

Lucía Lionetti

Instituto de Estudios Histórico Sociales “Profesor Juan Carlos Grosso”,
Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro.

La Ley n° 1420 y sus debates. Volver a reflexionar en torno a sus defensores y sus detractores

RESUMEN

La generación del “orden y progreso” en Argentina apeló a un discurso democratizador para promover una escuela abierta para todas las niñas y los niños del país. El proyecto educativo persiguió un objetivo de socialización política con la intención de formar al ciudadano. En este trabajo se analiza el clima de ideas que propició la sanción de la Ley n° 1420 y, al mismo tiempo, se recuperan los debates centrales que llevaron a su cuestionamiento y un intento de reforma en 1916, con el propósito de reflexionar sobre ciertas continuidades a las que se asisten respecto a la consideración del modelo de educación pública en Argentina.

PALABRAS CLAVE

LEY N° 1420, ESCUELA PÚBLICA, CIUDADANÍA, DEBATES, REFORMA.

INTRODUCCIÓN

En oportunidad de que la Comisión examinadora de la Escuela de Aplicación Anexa a la Escuela Normal de la Capital, elevara su informe sobre el resultado de los exámenes en el establecimiento donde los aspirantes al magisterio realizaban sus prácticas pedagógicas, se adujo que en la escuela pública se reunía:

al hijo del primer magistrado de la República sentado al lado del más humilde artesano [...] hijos de médicos, abogados, comerciantes acaudalados, fraternizando con los del carpintero, del albañil, del sirviente. Así [...] se mata el germen latente entre la miseria y la opulencia; se previenen las crisis sociales; se establece la verdadera democracia basada en el amor recíproco, sea cual fuere la posición del individuo (Memoria del Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública, 1881, p. 348).

Aquellas palabras estaban a tono de un clima de opinión que consideraba que la educación era la herramienta más eficaz para vencer la barbarie, prevenir el crimen y formar al ciudadano en el ejercicio de sus deberes y derechos cívicos. Con ella aseguraba los beneficios de la libertad civil, de la libertad individual y la estabilidad de la república. La puesta en marcha de la proverbial tarea de educar al soberano fue la expresión de una intelectualidad muy peculiar: la del '80. Amparada en un credo liberal que proclamaba garantizar el acceso a la educación de todas las niñas y los niños de la nación, sentó las bases para la consagración de una instrucción primaria obligatoria, gratuita y gradual, comprendida entre los seis y los 14 años. En efecto, el 8 de julio de 1884, durante el gobierno de Julio Argentino Roca, se sanciona la Ley n° 1420 que ubica a la Argentina en la vanguardia regional, ya que otros países declararían obligatoria la educación primaria en fechas posteriores (Chile y Bolivia lo harían en 1920; Brasil, en 1934 y Perú, en 1941), convirtiéndola en un modelo a seguir por parte de los países vecinos. Solo Uruguay, se había adelantado en la declaración de la gratuidad, laicidad y obligatoriedad de la educación básica en 1876 influenciada, en parte, por las ideas de José Pedro Varela, quien se inspiró en el pensamiento de Sarmiento y su lucha por una educación democrática y laica.¹

Si la monumental tarea de “educar al ciudadano” era considerada como la base para lograr el orden social, la estabilidad política y el progreso económico, estuvo impregnada de una fuerte convicción optimista y entusiasta, no dejó de tener sus detractores cuando parecía que aquella escuela no cumplía acabadamente con esos propósitos. En efecto, cuando el escenario de fines del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX mostraba los primeros sobresaltos de una modernización económica y una dinámica social que supuestamente ponía en riesgo la estática del orden, sectores más refractarios de la opinión pública pusieron su foco de crítica en esa escuela. Fueron esas voces las que promovieron la reforma de la Ley n° 1420, apuntando a recortar los años de la obligatoriedad escolar, los años de instrucción que debieran recibir las niñas y los niños, así como también la orientación de los contenidos de acuerdo a si estaba radicada en zonas urbanas o en rurales. Los argumentos que se esgrimieron en aquel tiempo sorprenden cuando, algunos de ellos han sido recuperados en nuestros días. De allí que, el propósito de estas páginas es el de volver a analizar el clima político e ideológico de una época en la que Argentina fue referente de la educación pública y, al mismo tiempo, reflexionar sobre las razones y los argumen-

¹ Cabe señalar que, Domingo Faustino Sarmiento había conseguido en su cargo como Director General de Escuelas en la provincia de Buenos Aires, la sanción de la ley de educación común, gratuita y obligatoria en 1876, quedando trunca su voluntad de conseguir que aquella escuela fuera laica. Su disputa con referentes intelectuales que sostenían la defensa de la enseñanza de la religión católica había sido sostenida durante largos años, incluso Juana Manso –su mayor colaboradora– sostuvo férreamente esa causa junto con la idea de que en las aulas debía existir la coeducación. Al respecto, puede consultarse: Lionetti, 2010.

tos que esgrimieron quienes fueron sus detractores a los efectos de mostrar sus largas continuidades.

UNA ESCUELA ABIERTA A TODAS LAS NIÑAS Y TODOS LOS NIÑOS DE LA REPÚBLICA

Si bien desde que en el Río de la Plata se iniciara la construcción de un orden republicano, luego de la ruptura con el pacto colonial, se anunció la necesidad de una instrucción patriótica de corte obligatorio y gratuito,² –recuperando esa matriz ilustrada que ya había circulado en tiempos del virreinato–³. Más allá de esa convicción, y salvo la etapa rivadaviana –durante el gobierno de Martín Rodríguez en Buenos Aires y su campaña– donde se dio fuerte impulso a la creación de escuelas elementales, el accidentado devenir político hizo que esa instrucción elemental tuviera fuertes discontinuidades. Si bien no podemos desconocer la presencia de escuelas públicas, lo concreto es que las cifras de analfabetismo eran elevadas. Cuando la *intelligenzia* liberal sentó las bases del orden burgués, construyó un sistema de representación política unificado y organizó el Estado, advirtió su preocupación frente a los altos índices de analfabetismo que existían en el país. Según su diagnóstico, la educación primaria lejos de constituir un sistema organizado, se traducía en una serie de intentos no sistematizados, iniciativas variadas tanto desde los gobiernos provinciales como de los particulares. Para construir una nueva sociedad y abrazar la modernización era imprescindible conseguir “prevenir el crimen, consolidar la paz interior, promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad” (*El Monitor*, año II, 1882, núm. 12).⁴

Fue en ese contexto que se convocó la reunión del Primer Congreso Pedagógico Panamericano –celebrado entre abril y mayo de 1882– en la ciudad de Buenos Aires. En esos días se produjeron algunos cruces políticos y acalorados debates que llevaron a la renuncia de Sarmiento a la presidencia del Consejo Nacional de Educación. Benjamín Zorrilla fue su reemplazante y el encargado de organizar el Congreso que contó con más de doscientos cincuenta asistentes, entre quienes se encontraban delegados de las provincias, de las escuelas, de los municipios y de países como Uruguay, Brasil, Bolivia, Estados Unidos, Paraguay y Nicaragua, entre otros. Se abordaron una serie de temas como el estado de la educación común,

2 Con vehemencia se afirmaba que los pueblos embrutecidos y contagiados por la opresión y el error, no serían susceptibles de ninguna reforma pacífica mientras no “se enseñase gratuitamente a todos los niños y jóvenes pobres lo que es útil y necesario a la sociedad” (*El Censor*, n° 80, 27 de marzo de 1817).

3 Con la sanción de la cédula real del 14 de agosto de 1768, el Estado borbónico procuró promover la creación de escuelas públicas y gratuitas beneficiadas por obras piadosas, para la numerosa población desposeída. Aquellas iniciativas, que buscaron fomentar la instrucción de la población bajo la órbita estatal, impactaron de modo dispar en las provincias de ultramar.

4 Ésas eran las palabras del orador José María Torres, por entonces Director de la Escuela Normal de Paraná, en la 5ª sesión ordinaria del 15 de abril de 1882 del Congreso Pedagógico.

la cuestión nodal de promover la obligatoriedad y la gratuidad de la educación común, la educación de la mujer –tratada por el representante de Uruguay, Jacobo Varela– y la cuestión de la laicidad en la escuela pública, lo cual generó la reacción de algunos asistentes al Congreso, como José Manuel Estrada. Finalmente, se optó por no debatir por el tema de la enseñanza religiosa.

Aquel certamen de ideas fue la antesala de uno de los más célebres debates en el Congreso de la Nación entre diputados liberales católicos y los de la bancada oficial en torno al Proyecto de Educación Común, Gratuita y Obligatoria que presentara el entonces ministro de Instrucción Pública, Eduardo Wilde. El duelo de ideas y el profuso intercambio discursivo entre diputados que adherían a una escuela donde se incluyera la enseñanza religiosa y aquellos que promovían una “escuela sin Dios” fue largamente recuperado por nuestra historia. En realidad, la cuestión nodal de la disputa era hasta dónde el brazo del Estado podía llegar con su voluntad educadora. Si de un lado, estuvieron aquellos referentes católicos liberales que sostenían la instrucción pública pero de carácter religioso considerando que, la intromisión del Estado afectaba los intereses de una mayoría de particulares que abrazaban la religión católica; del otro lado, estaban los liberales de la bancada oficialista que defendía una educación laica con el solo propósito de garantizar el acceso a una educación para las niñas y los niños, sin importar su condición religiosa. Aquella impronta de una tradición liberal de vertiente igualitaria que defendía el alcance del brazo del Estado en materia educativa, se inspiraba en la escuela liberal francesa. Si Argentina abría sus puertas a la inmigración –y de hecho se promovía la llegada de hombres y mujeres procedentes de países que no necesariamente eran católicos– aquella escuela debía ser laica para garantizar que sus hijas e hijos pudieran acceder a las aulas sin restricciones.

El predominio de las ideas liberales hizo posible que se concretara ese proyecto educativo modernizador y secularizador que, en su artículo 1º establecía: “Las escuelas primarias tienen por objeto favorecer y dirigir simultáneamente el desarrollo moral, intelectual y físico de los niños”. En el artículo 2º se determinaba: “La enseñanza primaria se divide en seis grados y será dada en escuelas infantiles, elementales y superiores”. En lo referente a los contenidos, en el artículo 6º, se especificaba que:

El mínimo 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 nacional de moneda, pesas y medidas), Geografía 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 era obligatorio además el conocimiento de Labores de manos y nociones de Economía

doméstica. En el caso de los varones, debían practicar los ejercicios y evoluciones militares más sencillos; y en las campañas nociones de Agricultura y Ganadería (*El Monitor*, año IV, núm. 63, 1884).⁵

Se suponía que, con aquella formación, los “hijos de la república” podrían mostrar –en privado y en público– “la virtud, la inteligencia, la destreza, la fidelidad, la obediencia, el valor, la confianza de sí mismo, la industria, la perseverancia y el máximum de salud y robustez física” (*El Monitor*, año VIII, núm. 72, 1885).⁶ Pero esa escuela de clara voluntad de socialización política, no dejaba de diferenciar una educación con impronta de género, en tanto, se preveía un tipo de contenido para formar a los niños en su condición de “futuros ciudadanos” y a las niñas en su condición de esposas y madres de ciudadanos.⁷

LA ESCUELA PÚBLICA: UN LUGAR DE DEBATES Y CUESTIONAMIENTOS

A las puertas del siglo XX, cuando el escenario social aparecía convulsionado ante la llegada de nuevos rostros que se suponía eran portadores de ideas foráneas y comportamientos sociales que ponían en riesgo la salud del cuerpo y el orden social, un sector de la elite política, intelectual y pedagógica consideró que la escuela no había cumplido con su misión. Fueron voces que se pronunciaron a favor de una escuela que garantizara el “sentido armónico” de la vida social. En ese sentido, fueron contundentes las palabras del entonces Director General de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires, Matías Sánchez Sorondo cuando expuso:⁸

El sistema educativo, víctima predestinada de la utopía [...] es hoy un organismo anquilosado, anticuado e inadecuado [...]. La función del gobierno es o debe ser la armonía social en su acción dirigente. [...] No le interesa lo mismo al niño de la ciudad que al de la campaña, al de la zona agrícola que al de la ganadera, al varón que a la mujer. [...] La escuela debe esencialmente responder al medio, y el medio no es la República Argentina, ni la provincia de Buenos Aires [...]. El medio es la localidad (*La Nación*, 1915).

Estas afirmaciones de quien se convirtió en Ministro del Interior del gobierno de Uruburu, no resultaron novedosas. Desde tiempo atrás se promovía la idea de que debían diferenciarse los contenidos y las cargas horarias en las escuelas rurales. Las leyes de 1875 y 1905 fueron fuentes inspiradoras para las autoridades nacio-

5 Respecto a la enseñanza de religión se dispuso que pudiera dictarse fuera del horario escolar.

6 Esta cuestión ha sido desarrollada en Lionetti, 2007.

7 Esta cuestión fue trabajada en su momento en: Lionetti, 2001.

8 Resulta de interés destacar aquello que nos aporta Pineau (1997) sobre esta figura que se desempeñó, antes de ejercer el cargo de Director General de Escuelas en la Provincia de Buenos Aires, como miembro del Consejo Nacional de Educación de donde fue expulsado a pedido de los maestros por no contar con título docente y por ser un lego en la materia educativa.

nales,⁹ tanto con la sanción de educación obligatoria, como en el proyecto de acortar el ciclo de obligatoriedad escolar. Tal como afirmaba, a Buenos Aires le asistía el derecho de primogenitura y de hecho la Nación acompañó en este recorte a las aspiraciones que se proyectaron desde la ley de educación común de 1884.

Sobre la base de ese antecedente, el Ministro de Instrucción Pública de la Nación, Saavedra Lamas en el año 1916 impulsó la reforma de la Ley n° 1420. Ese fue el correlato que acompañó a un reposicionamiento de algunos sectores de la elite. Según Tedesco (1993), esos proyectos de reorientación educativa hacia contenidos y formas, supuestamente más modernas, fueron producidos por gobiernos conservadores frente a la oposición de sectores medios (urbanos y rurales) que defendieron la vigencia del sistema tradicional.

El nuevo plan del ministro, propuso reducir la escolarización primaria gratuita obligatoria a cuatro años, a cuyo primer grado se ingresaba a los siete años de edad. Un segundo ciclo intermedio de tres años gratuito, destinado principalmente a los varones después de cumplidos los once años. Se continuaba con el secundario con núcleos de materias afines y correlativas en que se iniciaba el alumno una vez que aprobara la Escuela Intermedia. La Normal, distribuida en cuatro años para el título de Maestro Normal y en siete para el título de Profesor Normal, que podían cursar aquellos alumnos que aprobaran el curso intermedio. Comercial, distribuida en tres años para el título de Perito Mercantil y en cinco para el de Contador Público, iniciado también después de graduarse en la etapa intermedia.

El ministro, al abordar la cuestión de la formación normalista, volvió sobre un tema señalado por este clima de reacción referido a lo que se estimaba como una desproporción provocada por la situación que había conseguido la mujer en aquella sociedad. Sus palabras fueron contundentes al remarcar que era sobre todo en las ciudades donde los niños varones requerían una instrucción más viril, puesto que “el papel amplísimo y descollante de la mujer en la vida urbana, son causas de afeminación bien conocidas” (Saavedra Lamas, 1916, p. 123). Así, se anunció un cambio de rumbo con el que se pretendía restablecer el equilibrio social y revertir otra situación inquietante que había sumado la escuela como era “la disminución del sexo fuerte y viril” frente al mayor número de niñas que concluían sus estudios primarios.

La letra pedagógica que inspiró al ministro se sostuvo sobre la base de los aportes del pedagogo Víctor Mercante. Tal como argumentó, en su tratado el reconocido normalista, en la escuela primaria no se contemplaba la “crisis de

⁹ Un hito y antecedente para el gobierno nacional fue la sanción en la Provincia de Buenos Aires de la Ley de Educación Común, obligatoria y gratuita durante la gestión en la Dirección General de Escuelas de Sarmiento. Lo que no consiguió el afamado defensor de la laicidad y la coeducación, fue que en las escuelas no se diera contenidos de religión.

la pubertad” tanto en lo físico como en lo psíquico y emocional, por ello era imprescindible una enseñanza más práctica que contemplara esos cambios (Mercante, 1918).

Fueron esas expectativas las que inspiraron la reforma de 1916 orientada, al mismo tiempo, a reestructurar el sistema secundario y revertir lo que Saavedra Lamas consideró como la “tendencia afanosa para la Universidad” (Saavedra Lamas, 1916, p. 121). El propio ministro expuso, en el recinto legislativo, la necesidad de reorientar esa enseñanza puesto que, “una democracia radicalmente utilitaria y brutalmente igualitaria, no podrá admitir en su seno una enseñanza secundaria, considerada como puramente estética y reservada a un pequeño número de privilegios de la fortuna, destinado a ser diletante, delicados, pequeños burgueses llenos de prejuicios y de pretensiones aristocráticas, de cráneo estrecho y de corazón debilitado” (Saavedra Lamas, 1916, p. 318).¹⁰

La reforma Saavedra Lamas, finalmente se implementó desde marzo de 1916 y en febrero de 1917 fue derogada por el gobierno radical. Un síntoma político e ideológico de quienes, en ese contexto, asumieron la defensa de la Ley N°1420.

A MODO DE EPÍLOGO

Si el clima de época en la que se sancionó la Ley n° 1420 propició una escuela abierta para todas las niñas y todos los niños de la república, apostando por su condición civilizadora en los albores del siglo xx, la escuela primaria debía rectificar aquel rumbo iniciado en 1884 puesto que

las clases humildes, formadas en gran parte por el aluvión inmigratorio, no alcanzan a comprender los beneficios que se derivan de una instrucción primaria completa y, en parte, no alcanzan con toda razón, pues que, en nuestro ambiente, resultaría perfectamente desplazado el niño que, al terminar en sus 14 años, los seis grados de la escuela primaria, no tuviesen una orientación económica definida. El padre obrero piensa, con razón, que su hijo al llegar a esa edad debe estar preparado o para ganarse la vida, o para perfeccionarse en breve tiempo, en un oficio (Saavedra Lamas, 1916, p. 322).

Se suponía, además, que la escuela con su enseñanza enciclopedista promovía – para muchos– las fantasías del ascenso social y el clientelismo político. Frente a esos cuestionamientos, estuvieron quienes defendieron a ultranza aquella educación que había sido un faro en la región. Desde ese lugar, hubo palabras como las del director de la Escuela Normal Mixta de Maestros de la localidad de 25 de Mayo –provincia de Buenos Aires– Antonio Díaz que arengó a sus discípulos sosteniendo:

¹⁰ Algunos puntos en común sobre diagnóstico, creación de escuela intermedia y reforma del normalismo tuvo la reforma propiciada durante el gobierno de Juan C. Onganía. Ver: Southwell, & De Luca, R., 2014; y Rodríguez, 2014.

Con las docenas de sillas y banquitos rústicos, 100 cajones de querosén que tenemos de reserva y 46 tablas cepilladas de 15 pies de largo, proveemos de asiento a los alumnos durante las fiestas y conferencias [...] Con frecuencia digo a mis alumnos: "desde ese asiento duro y sin respaldo podrán llegar hasta el sillón presidencial de la República, si se tiene talento y virtudes cívica" (*El Monitor*, Año xxxv, N° 517, 1916).

Esos duelos verbales, posicionamientos políticos e ideológicos que resonaban en el siglo pasado resultan familiares en nuestros días. De allí que siempre sea válido volver la mirada sobre la historia para identificar y saber desde qué lugar se pronuncian las palabras. Saber quién es quién cuando se habla. Solo se espera que este breve escrito permita reflexionar y sostener con fundamentos aquello que se dice al tomar la decisión de pronunciarse.

ARCHIVOS Y BIBLIOTECAS

Biblioteca Nacional. Sala del tesoro (ST). Buenos Aires. Argentina.

Biblioteca Nacional. Madrid. España.

Biblioteca Nacional de Maestras y Maestros. Buenos Aires, Argentina.

Biblioteca del Congreso de la Nación. Buenos Aires. Argentina.

Biblioteca Bernardino Rivadavia. Tandil. Argentina.

FUENTES

Diario *La Nación*

Diario *El Censor*

Mercante, Víctor (1918). *La crisis de la pubertad y sus consecuencias pedagógicas*. Ediciones Cabaut y Cía.

Saavedra Lamas, Carlos (1916). *Reformas Orgánicas en la Enseñanza Pública: sus antecedentes y fundamentos*. Imprenta Peuser.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Lionetti, L. (2002). Ciudadanas útiles para la Patria. La educación de las 'hijas del pueblo' en Argentina (1884-1916). *The Americas*, Franciscan History, Octubre, 221-260.

Lionetti, L. (2007). *La misión política de la escuela pública: educar al ciudadano de la república*. Editorial Miño y Dávila.

- Lionetti, L. (2010). Las escuelas de primeras letras en el escenario social de la campaña bonaerense (1850-1875). *Naveg@mérica. Revista electrónica editada por la Asociación Española de Americanistas*. <https://revistas.um.es/navegamerica/article/view/99851>
- Pineau, P. (1997). *La escolarización de la provincia de Buenos Aires (1875-1930)*. UBA/FLACSO.
- Rodríguez, L. (2014). La reforma educativa del gobierno de Juan Carlos Onganía. En V. Galván & F. Osuna (comp.), *Política y cultura durante el "Onganiato". Nuevas perspectivas para la investigación de la presidencia de Juan Carlos Onganía (1966-1970)* (pp. 157-176). Prohistoria.
- Southwell, M., & De Luca, R. (2014). La descentralización antes de la descentralización: políticas educativas durante el gobierno de Onganía. *Revista De La Escuela De Ciencias De La Educación*, (3). <https://doi.org/10.35305/rece.v0i3.190>
- Tedesco, J. C. (1993). *Educación y sociedad en Argentina (1880-1945)*. Ediciones Solar.