

# ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y CARACTERES DE LA LEY 1420

por MARTA MARGARITA STORNI de OROZCO

## ANTECEDENTES:

### a) **Carácter de la enseñanza hasta 1883**

La sanción de la Ley de Educación Común llenó la aspiración más sentida de la época, aspiración que nació con los ideales de Mayo y que culminó al promulgarse la Ley 1420, destinada a organizar la escuela primaria para la educación del pueblo.

Belgrano y Moreno desde la función pública y después Rivadavia son quienes pueden considerarse como precursores de la educación primaria en los albores de nuestra emancipación nacional.

Los ideales de Belgrano impresos en el "Correo de Comercio" destinados a despertar el interés por la educación popular y luego el Reglamento para las Escuelas, que él dona, cuyos 24 artículos que lo componen, en sus disposiciones generales, muestran su ideal educativo. Por ejemplo, el 18: fija los caracteres que deben reunir los maestros para que la virtud y honradez sea el ejemplo que realice en la conciencia popular la mejor lección y nazca la fe con que la educación aportaría las bases de los ideales democráticos recién nacidos, recalcando el valor moral y el patriotismo.

No ajena a la idea educativa son resoluciones que toma la Primera Junta de Gobierno cuando crea la Biblioteca Nacional, cuyo texto redactado por Moreno hace ver que sólo se avanza cuando se instruye al pueblo.

Bernardino Rivadavia, es más tarde quien puede realizar mayor obra. En 1812, en el informe sobre creación de escuelas dice en las conclusiones "aún nos resta triunfar de nosotros mismos; nos resta destruir las tinieblas en que hemos estado envueltos por más de tres siglos, nos resta conocer lo que somos, lo que podemos y lo que debemos adquirir; nos resta, en fin, sacudir el fardo de las preocupaciones y absurdo que hemos recibido en patrimonio". Más, el énfasis con que fue redactado tal documento no bastó para que las grandes obras se realizaran, hasta 1820. Fue necesario alcanzar la paz interior y exterior para que el gobierno y pueblo se pusieran en la tarea de realizar algo en favor de la educación.

Bernardino Rivadavia es quien aparece nuevamente en el plano de las realizaciones educacionales en el año 1821, cuando era ministro del general Martín Rodríguez.

En este período es donde se aumentaron las escuelas de varones, la educación se hizo extensiva a la mujer, se reformaron los métodos utilizados hasta entonces y se adoptó el sistema lancasteriano; se fundó la Sociedad de Beneficencia a cuyo cargo estuvo la enseñanza primaria en Buenos Aires; se inició la estadística educativa y se reglamentó la enseñanza privada. Se concretó la creación de la Universidad de Buenos Aires, a la que estructuró como promotora del sistema general de educación pública; centralización que obedeció a la tendencia de Rivadavia de hacer más práctica la enseñanza.

Los caudillos, el resto de la sociedad colonial que no había asimilado la nueva concepción, el desconocimiento del territorio para el que gobernaba lo vencieron, pero a través de obras fecundas se destaca como uno de los pioneros de la educación argentina.

La caída de Rivadavia y la llegada de Caseros marcan un nuevo cariz por el que debe pasar nuevamente la educación pública. Por un lado el abandono de toda preocupación por la educación y, por el otro, la exigencia de estructurarla de acuerdo al orden de ideas impuesto por la tiranía llevaron a decir de algunos historiadores que no hubo en el país educación pública propiamente dicha.

En este período se olvidaron los principios de Mayo y el Gobierno trató de usar la escuela con miras a conseguir la uniformidad de la sociedad. Es Sarmiento, Echeverría, Gutiérrez, Gorriti, quienes en su carácter de exilados argentinos luchan por elaborar una doctrina educativa para una nación democrática, republicana y federal.

#### **b) Constitución Nacional de 1853 y la influencia en materia educativa**

Con las vicisitudes pasadas en materia educativa, los constituyentes del año 1853 trazaron en nuestra Ley fundamental las bases de la educación pública. Por lo tanto, es la Constitución Nacional el punto de partida de la legislación escolar.

En ella quedó aclarado el concepto universal de libertad de enseñanza y así mismo la libertad de culto, que es decir libertad de conciencia, sin lo cual la enseñanza no es posible como derecho inalienable del individuo.

En cuanto a organización educativa, la Ley fundamental da a las provincias el derecho y el deber de organizarla, dirigirla y administrarla dentro de sus respectivas jurisdicciones.

La Nación puede hacerlo en su órbita propia y exclusiva sin que las provincias se vean avasalladas por cuanto es privativo de ella dictar planes de instrucción general y universitaria.

J. M. Estrada en "Derecho Constitucional" entiende que los planes generales son los planes de la instrucción primaria.

Por su parte, A. Alcorta, en la "Instrucción Secundaria" aclara que: instrucción general reemplaza a instrucción común y al decir universitaria involucra secundaria y superior. Es pues indudable que desde la sanción de la Constitución Nacional hasta la Ley 1420 muchas provincias organizaron su instrucción primaria y no escatimaron esfuerzos para difundirla.

La Ley de subvenciones escolares de 1871 contribuyó a dar un impulso poderoso y tuvo gran influencia en el desenvolvimiento de la educación primaria en las provincias.

En 1875, la provincia de Buenos Aires y La Rioja, se dieron su ley.

En 1870, Mendoza y Corrientes.

En 1882, Catamarca.

En 1883, San Luis y Tucumán.

Los principios generales incorporados en todas fueron la obligación de instruirse, la gratuidad, la idoneidad y moralidad en el ejercicio de la profesión, el gobierno de la enseñanza por organismos colegiados, la asignación de recursos, etc.

Indudablemente la más importante de todas ellas es la de la provincia de Buenos Aires, que rigió hasta la capitalización de Buenos Aires. Fue proyectada por J. M. Estrada, quien además intervino en el debate.

Este gran impulso nos lleva a pensar que al reimplantarse los ideales de Mayo, después de Caseros, se vuelven los ojos al panorama democrático, liberal y laico que se traducen en la Constitución y aparece así la necesidad de dictar una ley general, aunque necesita todavía tres décadas para concretarse.

Desde las altas magistraturas del país el gran esfuerzo tiende a realizarse: Mitre, Sarmiento y Avellaneda destinaron sus esfuerzos a fijar las directivas permanentes de nuestra educación nacional.

Mitre (1862/68) consideró que un deber fundamental del Estado es propagarla sistemáticamente, educándolo en la comunidad, emancipándolo física y moralmente.

Sarmiento (1868/74) vio en la educación la medida de la civilización del pueblo llevándolo a hacer descansar en la escuela la transformación y perfeccionamiento de la sociedad.

Avellaneda (1874/80) se había desempeñado como Ministro de Instrucción Pública durante la presidencia de Sarmiento y se compenetró de su obra; por ello la continuó en su política educacional.

Procuró que se dictara el plan de instrucción general a que alude el Art. 67 de la Constitución Nacional y fue su ministro Leguizamón a quien cupo hablar más de este tema bajo las condiciones de obligatoriedad, gratuidad, homogeneidad y con rentas propias que garantizaran su ejercicio, sin conseguirlo. Pero la idea se fue adueñando de pueblo y gobierno.

Por obra de estos tres presidentes se organizaron en nuestro país los distintos ciclos de educación primaria y se fijaron los principios rectores de la auténtica política educacional en el sistema democrático de gobierno.

Es Julio A. Roca a quien le cabe el honor de haber creado —a poco de asumir la presidencia— el Consejo Nacional de Educación. No olvidemos que el hecho de la federalización de Buenos Aires en 1880 pone fin a un viejo pleito y aquieta los espíritus. Por ella, los edificios públicos y establecimientos situados en el municipio de Buenos Aires quedaban bajo la jurisdicción de la Nación. Los establecimientos educativos fundados y sostenidos por la provincia de Buenos Aires sufrieron este cambio y el Poder Ejecutivo tuvo que organizar la dirección y administración en todo lo concerniente al orden federal. Es por esta razón que se crea el Consejo Nacional de Educación por decreto del 28 de enero de 1881, firmándolo él y su Ministro de Instrucción Pública Manuel D. Pizarro.

El Decreto de referencia comprende 20 artículos. Por el mismo se nombra a Sarmiento, el que desde la función provincial que ejercía desde 1875 pasa a la nacional.

Sarmiento no pudo cumplir su obra de gobierno escolar en la medida que le imponía el decreto de referencia. Discrepancias entre los miembros le impidieron concretarlo. Es por esta razón que es el P. Ejecutivo quien envía al Congreso el Decreto de creación de este organismo colegiado, con la expresa advertencia que si el Honorable Cuerpo lo consideraba necesario hiciera las modificaciones que creyera conveniente.

El Senado remitió el mismo a la comisión de legislación donde fue aprobado con algunas reformas en cuestiones fundamentales, tales como organización, dirección y administración en el orden general, pero se produjo despacho favorable y pasó a Diputados. Ni en el resto de ese año, ni en el siguiente, ni en el sucesivo se produjo despacho.

El país había comenzado a apasionarse por el problema educativo. Diarios, revistas, libros, conferencias y congresos se movían ante el interés de solucionar este anhelo largamente acariciado.

### c) Congreso Pedagógico de 1882

El Congreso Pedagógico fue una asamblea de profesores y maestros que se reunió en Buenos Aires el 10 de abril de 1882. Tuvo por misión concretar en ideas e iniciativas la opinión pública que se movía respecto a educación, a fin de impulsarla y mejorarla.

La citación se hizo por acción conjunta del Estado y del Consejo. El primero dictó el decreto de convocatoria y, el segundo debía ocuparse de los problemas relacionados con la educación común. A este Congreso fueron invitados gobernadores, legisladores, educadores y representantes de naciones extranjeras, provincias y entidades privadas. Fue designado presidente del mismo Onésimo Leguizamón y el día de apertura el Poder Ejecutivo decretó feriado nacional, lo que demostró el apoyo y la importancia que este Congreso significaba. Las deliberaciones duraron un mes y fueron muy amplias y completas. Ellas fueron desde el gobierno de la escuela, métodos de enseñanza, programas, enseñanza rural, educación de la mujer, higiene, etc. El congreso se clausuró el 8 de mayo y en la oportunidad hablaron el Presidente de la Nación y el Ministro de J. e I. Pública Dr. E. Wilde.

### LEY 1420:

#### a) Motivos que obligaron a la Nación a dictar la Ley 1420

*Los principios rectores de la educación argentina tienen su fuente misma en la Constitución Nacional, ley suprema de la Nación*

Al enunciar el Preámbulo ya se impone al Estado el compromiso de organizar la educación y más aún la común, por abarcar la totalidad de los individuos en el florecer de sus apetencias y de sus capacidades, pues, sólo formando la conciencia nacional se puede "consolidar la paz interior, afianzar la justicia, promover al bienestar general" y "la unión nacional".

Otros artículos de nuestra Carta Magna, imponen al Estado la obligación de asegurar en sus manos la política educacional a seguir. El Art. 67 (i. 16) obliga a la Nación a dictar planes de instrucción general y universitaria y el 5º otorga a las provincias el deber de asegurar la educación primaria, pero asegurando los principios rectores dados en ella, sin cuyo requisito perderán la condición de soberanos.

La Ley de Educación Común 1420 es producto de la misma historia de nuestra Patria. Por ella el Estado ha centralizado la acción educativa, ya sea con la creación y sostenimiento de las escuelas cuya acción dirige,

o, por la adopción de planes y programas que deben acatar las escuelas privadas o la enseñanza particular cuya acción supervisa o, en las provincias, por los convenios de coordinación de enseñanza que establecieron la armonización de los programas vigentes iniciados en el año 1939 y cuyos certificados de aprobación de estudios tienen validez recíproca.

La Ley es producto de la historia patria. Se originó en situaciones económicas, costumbres y valores morales, religiosos y políticos que le obligaron a canalizar las grandes corrientes inmigratorias que afluían al país y también, fue causa fundamental, la federalización de Buenos Aires en 1880.

La Ley 1420 sufrió también influencias directas e indirectas de leyes anteriores como la ley francesa de 1882, la inglesa de 1870 y la de la provincia de Buenos Aires de 1875 y las conclusiones del Congreso Pedagógico de 1882, que le aportaron los últimos progresos en materia educativa. Por ella no transplantó los ideales como algo foráneo sino que asimiló sus conquistas y sus principios y le dio sello característico propio. Allí se sintetizaron los más modernos principios de legislación escolar que le dieron carácter permanente y que la llevaron a cumplir 76 años de vida útil y hasta sufrir los embates políticos que hicieron a su forma pero no al fondo de sí misma.

Esta Ley nació con carácter orgánico y avanzado que le permitió ponerse por mucho tiempo a la cabeza de Latinoamérica.

La Ley consta de 81 artículos distribuidos en 9 capítulos que siguen un orden lógico y correlativo.

#### b) Caracteres fundamentales de la Ley

Los caracteres fundamentales están enunciados en el capítulo 1º y son:

- 1º — Obligatoriedad,
- 2º — Gratuidad,
- 3º — Gradualidad,
- 4º — Laicidad, e implícitamente,
- 5º — Igualdad.

1º — **La Obligatoriedad:** Se refiere al principio incuestionable que tiene todo individuo de instruirse.

Todas las naciones de más o menos reciente vida independiente juzgaron como indispensable que para conservarse como tales debían dar a la educación un lugar preponderante.

Nuestro país poseía un pueblo analfabeto o semianalfabeto. El ordenamiento escolar existente en 1810 era el mismo creado en la Colonia. las

“escuelas del rey”, costeadas por el Cabildo y que hoy serían las oficiales del Estado; las “religiosas” cuya acción desde 1565, época en que los religiosos franciscanos comenzaron su acción educativa en Tucumán y luego en Santiago del Estero, Salta, Jujuy, La Rioja y Buenos Aires, compartidas en algunos lugares por otras órdenes religiosas y cuya acción se orientó a catequizar a los indígenas en su pretensión de incorporarlos a la civilización occidental; las escuelas particulares en número escaso y con personal, locales y métodos muy deficientes.

La mujer hasta la época de Rivadavia estuvo circunscripta a la educación hogareña: la intuición, el trato, la sensibilidad y el buen gusto, como la autoeducación, llevaron a destacar a algunas en forma notable.

Algunos intentos de hacer obligatoria la enseñanza se observaron en forma esporádica. Con el advenimiento de los Borbones en España en la segunda mitad del siglo XVIII se concretaron grandes reformas en política educacional y la razón y el análisis de los hechos comenzaron a compartir el predominio con la teología. Su influencia llega al Virreinato del Río de la Plata y las “escuelas del rey” tuvieron que incluir un número de vacantes que se asignaban a niños humildes.

La gran evolución se produce con Rivadavia, Mitre y Sarmiento, ya tratados en los puntos a) y b) de “antecedentes”.

A los efectos de cumplir esta característica de la Ley, la obligación comienza a los 6 años y termina a los 14 (cap. I, art. 1º) y lo impone el art. 2º. El incumplimiento de la misma hace responsable a los padres, tutores o encargados, quienes serán pasibles de multas por la inobservancia, o, de recurrir a la fuerza pública para conducir al niño a la escuela.

El capítulo II (art. 15 al 20) hablan de la manera de controlar la obligación y el 44 (inc. 8) del monto a que se harán pasibles los reincidentes.

A los efectos de cumplir esta obligación los padres pueden mandarlos a escuelas públicas, privadas, o darles instrucción en sus domicilios, con la sola obligación de rendir los exámenes libres correspondientes y que son tomados por maestros estatales bajo la presidencia del inspector técnico de distrito.

2º — **Gratuidad:** La gratuidad es consecuencia de la obligatoriedad. Leguizamón en sesión del 4 de julio de 1883 decía: “La educación obligatoria supone, como condición y explicación, la existencia de la escuela gratuita al alcance de los niños a quienes se obliga a ser educados”... “La escuela gratuita, sin cargas y sin gabelas, al alcance del niño, para que el niño vaya a la escuela”.

El Ministro Wilde al efecto manifestó: “El principio de gratuidad no puede discutirse siquiera, por que no todas las familias pueden educar e instruir a sus niños, ya que hay deficiencias de fortuna que lo impiden y hay causas morales que lo hacen imposible”.

Con estas y otras palabras se fundamentó el art. 5º del capítulo I que establece la apertura de escuelas y la ubicación en función de la población.

**3º — Gradualidad:** El art. 9º de la Ley establece la graduación de la enseñanza.

Ella fue motivada por la nueva concepción pedagógica y psicológica que se conocía y que fue adoptada como medida sabia.

Tuvo mucha influencia el conocimiento de los principios pestalozianos enunciados ya entonces y la gran influencia de Sarmiento, que si bien no actuó en el debate de la Ley ni en el Congreso Pedagógico de 1882, su prédica de 40 años en favor de la educación popular, en las mejores condiciones, la impusieron.

Por la gradualidad se puede ir de lo simple a lo compuesto, de la síntesis al análisis.

Así la Ley impone una enseñanza progresiva desde el punto de vista de las dificultades que pueden presentar los distintos contenidos educacionales.

**4º — Laicidad:** Está impuesto por el art. 8º de la Ley. Si analizamos la situación que debe ocupar la religión en la enseñanza, vemos que pueden ser varias las actitudes que pueden presentarse.

El art. 2º de la Constitución Nacional dice que el “gobierno sostiene la religión católica”. No obstante puede presentarse ante ella:

- actitud de hostilidad
- actitud de indiferencia o tolerancia
- actitud informativa
- actitud confesional.

En nuestra Ley se han adoptado los criterios de los puntos 2º y 3º del enunciado anterior.

El segundo criterio atempera el peligro de falta de comprensión en lo religioso; pero esa indiferencia, tolerancia o laicismo que no impone a la escuela la obligación de hacer comprender los valores, se concilia con el carácter informativo que se contempla en el punto tercero y que se brinda al niño al estudiar historia y geografía.

La escuela no cierra sus puertas a la religión. La abre a todos los cultos que lo soliciten fuera de las horas de clase y para que sean dictadas por sus ministros.

5º — **Igualdad:** Este carácter no está expreso pero sí implícito dado que, al cumplirse los caracteres fundamentales de la Ley, se coloca a todos los niños en un plano de igualdad, en cuanto a diferencias sociales, raciales, religiosas e intelectuales.

La única diferencia posible la establece el nivel intelectual de cada niño, que le permite mayor asimilación de los conocimientos y un mejor estímulo de sus capacidades.

c) **Caracteres secundarios:** Entiendo que en la Ley existen otros caracteres que si bien no llegan a adquirir la importancia de los ya enunciados contribuyen a asegurar los mismos y a complementarlos, tales como: libertad de enseñanza, plan mínimo de estudios, coexistencia de escuelas públicas y privadas y coeducación, idoneidad docente e intervención directa del pueblo en el gobierno escolar.

— **Libertad de enseñanza:** consiste en el derecho que reconoce la Constitución Nacional de enseñar y aprender.

Ambos derechos se correlacionan. Sánchez Viamonte dice en cuanto define el aprender: “la consagración del derecho que tiene el niño de recibir el necesario desarrollo por medio de la educación; a la adquisición de todos los conocimientos científicos que correspondan a la época en que vive y el desarrollo de las aptitudes vocacionales, para lograr de cada individuo el máximo de rendimiento en beneficio de la libertad”.

— **Plan mínimo de estudios:** para los hombres de 1883 que analizaron las luchas de la independencia y de la organización nacional a través de la influencia que ejerció en la educación, tuvieron la visión de que si el país deseaba su engrandecimiento y fomentar su riqueza y bienestar, debía recibir un mínimo de enseñanza en escuelas públicas, privadas o en su domicilio.

El art. 6º determina cual es este mínimo exigible: “lectura y escritura; aritmética (operaciones fundamentales, sistema métrico decimal, ley nacional de monedas, pesas y medidas); geografía argentina y nociones de geografía universal; ídem de historia; idioma nacional; moral; urbanidad; nociones de higiene; de ciencias matemáticas físicas y naturales; dibujo; música, gimnasia; conocimiento de la Constitución Nacional; nociones de agricultura a los varones y, de economía doméstica a las mujeres.”

Completa tales previsiones el carácter nacional y la adaptación al medio que debe darse a la misma y que se expresa en el art. 7º.

— **Coexistencia de escuelas públicas y privadas y coeducación:** El derecho de enseñar es propio del ejercicio de la personalidad humana que le permite comunicar a los demás lo que piensa o lo que quiere o instruirlo con su creencia.

El capítulo VIII de la Ley trata de las escuelas particulares que son fiscalizadas por el Estado quienes la ponen en plano de igualdad en cuanto a los conocimientos fundamentales que imparten, a los principios de nacionalidad y respeto mutuo, a la vigencia de las leyes nacionales y provinciales, a los pactos contraídos, a la moralidad y buenas costumbres, a la pureza del idioma, a la historia y geografía de la Patria y a la idoneidad docente; partiendo del principio que la educación de los niños interesa a la familia, a la sociedad y a la Nación.

— **Coeducación:** El art. 10 trata de las clases mixtas para niños de 6 a 10 años y otorga a las maestras su conducción.

Mucho se ha hablado y escrito sobre el tema: la mayoría se inclina a determinar el beneficio que otorga las clases mixtas y la importancia que adquieren en las buenas costumbres y en el respeto mutuo.

Los hombres de 1883 no desconocieron la influencia educadora de la mujer madre o de la que puede serlo y a ella le entregaron varones y niñas hasta los 10 años.

En 1803, Krusi, el colaborador de Pestalozzi, bajo su directa observación publicó "Libro de las madres", donde destaca tal aserto.

En 1840, Froebel había escrito sobre esta cualidad de la mujer, "Cantos de madre". Fue para que ella tuviera conciencia de su elevada misión como formadora de las generaciones.

— **Idoneidad docente:** El maestro debe estar formado para cumplir su digna misión; el capítulo III trata especialmente de ello.

Intelectualmente debe asimilar, adaptar, elaborar sin esfuerzo lo que debe transmitir.

Físicamente, debe poseer salud, resistencia y cierto grado de vigor.

Moralmente es aún mayor su compromiso. De su bondad y justicia depende la normalidad de la vida del escolar. Todo esto es alcanzable con una cultura general y especializada que se inicia en la escuela normal, donde se forma, y se continua a través de toda su acción educativa.

— **Intervención directa del pueblo en el gobierno escolar:**

**Los Consejos Escolares:**

El Consejo Nacional de Educación, conjuntamente con los Consejos Escolares de Distrito, por muchísimos años, ejercieron su función en forma autárquica e introdujeron por su intermedio la vinculación familiar y vecinal con la escuela.

Con esta innovación introducida en el capítulo Vº de la Ley se consiguió la unidad escuela-hogar, que permitió una acción más rápida y acorde con las necesidades del lugar, una más estrecha vinculación de los padres con los maestros de sus hijos y se dio al ciudadano capaz la oportunidad de desempeñar funciones responsables para beneficio de su familia y de la sociedad donde actuaba, a la par, que estimulaba su cultura.