

Foll.
34:379
1

09003

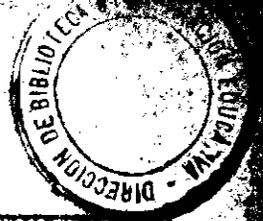


MINISTERIO DE JUSTICIA E INSTRUCCION PUBLICA

DIRECCION DE INSTRUCCION PUBLICA

BASES PARA EL ESTUDIO
DE UN PROYECTO DE
LEY DE INSTRUCCION PUBLICA

Buenos Aires
Talleres Gráficos de la Penitenciaría Nacional
1938



INV.	009003
SIG.	F011 34:379
LIB.	1

Bases para el Estudio
de un proyecto de
Ley de Instrucción Pública

641

CENTRO NACIONAL
DE DOCUMENTACION E INFORMACION EDUCATIVA
PARRERA 55 Buenos Aires . Rep. Argentina

Buenos Aires, 1.º de junio de 1938.

CONSIDERANDO :

I

LOS «PLANES GENERALES» DE LA CONSTITUCION

Que la educación y la instrucción públicas en el país, reclaman una reorganización basada en «planes generales» como lo dispone el artículo 67, inciso 16, de la Constitución Nacional, puesto que la uniformidad es el principio que debe regir esencialmente en esta materia en todo el territorio de la República. Por no haberse realizado el pensamiento constitucional, sobre una doctrina que respondiera a la realidad argentina, carece la enseñanza media de estatuto legal y, no existe entre ésta y la primaria, que es su fundamento y antecedente, la indispensable correlación; así como no hay la necesaria armonía entre los regímenes educativos de las Provincias y entre los de éstas y el de la Nación.

La concepción de planes generales que respondan al principio de uniformidad que debe fundamentar la enseñanza en todo el país, no impedirá, sin duda, se prevean en la ley las diferencias propias de los medios urbano y rural, como asimismo las que determinan los caracteres de ciertas regiones, especialmente en lo concerniente a la instrucción profesional o técnica. Los planes uniformes, a que se refiere el antecedente constitucional, responden a la formación de la personalidad del niño y del joven, a su educación e instrucción, en condiciones superiores de voluntad e inteligencia, a fin de que el ciudadano de una u otra región de nuestro extenso territorio, poblado por grupos étnicos aborígenes diferentes y asimismo por masas inmigratorias tan diversas, adquiera la similitud mental y afinidad necesarias a nuestra nacionalidad.

II

LA DESERCIÓN ESCOLAR

La deserción escolar en nuestras ciudades, villas y campañas, constituye un fenómeno social que ha debido ser previsto en las leyes y atendido de inmediato. Sobre un total de 1.753.133 niños inscriptos en las escuelas primarias de todo el país —según estadística de 1936— figuran en primer grado, el 41,51 %; en segundo grado, el 19,94 %; en tercer grado, el 14,07 %; en cuarto grado, el 9,82 %; en quinto grado, el 6,04 %; y el 4,62 % en sexto grado.

En el informe presentado al Ministerio en 1936 por el Consejo Nacional de Educación, se reiteran, a este propósito, afirmaciones contenidas en la Memoria anterior: «Cálculos efectuados recientemente sobre bases más o menos exactas han permitido llegar a la conclusión de que la mayor parte de los niños inscriptos en el primer grado de la enseñanza primaria llegan hasta el tercero de la misma y, desde éste y en los superiores hasta el sexto, es donde se produce la deserción del alumno de la escuela».

Esta afirmación, aun cuando exagera al determinar que la *mayor parte* alcanzan el tercer grado, se confirma en cuanto a la deserción, estudiando y relacionando las edades de los inscriptos, donde se ve que ellas se mantienen parejas hasta los doce años: de 12,47 % disminuye a 7,13 % en los trece años y a 4,48 % en los catorce.

III

MÁS DE UN MILLÓN DE NIÑOS SIN ESCUELA

Pero el problema es todavía mucho más grave. Las estadísticas anteriores se refieren a los niños inscriptos en las escuelas que no concurren a ellas; no es posible, en cambio, afirmar mediante datos oficiales concretos, cuantos son los niños que ni siquiera se inscriben, a pesar de hallarse en edad

escolar y obligar a ello la ley. Si la población general del país es de 12.761.061 habitantes, se puede calcular, conforme ya lo manifestaba Sarmiento, en 1881, que el 20 % de la población comprende a los niños en edad escolar y, en consecuencia, el número de éstos alcanzaría a 2.552.212. Ahora bien: en 1937 hubo en las escuelas primarias de toda la República una inscripción de 1.852.327 alumnos y una asistencia media de 1.543.317, de manera que, basado en aquel cálculo, quedarían 699.885 niños no inscriptos en los registros escolares y 1.008.895 sin recibir prácticamente el beneficio de la escuela pública.

Las estadísticas de los Ministerios de Guerra y Marina, así como las obtenidas en los padrones electorales, revelan un porcentaje elevado de analfabetos que viene a confirmar las cifras anteriores.

IV

CAUSAS DE LA CRISIS EDUCATIVA

Que este fenómeno de inasistencia y deserción escolares se debe principalmente a la miseria e incultura de muchas regiones del país; pero también a que los planes de instrucción tienen por finalidad estudios superiores, y muchísimos niños provienen de hogares sin holgura económica, lo cual les fuerza a dedicarse al trabajo apenas han cumplido catorce años de edad. También debe pensarse que un número crecido de niños no tienen aptitudes para continuar estudios y por lo tanto necesitan aprender algún oficio que los oriente en la actividad social. Es preciso admitir, pues, que ese tipo de instrucción no responde a las condiciones mentales ni a la situación económica de una gran cantidad de alumnos. La deserción de la escuela tiene su razón de ser y el conocimiento de las causas señalará el tipo y calidad de instrucción que conviene establecer una vez terminado el ciclo primario, la escuela elemental, fundamental, podría decirse, para construir sobre el alfabetismo la obra que el país necesita para el desenvolvimiento de su cultura, que responde a exigencias reales y espirituales.

V

LA ASISTENCIA AL NIÑO. CONDICIONES SOCIALES Y MORALES DIFERENTES, IMPONEN SOLUCIONES DIVERSAS

Que aquellas cifras revelan un estado social que reclama urgentemente soluciones prácticas, pero diferenciales, porque es diversa la situación de los niños necesitados de amparo. Una es la del que vive en un hogar pobrísimo, pero donde no falta el afecto de la familia y cuyos padres se empeñan en educarlo enviándole a la escuela; distinta es la de aquél a quien le faltan por completo las condiciones morales y materiales del hogar y vive en un ambiente donde se advierte perversión en los hábitos, promiscuidad y hambre. Los dos casos no deben confundirse y, por lo tanto, las soluciones que aporte el Estado han de ser diversas: el primero requiere solamente ayuda a la familia, y lo mejor sería, sin duda, el mejoramiento de las condiciones económicas del ambiente por medio del trabajo bien remunerado y de viviendas decorosas, sobre todo para el obrero del campo, pero como esto es obra de muchos años, y la desnutrición del niño exige una ayuda inmediata, el remedio está en los comedores escolares y en proporcionarle facilidades higiénicas, medicamentos y ropa. De esta manera, el niño recibe el apoyo que necesita sin alejarle de su casa, sin destruir el hogar, que existe precisamente cuando hay afecto entre padres e hijos.

En cambio, el niño que vive en un medio moral pernicioso o en absoluta indigencia, debe ser salvado llevándosele a un establecimiento educativo, un internado del tipo llamado disperso, de casas-hogares, tal como se propone en el proyecto de ley que juntamente con este se someterá a la consideración del Honorable Congreso.

Que, en consecuencia, la escuela primaria, en cualquier región del país, en ciudades o campaña, debe, en primer término, proveer a la salud y alimentación del niño.

Hasta ahora sólo se ha intentado combatir el analfabetismo; una nueva orientación debe fundamentar la escuela: ayudar al niño que a ella concurre, sin desvincularlo de su hogar. Solamente corresponderá el internado cuando falte protección material o moral de la familia.

VI

LA ENSEÑANZA PRE-ESCOLAR

Que a ese fin, y para que el niño en edad escolar aproveche los conocimientos de un plan racional de instrucción, es preciso que la escuela le acoja en edad pre-escolar, organizándose los jardines de infantes en todos los establecimientos primarios, en los cuales se aplicarán los métodos educativos modernos, apropiados a esa edad, sin prejuicios pedagógicos ni división de tendencias.

Sólo así se estará habilitado para comenzar la obra esencial de conocer a cada niño que se educa, sus condiciones orgánicas y psicológicas, evitándose que aparezcan o se acentúen deficiencias que más tarde son irreparables. La educación pre-escolar suplirá con ventaja a la subdivisión de grados que hoy se hace, o a la repetición de los mismos estudios en que se mantiene a las criaturas durante dos o tres años, por falta de aptitudes en los docentes y de la preocupación individual que exige cada niño.

VII

EL CICLO PRIMARIO

Que la escuela común, después de ese primer ciclo inicial, debe preparar al niño dotándolo de conocimientos y aptitudes que le permitan desenvolver su actividad ulterior, en la adolescencia, sea en su aplicación al trabajo social, sea continuando estudios especiales, técnico-manuales o teóricos de cultura general.

La función de la enseñanza primaria, obligatoria, ha de responder a los mismos principios que en 1884 dejó bien establecidos ya la Ley N.º 1.420: «favorecer y dirigir simultáneamente el desarrollo moral, intelectual y físico de todo niño...».

Que ante la situación del niño en el medio social, de que se ha hecho mención, la cantidad en edad escolar que quedan analfabetos y la deserción de tantos en la instrucción primaria, lógico es limitar la enseñanza elemental, obligatoria y graduada, a la que señala la Ley N.º 1.420. Medítese que implantados el jardín de infantes, comedores escolares y consultorios médi-

cos, la educación e instrucción rendirán indudables beneficios y serán eficaces. Además, puede afirmarse que esa instrucción, si los programas son bien concebidos y bien aplicados, es suficiente para la preparación del obrero manual y para toda persona que se dedica a actividades generales.

VIII

ANALFABETOS MAYORES DE LA EDAD PRE-ESCOLAR Y ADULTOS

Estableciéndose la concurrencia a la escuela en los jardines de infantes, es lógico prever la situación de aquellos que, por cualquier razón, sobrepasan la edad de ese primer ciclo y entran a la escuela analfabetos: para ellos será preciso hacer cursos especiales, y en razón de que hasta tanto no se solucionen otros problemas concordantes, se irá paulatinamente anexando a cada escuela ese tipo de educación primaria. Asimismo, la ley debe contemplar, también, normas convenientes para difundir la instrucción de los analfabetos adultos, en las ciudades y campañas.

IX

LA EDUCACION DE LOS NIÑOS ANORMALES

Que es necesario tener en cuenta la gravitación que ejerce sobre la población escolar la presencia de niños anormales o retardados, susceptibles de educación, que deben ser atendidos en instituciones adecuadas o en clases especiales de las escuelas comunes, conforme lo aconseja la pedagogía especial de esta materia. Y muy particularmente las anomalías orgánicas, transitorias, mediante la inspección médica.

X

EDUCACION PRACTICA ESCUELAS DE OFICIOS URBANAS Y RURALES

La mayoría de los niños que termina la instrucción primaria, necesita aprender un oficio, dedicarse al trabajo tan pronto alcanza la edad autorizada por la ley. Pero no debe dejarse al niño que aprenda su oficio en la práctica del



taller o la fábrica o que nada aprenda en actividades callejeras o auxiliares del comercio, cuando tiene condiciones para adquirir conocimientos especiales en un oficio que pronto le permitirá ganar un salario superior y a mérito de su competencia, tener la independencia moral del obrero que es solicitado por sus aptitudes y elevada moral. La educación práctica en escuelas de oficios, urbanas o rurales, organizadas en forma que hagan comprender la eficacia de esa enseñanza, llevarán a ellas numerosos alumnos que tendrán una mayor cultura de especialización, un destino seguro en el orden económico social del país. El progreso y multiplicación de las industrias reclama cada día más el operario calificado y también los mismos servicios del Estado en las múltiples actividades: talleres de los Ministerios de Guerra y Marina, ferrocarriles, vialidad, etc., etc., todo lo que determina a difundir estas escuelas de oficios, cuyo éxito depende únicamente del sentido práctico con que se imparta la instrucción para formar obreros competentes.

XI

LA ENSEÑANZA EN EL LICEO. EL BACHILLERATO

Que la enseñanza llamada hasta ahora «media» no debe ser un puente entre la primaria y la superior, de lo cual derivan males incalculables. Si el fenómeno de la deserción escolar es lamentable en la enseñanza primaria, resulta igualmente grave en ésta: el joven, convencido de su fracaso, de su incapacidad para adquirir conocimientos, se desorienta por la falta de medios para desempeñarse eficazmente en cualquier actividad productiva.

Los estudios que imparte el actual Colegio Nacional, deben tener una finalidad en sí mismos. Su reducción a cuatro años podría admitir el desarrollo de programas que respondan a una cultura general útil, lo que permitiría al joven recibir su título al terminar satisfactoriamente el ciclo. Nótese que una gran mayoría abandona los estudios secundarios en el segundo o tercer año, con perjuicio de dejarlos trunco, insuficientes y desaparejos en relación al plan general de cinco o seis años. Es preciso orientar la enseñanza que hoy se imparte en Colegios Nacionales y Escuelas Normales hacia otros fines para que ella

mantenga un nivel medio de cultura superior, con prescindencia de todo propósito utilitario. Debe servir al anhelo de ilustración general, que permite el goce de la inteligencia en la comprensión de los fenómenos naturales y sociales; y al mismo tiempo habilita para el desempeño eficaz de la propia actividad económica en la vida de relación. La ilustración adquirida en cuatro años de estudios bien metodizados constituye un ciclo que facilitará a los jóvenes abrirse camino por sí mismos, tanto en la función pública, como en la actividad del medio social, cuando no deseen o no puedan continuar la especialización de los conocimientos. En la edad que corresponde a esta enseñanza, la adolescencia, se presentan las mayores dificultades para dirigir y orientar al niño. Durante ella descúbrese manifestaciones variables y complejas que hacen difícil cuando no imposible la orientación vocacional. No obstante, debe afirmarse el criterio selectivo, exigiéndose el máximo cuidado para calificar a aquéllos que seguirán estudios superiores. Terminado el Liceo, se impartirá la enseñanza de cultura intensiva pre-universitaria, no especializada. Y se afirmará durante dos años ese criterio de selección antes aludido, que debe inculcarse como un reconocimiento de valores positivos para el éxito de toda empresa, a fin de que la sociedad se organice sobre bases de mayor eficiencia en la preparación intelectual y moral de los ciudadanos. Los estudios en este ciclo se dividirán en dos ramas: una corresponde a los pre-universitarios, asegurando la capacidad para el ingreso a las Facultades; otra, forma el maestro normal y tanto el bachillerato como el título de maestro habilitará para efectuar los estudios del profesorado superior, que tanta falta hace hoy para que la enseñanza secundaria esté impartida por un magisterio de vocación y no adventicio.

XII

ENSEÑANZA ESPECIAL. EL MAGISTERIO: MAESTROS NORMALES Y PROFESORES DE ENSEÑANZA SECUNDARIA Y ESPECIAL

El maestro normal no debe tener una preparación inferior a la del bachiller, como hoy sucede. La enseñanza de liceo, que se proyecta, prepara a unos y otros, pero en los dos años siguientes, en la edad en que se define la personalidad del adoles-

cente, es posible formar la preparación del maestro normal. El profesorado de segunda enseñanza adquiere así la categoría de estudios superiores, semejantes a los universitarios.

Las características económicas de nuestro país han impuesto la necesidad de preparar a una parte de la juventud para el comercio y la industria, misión que hoy cumplen importantes establecimientos y que es conveniente extender y vigorizar, asegurando así la preparación de peritos en los negocios y colaboradores y directores de empresas comerciales. Sin embargo, esta enseñanza industrial y comercial no debe ser retórica, libresco; en lo que atañe a las diversas especialidades de la industria, es preciso que el joven habiendo pasado el primer ciclo de oficios, llegue al conocimiento superior para ser un experto a base de trabajos prácticos en talleres de rendimiento efectivo. La teoría sin la labor personal en talleres no forma el profesional que necesitan las industrias. En cuanto a los estudios comerciales, también los trabajos prácticos deben formar el perito y por eso esos estudios comienzan después de la escuela primaria, paralelos a los del bachillerato, pero sin confundirse con éstos; y divídense en dos ciclos, uno elemental y otro de estudios comerciales superiores.

Así mismo las escuelas profesionales femeninas y las de enseñanza artística se disponen en cuatro años, a fin de impartir en ellas conocimientos generales que forman la cultura indispensable, como en el liceo, pero al mismo tiempo deben contener ejercicios prácticos propios de esos estudios o el trabajo que exige la vocación artística y que debe comenzarse una vez terminada la escuela primaria.

XIII

EL PROBLEMA DEL NORMALISMO

Que la solución sugerida en este decreto vendría a resolver ese otro gran problema del normalismo, que es necesario afrontar inmediatamente.

El régimen en vigor para la formación del magisterio primario a cargo de las escuelas normales, cuyo tipo de organización y plan de estudios rige, sin renovación fundamental, desde hace medio siglo, adolece de profundas deficiencias, se-

ñaladas ya con amplitud en informes técnicos y en exposiciones críticas de docentes autorizados. Ese régimen reduce la preparación del maestro a rápidos conocimientos generales y a una elemental información teórica y breve ejercitación práctica de orden pedagógico, sin suficiente influencia sobre el futuro educador, salvo los casos en que por espontáneo esfuerzo personal éste se adapta a su profesión.

A esto súmase el número cada vez mayor de escuelas normales cuya abundancia ha creado un problema social de alarmante magnitud, que ya en 1933 adquirió trascendencia pública, al conocerse el número de 12.480 maestros inscriptos en el Registro de Aspirantes del Consejo Nacional de Educación, solamente para la Capital Federal; cifra que en 1937 llegó a 19.600 que sumada a la de los maestros normales egresados en este último curso escolar supera hoy la de 20.000, habiendo sido posible designar en la Capital Federal únicamente 350 a 400 maestros en 1937. Se puede afirmar que existen en la República alrededor de 40.000 maestros normales sin ejercicio docente, pues en el decenio 1927-1937, se han registrado 47.000 títulos, habiendo designado la Nación durante ese tiempo 7.000 maestros. La situación se ha agravado notablemente en los últimos años con la reapertura de algunas escuelas normales oficiales, con el aumento de divisiones en escuelas de ese tipo y con la concesión de incorporaciones a la enseñanza normal.

XIV

ESTATUTO LEGAL DEL MAGISTERIO

Que el proyecto establecerá normas para el nombramiento y escalafón del magisterio, a fin de acordarle la mayor independencia moral.

Es necesario establecer la forma de registrar las condiciones de los profesores, su carpeta personal, en la que se anotará su aptitud docente y dedicación a sus tareas.

El profesor debe imponerse por sus merecimientos a los fines del ascenso. El sistema de cátedras afianzará la carrera del magisterio. Tanto en la escuela primaria como en los otros estudios, el sueldo del profesor debe fijarse en un *mínimum* que aumente con el transcurso del tiempo, conforme a una escala progresiva. Además, debe meditar en la conveniencia

de acordar al profesor un período de descanso de seis meses, cuando hayan transcurrido diez años de labor continuada, lo que permitirá una saludable renovación del espíritu en quienes necesitan entregar toda su personalidad a la obra docente.

Las normas legales asegurarán el pago regular de los haberes y la estabilidad del magisterio.

La manera independiente y ecuánime de pensar, tanto como la buena conducta y fama del maestro o profesor, son condiciones que el Estado debe imponer a quienes confía la educación e instrucción del niño, del adolescente y del joven.

XV

NORMAS PARA LA EDUCACION FISICA

La educación física, en todos los ciclos de la enseñanza, debe servir de fundamento para la formación de la personalidad del alumno. Es preciso corregir a tiempo los defectos orgánicos; pero, ante todo, por medio del ejercicio se conseguirá mayor agilidad y educación de la voluntad, así como también rapidez en la concepción. Pero la gimnasia debe hacerse en forma eficaz para que influya en el carácter y actividad del niño o del joven. Y para ello también se requiere formar el profesorado idóneo, más práctico que teórico, dedicado completamente a la profesión.

XVI

LA EDIFICACION ESCOLAR

Que debe meditararse muy particularmente sobre las condiciones de los edificios para las escuelas y colegios de cualquier tipo, pues en un mal local no es posible impartir enseñanza alguna, ni inspirar el respeto que debe tener el alumno por la institución donde se educa. Al considerar este problema deben

tenerse en cuenta los principios asentados por el Honorable Congreso en la Ley de Presupuesto para 1938. Consecuentemente no debe pensarse en colegios excesivamente grandes, como hoy existen, algunos de los cuales llegan a cerca de 2.000 alumnos; al contrario, debe reducirse su capacidad para que el personal directivo y docente pueda tener un conocimiento completo del alumno.

Que solamente así, tanto la instrucción general como la especializada y, particularmente, la industrial y de oficios, ha de impartirse en forma seria, con gabinetes, laboratorios y talleres que evidencien la eficiencia del trabajo, a fin de combatir la tendencia de la enseñanza verbalista que da por resultado vestir con un título pomposo la insuficiencia del conocimiento.

XVII

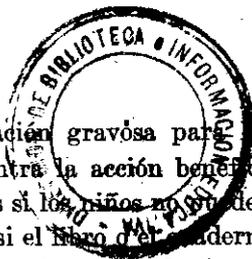
INSTITUCIONES PARTICULARES DE ENSEÑANZA

Que la enseñanza particular, tanto primaria como media, incorporada, ha alcanzado en nuestro país una extensión considerable, por lo que conviene apoyarla para su desenvolvimiento y estímulo, porque presta una valiosa cooperación a la obra educativa del Estado. Es preciso, sin embargo, contemplar la situación del profesorado de esos establecimientos particulares y muy especialmente todo cuanto se refiere a la formación del espíritu argentino de los alumnos, si son colegios o escuelas extranjeras, cualquiera sea su finalidad docente.

XVIII

GRATUIDAD DE LA ENSEÑANZA

Si la escuela es gratuita, lógicamente no debe encarecerse por el costo de los útiles y libros necesarios para la instrucción; y el Estado ha de tener el primordial deber de proporcionarlos



en forma que no represente una erogación gravosa para los padres. Lo contrario sería conspirar contra la acción benéfica de la escuela. De nada serviría fundarlas si los niños no pueden pagar los textos que en ella se imponen, si el libro o el cuaderno se convierte en una lucrativa industria, en beneficio de comerciantes; o lo que es peor, si los programas no se aplican por falta de elementos indispensables para la enseñanza en base a una incomprensión de lo que es la enseñanza primaria o secundaria en el alumno falto de abundantes recursos de vida.

XIX

CULTURA FEMENINA

Otra cuestión de suma importancia a meditar para el contenido de una ley general de instrucción pública, es cuanto se refiere a la educación e instrucción de la mujer. Es indudable que las condiciones sociales de la época imponen a la mujer conocimientos muy diversos para su aplicación útil en la actividad general; pero no debe olvidarse que la mujer forma el hogar y que su ausencia del mismo es uno de los males mayores que puede sufrir para su desenvolvimiento una sociedad constituida sobre bases morales y enérgicas. Malo es acostumbrarse a que la mujer contribuya al sostén del hogar, a acrecentar el aporte económico, lo que sólo puede admitirse cuando la necesidad lo impone. Ello no significa coartar la libertad de la mujer para adquirir una cultura superior, general o especializada; es, sin embargo, una advertencia para que la ley contenga disposiciones acertadas sobre el alcance que ha de darse a la instrucción y a la educación de la mujer.

XX

FORMACION DEL ESPIRITU NACIONAL

Que la enseñanza debe estar animada en todos sus grados, de un hondo sentido nacional, convirtiendo para ello a la institución escolar en un órgano fundamental de la conti-

realidad histórica de la Nación, por medio de convicciones e ideales que vayan creando progresivamente en cada generación la noción del destino del país y la idea de la obra que a cada uno corresponde cumplir.

Por ello,

El Presidente de la Nación Argentina—

DECRETA :

Artículo 1.º — Designase una comisión especial presidida por el señor Ministro de Justicia e Instrucción Pública e integrada por los doctores Horacio C. Rivarola y Carlos M. Biedma y señores Manuel S. Alier y Arturo Cancela, para que estudie y proyecte una ley de instrucción pública, de acuerdo con los conceptos y el alcance que encierran los considerandos del presente decreto.

Art. 2.º — Facúltase a la citada comisión para solicitar datos e informes de las Reparticiones y personal técnico y administrativo del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública y del Consejo Nacional de Educación, y para llamar a su seno a funcionarios o personas versadas en diversas materias afines, cuya opinión se estime necesario conocer.

Art. 3.º — Comuníquese, publíquese, anótese, dése al Registro Nacional y archívese.

ORTIZ.

JORGE E. COLL.