



MINISTERIO DE EDUCACION Y JUSTICIA

LEY 1.420

CENTENARIO DE SU PROMULGACION

BUENOS AIRES

1984

LEY 1.420

CENTENARIO DE SU PROMULGACION

Estudio preliminar del Profesor
Gregorio Weinberg por gentileza
del Centro Editor de América
Latina.

ESTUDIO SOBRE LA LEY 1420

La promulgación de la ley 1420 constituyó la culminación de un complejo proceso histórico, como resultado del cual aparecían triunfando, y abriéndose paso, las ideas democráticas y liberales que pueden percibirse debajo de todos los esfuerzos de integración del país y modernización de sus instituciones. Las etapas anteriores a su aprobación: el brillante debate parlamentario que la precedió; la amplia participación de la prensa en la discusión que apasionó la opinión pública; los antecedentes legales que la explican; los certámenes pedagógicos que se anticiparon en señalar la necesidad de una legislación orgánica en la materia; las condiciones imperantes en el país, puestas de relieve por las estadísticas, como así también las razones esgrimidas en el seno del Congreso, demuestran la profunda coherencia de la misma, su identificación con la mejor tradición del país; y sobre todo, que no es fruto de improvisación —decenios de prédica sarmientina la prepararon— y que su aprobación no obedeció a combinaciones políticas momentáneas, como han sugerido alguna vez sus detractores. Su texto tampoco ha envejecido en el sentido que pretenden sus críticos más hostiles. Desde luego que la ilustración y el patriotismo de sus redactores no sufriría mengua alguna si la misma fuese repensada y actualizada en sus detalles. Pero no es esto lo que se discute; quienes la atacan dirigen sus dardos contra el espíritu mismo que la informa. Ciertamente es que durante los últimos años se han registrado sensibles retrocesos en materia de participación (tanto la establecida por esta ley como por otras que la complementan); que se han empobrecido en exceso los métodos; que se ha desnaturalizado muchas veces hasta la función docente, restándole todo incentivo a la carrera; que no se consti-

tuyó el tesoro y fondo permanente de las escuelas; que se ignoró y desvirtuó la inspiración democrática en el gobierno de los establecimientos y distritos; pero, ¿no son estos hechos atribuibles todos, precisamente a los hombres que adulteraron, casi siempre a sabiendas, el espíritu que inspiraba esta ley sabia y generosa? Y, factor importante que debe ser señalado desde un comienzo, el hecho de que el sensible empeoramiento de la educación primaria casi siempre haya coincidido con esfuerzos por restablecer, directa o subrepticamente, la enseñanza de la religión en las escuelas, sugiere, por lo menos, que no son el laicismo del sistema o la neutralidad de la escuela, los males más graves que la aquejaban. De todos modos, tratar de revivir aquella polémica —y en sus mismos términos— constituye un verdadero anacronismo que obstaculiza entender hoy las raíces de los verdaderos problemas contemporáneos.

II

TRADICION NACIONAL

No seguiremos paso a paso las vicisitudes de la educación primaria en nuestro país; tampoco nos proponemos historiar aquí el proceso ni señalar el sentido en que se desarrolló¹. Mas sí debemos señalar los antecedentes más directos, aquellos que permiten establecer la filiación ideológica de la ley 1420.

En la Argentina casi todos los avances en materia de educación respondieron a inspiración pública, y se han debido a la iniciativa de los hombres más esclarecidos, hondamente preocupados siempre por el bienestar general; de este modo respondían, cuando no se anticipaban, a las necesidades del desarrollo, concepto éste que el siglo pasado denominaba "progreso", si bien esta idea tenía entonces connotaciones mucho más restringidas.

Con todas las lógicas limitaciones que cabe esperar de la labor de gobierno dentro del período colonial, recordemos la obra del virrey Vértiz, representante de las ideas de la ilustración española. Ya cerca nuestro en todo sentido, tenemos en Manuel Belgrano el antecedente directo más notable de una concepción filosófica y

política de qué debe significar la educación en un Estado democrático, donde el pueblo —que pasa a ser fuente de toda soberanía— está llamado a desempeñar papel primordial en el manejo de la cosa pública. Además, tenía para él no sólo un sentido político y social, sino hasta económico cuando propiciaba la capacitación de hombres y mujeres para el desempeño de algunas tareas que requerían un mínimo de conocimientos y especialización.

“Uno de los principales medios que se deben adoptar a este fin —escribe Belgrano— son las escuelas gratuitas adonde pudiesen los infelices mandar a sus hijos sin tener que pagar cosa alguna por su instrucción, allí se les podría dictar buenas máximas e inspirarles amor al trabajo, pues en un pueblo donde no reine éste, decae el comercio y toma su lugar la miseria, las artes que producen la abundancia, que las multiplica después en recompensa, perecen, y todo, en una palabra, desaparece cuando se abandona la industria porque se cree que no es de utilidad alguna.”² Es de todos conocida la actividad del creador de la bandera cuando propicia, todavía durante el régimen español, el establecimiento de escuelas de dibujo, náutica, etc. Llegado el momento puso en práctica sus ideas: los 40.000 pesos que debió recibir como premio por sus triunfos en Tucumán y Salta los destinó a la fundación de cuatro escuelas primarias: Tarija, Jujuy, Tucumán y Santiago del Estero, cuyo reglamento redactó. Ya en otro lugar nos ocupamos de las influencias perceptibles en la formación del pensamiento belgraniano: fisiocracia, ilustración, liberalismo, son corrientes que le permiten irse pertrechando de un arsenal de ideas nuevas, con las que a su vez pudo enfrentar las del ya entonces tambaleante colonialismo, en el terreno político, económico y educacional. Si nos detuvimos sobre este punto es por considerarlo tan significativo, como que en el otro extremo de América, Hidalgo comparte sus mismas ideas, es decir, responde a las mismas influencias y actúa bajo los mismos estímulos. La labor de la Primera Junta, en particular la de Mariano Moreno, y la de la Asamblea del año 13 están por su inspiración dentro de esta misma línea.

Con Rivadavia alcanzamos otra etapa significativa; así, a través de una de sus más recordadas iniciativas, la aplicación del

“sistema de Lancaster”, percibimos la influencia directa de métodos novedosos, por entonces difundidos en Europa para desarrollar e intensificar la enseñanza primaria, a la que no era posible destinar los cuantiosos recursos que esa política exigía. Pero, probablemente, lo más importante sea su concepción orgánica del sistema educativo desde las escuelas de primeras letras hasta la Universidad que por entonces se organiza. Mantovani ha caracterizado la labor rivadaviana, señalando la trascendencia de sus aportaciones⁴. “El gobierno considerando la ignorancia como el primer enemigo de los pueblos, que desmoraliza y embrutece, ha multiplicado los establecimientos de primera educación en la ciudad y en las campañas.”⁵ Otra vez es el Estado quien toma la iniciativa, y esto en medio de toda clase de dificultades, las que traban e impiden la prosecución de una progresista obra de gobierno.

Para caracterizar el período de Rosas, baste para definirlo el hecho de que constituyó, lisa y llanamente, la negación más completa de los principios que informaron la prédica de un Belgrano o un Rivadavia. Se retaceó el otorgamiento de fondos del erario para el sostenimiento de la enseñanza. “Lo que debió ser una exclusión de las clases ricas de los beneficios de la instrucción gratuita primaria y universitaria se transformó, por imperio de las circunstancias, en una supresión total de la enseñanza a cargo del Estado”, escribe Antonino Salvadores⁶. El decreto del 26 de mayo de 1844 exigía, entre otros requisitos para impartir enseñanza privada, que se acreditase “virtud, moralidad ejemplar, profesión de fe católica, apostólica y romana, adhesión firme a la causa de la Confederación Nacional...”⁷. Todo esto revela un evidente retroceso, y no requiere mayores comentarios.

Si la labor de la época rosista no soporta comparación con la rivadaviana, cuando la enfrentamos con la posterior sarmientina, la diferencia se hace harto chocante; un abismo las separa. Porque el autor de *Facundo* parece un iluminado, un obseso por la educación popular; veía la solución de todos los problemas en esta fórmula mágica: “educar al soberano”. Tratando de caracterizarla hemos escrito en otra ocasión⁸: La prédica constante de su vida consistió en exigir —en todos los tonos y en todas las circuns-

tancias, desde la tribuna parlamentaria, desde la prensa, desde el gobierno provincial o nacional, desde los cargos diplomáticos, a través de su correspondencia privada y oficial, como así también con su consejo respaldado en la enorme autoridad moral e intelectual que tanto llegó a gravitar en el país— para su época y su posteridad una escuela popular, democrática, gratuita, laica, con rentas propias y autónomas, programas científicos y racionales de acuerdo a los intereses de la Nación, y de su pueblo, al que deseaba vincular directa y estrechamente al manejo de la misma. Nada más lejos de su pensamiento que los enormes y pesados mecanismos burocráticos . . . , carentes de personalidad, de política educativa definida y clara, sin cuerpos de doctrina coherente . . . , donde la iniciativa no tiene razón de ser, o más todavía, donde las inquietudes carecen de sentido o son contraproducentes para el ascenso, deseo que sublimiza las aspiraciones en el proceso de burocratización.

Si para simplificar los términos y subrayar el contraste, por un lado ponemos los nombres, las obras y las realizaciones de Belgrano, Rivadavia y Sarmiento —que hemos tratado de caracterizar quizás demasiado escuetamente—, y por el otro la época colonial y el período rosista, enfrentamos una disyuntiva terminante. Para los primeros, el Estado, ejerciendo derechos inherentes a la soberanía en un régimen democrático, velando activamente por el mejoramiento de las instituciones, propiciando el ascenso del nivel cultural de toda la población, asume su responsabilidad en materia educativa; los otros se desentienden de esta tarea, de modo que se llega a una escuela excluyente e intolerante, deshabitada por el espíritu crítico y contraproducente para el desarrollo de la personalidad del educador y del educando.

III

ANTECEDENTES DEL DEBATE

No puede ser propósito nuestro historiar en detalle los antecedentes de la sanción de la ley 1420; pero tampoco podemos desentendernos de los más directos y significativos.

Al convertirse Buenos Aires en Capital de la República en 1880, la provincia cedió a la Nación las escuelas ubicadas dentro de su jurisdicción. (Acuerdo del 12 de enero de 1881; ratificado por decreto del Poder Ejecutivo Nacional de nueve días después.) Su régimen queda determinado por el decreto del 27 de enero del mismo año, cuyo carácter provisorio es evidente: "interín el Honorable Congreso provee por una ley especial a la Educación común en el Territorio de la Capital, continuarán vigentes en ella las instituciones escolares de la Provincia, con las modificaciones que establece el presente decreto". Es decir, continuaba rigiendo la ley provincial de 1875 que, entre otras cláusulas, ya contemplaba la obligatoriedad y gratuidad de la educación primaria, convirtiéndose de este modo en un claro antecedente de la legislación posterior, y el aporte no siempre ha sido reconocido como corresponde. Al mismo tiempo se creaba el Consejo Nacional de Educación, y el 1 de febrero es designado Superintendente de Escuelas del distrito federal, D. Domingo Faustino Sarmiento, quien hasta pocos días antes era Director General de Escuelas de la provincia de Buenos Aires.

Dejemos ahora de lado estos decretos y designaciones administrativas para ocuparnos de otro significativo antecedente, doctrinario esta vez.

En vísperas de la Exposición Continental de la Industria que debía realizarse en la flamante Capital, y por sugestión de Sarmiento, el Poder Ejecutivo Nacional convocó un "Congreso de profesores y personas competentes para tratar en conferencias y en discusiones pedagógicas, cuestiones relativas a la enseñanza y a la educación popular". El decreto correspondiente lleva fecha 2 de diciembre de 1881 y está firmado por el presidente Julio A. Roca; lo refrenda el ministro Manuel Dídimo Pizarro. Su artículo 2º fijaba el programa de los trabajos: "1º) Estado de la educación común en la República y causas que obstan a su desarrollo, independientemente de la extensión del territorio y de la densidad de la población. 2º) Medios prácticos y eficaces de remover las causas retardatrices, impulsando el progreso de la educación. 3º) Acción e influencia de los poderes políticos en su desenvolvimiento, y el que en la educación les corresponde con arreglo a la Constitución.

49) Estudios de la legislación vigente en materia de educación común y su reforma”⁹.

Ausentes de la Capital tanto el presidente Roca como su ministro Wilde, la solemne sesión de apertura —que tuvo lugar el 10 de abril— fue presidida por el vicepresidente de la Nación en ejercicio, D. Francisco B. Madero, y con la asistencia del ministro de Relaciones Exteriores, interino de Justicia, Culto e Instrucción Pública, doctor Victorino de la Plaza. Presidía el Congreso, Onésimo Leguizamón, y concurrieron alrededor de 250 delegados, entre ellos prestigiosos representantes de países extranjeros; la extensa y elocuente nómina abarca una serie de personalidades y estudiosos preocupados por el vital problema; si tuviésemos que dar una idea de sus asistentes mencionaríamos dos nombres, para elegir entre los jóvenes y casi en los extremos del alfabeto: Leandro N. Alem y Estanislao S. Zeballos.

Lamentablemente no podemos detenernos en los interesantes debates que allí tuvieron lugar, aunque podemos anticipar que las ponencias y las dicusiones en torno a las mismas alcanzaron gran altura; y su conocimiento conserva sugestiva actualidad.

Veamos siquiera sucintamente los títulos de las disertaciones más importantes: “Sistemas rentísticos escolares más convenientes para la Nación y para las Provincias”, a cargo del profesor José M. Torres, director de la Escuela Normal de Paraná, cuya labor pedagógica sigue considerándose ejemplar. (*Monitor*, ed. cit., págs. 7-19.) Paul Groussac, nombre indisolublemente ligado a nuestra historia intelectual, director más tarde de la Biblioteca Nacional, disertó sobre “El estado actual de la educación primaria en la República Argentina; sus causas, sus remedios”. (*Ibid.*, págs. 22-47.) Con su habitual causticidad afirmó, entre otras cosas: “La situación probable es la siguiente: sobre una población infantil de 560.000 niños, no concurren eficazmente a la escuela sino unos 80.000: la séptima parte. La República Argentina está, pues, en la situación de un padre de siete hijos que educa a uno solo rudimentariamente y deja a los otros seis en la más floreciente ignorancia”. (*Ibid.*, pág. 28.) Y añade Groussac más adelante: “El tipo general de la casa-escuela de provincia, en las que he recorrido,

es el siguiente: un espacioso cuerto, a veces blanqueado, techo de paja (rara vez de teja), piso de ladrillo o el mismo suelo... He visto escuelas sin mesas, y hasta sin la mitad de los bancos necesarios; la mayor parte de los discípulos estaban agazapados en el suelo, en *cucillas*, como se dice en esta tierra... Y eso era triste". (*Ibid.*, pág. 31.) Luego de señalar los distintos aspectos y necesidades informa Groussac: "Seis niños que no van a la escuela por uno que va; una casa-escuela en buenas condiciones por cuatro que no son sino cabañas cerradas al aire y abiertas a la lluvia, sin ajuar escolar, ni aun útiles de clase; igual proporción de maestros inteligentes y buenos, y otros que son ignorantes o desprovistos de toda práctica activa de moralidad, y no leen cuatro libros en su vida, ni escriben cuatro cartas en el año; todos esos elementos no constituyen, ciertamente, un cuadro consolador". (*Ibid.*, pág. 34).

Sin detenernos en el comentario o en la glosa de las disertaciones, recordemos algunas más; doctor Nicanor Larrain: "Legislación vigente en materia de educación común"; Raúl Legout: "Sistema de educación más adecuado a las aptitudes intelectuales e instituciones que nos rigen"; José Posse: "Instrucción obligatoria"; Wenceslao Escalante: "Educación de la voluntad"; doctor José Terry: "Educación de los sordomudos"; doctor Telémaco Susini: "Higiene escolar"; etc. Las prolongadas sesiones —se habían previsto 10 días y se prolongaron durante 25— culminaron en cierto modo con los incidentes que suscitaron las discusiones sobre la enseñanza de la religión. Como es lógico, la opinión pública y la prensa en general participaron muy activamente en este certamen que en su hora apasionó a todo el país.

Las importantes conclusiones a las que arribó el Congreso Pedagógico son tanto más significativas cuanto que pueden considerarse un antecedente directo de la ley 1420, e inspiraron muchos de sus principales enunciados¹⁰. Su texto completo está dividido en siete capítulos, el primero de los cuales versa "Sobre difusión de la enseñanza primaria", y cuyo apartado inicial afirma: a) "La enseñanza de las escuelas comunes debe ser enteramente gratuita"; el b) "La ley debe establecer en principio un

minimum de instrucción obligatoria para los niños de seis a catorce años de edad". Entre otros temas, contempla este capítulo la enseñanza en los distritos rurales y la educación de adultos en cuarteles, fábricas, establecimientos agropecuarios, etcétera.

El capítulo II, "Sobre principios generales de la educación del pueblo, y de la organización e higiene escolares", señala entre otras consideraciones de no menor importancia, que: "Los sistemas de educación pública deben responder a un propósito nacional en armonía con las instituciones de cada país"; el *minimum* obligatorio: "Idioma nacional, Geografía nacional, Historia nacional, Instrucción Cívica con arreglo al régimen político de cada país". Se propicia la enseñanza mixta, se suprimen los premios y se destierran los castigos aflictivos y humillantes. "No se permitirá que el número de grados o clases exceda al de maestros y salones". Las escuelas deberán tener muebles, útiles y los elementos suficientes para impartir la enseñanza. Contempla, además, las condiciones que deberán tener los edificios y se declara obligatoria, la vacunación y revacunación. (Siquiera incidentalmente digamos que muchos han considerado que en la desaparición de la viruela puede verse una consecuencia directa de esta sabia medida higiénica.)

El capítulo III, "Sobre el régimen económico, dirección y administración de las escuelas comunes" propicia: "La base de un buen régimen económico para la organización y prosperidad de la educación común es la dotación de rentas propias y suficientes que constituyan su patrimonio inviolable, administrado por los funcionarios responsables de la educación común". Los capítulos siguientes son: IV, "Sobre organización y dotación del personal docente"; V, "Sobre programas de enseñanza y principios de su distribución en las escuelas comunes"; VI, "Sobre métodos de enseñanza y sus aplicaciones genéticas"; VII, "Sobre educación de sordomudos".

La sobresaliente importancia del Congreso Pedagógico tiene un valor muy superior al de ser un antecedente histórico de la sanción de la mencionada ley 1420; merecería, por consiguiente, una prolija reedición.

Por otra parte también podríamos traer a colación una serie de referencias a antecedentes extranjeros, pero ello indudablemente requeriría un espacio del cual hoy carecemos. Limetémonos, por tanto, a mencionar sólo uno de singular interés. Nos referimos a los intensos debates, registrados en Francia, en torno a la gratuidad, la obligatoriedad y la neutralidad de la escuela pública, los que culminaron con la sanción de las leyes del 16 de junio de 1881 y del 28 de marzo de 1882, cuyo gran inspirador fue Jules Ferry; esta legislación dejó huellas perdurables más allá de las fronteras de su propio país. Y como es lógico, entre nosotros aquella polémica alcanzó un eco sobresaliente y reconocible.

IV

EL DEBATE PARLAMENTARIO

Con fecha 8 de octubre de 1881, la Cámara de Senadores de la Nación dio su aprobación al mencionado decreto del 28 de enero. La Cámara joven, en cambio, más sensible quizás a las necesidades del momento e importancia del problema, no se limitó a dar su asentimiento; procedió a un estudio prolongado y su comisión de Culto e Instrucción Pública produjo despacho el 9 de junio de 1883. El histórico debate tuvo comienzo el 4 de julio al considerar la Cámara de Diputados aquel despacho.¹¹

Pero para tener una idea más precisa del momento, recordemos que el periodismo de la época contribuyó a interesar aun más en el apasionante asunto a muy amplios sectores de la opinión pública. Así, el 5 de julio, Mitre, en *La Nación*, publicó un importante editorial, y que por ser característica de la posición adoptada por los sectores liberales, reproducimos íntegramente; tres días después aparece otro: "La cuestión religiosa en el Congreso", y el 14, "Simulacro de batalla parlamentaria". Las crónicas de *El Nacional* estaban firmadas por Ignotus; un importante editorial del mismo diario, del 9 de julio, lo suscribe Domingo Faustino Sarmiento.

El órgano católico más caracterizado del momento es *La Unión*, y al que aparecen vinculados los nombres de Goyena, Achá-

val Rodríguez, Navarro Viola, Estrada, y otros. De la serie de artículos aparecidos en días sucesivos del mismo mes de julio reproducimos algunos títulos por ser reveladores del tono y vehemencia con que defendían su causa: del 1º, «La Nación» ante la conciencia pública»; del 3, «Agentes y propósitos»; del 4, «La escuela obligatoria y laica», donde leemos frases como éstas, muestras de un estilo y una época: «Se empeñan en dar una ley impía... Se empeñan en dar una ley tiránica», juicio este último emitido sobre la obligatoriedad de la enseñanza; del 4, «Educación de las masas»; del 5, «El Aguila y el murciélago»; del 6, «El carbonarismo de «La Nación»» y «En el pantano»; del 7, «Oportuna e inoportunamente», «Los disidentes y los liberales» y «La paz y la lucha»; del 8, «La familia y la escuela» y «La escuela religiosa»; del 11, «Comedia liberal» y «La filosofía de Sarmiento»; del 12, «El discurso del Dr. Leguizamón» y «Sarmientada»; del 14, «Espíritu de la escuela»; del 15, «El discurso del Dr. Wilde» y «Debates en el Congreso»; del 18, «La fórmula liberal» y «Resistencia»; del 20, «La ley nefanda y la apostasía» y «Transacciones»; del 21, «Los residuos»; del 22, «Sustraendos», etcétera.

Buenos Aires vivía horas de tensión; la expectativa iba en aumento a medida que se desarrollaba el debate parlamentario que comenzó, como dijimos, el 4 de julio.

Miembro informante de la Comisión de Culto e Instrucción Pública fue el diputado Demaría, cuyo informe (págs. 12 a 18) carece de relieve doctrinario, pues los problemas están apenas planteados, y muchos de cuyos puntos fundamentales son imprecisamente definidos: «No innovar» parece haber sido el criterio orientador de «este importante proyecto de ley».

A continuación hace uso de la palabra Onésimo Leguizamón (págs. 18 a 36), quien expresa su incredulidad en la eficacia de leyes que se reduzcan a declaraciones de conveniencia; hay que legislar, afirma, sobre los aspectos esenciales. Por ello se pregunta si el Congreso tiene facultades para hacerlo en materia de educación con alcance nacional; su opinión es negativa sobre este punto. El Estado moderno, que no es una teocracia ni una monarquía, sino una democracia, está obligado, a su entender, a su entender, a dirigirse con

carácter exclusivo la educación y ésta debe orientarse en el sentido de sus instituciones. Además para O. Leguizamón la educación debe revestir un carácter obligatorio y gratuito ("si no fuese obligatoria, el *deber* de la educación existiría al lado del *derecho* de la ignorancia, y esto es más que una contradicción palmaria, es un absurdo"), carácter gradual, higiénico.

En cuanto a las exigencias se refiere, expresa Leguizamón: "El proyecto exige ciertas calidades para el maestro oficial, y las omite para el maestro particular.

"El proyecto ha establecido únicamente una obligación: la enseñanza dentro de cierta edad. Esa obligación puede hacerse efectiva hasta en el hogar de los padres, que a veces se confunde con el santuario misterioso de la conciencia.

"Hasta allí puede ir, según el proyecto, la acción de la autoridad, para verificar los grados de inteligencia desarrollada que existen en el niño.

"Pero la escuela particular queda exenta y libre de toda vigilancia.

"En la escuela particular pueden defraudarse todos los principios de la ley. En la escuela particular puede enseñarse dentro de un límite muy diminuto: como se quiera, por quien se quiera, y en las condiciones que se quiera.

"El proyecto en discusión procura asegurar la enseñanza de la verdad en la escuela pública, y deja en libertad para que se enseñe la mentira en la escuela particular. El proyecto en discusión prescribe, como alimento necesario, una cantidad determinada de conocimientos morales e intelectuales en la escuela pública; y deja completa libertad para que se suministre el veneno en la escuela privada."

Continuó luego Leguizamón exponiendo sus puntos de vista acerca de la estabilidad y retiro de los maestros, inspección de las escuelas y formación del Tesoro. Pasó luego a uno de los puntos decisivos del debate: la enseñanza religiosa que, para él, era inconstitucional, puesto que, por estar incluida en el mínimo obligatorio, dicha obligación alcanzaría aun "al hogar privado de los padres".

Completa su pensamiento afirmando categóricamente: "Si la Constitución argentina es tolerante, la escuela tiene que ser necesariamente tolerante. Si la Constitución ha proclamado la libertad más absoluta de conciencia para los ciudadanos, la escuela no puede venir a alterar los principios de la Constitución, borrándolos en la práctica, y a hacer obligatoria la enseñanza de una religión determinada en esa escuela a que concurren los hijos de todos los habitantes y a que tienen derecho de concurrir, porque contribuyen con su peculio a sufragar la existencia de la escuela".

La consideración de este aspecto llevó a Leguizamón al análisis de las diversas y complejas facetas del mismo, como el contrasentido que significa, en su opinión, la enseñanza de un credo determinado en un país de inmigración, y a considerar las condiciones de incompatibilidad moral en que se hallarían los maestros que no pertenecen a la religión oficializada, cuando la Constitución exige como único requisito la idoneidad.

La vigorosa intervención termina afirmando: "No es entonces la escuela sin Dios lo que quiere el partido liberal de la Cámara. Los que piensan como yo, los que me hacen el honor de acompañarme en la cuestión que nos ocupa, dejan a Dios donde se encuentra; donde debe estar: *en todas partes*, según la verdadera noción de su omnipresencia".

Al oponerse, como se opone, al proyecto de la Comisión, anuncia la presentación de un nuevo proyecto de ley.

En la sesión del día siguiente, 6 de julio, se prosigue la consideración de la orden del día y hace uso de la palabra el diputado Goyena (págs. 37 a 47), quien, luego de "encarecer la gravedad de la cuestión que debate en estos momentos la Honorable Cámara", entra directamente al análisis de la enseñanza religiosa en el proyecto, por juzgarlo uno de sus puntos esenciales. Para Goyena nuestra Constitución, sin dejar de ser tolerante, es la de un pueblo católico: "La Constitución Argentina empieza invocando el nombre de Dios, fuente de toda verdad y de toda justicia; la Constitución Argentina establece que el primer magistrado de la República debe ser católico; la Constitución Argentina establece que el Gobierno Nacional, que las autoridades públicas sostendrán el culto católico, apostólico, romano; la Constitución Argentina establece que se promueva la conversión al catolicismo, de aque-

lla parte de la población que no se halla todavía civilizada; la Constitución Argentina establece relaciones entre los poderes públicos y la Iglesia Católica". Analiza Goyena estos y otros aspectos para concluir que no puede concebirse que "haya un Estado sin Dios". que no puede "decirse que el Estado deba ser neutro, deba ser prescindente en cuanto a la religión; y esta palabra *neutro*, esta palabra *prescindente*, es un eufemismo, para evitar la palabra directa, genuina, la palabra precisa y terrible —¡ateo!".

Luego del aporte elocuente de Goyena habló Lagos García (págs. 47 a 65), para refutar las apreciaciones de aquél sobre los preceptos constitucionales, y analizó en particular qué debe entenderse por "sostener el culto" y sus antecedentes históricos. Señala su punto de vista según el cual "la libertad de conciencia" que asegura enfáticamente nuestra Constitución está reñida con la doctrina católica, tal cual aparece en la encíclica de Gregorio XVI y el *Syllabus*. La brillante exposición enfoca otros aspectos y señala esta aparente paradoja: que la enseñanza de la religión —que se impartirá en las escuelas por horror al ateísmo— condena al ateísmo a los millares de niños cuyos padres tienen otra religión. Y subraya que una política consecuente llevaría a la Iglesia a tener directa ingerencia en las designaciones del personal docente, formulación de programas, intervención en los exámenes y elección de textos. De aquí que se manifiesta por la escuela neutral.

El diputado Achával Rodríguez (págs. 65 a 78) defiende el proyecto inicial, como así también la enseñanza privada, pues a su juicio la hegemonía estatal constituye una suerte de censura previa, violatoria del derecho de "enseñar y aprender libremente".

Reanudóse el debate el 11 de julio haciendo uso de la palabra el diputado Civit. Como considera que el religioso es el punto esencial del debate rastrea los antecedentes históricos de las cláusulas constitucionales que, directa o indirectamente, han sido mencionadas. Hace una breve caracterización de la conquista y la colonización; expone la ideología de la emancipación y el enfrentamiento de las ideas religiosas y las liberales a través de las distintas etapas: Junta de 1810, Rivadavia y Rosas, para señalar que bajo la dictadura del último, despotismo y religión iban de la mano.

Refuta lo afirmado por Goyena, quien sostuvo la religiosidad de San Martín y Belgrano, afirmando de éste que era un católico regalista y no papista, y de aquél, que era masón. En nombre de la libertad de conciencia pide el rechazo del proyecto: "...Rechacémoslo, porque sin libertad de conciencia no hay libertad de pensar, no hay libertad política ni libertad social".

Goyena (págs. 96 a 123) replicó a Civit en sus apreciaciones sobre el espíritu religioso de nuestra historia, deteniéndose en particular sobre la época de Rosas, para afirmar que la educación religiosa salvó a la sociedad de la corrupción total. Su opinión es que el pueblo argentino se opone a las innovaciones del liberalismo. Luego el mismo Goyena trata de mostrar cómo los principios democráticos no se oponen a la doctrina católica, y en qué sentido deben interpretarse el *Syllabus* y las encíclicas *Mirari vos* y *Quanta cura*. Hace hincapié, por último, en el hecho de que "la escuela sin religión es la escuela sin moral" y que "no es posible una moral sin religión".

Al día siguiente, 12 de julio, Delfín Gallo (págs. 124 a 169), en una intervención elocuente al par que profunda, afirma que, en realidad, el debate gira en torno a cuestiones que no son solamente doctrinarias, pues la Iglesia desea obtener predominio, influencia. Que no es sólo cuestión de principios, intenta probarlo al señalar la distinta conducta adoptada según los países, y en relación a los puntos esenciales del debate según las circunstancias. Por ejemplo, acerca de "*La libertad de enseñanza*": "La doctrina de la Iglesia, la doctrina implantada por ella, donde quiera ha podido ejercer influencia decisiva en los gobiernos temporales, ha sido la siguiente: la enseñanza corresponde exclusivamente al clero". Para Gallo: "...El proyecto de la Comisión es contrario a la Constitución, es contrario a la libertad de conciencia, que está arriba de todas las constituciones del mundo, porque es un derecho de la humanidad; es contrario a la misión del Estado en materia de enseñanza, y es contrario aun a los intereses bien entendidos de la Iglesia". Y por lo que respecta a la libertad de enseñanza, tema siempre actual, manifestó, el mismo legislador: "...Pero aceptando las ideas de los señores diputados por Córdoba y Buenos Aires, de que no es conveniente, de que no prudente,

de que no es patriótico entregar al Estado el cuidado exclusivo de la enseñanza, yo les pregunto: ¿Cómo creéis un peligro el hecho de entregar al Estado la enseñanza de aquellos ramos de la ciencia que sólo se ocupa de las cosas temporales, y no encontráis peligro de ningún género en hacerlo depositario de la palabra divina, para que la trasmita como lo quiera al alma de los niños?"

ALVEAR, quien le sucede en el uso de la palabra, cree que los impugnadores del proyecto pretenden sustituir lo que ellos llaman "fanatismo religioso por lo que yo llamo fanatismo burocrático". Apoya por tanto el proyecto de ley presentado por la Comisión.

El 13 de julio interviene en el debate Eduardo Wilde, a la sazón ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública, quien comienza aclarando que no se siente incómodo por ser ministro de Culto e Instrucción Pública en un debate que gira en torno de la enseñanza de la religión en las escuelas. La sustancial disertación del autor de *Prometeo y Cía.* analiza las nociones de Estado, Iglesia, para concluir que en la época moderna ambos poderes están separados, y esto es precisamente lo que asegura la libertad de conciencia y de culto. La Iglesia, según Wilde, no acepta esta separación y trata de recuperar terreno a través de los distintos concordatos que firma.

Por otra parte, para el representante del Poder Ejecutivo hay contradicciones flagrantes entre la ciencia y la religión en la época moderna. Pero no se sigue de aquí para Wilde que el Estado deba repudiar la religión, sino establecer sobre un plano justo las relaciones entre la Iglesia y el Estado, "que se reconocen pero no se estorban". Con todo, el Estado tiene el derecho de "controlar" las actividades de la Iglesia, aclarando su jurisdicción.

Insiste en el análisis de los antecedentes históricos y de las cláusulas constitucionales. Como otros oradores que lo precedieron, se detiene sobre el inconveniente que la enseñanza de determinada religión pueda ocasionar a la libre afluencia de inmigrantes. Entra luego de lleno a estudiar el papel que tendría, en caso de ser aceptado el anteproyecto de la Comisión, la religión como un factor de división entre los niños, y la necesaria ingerencia que implica, por parte del clero, en la elección de maestros, programas,

etc. Estima que la moral es independiente de la religión, y que por lo tanto el Poder Ejecutivo comparte el criterio de "que no se consigne en la ley la enseñanza religiosa; por no mirar para atrás, como se ha dicho; por no dar, en una declaración oficial y en una sanción del Congreso, una prueba de atraso; por no decir, en fin: «Con la ley de educación y de una manera indirecta, cierro las puertas a la corriente de inmigrantes de cuya afluencia necesito para engrandecimiento de la Nación»".

Con las intervenciones, entre otros, de los diputados Demaría y Achával Rodríguez, finaliza la primera parte del debate con el rechazo del proyecto de ley presentado por la Comisión. Reinicióse la segunda con la discusión en particular del nuevo proyecto presentado esta vez por un grupo de diputados encabezados por Onésimo Leguizamón.

No ha sido propósito nuestro glosar en este prólogo todas las intervenciones; las ideas y las opiniones antes señaladas reflejan sucintamente los conceptos esenciales de ambos sectores, pero nuestro resumen, como es lógico, les restó toda elocuencia y redujo el ámbito de sus implicaciones. De aquí que no pretendamos antepo-nernos entre el lector curioso y avisado y el debate apasionante, tan denso como sugestivo.

Desde un punto de vista doctrinario poco interesan aquí los incidentes menudos de la discusión, como así tampoco las cuestiones de procedimiento que suscitó. Baste señalar, pues, que el proyecto de Leguizamón y otros, convirtiéndose en Ley 1420 el 8 de julio de 1884, y su promulgación lleva las firmas de Roca y Wilde. Cerrábase de este modo una de las páginas más brillantes de nuestros anales parlamentarios.

V

LA LEY 1420

Esta ley orgánica tuvo influencia decisiva en la formación de varias generaciones de argentinos; sus sabias y generosas previsiones han facilitado el mejoramiento del nivel cultural del país, en particular por la disminución sensible y permanente de los

índices de analfabetismo; o expresado de otro modo, por el incremento paulatino de los índices de escolaridad. Pero, como veremos en seguida, muchas de sus postulaciones esenciales han sido transgredidas tanto en su letra como en su espíritu; otras, en cambio, no tuvieron la aplicación prevista por los legisladores.

Por razones que son fáciles de comprender, la ley 1420 ha sido abusivamente identificada como "la ley de la enseñanza laica", lo que no sólo es incorrecto, sino se presta a equívocas y por momentos malintencionadas interpretaciones. Muchos de sus aspectos esenciales son prácticamente desconocidos por el gran público, lo que ha permitido, en muchos casos, desvirtuar su sentido y orientación sin que se advirtiese de inmediato la gravedad de la medida.

La estructura de la ley está lógicamente dividida en capítulos, el primero de los cuales se refiere a los "Principios generales sobre enseñanza pública en las escuelas primarias", y cuyos postulados esenciales quedan claramente expresados en los artículos 1º y 2º: "La escuela primaria tiene por único objeto favorecer y dirigir simultáneamente el desarrollo moral, intelectual y físico de todo niño de 6 a 14 años de edad". "La instrucción primaria debe ser *obligatoria, gratuita, gradual* y dada conforme a los preceptos de la higiene", principios éstos con los cuales entonces nos situamos entre los países de legislación más avanzada en la materia. El artículo 6º especifica: "El *mínimum* de instrucción obligatoria, comprende las siguientes materias: Lectura y Escritura; Aritmética . . . ; Geografía particular de la República y nociones de Geografía Universal; Historia particular de la República y nociones de Historia; Idioma Nacional; Moral y Urbanidad; nociones de Higiene; nociones de Ciencias Matemáticas, Físicas y Naturales; nociones de Dibujo y Música vocal; Gimnástica y conocimiento de la Constitución Nacional". El artículo 8º, el más discutido y el que provocó tan apasionantes debates, dice: "La enseñanza religiosa sólo podrá ser dada en las escuelas públicas por los ministros autorizados de los diferentes cultos, a los niños de su respectiva comunión, y antes o después de las horas de clase".

Como no podía ser de otra manera, dada la amplitud de criterios de los legisladores, distintos artículos se ocupan de los jardines

de infantes, educación para adultos, escuelas ambulantes (art. 11); de la edificación escolar (art. 13); propicia la escuela mixta (art. 10), etcétera.

El capítulo II enuncia normas claras y precisas sobre "Matrícula escolar, registro de asistencia, estadística en las escuelas y censo de la población escolar".

El III, "Personal docente", al salir al paso de la improvisación determina en su artículo 24: "Nadie puede ser director, subdirector, o ayudante de una escuela pública sin justificar previamente su capacidad técnica, moral y física para la enseñanza: en el primer caso, con diplomas o certificados expedidos por autoridad escolar competente del país; en el segundo, con testimonio que abone su conducta; en el tercero, con un informe facultativo que acredite no tener el candidato enfermedad orgánica o contagiosa capaz de inhabilitarlo para el magisterio". Disposiciones complementadas con los artículos 25 y 26 sobre los diplomas de maestros, los que podrán ser expedidos por escuelas normales nacionales o provinciales; y autorización de particulares para el ejercicio del cargo mientras el país carezca de un número suficiente de maestros. El artículo siguiente, 27, determina las obligaciones de los "encargados de la enseñanza en las escuelas públicas", y cuyo inciso 3º, por ejemplo, ha sido desvirtuado desde hace decenios: "A concurrir a las conferencias pedagógicas que, para el congreso del magisterio, establezca el Consejo Nacional de Educación". El 28 señala algunas conquistas: Prohíbe: 1º Recibir emolumento alguno de los padres, tutores o encargados de los niños que concurren a sus escuelas. 2º Ejercer dentro de la escuela o fuera de ella cualquier oficio, profesión o comercio que los inhabilite para cumplir asidua e imparcialmente las obligaciones del magisterio. 3º Imponer a los alumnos castigos corporales o afrentosos. 4º Acordar a los alumnos premios o recompensas especiales, no autorizados de antemano por el reglamento de las escuelas para casos determinados.

El capítulo IV, "Inspección técnica y administración de las escuelas", precisa las funciones de los inspectores y la organización de los distritos

El capítulo V, "Tesoro común de las escuelas - Fondo escolar permanente", es uno de los más importantes, y revela cuán clara era la visión de aquellos legisladores, que aspiraban a sustraer la enseñanza primaria de los vaivenes de la pequeña política y de las posibles arbitrariedades del poder administrador, y de este modo generar los *medios suficientes* para el manejo autónomo del Consejo Nacional de Educación. Los continuos avances, siempre en contra del espíritu de la ley 1420, impidieron la formación del "tesoro común de las escuelas", y desde luego del "fondo escolar permanente", que los legisladores consideraron entonces necesarios para el aseguramiento de la expansión de la educación primaria.

El análisis de cada uno de los incisos del artículo 44, que determina los rubros que "constituirán el tesoro común de las escuelas", nos llevaría muy lejos; y demasiado compleja y engorrosa sería la lista de las sucesivas, y casi nunca justificadas modificaciones introducidas, para limitar y cercenar los ingresos del Consejo Nacional de Educación. A título de ejemplo, veamos algunos:

El inciso 1º establece que al Consejo corresponde: "El veinte por ciento de la venta de tierras nacionales en los territorios y colonias de la Nación, siempre que no exceda el producido de doscientos mil pesos moneda nacional". La pérdida del tesoro de las escuelas, por incumplimiento de esta disposición, se estimaba ya, en 1916, en pesos 5.400.000¹²; piénsese a cuánto ascendería a la fecha.

El inciso 2º del mismo artículo, "El cincuenta por ciento de los intereses de los depósitos judiciales de la Capital", no ha sido cumplido por resolución del Directorio del Banco, dándose, como afirma con justicia R. M. Riviere, "el caso singular de que un acto administrativo e interno de una entidad modifique una disposición sustancial en el régimen financiero legal de otra repartición"¹³. Las pérdidas, como es de suponer, son muy cuantiosas, dada la magnitud que alcanzan los depósitos judiciales.

Idéntica arbitrariedad puede comprobarse con relación al inciso 5º, que destinaba "El quince por ciento de las entradas y rentas municipales" para el mismo fin. Razones de espacio nos impiden analizar aquí las sucesivas transgresiones, como aquella que redujo el 15 % al 8 % (ley 4558 del 17 de junio de 1905), porcentaje tan

teórico como el anterior, pues tampoco fue abonado. La deficiente redacción de la ley 9086 del 8 de julio de 1913, que deroga el inciso 5º del artículo 44, ha permitido que las municipalidades interpreten "que quedaban desligadas de la obligación de contribuir con el 15 % de sus entradas y rentas"¹⁴, tanto más cuanto que el artículo 8º de la misma ley estipula que "La Nación cubrirá anualmente, al sancionar el presupuesto del Consejo Nacional de Educación, el déficit que éste arroje". Las pérdidas provocadas al patrimonio escolar por la modificación del inciso 5º del artículo 44 son, y parece innecesario demostrarlo, cuantiosísimas.

Sobre "Dirección y administración de las escuelas públicas" trata el capítulo VI, donde se determina con precisión y claridad la competencia, funciones, composición, derechos y obligaciones del Consejo Nacional de Educación; allí, entre otras muchas y muy interesantes cláusulas que lamentablemente se dejaron de lado, interesa destacar el inciso 17º del artículo 57: "Establecer conferencias de maestros en los términos y condiciones que creyere convenientes, o reuniones de educacionistas": evidentemente los sucesivos gobiernos han preferido burocratizar al maestro, recortarle toda iniciativa, cercenar sus atribuciones, y desatender los cada vez más insustituibles cursos de perfeccionamiento. El inciso 19º del mismo artículo establece entre los deberes del Consejo, el de "Dirigir una publicación mensual de educación"; como es sabido, tampoco el valioso *Monitor de la Educación Común*, de tan honrosa trayectoria, pudo sustraerse a tanta obra de destrucción.

De las "Bibliotecas populares" se ocupa el capítulo VII; sus alcances han quedado reducidos por las proyecciones de la ley 419, conocida como de Bibliotecas Populares, de inspiración sarmientina.

"Escuelas y colegios particulares" es el tema del capítulo VIII, y una serie de disposiciones complementarias constituyen el capítulo IX y último.

VI

VICISITUDES DE LA LEY Y ACTUALIDAD DEL DEBATE

No hemos pretendido historiar la ley 1420, pero sí queremos destacar algunos hechos que, no por demasiado conocidos, puedan

omitirse. A partir de 1930, cuando el país se desvía de sus rumbos constitucionales, y los sucesivos gobiernos dejan de ser el reflejo de una auténtica expresión popular, los avances en contra del espíritu de la ley de que aquí nos ocupamos se tornan cada vez más perceptibles y van agravando la situación; funcionarios a quienes se confió la responsabilidad de defender un patrimonio institucional y una honrosa tradición, renegaron abiertamente de ésta y muchas veces a sabiendas fueron cómplices del cercenamiento de la autonomía de aquél; sentaron así los precedentes que más tarde permitirían el avasallamiento del Consejo Nacional de Educación y, por supuesto, de la ley 1420, proceso que, con diversas alternativas (sobre todo a partir del decreto-ley 18.411/43, ratificado por la ley 12.978) culminará con la sanción de la ley 22.221 de 1981 reglamentada por el decreto 2449 del mismo año que significó la desaparición del centenario Consejo Nacional de Educación al convertirlo, como Dirección Nacional de Educación Primaria, en una dependencia más del Ministerio de Cultura y Educación. Culminaba de este modo, como lo señala Héctor Félix Bravo, uno de los más serios estudiosos de la materia, el "proceso iniciado el año 1978 con la transferencia de los establecimientos de nivel primario y preprimario a las provincias (ley Nº 21.809) y la asignación de la prestación de similar servicio a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (ley Nº 21.810), aunque, prosigue el citado H. F. Bravo, "la transferencia a las provincias tiene sustento en el artículo 5º de la Constitución Nacional, puntal de nuestro federalismo". Cerrábase, o mejor dicho, pretendía clausurarse así, uno de los capítulos más brillantes de la historia de la cultura argentina, el de la ley 1420, que, como nadie podrá ponerlo hoy en duda, contribuyó como muy pocas otras leyes, a la nacionalización efectiva del país, que atravesaba, cuando se discutía su sanción, una profunda crisis de crecimiento y transformación, proceso al que contribuyó a dar un carácter francamente constructivo.

A un siglo de distancia podemos hoy decir que luego de tantas experiencias educativas, sobre todo las registradas durante las últimas décadas, inspiradas en concepciones elitistas o populistas, en confusos sectarismos ideológicos o estrechos criterios eficientistas, parece otra vez llegada la hora de reabrir un gran debate

nacional sobre la materia, y por lo que aquí nos importa, para redefinir qué debe entenderse hoy por educación popular que, lo venimos sosteniendo desde hace décadas, ya no debe confundirse con educación primaria.

Para evitar equívocos permítasenos insistir sobre este punto, capital a nuestro entender. La política sarmientina, y la de sus inmediatos seguidores, que hacía hincapie en la educación primaria era, cuando se formuló, esencialmente correcta; educación popular y educación primaria casi eran equivalentes; por lo demás estaban bien acordadas con las necesidades sentidas, las expuestas y los intentos de materializarlos por parte de aquella generación, como factor integrante de un proyecto orgánico de cambio radical para el país. Pero hoy no puede ser “formalmente” aceptada, por la sencilla razón de que nuestras aspiraciones y necesidades actuales tampoco pueden limitarse a conservar las pretéritas formas de participación política ni al mantenimiento de una estructura productiva primaria, sino que debe ser necesariamente secundaria y terciaria. De donde también sería contraproducente fijar como objetivo la educación primaria convirtiéndola en el eje de las preocupaciones e inversiones, planes y desvelos; tanto peor aún si lo proyectamos hacia el mañana. Y no sólo contraproducente; hasta nos atreveríamos a decir peligroso, pues la sola educación primaria —que ya no capacita en modo alguno para participar en los procesos políticos, sociales y económicos contemporáneos con las crecientes y diversificadas calificaciones que requiere— constituye sí un elemento que facilita la penetración sin el menor espíritu crítico ni protector, de los mensajes que transmiten los medios de comunicación de masas, y, a través de ellos, la imposición de pautas, hábitos, actitudes, vinculadas a otros niveles de consumo. En síntesis, empobrecedora: lo ayuda a consumir más, lo prepara, lo condiciona para ser un consumidor, y se despreocupa, o poco menos, de su condición de ciudadano activo o de productor. Los objetivos actuales de una correcta política educacional que tenga el coraje y la lucidez de formular una adecuada enseñanza popular deben apuntar al establecimiento de la obligatoriedad de la educación secundaria —lo que en modo alguno implica su imposición

de un día para otro, sino la prolongación enérgica y constante de dicha obligatoriedad, la que puede ser llevada hasta los 10 años como mínimo durante una primera etapa, y luego extendida paulatinamente. Por supuesto que la enseñanza media no es por sí sola una panacea; su concepción, sus planes, sus programas, las autoridades, pero sobre todo su personal docente deben estar capacitados para entender que no puede seguir predominando la idea del hombre abstracto del siglo XIX sino el hombre real, el nuestro, el del siglo XX ¹⁵.

Pero por mucha que sea la importancia que podamos atribuir al punto antes señalado; o a la trascendencia que la generación del '80 atribuyó al laicismo en sus formulaciones; o a la urgente necesidad de redefinir los vínculos entre el sistema educativo y el de los medios de comunicación de masas; o al ya impostergable requerimiento de fortalecer un auténtico federalismo y la consiguiente descentralización del gobierno de la enseñanza; o a la fecunda idea de la educación como inversión; o a la inaplazable exigencia de recuperar para los docentes el prestigio profesional que les asegure simultáneamente su efectiva participación en el proceso; o a la adopción de métodos más científicos que tampoco recaigan en ingenuas tecnolatrías; o al papel que se le asigne a la educación como factor de integración o modernización; o a la articulación entre los diferentes niveles y distintas jurisdicciones de la enseñanza; o al establecimiento de una constelación de valores que resguarden nuestra identidad cultural; o a tantos otros puntos de significativa trascendencia, coincidimos con H. F. Bravo en que el centro de gravedad de cualquier discusión sobre la política nacional en la materia recaerá hoy sobre la principalidad de la escuela pública u oficial (que puede sostenerse sin menoscabo de la iniciativa privada, cuyo carácter subsidiario quede resguardado). Este problema —reconocámoslo— estaba ya implícito, aunque revestido de otro ropaje verbal, en aquel memorable debate del cual nos estamos ocupando, y cuyos resultados constituyen un jalón ineludible de nuestra tradición. Pero, y sobre todo, agreguemos nosotros, reclama la recuperación de un profundo sentido político de la educación al servicio de un determinado modelo de

país, consensualmente admitido, que afiance una estructura institucional efectivamente democrática, que genere y renueve horizontes, que garantice una redistribución más equitativa de los bienes y servicios, que reconozca que la educación es ya algo bastante más abarcador que un derecho (establecido en casi todo el mundo por leyes que la realidad se encarga por doquier de refutar), por haberse transformado en una necesidad social, cuya satisfacción debe contribuir a asegurar el mejoramiento progresivo de los niveles de bienestar material y espiritual de toda la población.

GREGORIO WEINBERG

NOTAS

1 Para celebrar el cincuentenario de la ley 1420 el Consejo Nacional de Educación llamó a concurso de monografías sobre la educación primaria pública y privada en la Capital Federal, territorios y provincias.

De los trabajos presentados para el primer tema: "La instrucción primaria durante la dominación española en el territorio que forma actualmente la República Argentina", fueron premiados los de Abel Chaneton, Adolfo Garretón, Rosalba Aliaga Sarmiento y Luisa Bulen de Sanguinetti, con el 1º, 2º y accésit, respectivamente.

Para el segundo tema: "La instrucción primaria desde 1810 hasta la sanción de la ley 1420", Antonio Portnoy, Antonino Salvadores y José Salvador Campobassi, 1º, 2º y accésit, respectivamente.

Para el tercer tema: "La instrucción primaria bajo el régimen de la ley 1420", resultaron premiados: Rolando M. Riviere y Urbano Díaz, con el 1º y 2º premios, respectivamente.

Estos trabajos han sido publicados por el Consejo Nacional de Educación, y siguen conservando cierto interés histórico.

Apreciable valor documental tiene la publicación oficial del Consejo Nacional de Educación, *Cincuentenario de la ley 1420* (3 tomos en 4 volúmenes), Buenos Aires, 1938.

Estas obras, así como también el hoy clásico, y en muchos aspectos ya insatisfactorio, *trabajo* de Juan P. Ramos, *Historia de la instrucción primaria en la República Argentina*, asimismo publicado por el Consejo Nacional de Educación, Buenos Aires, 1910, 2 vols., han sido nuestra principal fuente de consulta. [La bibliografía publicada durante las últimas décadas es abundante y fragmentaria. Los mejores estudios aparecidos son casi siempre monográficos y no panorámicos.]

2 Manuel Belgrano, *Escritos económicos*, Introducción de Gregorio Weinberg, Editorial Raigal, Buenos Aires, 1954, pág. 79.

3 *Ibid.*, págs. 13 y sigts.

4 Juan Mantovani, *Epocas y hombres de la educación argentina*, Librería y Editorial "El Ateneo", Buenos Aires, 1950. Véase en particular el capítulo "Bernardino Rivadavia y su obra civilizadora", págs. 91-118.

5 Bernardino Rivadavia, *Páginas de un estadista*, Editorial Elevación, Buenos Aires, 1945, pág. 101.

6 Antonino Salvadores, *La instrucción primaria desde 1810 hasta la sanción de la ley 1420*, ed. cit., pág. 221.

7 *Ibid.*, págs. 228-229.

8 D. F. Sarmiento, *Educación popular*, Editorial Lautaro, Buenos Aires, 1949. "Edición homenaje en el centenario de su publicación", con Advertencia preliminar de Gregorio Weinberg. La cita corresponde a las págs. 13-14.

9 El texto completo del decreto puede verse en el Registro Nacional de 1881. Además lo reproduce el *Monitor de la Educación Común*, nº 738, junio de 1934, que en "Commemoración del Cincuentenario de la Ley de Educación Común, nº 1420", publicó, bajo la dirección de Enrique Banchs, las intervenciones más importantes acompañadas de una glosa, incompleta, de los debates. Las deficiencias advertidas en el capítulo de "Conclusiones" fueron señaladas por Alfredo D. Calcagno, quien ofrece su texto completo y depurado en el *Boletín de la Universidad Nacional de La Plata*, t. XVIII, nº 5, 1934, págs. 87-93. [El reciente centenario del Congreso Pedagógico ha suscitado una abundante, y renovadora por momentos, bibliografía, de la cual no podemos ocuparnos aquí.]

10 El primero en sostenerlo ha sido, según A. Salvadores, *ob. cit.*, pág. 367, el Dr. Alfredo D. Calcagno.

11 [Si bien poco objetivo, es útil el documentado libro de Néstor Tomás Auza, *Católicos y liberales en la generación del ochenta*, Ediciones Culturales Argentinas, Buenos Aires, 1975.]

12 Véase el citado libro de Rolando M. Riviere, pág. 67.

13 *Ibid.*, págs. 67-68.

14 *Ibid.*, pág. 69.

15 Gregorio Weinberg, *El descontento y la promesa. Sobre educación y cultura*. Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1982, págs. 77-78. Estas ideas ya fueron adelantadas en nuestros estudios preliminares a *Educación popular*, Ed. Lautaro, Buenos Aires, 1949 y a la primera edición del *Debate parlamentario sobre la ley 1420*, Ed. Raigal, Buenos Aires, 1956, amén de otros trabajos posteriores.

LEY 1420 — EDUCACION PRIMARIA

Capítulo I

PRINCIPIOS GENERALES SOBRE LA ENSEÑANZA PUBLICA

Art. 1º — La escuela primaria tiene por único objeto favorecer y dirigir simultáneamente el desarrollo moral, intelectual y físico de todo niño de seis a catorce años de edad.

Art. 2º — La instrucción debe ser obligatoria, gratuita, gradual y dada conforme a los preceptos de higiene.

Art. 3º — La Obligación escolar comprende a todos los padres, tutores o encargados de los niños, dentro de la edad escolar establecida por el artículo 1º.

Art. 4º — La obligación escolar puede cumplirse en las escuelas públicas, en las escuelas particulares o en el hogar de los niños; puede comprobarse mediante certificado y examen, y exigirse su observancia por medio de amonestaciones y multas progresivas, sin perjuicio de emplear, en caso extremo, la fuerza pública para conducir los niños a la escuela.

Art. 5º — La obligación escolar supone la existencia de la escuela pública gratuita al alcance de los niños en edad escolar. Con tal objeto cada vecindario de mil a mil quinientos habitantes en las ciudades, o trescientos a quinientos habitantes en las colonias y territorios nacionales, constituirá un distrito escolar, con derecho por lo menos a una escuela pública, donde se dé en toda su extensión la enseñanza primaria que establece esta ley.

Art. 6º — El “minimum” de instrucción obligatoria comprende las siguientes materias: lectura y escritura; aritmética (las cuatro

primeras reglas de los números enteros, y el conocimiento del sistema métrico decimal y la ley de monedas, pesas y medidas); geografía particular de la República y nociones de geografía universal; historia particular de la República y nociones de historia general; idioma nacional; moral y urbanidad; nociones de higiene; nociones de ciencias matemáticas, físicas y naturales; nociones de dibujo y música vocal; gimnástica y conocimiento de la Constitución Nacional. Para las niñas será obligatorio además el conocimiento de labores de manos y nociones de economía doméstica. Para los varones el conocimiento de los ejercicios y evoluciones militares más sencillos; y en la campaña, nociones de agricultura y ganadería.

Art. 7º — En las escuelas públicas se enseñarán las materias que comprenda el “mínimum” de instrucción obligatoria, desarrollándolas convenientemente según las necesidades del país y capacidad de los edificios escolares.

Art. 8º — La enseñanza religiosa sólo podrá ser dada en las escuelas públicas por los ministros autorizados de los diferentes cultos, a los niños de su respectiva comunidad, y antes o después de las horas de clase.

Art. 9º — La enseñanza primaria se dividirá en seis o más agrupaciones graduales, y será dada sin alteración de grados en escuelas “infantiles, elementales y superiores”, dentro del mismo establecimiento o separadamente.

Art. 10 — La enseñanza primaria para los niños de seis a diez años de edad, se dará preferentemente en clases mixtas bajo la dirección exclusiva de maestras autorizadas.

Art. 11 — Además de las escuelas comunes mencionadas, se establecerán las siguientes escuelas especiales en enseñanza primaria: uno o más “Jardines de Infantes” en las ciudades, donde sea posible dotarlos suficientemente. “Escuelas para Adultos” en los cuarteles, guarniciones, buques de guerra, cárceles, fábricas y otros establecimientos donde pueda encontrarse ordinariamente reunido un número cuando menos de cuarenta adultos ineducados. “Escuelas ambulantes”, en las campañas, donde por hallarse muy

diseminada la población no fuese posible establecer con ventaja escuelas fijas.

Art. 12 — El “mínimum” de enseñanza para las escuelas ambulantes y de adultos comprenderá estos ramos: lectura, escritura, aritmética (las cuatro primeras reglas y el sistema métrico decimal), moral y urbanidad; nociones de idioma nacional, de geografía nacional y de historia nacional; explicación de la Constitución Nacional y enseñanza de los objetos más comunes que se relacionan con la industria habitual de los alumnos de la escuela.

Art. 13 — En toda construcción de edificios escolares y de su mobiliario y útiles de enseñanza, deben consultarse las prescripciones de la higiene. Es, además, obligatorio para las escuelas la inspección médica e higiénica y la vacunación y revacunación de los niños, en períodos determinados.

Art. 14 — Las clases diarias de las escuelas públicas serán alternadas con intervalos de descanso, ejercicio físico y canto.

Capítulo VI

ORGANIZACIÓN DE LAS ESCUELAS Y ESCUELAS
(Art. 15 al 20)

Capítulo VII

ORGANIZACIÓN DE LAS ESCUELAS
(Art. 21 al 26)

Capítulo VIII

ORGANIZACIÓN DE LAS ESCUELAS
(Art. 27 al 32)

Capítulo IX

ORGANIZACIÓN DE LAS ESCUELAS
(Art. 33 al 38)

Artículo 39 de la Constitución

Artículo 40 de la Constitución

Capítulo II

**MATRICULA ESCOLAR, REGISTRO DE ASISTENCIA,
ESTADISTICA DE LAS ESCUELAS
Y CENSO DE LA POBLACION ESCOLAR**

(Arts. 15 al 23)

Capítulo III

PERSONAL DOCENTE

(Arts. 24 al 34)

Capítulo IV

INSPECCION TECNICA Y ADMINISTRACION DE LAS ESCUELAS

(Arts. 35 al 43)

Capítulo V

**TESORO COMUN DE LAS ESCUELAS
FONDO ESCOLAR PERMANENTE**

(Arts. 44 al 51)

Capítulo VI

DIRECCION Y ADMINISTRACION DE LAS ESCUELAS PRIMARIAS

(Arts. 52 al 65)

Capítulo VII

BIBLIOTECAS POPULARES

(Arts. 66 al 69)

Capítulo VIII

ESCUELAS Y COLEGIOS PARTICULARES

(Arts. 70 al 72)

Capítulo IX

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

(Arts. 73 al 81)

Sanción: 26 de junio de 1884.

Promulgación: 8 de julio de 1884.

