

Ley 1.420: 131 años otorgando sentidos a la educación común

María Luz Ayuso

"Todos los políticos educadores argentinos de fines del siglo XIX y principios del siglo XX fueron herederos del discurso sarmientino sobre el sujeto pedagógico. Si bien los actores concretos de la sociedad argentina habían cambiado, permanecía constante la serie de significantes que constituía el pensamiento de los dirigentes".

Adriana Puiggrós, Sujetos, disciplina y curriculum en los orígenes del sistema educativo argentino.



Busto de Domingo F. Sarmiento en reparación.
Escuela Normal N° 2 "Mariano Acosta"

Después de más de 20 años de una nueva regulación para la educación común que dejara sin efecto la ley 1.420, esta ley se encontró una vez más en el centro del debate educativo. Motivado por un nuevo digesto que puso orden a las leyes vigentes, la Comisión Bicameral de Digesto Jurídico Argentino archivó la ley promulgada en 1884. Un acto que ya había ocurrido in facto primero por la promulgación de la Ley Federal de Educación (24.195/93) y luego por la Ley de Educación Nacional (26.206/06) pero que debía ordenarse jurídicamente. Lo cierto es que aunque la ley 1.420 no estaba vigente hace más de 20 años, el digesto movilizó un nuevo debate. En especial, las voces se levantaron en su defensa argumentando que si la ley quedaba sin efecto entonces se terminaría con la educación laica en la Argentina. Pudimos advertir además que no sólo se defendía la ley sino que principalmente se señalaba al gobierno en ejercicio de descartar ese principio para la educación argentina.

Sin embargo sabemos que la ley 1.420 no reguló la laicidad de la educación aunque sí resultó el significativo que produjo el debate más apasionado y extendido sobre la enseñanza religiosa en las escuelas. La sanción de la ley en 1884 clausuró provisoriamente un debate que se había iniciado algunos años antes y que tuvo su principal intercambio con el Congreso Pedagógico de 1882 y luego en el tratamiento de la ley en el Congreso. Las posiciones se dividieron entre aquellos que proponían como “necesidad primordial, la de formar a los hombres por la enseñanza de la religión (católica) y las instituciones republicanas” (M. Demaría) y quienes entendían que la enseñanza religiosa era cosa de los particulares y por tal debía ser enseñada en las escuelas públicas “por los ministros autorizados de los distintos cultos, a los niños de su respectiva comunión, y antes o después de las horas de clase” (O. Leguizamón), esta última la posición triunfante y expresada a través del artículo 8º de la ley. Bajo esta forma la regulación dejaba la religión fuera de la enseñanza impartida por los maestros y las maestras configurando un funcionario público de moral laica para la formación de los niños y niñas de la república. Y si bien la ley reflejó la victoria de los liberales –cuyo referente ineludible fue Sarmiento- frente a los católicos, nunca reguló la enseñanza laica.

Respecto a la jurisdicción de aplicación, la ley 1.420 reglamentó la educación común en la Capital, las colonias y los Territorios Nacionales bajo los principios de instrucción primaria obligatoria, gratuita y gradual (Art. 2º) para los niños y niñas de seis a catorce años (Art. 1º). Además fijó un mínimo de instrucción (Art. 6º), en clases mixtas y bajo la dirección maestras y maestros autorizados (Art. 10º) con diplomas y certificados expedidos por la autoridad escolar competente del país. También se prohibió la imposición de castigos corporales (art. 28º, 3º) como de premios y recompensas especiales (Art. 28º, 4º) y proveyó de un fondo escolar de pensiones vitalicias (Art. 31º a 34º). Se reguló la inspección técnica y administrativa de las escuelas (Capítulo IV) por Maestros o Maestras Normales, y a través de una comisión distrital compuesto por padres de familia. Se organizó un Fondo escolar permanente (art. 44º) y se legisló para que a través del Tesoro Nacional se costearan las becas y gastos de enseñanza de los alumnos que se dediquen a la carrera del Magisterio en las Escuelas Normales (art. 47º), al igual que las Escuelas Normales (art. 75º). También se promovió a través de la ley la creación de bibliotecas populares con el derecho de recibir apoyo económico por parte del tesoro de las escuelas (art. 67º).

La ley no reguló toda la Nación, lo que no quiere decir que no haya tenido efectos sobre las jurisdicciones provinciales que -en ocasiones- vieron en ella un modelo a imitar. Siguiendo el Artículo 5º de la Constitución Nacional, los Estados Provinciales regularían a través de sus propias leyes la educación común en sus territorios. Si bien hacia 1884 la extensión de la aplicación de la ley 1.420 era importante dada la cantidad de gobernaciones que dependían del Estado Nacional como Territorios Nacionales (Misiones, Formosa, Chaco, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego según la ley 1.532 de 1884, y a partir de 1900, el Territorio Nacional de los Andes) esa extensión se redujo notablemente hacia la década del 50 con la provincialización de varias de esas gobernaciones.

Como se puede apreciar en el breve repaso expuesto, la ley tuvo varios puntos de avanzada, muchos de ellos inconclusos. Aún en la diversidad y cantidad de elementos progresistas que produjo esta regulación, la discusión de la ley quedó fijada a lo largo del siglo XX en su laicidad (en los opositores a la educación religiosa en las escuelas durante el peronismo, en la discusión entre laica o libre, hasta la Carpa Blanca). Sin embargo es interesante recuperar los argumentos acallados para mostrar la fuerza de ese significante para otorgar un sentido a la educación común aún siendo este el contrario a las banderas que se le adjudicaron. Adriana Puiggrós recuperaba uno de estos debates, a propósito del taller que se organizó en el Departamento de Ciencias Educación de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA¹. En esa ocasión reponía el pedido de Alfredo Palacios ante el Congreso por la derogación de la ley puesto que a su entender el art. 8º, al permitir la enseñanza religiosa en las escuelas – aunque fuera del horario escolar y por los ministros de culto-, atentaba contra la laicidad de la educación pública. En este punto, resultaba sugestivo revisar cómo se invertían los argumentos para la defensa de la laicidad a través de la ley en el 2015.

A este punto, la ley se torna un analizador privilegiado para deconstruir sentidos sobre los discursos y las prácticas (de forma desigual y combinada) de la educación argentina, no sólo en relación a la educación religiosa sino también a las disputas entre federalismo y unicato², el papel de la sociedad civil en el gobierno escolar, la distribución de saberes a lo largo del territorio, el financiamiento de la educación, las regulaciones docentes, entre otras. También los alcances -en el sentido más literal del término- y los por qué de este significante en su fuerza por significar la educación³. Algunos de estos debates presentan los autores de este dossier especial: revisión crítica y homenaje para una ley que signó y continúa signando la educación en la Argentina.

El trabajo de Teresa Artieda cuestiona algunos de los principios que caracterizaron la ley 1.420 para la infancia indígena de los territorios nacionales de Chaco y Formosa en las primeras décadas del siglo XX. Arroja indicios para afirmar que las formas de implementación no fueron homogéneas en el territorio ni en la población que la habitaba, ni tampoco cumplió de manera acabada su letra. Más bien

¹ Taller: "Enseñanza de la historia y la política de la educación en la formación docente", realizado en septiembre de 2015 con variedad de cátedras de historia y política de la educación de Institutos de Formación Docente y de Universidades Nacionales.

² Introducida desde las primeras leyes de financiamiento y promoción de la educación y avalada por la Ley Laínez a través de la intromisión del Estado Nacional en la educación común de los territorios provinciales.

³ A cincuenta años de promulgada la ley, el Consejo Nacional de Educación preguntaba acerca de los siguientes elementos para apreciar sus alcances: Antecedentes Históricos; Fecha de creación de la escuela; Estado de la educación común en la zona de influencia de la misma; Población general aproximada; Población escolar "niños de 5 a 14 años"; Porcentaje de analfabetos; Porcentaje de extranjeros por nacionalidades; Personal docente que actuó en la escuela desde su fundación; Edificio, mobiliario, material escolar; Cualquier sugestión sobre la ley 1.420 o de otra índole que tenga relación y sea de interés. Lo puntuado -y no puntuado- en esta lista, transformado en preguntas de investigación, pueden constituir un temario indiciario para el análisis.

fue un campo en disputa entre pedagogía, disponibilidad de mano de obra indígena y estrategia militar expansiva para legitimar el estado nacional. La propuesta de la autora para volver sobre la “voz de la sangre” expone un conflicto aún vigente para la política educativa en nuestro país.

Adriana Puiggrós nos advirtió sobre las contradicciones del proyecto educativo sarmientino y Artieda profundizó en sus investigaciones al respecto: “Se trata de una pedagogía cruzada por profundas escisiones. Entre ellas, el asesinato práctico y teórico de los sujetos sociales y políticas populares, como hecho fundante de un sujeto de la educación designado como generador de una cultura popular democrática” (Puiggrós, 1994: 90). Sin embargo otras voces pugnaron para ampliar los sentidos de la educación y se negaron a aceptar, como Vergara, el encierro de Sarmiento y a contribuir a la mitificación de la escuela como democrática, más bien prefirieron mostrar todas las hilachas (Puiggrós, 1994: 88).

Myriam Southwell explora este punto en la figura de los inspectores como cuerpo específico especializado capaz de acercar (a través de una mediación que es también traducción) las políticas educativas estatales a las escuelas distribuidas en los territorios, como así también y a través de ellos, producir las condiciones para la configuración de un campo de saberes delimitados y diferenciado para el sistema educativo en conformación: el saber pedagógico y burocrático de la escuela argentina. El trabajo de Southwell acerca elementos para la reponer las prácticas de estos maestros especializados a través de las regulaciones y recreaciones de ley 1.420.

Sin embargo los alcances de la ley trascendieron las fronteras regulatorias, un caso para pensarlo es a través de la propuesta de Juan Pablo Abratte para la provincia de Córdoba. El autor ofrece un buen contrapunto para pensar la ley educativa provincial desde un exterior que la constituye, la ley 1420, y un antagonismo entre bloques que la aviva una y otra vez a lo largo del siglo XX. También propone una hipótesis interesante para comprender la lucha de los sectores clericales, contra el dogma y no contra la religión, preservando el pluralismo como horizonte deseable a lo largo del período⁴. El conflicto analizado como lucha política por los sectores clericales ofrece análisis para comprender la construcción de sentido de la educación común cordobesa con fuerte autonomía provincial por sobre el estado nacional.

Finalmente, el trabajo de Yopez acerca una mirada a la ley 1.420 desde el entramado político local. Tributa en la dirección de los estudios que lo entienden como un proceso no lineal ni uniforme en un país culturalmente heterogéneo, pluriétnico y

⁴ Pluralismo ideológico que aceptaba lo religioso en una dimensión cultural y que lo rescataba como elemento de una tradición que merecía resguardarse, sin confundirla con el tradicionalismo conservador que identificó la Nación con principios dogmáticos, definiendo la identidad nacional como una derivación casi mecánica del sentimiento religioso. La aclaración aleja el punto de controversia de la cuestión religiosa en sí misma, para preguntarse por el modelo educativo que se pretendía alcanzar y el lugar de las mayorías en ese modelo (Ver Abratte).

plurilingüístico. En ese sentido el autor reconoce las raíces político-religiosas y recupera las histórico-culturales que permiten sostener la hipótesis de inviabilidad de proyecto de "escuelas sin dios" en la provincia de Jujuy. Sin embargo, el análisis más interesante y que emerge a lo largo del texto lo hace el autor al presentar la pluralidad y el conflicto de intereses que suscita el marco legal para la regulación de la educación común: en el interior de la Iglesia y del gobierno, en los vínculos y tensiones entre el gobierno provincial y el autonomismo roquista nacional, entre las posiciones ultramontanas y liberales de los representantes; y a su vez cada uno de ellos con los eclesiásticos en rebeldía, la diócesis y el Vaticano al punto de producir una crisis política provincial frente a la campaña a la desobediencia y rebelión civil del clero que requiere la intervención nacional para la resolución del conflicto.

¿Qué elementos de estas herencias encontramos hoy articuladas a nuestros discursos en la defensa de la educación común? ¿Cuáles resisten los digestos, cuáles se desarticularon y es tarea recuperar? Queda presentado el dossier e invitados los lectores a navegarlo, bajarlo, imprimirlo y circularlo.