instancia, que no existen grandes diferencias entre el Proyecto de Ley y el Decreto-ley. Según Ágapo Palomeque, la gratuidad de la enseñanza oficial primaria fue tradicional en nuestro país desde sus orígenes pre-constitucionales. El propio Varela sostiene:

"No hay para qué discutir largamente la cuestión de la gratuidad de la educación pública, ya que, entre nosotros, es un principio generalmente reconocido y convertido en ley. Las escuelas públicas, sostenidas por el Estado, en la República Oriental, son todas gratuitas: a este respecto estamos, pues, en el buen terreno".¹⁹

Sin embargo, podría afirmarse, que existe en el Proyecto presentado por Varela una verdadera apuesta a la educación pública, a la educación común, es decir, a la educación igualmente difundida a todos, y esto no se visualiza en el Decreto-ley. En el Proyecto de Ley se establece:

"La escuela pública será gratuita en todos su grados. Serán admitidos en ella todos los niños y niñas que tengan de

¹⁹ Varela, José Pedro. Obras pedagógicas. "La educación del pueblo". Tomo I. Cap. X. p. 93.

5 a 15 años de edad, salvo las excepciones establecidas en el artículo 66".²⁰

Como vemos, desde el Proyecto de Ley de Educación Común, se promueve la existencia de una única escuela para todos los sectores sociales, para la totalidad de la población sin exclusiones. De esta manera, se promueve una verdadera integración social, la escuela aparece como generadora o promotora de la igualdad. Varela menciona, más exactamente, defiende la igualdad, concepto que ha desaparecido en la actualidad.

En palabras de Reina Reyes:

"Mucho más que un simple corolario de la obligatoriedad es la gratuidad. Al reclamarla, Varela adjudica al Estado una función que contraría los principios del Estado liberal, individualista, del siglo pasado, requiriéndole una acción efectiva para modificar la estructura de una sociedad de clases".²¹

Varela alega que no necesariamente obligatoriedad y gratuidad deben marchar juntas, ya que podría establecerse, como sucedía en otros países, la obligación de la educación pero imponerse el pago del servicio educativo. Sin embargo, este autor es partidario de establecer la obligatoriedad de la educación en el marco de una sociedad que la haga posible, es decir, declarando y efectivamente ofreciendo la gratuidad de la enseñanza, como medio para lograr el cumplimiento de la instrucción obligatoria. En este contexto, en su obra "La educación del pueblo", sostiene:

"Para que el sentimiento de la igualdad democrática se robustezca en el pueblo, no basta decretarla en las leyes: es necesario hacer que penetre en las costumbres, que viva, como incontestable verdad, en el espíritu de todos: que oponga a la tendencia natural de las clases a separarse, a las aspiraciones de la posición y de la fortuna a crearse, una forma especial, la barrera insalvable del hábito contraído y de la creencia arraigada. Sólo la escuela gratuita puede

²⁰ Proyecto de Ley de Educación Común. Art. 61.

²¹ Reyes, Reina. "Defensa del derecho a la educación", en "Varela 19 de marzo de 1967". Colección Herencia Cultural Uruguaya. Montevideo, 1967. Edición del Departamento Editorial de la Unión del Magisterio de Montevideo, p. 8. Subrayado nuestro.

desempeñar con éxito esa función igualitaria, indispensable para la vida regular de las democracias".

"Gratuita para todos, abierta a todos, recibiendo en sus bancos niños de todas las clases y de todos los cultos, hace olvidar las disensiones sociales, amortigua las animosidades religiosas, destruye las preocupaciones y las antipatías, e inspira a cada uno el amor de la patria común y el respeto por las instituciones libres. (...)"

"Los que una vez se han encontrado juntos en los bancos de una escuela, en la que eran iguales, a la que concurrían usando de un mismo derecho, se acostumbran fácilmente a considerarse iguales, a no reconocer más diferencias que las que resultan de las aptitudes y las virtudes de cada uno: y así, la escuela gratuita es el más poderoso instrumento para la práctica de la igualdad democrática".²²

En el Decreto-ley, por el contrario, no parecería haber intención de fomentar o promover la creación de una única escuela para todas las clases o sectores sociales. Desde la letra misma del Decreto-ley se desprende la idea de separación o división entre escuelas públicas y privadas. En este sentido, el art. 13 establece:

"La instrucción primaria es pública, o privada: es pública la que se costea y establece en las escuelas del Estado; es privada, la que se dé en los colegios particulares o no costeados por el Estado".²³

Por otra parte, respecto a los Programas y materias de estudio, cabe mencionar, en primer lugar, que si bien a primera vista podría parecernos más vasto, amplio y/o desarrollado el Programa de estudios estipulado por el Decreto-ley de 1877, no debemos olvidar que en el Proyecto de Ley presentado por Varela, basado en la descentralización y democratización, se crean Comisiones de Distrito y se concede a las mismas, la facultad de ampliar libremente el programa de estudios de las escuelas públicas, respetando como se mencionó anteriormente, una serie de materias comunes a todas las escuelas públicas (detalladas en el art. 57). De modo, que el programa escolar se adecua a las características, particularidades y/o peculiaridades del contexto en el cual se enmarca la institución escolar. Por tanto, el plan de estudios en el caso del Proyecto de Ley no constituye una entidad

²² Varela, José Pedro. "La educación del pueblo". Tomo I. Obras pedagógicas. Cap. X pp. 94 - 95. Subrayado nuestro.

²³ Decreto-ley de 1877. Art. 13.

cerrada y acabada, sino por el contrario, un curriculum flexible, abierto a nuevas materias y/o contenidos, y además, contextualizado.

El Decreto-ley, que elimina las Comisiones de Distrito, confiere la facultad de distribuir (únicamente distribuir) las materias que conforman el plan de estudios a la Dirección General de Instrucción Pública.

Por otra parte, podría pensarse, que en el Decreto-ley subyace una concepción androcéntrica, hegemónica, que tiende a la reproducción de las desigualdades de género y a la dominación masculina, desde el momento que se incorporan "*labores de uso común, manejo de la máquina de coser y corte*" en las escuelas de niñas.

Por el contrario, en el Proyecto de Ley presentado por Varela no se incorporan al plan de estudios, "labores de uso común" o tareas específicas "para las niñas". En este terreno, Varela es sumamente avanzado para su sociedad y su época, dado que considera que la educación de la mujer en la sociedad del siglo XIX es reducida y mediocre. En este marco, afirma:

*"Es un hecho por todos sabido que, salvo contadas excepciones, la educación de la mujer entre nosotros está reducida al aprendizaje de la lectura, escritura y cuentas, todo de la manera más imperfecta: agrégase a esto la costura, y en algunos casos, ciertas sencillas labores manuales. (...) Cuando la ley suprema de la sociedad moderna es el trabajo, privándola de la educación necesaria, se hace de la mujer un instrumento inútil, un ser incapaz de trabajar. **Aquellas ocupaciones en que el hombre se emplea, y que requieren sólo el ejercicio de las fuerzas físicas, le están vedadas por nuestras costumbres y tal vez por su constitución: y las ocupaciones, los oficios y las carreras que exigen conocimientos, por elementales que sean, no pueden desempeñarlos puesto que no se le da la educación necesaria**".²⁴*

En otro orden de cosas, una modificación importante que propone Varela en el programa escolar de las escuelas públicas es la incorporación de ejercicios físicos o gimnasia de salón, que afortunadamente se mantiene en el Decreto-ley de 1877. Varios textos de José Pedro Varela refieren a la importancia de la educación física en la escuela, relacionándola íntimamente con el perfeccionamiento moral y con el logro de un mejor aprendizaje. Resulta sumamente interesante el planteo de Varela al respecto, dado que establece una clara conexión entre fortaleza física y valores

²⁴ Varela, José Pedro. "La educación del pueblo" Tomo II. Obras pedagógicas. Cap. XLI p. 210. Subrayado nuestro.

éticos para fundamentar la importancia de los ejercicios físicos en la institución escolar. En definitiva, plantea que la fuerza moral, el valor moral se sustenta en la fortaleza física, en el valor físico. Ambos marchan juntos. Se es capaz de defender determinados principios, si se posee el valor y la constitución física adecuados para poder pelear por ellos. En palabras del autor:

"Dar a los niños cierto grado de fuerza corporal, debiera ser uno de los fines importantes de la educación, no sólo por la utilidad que ofrecen para las ocupaciones en que muchos hombres pasan su vida, sino también porque sirve de poderoso auxilio para el desarrollo intelectual y moral. Excitando los buenos impulsos de los niños, debiéramos darles la mayor fuerza posible, moral y física, para seguirlos. Todo niño debiera sentirse capaz de resistir la injusticia que por una fuerza superior pretendiese imponérsele. Nada desmoraliza más, que la tiranía ejercida por los mayores sobre los niños más pequeños de la escuela; muchos buenos impulsos son ahogados en el corazón del niño por no tener el valor físico para seguirlos. Si hacemos que un niño tenga todo el vigor que su edad y su constitución le permitan, tendrá el valor necesario para hacer frente a una fuerza mayor que pretenda imponérsele. Es el valor y no la fuerza el que nos asegura el respeto de los demás.

Pero, aun sin esto, nadie desconoce la influencia que ejerce nuestra trama física sobre nuestra parte intelectual y moral, por más que se discuta la mayor o menor extensión de esa influencia. Rara vez la elevación de ideas, la robustez de pensamientos, la bondad, la dulzura, la nobleza, se albergan en cuerpos débiles y enfermizos".²⁵

De alguna manera, Varela sostiene que el desarrollo intelectual se halla ligado al perfeccionamiento físico. La ejercitación corporal favorece también el desarrollo intelectual; los hábitos del cuerpo y la exactitud de los movimientos, se transfieren a los hábitos de la mente y a la exactitud del razonamiento.

Otra de las modificaciones que propone Varela en el programa escolar de las escuelas públicas es la incorporación de "Fisiología e higiene", que también se mantiene en el Decreto-ley de 1877.

²⁵ Varela, José Pedro. Obras pedagógicas. "La educación de pueblo". Tomo I. Cap. XIV. pp. 153 – 154.

Cabe aclarar, que si bien el Decreto-ley incorpora asignaturas al plan de estudios de educación primaria, que no aparecen en el Proyecto de Ley presentado por Varela, muchas de estas disciplinas habían sido propuestas por la Sociedad de Amigos de la Educación Popular (1869) y por el propio Varela en su libro "La educación del pueblo" (1874). Este es el caso de "Lecciones sobre objetos", "Física e Historia natural", "Música vocal", "Álgebra y geometría" – "Teneduría de libros" – "Cálculo mercantil"; estas tres últimas estarían comprendidas en las Ciencias exactas, que anteriormente propuso el Programa de la Sociedad de Amigos de la Educación Popular.

Las Lecciones sobre objetos constituyen una innovación importante respecto a los procedimientos de enseñanza, dado que hasta el momento la instrucción se limitaba a enseñar a leer y contar, no por procedimientos que permitiesen pensar a los alumnos, sino simplemente por repetición mecánica. Básicamente las lecciones sobre objetos permitían el aprendizaje a través de la observación, manipulación y descripción en forma metódica de los materiales del mundo exterior tanto orgánicos como inorgánicos. Las mismas cobraron relevancia debido a que:

*"Los colores, la forma y las partes prominentes de los objetos es lo que primero fija la atención de los niños y lo que más despierta su interés. Ver y tocar, es el anhelo constante de los niños. Es sólo por medio de los sentidos que se sienten impresionados, (...). La vida intelectual de los niños está principalmente en las sensaciones, y así el estado intelectual de la primera infancia exige objetos sensibles para poner la mente en actividad".*²⁶

Del mismo modo, las ciencias naturales o Filosofía natural y las ciencias exactas constituyen innovaciones propuestas, en primer lugar, por el Programa de la Sociedad de Amigos de la Educación Popular.

Resulta sumamente interesante y actual, la fundamentación que realiza Varela sobre la importancia de la enseñanza de las Ciencias Naturales o "Filosofía natural" en la escuela, dado que establece una estrecha relación entre el aprendizaje escolar y la vida diaria. En este sentido, Varela sostiene:

"Relacionándose con hechos que se producen, siempre, en torno nuestro, y que se ofrecen así a los niños como a los hombres, presentando problemas que despiertan el más vivo interés y estimulan activamente el pensamiento, los

²⁶ Varela, José Pedro. "La educación del pueblo" Tomo I. Cap. XIV p. 141. Para la implementación de las Lecciones sobre Objetos, la Sociedad de Amigos de la Educación Popular siguió especialmente a Calkins, autor de la obra "Manual de Lecciones sobre Objetos".

conocimientos que brinda el estudio de la filosofía natural son de diaria aplicación en la vida, (...). En los juegos de los niños, cuando corren, saltan, nadan, se caen, cantan, gritan, en todo cuanto ven y cuanto hacen, va envuelto algún principio de filosofía natural, y una vez que se les dirige a la observación de esos problemas, ellos se les presentan a cada paso, vívidos e interesantes, estimulando sus observaciones y poniendo en actividad su pensamiento, aun en medio de sus juegos más ruidosos y más alegres. Sea, pues, por el interés que despierta, por la disciplina que da, o por los conocimientos que trae consigo, la filosofía natural es uno de los estudios más útiles en la escuela primaria".²⁷

En relación a la designación de maestros, la diferencia esencial entre el Proyecto de Ley y el Decreto-ley radicaba fundamentalmente en el órgano encargado de nombrar y destituir a los maestros. Así, en el Proyecto de Ley, las Comisiones de Distrito (elegidas por voto popular) serían las encargadas de nombrar y destituir a los maestros y a los empleados escolares del Distrito, y fijar y disminuir los sueldos de los maestros y empleados.

En el Decreto-ley de 1877, como se mencionó anteriormente, no existían dichas Comisiones de Distrito (el Decreto-ley elimina las Comisiones de Distrito), por lo que nombrar y destituir a los maestros le competía a la Dirección General de Instrucción Pública, que como vimos, poseía el monopolio, es decir, la superintendencia exclusiva y absoluta sobre todas las autoridades escolares del país (art. 7º, apartado 3º). Como vemos, las diferencias en la designación de maestros responden a diferencias o contrastes profundos en la concepción de un sistema educativo, lo que pone en evidencia diferencias a nivel filosófico, social, político, entre otros.

Si bien pudimos observar que en el Proyecto de Ley, la Comisión de Distrito era la encargada de nombrar y destituir a los maestros, esto no significaba que dicha resolución fuese inapelable. En caso de destitución de un maestro por incapacidad, incompetencia o violación de las reglas (art. 73), el maestro tendría derecho de apelar ante el Inspector Seccional de Educación, y en caso de que este considerara que la remoción fue realizada sin causa legítima, el maestro destituido podría volver a la escuela y continuar trabajando hasta la finalización del contrato.

En el plano de lo axiológico, el Proyecto de Ley presentado por Varela, en el art. 75 establecía:

²⁷ Varela, José Pedro. "La educación del pueblo". Tomo I. Cap. XIV p. 145.

*"Es deber de todos los maestros tratar de imprimir hondamente en el espíritu y en el corazón de sus discípulos los principios y sentimientos de moralidad, justicia, verdad y patriotismo: enseñarles a huir de la pereza, de la mentira y de la profanación; **instruirlos en los principios del gobierno libre y formarlos en la comprensión verdadera de los derechos, los deberes y la dignidad de la ciudadanía oriental**".*

Una vez más, es posible comprobar que algunos tópicos, como la educación en valores, fueron pensados y propuestos en un Proyecto de Ley de Educación Común, pero lamentablemente, descartados en el Decreto-ley de 1877.

Otros elementos destacables en el Proyecto de Ley, presentado por Varela, serían las Bibliotecas Escolares y Populares de Distrito (arts. 82 - 88). Las mismas constituirían una institución fundamental a la hora de elevar la conciencia y la instrucción del pueblo, por esta razón cobraban relevancia en el Proyecto, otorgándose a estas un 5% de la cantidad que el Estado destinaba a la educación (específicamente lo destinado para el sostenimiento de las Escuelas del Departamento). A su vez los Tesoreros de Distrito deberían destinar para las Bibliotecas Escolares y Populares un 5% de lo que recibían las escuelas por concepto de contribuciones locales. La Comisión de Distrito sería la encargada de la vigilancia y dirección en las Bibliotecas Escolares y Populares de Distrito, nombrando al maestro u otro empleado para que actuara como Bibliotecario, e informando anualmente además, al Inspector Nacional sobre el estado de la Biblioteca, entre otras tareas.

La Comisión Nacional de Educación se encargaría de realizar una lista de libros adecuados, excluyendo libros de secta o dogmáticos, y dictando reglas generales para el gobierno y administración de las Bibliotecas Escolares y Populares de Distrito.

En el Decreto-ley de Educación Común, las Bibliotecas Escolares y Populares no parecerían tener relevancia, dado que se les otorgaba tan sólo un 1% de lo destinado por el Estado a la Instrucción Pública en cada Departamento. Además como no existiría una Comisión Nacional de Educación, sería la Dirección General de Instrucción Pública, el órgano monopólico encargado de ejercer el control y la dirección en dichas Bibliotecas.

En este sentido, Varela señala en su libro "La educación del pueblo":

"(...) ¿qué modificaciones sufriría en pocos años el estado intelectual de la América del Sur, hoy tan atrasada con respecto al grado de civilización y de adelanto en que se

encuentran otros pueblos de la Tierra? El establecimiento de bibliotecas populares, continuando la obra de la escuela, y haciendo posible la publicación en castellano de las obras más importantes que llaman la atención del pueblo, rompería la valla que detiene el progreso intelectual de la gran mayoría de nuestras poblaciones, y pondría en actividad fuerzas ingentes que se esterilizan hoy en la inacción de la ignorancia".²⁸

Por otra parte, el Proyecto de Ley, de acuerdo a las Disposiciones Generales (art. 99), establecía que en todo Distrito donde se encontraran seis o más adultos que solicitaran a la Comisión de Distrito el establecimiento de una escuela nocturna, la Comisión de Distrito debería encargarse de resolver dicha cuestión. Debería derivar a un maestro de la escuela pública u otro autorizado a dictar una clase nocturna, por lo menos tres días en la semana con una duración de una hora como mínimo, debiendo enseñar las materias estipuladas en el art. 57 del Proyecto de Ley. A dicha clase podrían concurrir todos los que voluntariamente desearan hacerlo, siendo mayores de 16 años de edad y residentes en el Distrito. Lamentablemente este artículo no aparece en el Decreto-ley de 1877 y uno podría preguntarse ¿cómo podría elevarse el nivel cultural y educativo de la población si la mayoría es analfabeta y no todos se encuentran en edad escolar? De aquí se deduce fácilmente que la finalidad de este Decreto-ley no era exactamente la educación, concebida, como la entendía Varela, ("desarrollar en el individuo las fuerzas físicas, morales e intelectuales, en el sentido de la mayor felicidad..."), es decir, como una formación integral del individuo.

Finalmente, en el Proyecto de Ley (art. 89) se instituía el modo a través del cual deberían formarse las Rentas Generales de Educación. Se destinaría para la educación pública el 2 por mil de Contribución Directa, el 10% del valor de todas las tierras públicas que se vendieran en adelante; de las herencias por intestados que correspondieran al Estado; de las multas que se impusieran por cualquier autoridad judicial o policial; del producto de los diplomas de maestros; de las cantidades que en adelante pudieran destinarse a la educación pública, ya sea por leyes especiales o por donaciones particulares.

Finalmente, cabe señalar que en el Decreto-ley de 1877, no aparece ningún artículo en relación a las Rentas Generales de Educación, por el contrario, se eliminó toda referencia a los recursos económicos para la educación, lo que condujo a que los mismos se hallaran supeditados a lo que se estableciera en los presupuestos generales de gastos, siendo por tanto, totalmente restringidos.

²⁸ Varela, José Pedro. "La educación del pueblo". Tomo II. Obras pedagógicas. Cap. XXXVI. pp. 132 - 133.

Referencias bibliográficas:

- Nahum, Benjamín (1998): *Manual de Historia del Uruguay 1830 -1903*. Tomo I. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- Reyes, Reina (1967): "Defensa del derecho a la educación", en *Varela 19 de marzo de 1967*. Colección Herencia Cultural Uruguaya. Montevideo, Edición del Departamento Editorial de la Unión del Magisterio de Montevideo.
- Varela, José Pedro (1874): *La Educación del Pueblo*. Tomos I y II. Obras Pedagógicas. Biblioteca Artigas. Montevideo, Colección de Clásicos Uruguayos. Volumen 49, 1964.
- Varela, José Pedro (1876): *La Legislación Escolar*. Obras de José Pedro Varela (I). Con biografías de Manuel Herrero y Espinosa y Francisco Antonio Berra. Cámara de Representantes. República Oriental del Uruguay, Ed. Salamandra. Febrero 1989.

