

*Serie Estudios e Investigaciones*



*Serie Estudios e Investigaciones*

---

**Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación**  
**Universidad Nacional de La Plata**

*Serie Estudios e Investigaciones*



*Serie Estudios e Investigaciones*

**31**

**Temas de Historia Argentina II**  
**Instituto de Historia Argentina Ricardo Levene**

---

**Fernando E. Barba - Claudio Panella**

# Temas de Historia

## Argentina II

Instituto de Historia  
Argentina Ricardo Levene

Nº31

Año 1997

# Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación

Decano  
*Prof. José Luis de Diego*

Vicedecano  
*Prof. Luis Viguera*

Secretaria de Asuntos Académicos  
*Prof. Ana María Barletta*

Secretario de Investigación y Posgrado  
*Dr. Julio César Moran*

Secretaria de Extensión Universitaria  
*Prof. Adriana Boffi*

Area de Asuntos Estudiantiles  
*Prof. César Arrondo*

Area Capacitación Docente  
*Prof. María Elena Martínez*

## **Consejo Académico**

Claustro Docente  
*Prof. Telma Piacente*  
*Prof. Carlos Carballo*  
*Prof. María Celia Agudo de Córscico*  
*Dr. Fernando Enrique Barba*  
*Prof. Rosa Pisarello*  
*Prof. Alicia Alliaud*

Claustro de Graduados  
*Prof. Osvaldo Ron*  
*Prof. Claudio Suasnabar*

Claustro Estudiantil  
*Miguel Nahon*  
*Nancy Della Rosa*  
*Silvia Guardia*  
*Bernardo Raimondi*

---

## SERIE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES

---

- Nº 1 FRONTERA Y JUSTICIA COLONIALES
- Nº 2 MERCADO DE TRABAJO Y PARO FORZOSO I
- Nº 3 MERCADO DE TRABAJO Y PARO FORZOSO II
- Nº 4 ESTUDIOS DE LÍRICA CONTEMPORÁNEA
- Nº 5 XII CONGRESO INTERAMERICANO DE FILOSOFÍA
- Nº 6 CUESTIONES AGRARIAS REGIONALES
- Nº 7 LA PROBLEMÁTICA AGROALIMENTARIA EN LA ARGENTINA (1970-1988) T. I
- Nº 8 ESTUDIOS DE HISTORIA RURAL I
- Nº 9 ESTUDIOS SOBRE BORGES
- Nº 10 TERRITORIO Y PRODUCCIÓN. CASOS EN LA REGIÓN METROPOLITANA EN BUENOS AIRES
- Nº 11 ESTUDIOS HISTORIA RURAL II
- Nº 12 MITOS, ALTARES Y FANTASMAS
- Nº 13 ESTUDIOS DE HISTORIA COLONIAL
- Nº 14 TRANSPORTE. ESPACIOS PERIURBANOS
- Nº 15 ESTUDIOS DE HISTORIA RURAL III
- Nº 16 TEMAS DE HISTORIA ARGENTINA I
- Nº 17 EL NUDO CORONADO. ESTUDIO DE CUATRO CUARTETOS.
- Nº 18 ESTUDIOS DE LÍRICA LATINA
- Nº 19 HISTORIA Y HUMANIDADES
- Nº 20 MERCADO DE TRABAJO Y CONSUMO ALIMENTICIO EN LA ARGENTINA AGROEXPORTADORA
- Nº 21 HOMENAJE A MANUEL PUIG
- Nº 22 IGLESIA, SOCIEDAD Y ECONOMÍA COLONIAL
- Nº 23 PSICOLOGÍA: DOCENCIA E INVESTIGACIÓN
- Nº 24 LITERATURA ARGENTINA Y NACIONALISMO
- Nº 25 FRONTERA GANADERA Y GUERRA CON EL INDIO DURANTE EL SIGLO XVIII
- Nº 26 HISTORIADORES DEL SIGLO XIX Y LA HISTORIA DE AMÉRICA
- Nº 27 ESTUDIOS DE HISTORIA RURAL IV
- Nº 28 ESTRUCTURA DISCURSIVA DE LA ENTREVISTA RADIAL
- Nº 29 LA MÚSICA COMO DEVELADORA DEL SENTIDO DEL ARTE EN MARCEL PROUST
- Nº 30 ROMANCES. POESÍA ORAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES
- Nº 31 TEMAS DE HISTORIA ARGENTINA II. INSTITUTO DE HISTORIA ARGENTINA RICARDO LEVENE

---

*Para correspondencia y canje dirigirse a: Comité Editorial*  
Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación  
Calle 48 y 6 - (1900) La Plata - Buenos Aires - Argentina

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA  
FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN

# *Temas de Historia Argentina II*

*Instituto de Historia Argentina "Ricardo Levene"*

---

Serie: Estudios/Investigaciones  
Año 1997

# Los primeros reglamentos de educación primaria de Buenos Aires. 1816 - 1818

FERNANDO ENRIQUE BARBA

No fue precisamente la educación una de las preocupaciones de la Corona en sus colonias americanas. Si a fines de la dominación española hubo en nuestro país un cierto número de alfabetos, ello se debió fundamentalmente a la acción de los cabildos y de los conventos que destinaban a uno de sus clérigos a fin de que impartiera la enseñanza de las primeras letras a los niños de la localidad. Fue así la escuela colonial una modestísima creación fundada por la necesidad del momento y donde se enseñaba la escritura, la lectura, operaciones básicas de aritmética y la doctrina cristiana<sup>1</sup>.

Esta fue la escuela que encontraron los hombres de mayo quienes sin embargo, vieron en ella una de las bases primordiales para cimentar un venturoso porvenir. Mariano Moreno decía en 1810 que "la gloriosa instalación del Gobierno Provisorio de Buenos Aires ha producido tan feliz revolución en las ideas que, agitados los ánimos de un entusiasmo de mayores empresas, aspiran por una constitución juiciosa y duradera que restituya sus derechos poniéndolos al abrigo de nuevas usurpaciones. Los efectos de esta favorable disposición serian muy pasajeros si los principios del derecho publico continuasen misteriosamente reservados a diez o doce literatos... Esta obra es absolutamente imposible en pueblos que han nacido en la esclavitud, mientras no se los saque de la ignorancia de sus propios derechos, en que han vivido". "El peso de las cadenas extingue hasta el deseo de sacudirías; y el termino de las revoluciones entre hombres sin ilustración suele ser, que cansados de desgracias, horrores y desordenes se acomodan por fin a un estado tan malo o peor que el primero, a cambio de que los dejen tranquilos y sosegados"<sup>2</sup>.

Estas palabras expresaban en gran medida el pensamiento de los dirigentes

revolucionarios. Sin embargo, los avatares de la política y las luchas por la independencia, se convirtieron en escollos difíciles de superar. Surgió así un problema de dificultosa resolución, desde que faltaron en general, hombres e ideas para solucionarlo.

A pesar de ello, sin tomar medidas de fondo, algo se adelantó, al menos en lo relativo al trato de los educandos, ya que por decreto del 9 de octubre de 1813<sup>3</sup>, se prohibía a los preceptores aplicar castigos corporales a los niños. Pero era necesario que además de esto y de las fervientes proclamas en favor de la educación, el estado la apoyara aportando fondos y creando escuelas.

Fray Francisco Castañeda, ese ardiente y fervoroso patriota decía que en “los seis años de libertad que van corriendo, aun no se ha decidido una cuestión famosa, de cuya acertada resolución depende nada menos que la gloria y felicidad de nuestra patria”; esta era donde debían dirigirse los esfuerzos gubernamentales, si hacia la guerra o la educación. Expresaba que “a mi desde luego me parece que por no haberse resuelto aun ese problema han sido hasta ahora inciertos nuestros pasos, y si entre nuestros errores se dejan ver algunos aciertos, podemos seguramente afirmar que, o han sido milagros de la Providencia, o juegos de la casualidad y la fortuna”<sup>4</sup>.

Cabe señalar también que desde mayo de 1810 la educación pública estuvo entonces apoyada exclusiva y necesariamente por el esfuerzo de cada una de las provincias, a través de sus respectivos cabildos y gobernadores intendentes. El Gobierno nacional se limitó a enunciados generales que se convertían ineludiblemente en aspiraciones teóricas sin más trascendencia que la demostración de una intencionalidad educativa<sup>5</sup>. Como dijimos, para los hombres de la revolución la educación pública figuraba como uno de los elementos fundamentales para realizar la modificación de las estructuras políticas, económicas y sociales. Sin embargo, las circunstancias no lo permitieron y las provincias tomaron derroteros propios.

Así, el Cabildo de Buenos Aires se dirigía con fecha 2 de noviembre de 1810 al gobierno expresando la necesidad de mejorar la educación pública y manifestaba la conveniencia de uniformar la educación y organizar un método sistemático para que se adoptara y siguiera en todas las escuelas de la jurisdicción. A pesar de la preocupación de los cabildantes, ninguna medida oficial de importancia se adoptó al menos hasta 1816<sup>6</sup>, aunque el gobernador intendente de Buenos Aires,

Manuel Luis de Oliden ordenó la fundación de varias escuelas de campaña y la confección de un reglamento que creaba las primeras juntas inspectoras<sup>7</sup>.

El primer reglamento que rigió para las escuelas de campaña fue el de 1816, redactado por Rufino Sánchez y Francisco Javier Argerich, por orden precisamente del gobernador intendente, a quien fue elevado el 23 de enero de dicho año<sup>8</sup>.

Constaba el mismo de 34 artículos que versaban sobre los buenos hábitos que debían tener los maestros y el trato que tenían que dispensar al educando. Se afirmaba que “el preceptor así como debe tratar a sus discípulos con amor y liberalidad, sin oprimirlos despóticamente, debe también exigir de ellos todo el respeto y obediencia dignos de su autoridad”; para ello se le permitía, en casos graves, aplicar la pena de hasta seis azotes “en un lugar separado de la vista de los demás, para que no se pierdan la vergüenza con la publicidad y frecuencia de estos actos”. Si bien los castigos corporales habían sido prohibidos, según ya vimos, en las providencias generales del capítulo final del Estatuto Provisional del 5 de mayo de 1815 -aquel que establecía la Junta de Observación en su octava providencia, se revocaba el decreto de 9 de octubre de 1813 que “desautoriza a los maestros de enseñanza y la educación pública para la corrección de sus discípulos, debiendo en caso de exceso acudir los padres o los que tengan a su cargo niños a los Regidores Diputados de Escuelas”<sup>9</sup>. Lo curioso es la cantidad de artículos que se destinaban a penalidades y el trato de “delincuente” (art. 5º) al niño.

Por otras cláusulas se disponían los contenidos que debían dictarse, estableciéndose que los educandos tenían que conocer “los primeros rudimentos sobre el origen y objeto de la sociedad, derechos del hombre, obligaciones hacia ella y al gobierno que la rige, haciéndoles entender el legítimo sentido en que deben tomarse las palabras seguridad, libertad e igualdad”, con lo cual se pretendía inculcar en el ciudadano la sujeción y respeto a un estado que, en medio de las convulsiones revolucionarias, pretendía consolidarse.

Varios de los artículos demuestran que los redactores del Reglamento intentaban regimentar no sólo el gobierno interno de los establecimientos educativos, sino también la enseñanza. Se puede así apreciar que en las cláusulas comprendidas desde la 13 a la 29 y la 34 se indicaba hasta el mínimo detalle que había que seguirse en la instrucción. Tomando en consideración que se legislaba para escuelas rurales se ordenaba la enseñanza de la agricultura y también se determinaba que “en tiempo de cosecha, atendiendo que los niños suelen ausentarse de los pueblos, ya



por falta que hacen a los padres, ya porque teniendo estos que asistir a sus haciendas de campo, les es preciso llevarlos;...se darán las vacaciones desde el ocho de enero hasta el 1º de cuaresma a cuyo tiempo deberán los alumnos volver a su escuela”.

También es importante remarcar que el Reglamento establecía la obligatoriedad de la educación primaria, siendo el alcalde y el cura quienes “obligaran precisamente con todo el rigor de la justicia, a los padres de familia, o tutores manden a sus hijos o pupilos a la escuela, de la cual no saldrán ni se les dispensará falta de asistencia hasta que estén suficientemente instruidos”. De la atenta lectura del reglamento, surge además imágenes de los usos y costumbres, tanto de lo educativo como de la vida cotidiana.

Así mismo redactaron Sánchez y Argerich el *Reglamento que deben observar las Juntas Protectoras de escuelas de primeras letras en los pueblos de la campaña*, en donde se establecía las dichas juntas, siendo su función principal la de inspeccionar la conducta del preceptor y el adelanto de los alumnos. Además se estipulaba que los cargos de maestro se debían cubrir por oposición dándose preferencia a los vecinos sobre otros postulantes. Se fijaba el sueldo docente en quinientos pesos anuales, estando a cargo de los miembros de la junta la recolección de los fondos de escuelas. Las mismas estarían constituidas por el Alcalde de Hermandad, del cura o teniente cura y un vecino de probidad. Afirma Salvadores que por este reglamento se llamaba por primera vez al pueblo a colaborar y participar en la educación, democratizando así la enseñanza. Agregamos nosotros que este principio fue 69 años más tarde establecido en la ley de Educación Común de la provincia y luego en la ley nacional 1.420, al crear los consejos escolares constituidos por vecinos de cada distrito.

El 31 de octubre de 1817, en la sesión del Cabildo de dicho día, los diputados de escuelas expresaron que resultando necesario mejorar los establecimientos escolares, y ante la realidad que mostraba que por mucho empeño que ellos pusieran nunca llenaban debidamente sus obligaciones, proponían la creación del cargo de Director de escuelas sujetas a la administración capitular, tanto de la ciudad como de la campaña, con amplias facultades para hacer las reformas y mejoras que juzgara necesarias y controlar el cumplimiento de las normas establecidas. Propusieron para el cargo y fue aceptado, al canónigo Saturnino Segurola y Lezica<sup>10</sup>.

Apenas asumió la nueva función, Segurola se dio de lleno a la tarea de redactar

sendos reglamentos para el funcionamiento de las escuelas de la ciudad y la campaña<sup>11</sup>. Con respecto a esta, se ordenaba la formación de una Junta Protectora de igual composición que en la anterior reglamentación, sentando claramente sus funciones, es decir, promover la enseñanza, proponer la designación de maestros y ayudantes y realizar el control de gestión de los mismos. Cuando se tratase del nombramiento de maestros, debía tomarse una información de la vida y costumbres (*vita et moribus*) del postulante. Se establecía asimismo, un lamentable sistema de espionaje recíproco entre el maestro y su ayudante, puesto que estaban obligados de “informar reservadamente a la junta las faltas mutuamente”. Actitud reprochable pero que estaba de acuerdo, no a las libertades declaradas sino al ambiente enrarecido de aquellos años de insidia y lucha entre sectores.

Pero junto a mandamiento tan censurable, se prohibía el castigo corporal ya que debía procurarse “no ultrajar a los niños con dicitos indecentes, ni estropearlos con golpes, previniendo a los maestros el que sustituyan al castigo de azotes otras reprensiones”<sup>12</sup>. Sin embargo se pasaba de una actitud positiva a otra contrapuesta, porque se ordenaba que “los niños *decentes* no se mezclaran con los de bajo color” produciendo una clara segregación en contraposición con los principios sustentados por la Revolución, puesto que además, solo era “reprensible que cualquier niño eche al rostro alguna falta de linaje a otro igual”. Es evidente que en esta sociedad postcolonial, las diferencias de clase y linaje aun mantenían toda su fuerza.

En cuanto a la obligatoriedad de la enseñanza, señalada explícitamente en el Reglamento de 1816, poco se decía en el de 1818, ya que sólo ordenaba que si un niño faltaba de la “escuela por tiempo considerable por culpa de sus padres se le excluirá dando cuenta”.

Es probable que la falta de obligatoriedad de concurrencia a la escuela por parte de los niños de la campaña, haya hecho innecesario fijar como en 1816, vacaciones en el tiempo de la cosecha del trigo, puesto que es muy probable que los hijos de los campesinos agricultores no concurrieran a la escuela o simplemente fueran retirados de acuerdo a las necesidades paternas. Paralelamente a los proyectos monárquicos llevados adelante por el Congreso, se perdía interés en la difusión de la educación. En realidad, este reglamento mostraba con respecto al anterior serios retrocesos que no eran disimulados por la supresión de los castigos corporales.

El *Reglamento Provisorio para las escuelas de primeras letras de la Capital* de fecha 16 de julio de 1818, que fue el primero en su clase para dicha jurisdicción,

tenía con el anterior gran cantidad de cláusulas en común. Difería fundamentalmente en que las escuelas dependían directamente del Director General puesto que no existían juntas parroquiales de vecinos; se establecía un control del presentismo ya que en caso de que un niño faltare más de ocho días, debía hacerlo con autorización expresa del Director. También se fijaba que las vacaciones duraban dieciséis días, “ocho de abreviaciones y los ocho restantes completos”. Rigió solamente hasta 1819, año en que el sistema lancasteriano fue introducido en Buenos Aires por Diego Thompson, a quien, recién llegado a la ciudad y aprovechando la renuncia del Dr. Segurola, se le encomendó, el 17 de agosto y con un sueldo de mil pesos anuales, abrir una escuela en la capital e instruir simultáneamente a los preceptores en dicho método<sup>13</sup>.

El Reglamento fue puesto en vigencia nuevamente en 1828, año en que el Dr. Segurola era designado Inspector General de Escuelas<sup>14</sup>, pues como primer medida envió una circular, con fecha del 13 de enero, donde se hacía saber a los maestros de la ciudad que debían seguir el mismo reglamento de 1818, “con la pequeña adición de sustituir a la palabra *Cabildo*, la de *Gobierno* y a la de *Director* la de *Inspector*, todas las veces que se expresen para cuyo efecto deberán concurrir los mencionados Preceptores a mi oficina para sacar copias las que deberán ser autorizadas después de cotejadas con el original que existe en mi poder; teniéndose entendido que será motivo de apercibimiento al preceptor que así no lo ejecutare”<sup>15</sup>. Este reglamento entonces, siguió siendo utilizado hasta septiembre de 1829, cuando se dictó uno que lo reemplazó.

## Apéndice documental

### Reglamento para las escuelas de primeras letras de la campaña, 1818

Reglamento por el Exmo. Cabildo para las escuelas de primeras letras de la campaña sujetas a su inspección conforme a la resolución del Supremo Director del Estado.

1. En todo partido se formará, donde no la hubiere, una Junta compuesta del Cura o su teniente, el Alcalde y un vecino de distinción.

2. Estas Juntas intituladas Protectoras se emplearan en proyectar, proponiendo los arbitrios que juzgaren precisos para sostener dichos establecimientos, girando por el conducto del Cabildo cualquier recurso que sobre esto se entable.

3. Será a cargo de estas juntas proponer los maestros y ayudantes para su nombramiento, que será peculiar del Cabildo elegirlos.

4. Cuando fuere preciso expeler algún maestro por su mal proceder, las Juntas harán la información y la remitirán reservadamente al Cabildo quién resolverá con concepto a que en semejante ejercicio no hay parvedad de materia.

5. Todos los meses se nombrará un individuo de los tres para que esté a la mira de la Escuela.

6. No podrán entablar recurso alguno los maestros sin preceder el visto bueno de la junta considerándose por un delito la infracción de este artículo.

7. Cuando se tratare de nombrar maestro se le tomará una información de vita et moribus y se remitirá al Cabildo para examinarlo según el tenor del artículo 3 del reglamento de 16 de julio de este año.

8. Así los maestros como los ayudantes tendrán particular obligación de informar reservadamente a la Junta las faltas mutuamente, para que se corrijan por los medios que dictare la prudencia sin perjuicio del denunciante.

9. No podrán los maestros dar asueto o disminuir horas de las prefijadas para la tarea de la escuela sin permiso de la junta.

10. Por enfermedad o por otro motivo no faltará el maestro a la Escuela sin dar aviso cuando el tiempo o las circunstancias lo permitieren; y de no después de la Escuela pasará el ayudante, a dar parte con los motivos que ocasionaron dicha falta. En donde no hubiere Ayudante se practicará esta diligencia del modo que pudiere el Maestro.

11. Ningún niño se empleará durante la Escuela en mandados, ni diligencias que sean incompatibles con la asistencia del ministerio de la enseñanza.

12. Se procurará no ultrajar a los niños con dicterios indecentes, ni estropearlos con golpes, previniendo a los maestros el que sustituyan al castigo de azotes otras reprensiones que miren al pundonor que es en lo que más se debe estudiar con respecto a la juventud.

13. Propónganse los maestros infundir a los niños cierta circunspección y deferencia de unos a otros, haciendo que el principal distintivo entre ellos sea el exacto cumplimiento de sus deberes.

14. Se celará el aseo así en la escuela como fuera de ella en los niños, no permitiendo que estropeen la ropa.

15. Será reprehensible cualquier niño que eche en rostro alguna falta en el linaje a otro igual.

16. No se permitirá palabra ni acción indecente así en la escuela como fuera de ella.

17. Cuando algún niño se mostrare incorregible por su mala índole sin embargo de las represiones comunes y ordinarias se le dará parte a la junta para que determine lo que juzgare por conveniente.

18. Si faltare algún niño de la Escuela por tiempo considerable por culpa de sus padres se le excluirá de la Escuela dando cuenta.

19. No se les permitirá a los maestros recibir regalos de consideración de los padres de los niños por el cumplimiento de sus deberes sin el consentimiento de la Junta.

20. Será castigado el maestro que vendiere alguno de los útiles de la Escuela, como libros, papel, &.

21. Sobre la marcha tomarase una razón individual de los dichos útiles que tuviere a su cargo y se renovará al fin de cada año para entregarla firmada a la Junta.

22. Los niños decentes no se mezclarán con los de bajo color alternando en la escuela.

23. Será muy digno de represión el preceptor que distinguiese algún niño no por su mérito sino por el influjo, comodidades, &. de sus padres.

24. Cuando se castigare o reprendiere algún maestro por sus excesos se anotará en un cuaderno que deberá llevar la Junta con los motivos que le ocasionaron para que sirva de gobierno en lo sucesivo.

25. No se abrirá escuela de primeras letras sin permiso del Cabildo así de hombres como de mujeres teniendo arriba de seis niños.

26. Ningún maestro podrá ejercer cargo que sea en algún modo incompatible con el libre ejercicio de su comisión.

27. Cada seis meses han de pasar los maestros una lista de los niños que tienen a su cargo, con especificación de sus clases respectivas y al mismo tiempo remitirán una plana de los niños para que se archiven después de reconocerse por ellas los progresos de cada escuela.

28. No se permitirá ausentarse ningún niño de la Escuela por motivo particular

de sus padres sin intervención o conocimiento de la Junta.

29. Los asuetos se reducirán a los días de fiesta y los jueves y días notables de nuestra revolución con prevención que este será de Escuela cuando viniere entre semana algún día festivo.

30. Las horas de la Escuela se prefijarán en verano desde las 8 hasta las 10 del día y por la tarde desde las tres hasta las seis y media. En invierno desde las ocho y media hasta las once y media y por la tarde desde las dos hasta las cinco.

Tendrán entendido las Juntas y los maestros de Escuela que en el día el Director de las Escuelas está autorizado por el Excelentísimo Cabildo con el lleno de las Facultades necesarias para arreglar los referidos establecimientos. Asimismo se hace saber que para llevar a debido efecto las providencias consiguientes al arreglo ha tenido a bien S.E. nombrar al Alcalde de 2º voto quién está con toda la investidura del Cabildo al efecto. Buenos Aires, y Julio de 1818.

*[Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires "Dr. Ricardo Levene. Sección Dirección General de Escuelas Legajo 1, Exp. 1; 1818.]*

## Citas bibliográficas

- 1.- Ramos, Juan P.: Historia de la instrucción primaria en la República Argentina. Buenos Aires, Peuser, 1910. p.18.
- 2.- Moreno, Mariano: Prologo a la edición del Contrato Social de J. J. Rousseau, en: Escritos. Buenos Aires, Estrada, 1943; T.II, p.301 y ss.
- 3.- Registro Nacional de la República Argentina, Tomo I; p. 234 y 235.
- 4.- Los Amigos de la Patria y la Juventud, noviembre de 1815.
- 5.- Ramos, op.cit. p.111.
- 6.- Ramos, op.cit., dice que hasta 1820 no hay ningún decreto o medida sobre educación, cosa que obviamente no es así.
- 7.- Salvadores, Antonino: La instrucción primaria desde 1810 hasta la sanción de la ley 1420. Buenos Aires, Consejo Nacional de Educación, 1941.
- 8.- Archivo General de la Nación; Gobierno Nacional; Instrucción Pública; 1812-1835. El documento ha sido publicado en: Correa Luna, Carlos: Historia de la Sociedad de Beneficencia. Buenos Aires, 1923.
- 9.- Registro Nacional, cit.; T.1; p.323.
- 10.- Acuerdos del Honorable Cabildo de Buenos Aires. Serie IV, T. VII; p.627 y 628.
- 11.- Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires. Dirección General de Escuelas. Legajo 1, doc.1. El reglamento para la campaña era de 18 de julio de 1818.
- 12.- Cláusula 12 del reglamento de campaña y 8 para la ciudad. Salvadores (cit.,p.78) opina que no se establecía una formal prohibición del castigo. Sin embargo, el termino

**prevenir**, de acuerdo al uso de la época, era equivalente a una orden.

13.- AHCBA. Serie IV, Tomo VIII, p.335.

14- Registro Oficial de la Pcia. de Buenos Aires, 1828; p.8

15.- Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires, 1828; p.815.- AHPBA. Dirección General de Escuelas. Libro de ajustes, 1828.

## Bibliografía general

- Acuerdos del Honorable Cabildo de Buenos Aires, Serie IV, T. VII y VIII.
- Archivo General de la Nación. Sección Gobierno Nacional.
- Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, "Dr. Ricardo Levene". Sección Dirección General de Escuelas.
- Correa Luna, Carlos. *Historia de la Sociedad de Beneficencia*. Buenos Aires, 1923.
- Levene, Ricardo. El plan de estudios de la Universidad de Buenos Aires, en: *Revista de la Universidad de Buenos Aires*, 1918.
- Moreno, Mariano. Prologo a la edición del Contrato Social de J. J. Rousseau, en: *Escritos de Mariano Moreno*. Buenos Aires, Estrada, 1943.
- Registro Nacional. Tomo I.
- Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires, 1828.
- Ramos, Juan P. *Historia de la instrucción primaria en la República Argentina*. Buenos Aires, Peuser, 1910.
- Salvadores, Antonino. *La instrucción primaria desde 1810 hasta la sanción de la ley 1420*. Buenos Aires, Consejo Nacional de Educación, 1941.

# El Plan Saavedra Lamas y la escuela intermedia: Aspectos de una reforma educativa gestada en la UNLP

POR MARCELO COLL CÁRDENAS (U.N.L.P.)

## Introducción

El proyecto reformista del ministro de Justicia e Instrucción Pública, Carlos Saavedra Lamas, tuvo como objetivo una transformación profunda del sistema educativo argentino. Dicha reforma educativa era considerada como el mecanismo óptimo que hiciera posible una adecuación de la educación a las necesidades del desarrollo económico argentino, aplicando para ello, criterios de la «escuela activa»<sup>1</sup>.

Este programa, nacido a través del decreto del 1º de Marzo de 1916, bajo la presidencia de Victorino De la Plaza, y suprimido un año después luego de la llegada de Yrigoyen al poder, continúa con un ciclo de reformas puestas en marcha por gobiernos conservadores, en los primeros años de nuestro siglo. Puede afirmarse que viene a constituir un complemento necesario de la renovación a nivel universitario instaurado por Joaquín V. González en la Universidad Nacional de La Plata; reformándose los programas y la organización de los colegios nacionales, con una función específica: la preparación para la universidad. En un nivel inferior al anteriormente mencionado, se creaba la Escuela Intermedia.

Los voceros de la reforma expresaban a través de sus escritos críticas a la educación tradicional argentina. Sus reclamos se basaban en la idea de que esta educación había instruido, pero “no educado”, fallando en su tarea fundamental: la preparación para la vida. Había confundido al integralismo con intelectualismo o enciclopedismo, no otorgando una formación completa de carácter moral, intelectual, física y práctica. El nuevo rumbo a seguir debía procurar el acercamiento de los jóvenes a la naturaleza, al mundo de la producción y del trabajo.



Este enfoque que considera, que la clave educativa argentina se encontraba en el hallazgo de una respuesta local a los problemas nacionales, fue iniciado por Pedro Scalabrini en la escuela normal de Paraná. Este último, difusor de los «Museos escolares», fue partidario de una educación acorde a las necesidades regionales, que desdeñara toda copia de modelos universales adaptados a Europa o Norteamérica. Este nuevo rumbo en las ideas pedagógicas, abierto por Scalabrini, tuvo en Mercante a uno de sus principales difusores. El propio Mercante, en su obra "Museos Escolares", de 1893, deja entrever aspectos críticos dirigidos en contra de la educación tradicional, que luego irrumpirán en el debate parlamentario por la escuela intermedia, en 1916<sup>2</sup>.

Los críticos de la educación tradicional advertían acerca del peligro que pesaba sobre la Nación, en la medida que no se revertiera esta tendencia hacia los colegios nacionales y las carreras liberales, descuidándose la industria y no formulándose propuestas de una educación práctica. El crecimiento numérico de dichos colegios interpretaba claramente esta realidad, en especial, en los primeros años del siglo XX:

CUADRO 1		
Creación de Colegios Nacionales entre 1880-1920		
PERIODO	Nº DE COL. NAC.	%
1880-86	1	3,2
1886-92	1	3,2
1892-98	3	9,7
1898-1904	2	6,5
1904-10	6	19,4
1910-16	8	25,8
1916-22	10	32,3
TOTAL	31	100
Fuente: ARGENTINA; Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, Estadísticas, 1923, pp. 2-3.		

Pero, a pesar de este proceso de crecimiento cuantitativo de los nacionales, el objetivo de la reforma de 1916 se concentraba en los niveles inferiores. Preocupaba en forma significativa el importante número de alumnos que desertaban de la escuela primaria o fracasaban en su ingreso a los nacionales. La esencia de esta reforma radicaba en la necesidad de vigorizar a todo el sistema educativo, y de darle homogeneidad, ante la desarticulación existente entre los diferentes niveles. El ministro Saavedra Lamas destacaba una serie de razones generadoras de la crisis de los colegios secundarios, siendo ellas, en cierta medida, la formación enciclopedista, y la ausencia de rumbos alternativos a seguir, de no ser el camino de la universidad. Esto le conducía a la siguiente reflexión:

«Y es que la crisis de la instrucción secundaria no es argentina, [...], es universal; es que la instrucción secundaria es aristocrática y no armoniza con los nobles e irreprimibles conceptos de la democracia contemporánea y de la vida actual; es que es una enseñanza retribuida, paga; [...], y es como dice Ribot, con su alta autoridad, es el único de los diferentes tipos de enseñanza que no se ha transformado con el espíritu de la revolución»<sup>3</sup>.

Agregaba más adelante:

«...de toda esa juventud, cuál es el rumbo de la vida, a dónde van, hacia dónde se dirigen; y fatalmente la respuesta brotaba: van a ser médicos, abogados, doctores, si tienen energías para ello, o van a ser declassés, o van a ser empleados, o van a ser reclutados por la politiquería ...»<sup>4</sup>.

A partir de esta conformación del sistema educativo, elaboraba una representación del mismo con la figura de una «pirámide», en donde todos los caminos conflúan en los estudios universitarios:

«[...] todo el conjunto de la instrucción pública nacional [...] podría expresarse como una vasta pirámide cuyo vértice es la universidad y desde la que cae continuamente el rico material de la población escolar, donde la juventud va desapareciendo sin finalidades prácticas en su instrucción, donde aparece la afluencia enorme de los grupos primarios que entran en los primeros grados de

la escuela, que se van aminorando y disminuyendo para llegar la caravana, ya reducida, al colegio nacional, y para sufrir allí otro nuevo desprendimiento y llegar sólo la parte mínima del grupo a obtener el título de médico, abogado, o ingeniero, porque toda la instrucción nacional no ha sido canalizada hacia otra finalidad práctica que la de la instrucción superior»<sup>5</sup>.

La búsqueda por precisar el carácter de los nacionales conducía al siguiente interrogante: ¿preparación para la vida o para la universidad?. Los teóricos de la reforma de 1916 destacaban la ausencia de claridad para determinar la finalidad de la enseñanza secundaria, representando a la misma como indefinida e incoherente. Dicho enfoque dejaba traslucir la idea de una enseñanza adecuada al medio regional y a las “vocaciones latentes” en cada individuo. Por su parte, el concepto «preparación para la universidad» era interpretado como «[...] una preparación para la vida, tomando como tal la adquisición de una carrera»<sup>6</sup>. De este modo, cobraba forma una visión novedosa en la educación argentina, que se expresaba a través de los siguientes cambios a nivel de los nacionales:

a) En el marco de la preparación para la universidad de los colegios nacionales, todo estudiante debía recibir una preparación general en el denominado “Núcleo común” de dichos colegios.

b) Luego de aprobado dicho Núcleo común, el alumno recibía el aporte de conocimientos que facilitarían su futuro perfeccionamiento facultativo, en el marco de los “Núcleos de materias afines”.

De lo anterior, se deduce la finalidad específica adquirida por los nacionales: «preparación científica para la universidad».

Pieza clave de esta transformación lo constituía la ESCUELA INTERMEDIA. Esta venía a cumplir la misión de quebrar con esta imagen “piramidal” de nuestro sistema de enseñanza, en la medida que pudiera crear nuevas alternativas, fruto de la expresión de nuevas vocaciones, lejos de las carreras tradicionales, solucionando el problema del desgranamiento estudiantil. La escuela intermedia no iba a ser tan sólo un nivel más de la educación, sino que sería el punto focal de todo el sistema, a partir del cual se abrían nuevas ofertas y nuevos rumbos, lejos de los tradicionales.

Dentro del Proyecto educativo de Saavedra Lamas se advierten una serie de novedades que fueron incorporadas a la educación argentina. Destacamos entre ellas:

a) *LA ESCUELA INTERMEDIA*: ubicada entre el cuarto grado de la primaria y la escuela secundaria. Su fundamento era despertar vocaciones, brindando una preparación general y técnica, pero no otorgaba un oficio específico. El eje de esta reforma no pasaba a través de un proceso que condujera hacia una capacitación de la población escolar para la industria, ni se reducía exclusivamente a una enseñanza práctica. Dicha formación práctica era un componente necesario de una nueva educación: la vocacional, de acuerdo a lo establecido por las investigaciones de la psicología experimental. Este punto de vista correspondía a la del ministro Saavedra Lamas, como puede corroborarse, en cuanto a su preferencia por las escuelas intermedias, que por las de artes y oficios. La intermedia era la escuela apropiada, de acuerdo a este enfoque, entre los once y los quince años, edades que comprendían la llamada "crisis de la pubertad". Debe destacarse que la escuela primaria era reducida de seis a cuatro grados, manteniendo su carácter tradicional, es decir, neutral, gratuita y obligatoria. Por su parte, la intermedia duraba tres años, era gratuita, pero a diferencia de la primaria no era obligatoria.

b) *CONSTITUCION DE «NUCLEOS DE MATERIAS AFINES» EN LOS COLEGIOS NACIONALES*: estos colegios perdieron su estructuración tradicional en años de estudio, así como su carácter enciclopedista. Se ingresaba a ellos sin examen de ingreso, luego de culminados los estudios en la intermedia, cursándose un núcleo común previo a los de especialización. El fundamento de los núcleos de materias afines, correlativos al núcleo anterior, era otorgar al educando una preparación especializada acorde a los futuros estudios universitarios a proseguir.

c) *ERRADICACION DEL EXAMEN DE INGRESO A LOS NACIONALES Y A LA UNIVERSIDAD*: esta medida tendía a combatir una situación consolidada de hecho, como lo era la cuestión de "saltar" del cuarto grado primario a los nacionales, sin haber cursado previamente el quinto y el sexto grado. Los males que generaba lo anterior (fundamentada en conceptos psicológicos y fisiológicos, por los autores de la reforma)<sup>7</sup>, eran tales como un enorme número de desaprobados

en los exámenes de ingreso, así como un descenso en la calidad de la educación impartida en los primeros años de los nacionales.

El decreto del Poder Ejecutivo de la Nación, de fecha 1º de marzo de 1916, establecía que la escuela intermedia fuera implantada en las escuelas de aplicación anexas a las normales de Capital Federal y en algunas provincias, en algunas escuelas profesionales, y en los primeros años de los colegios nacionales<sup>8</sup>. El plan reformista estuvo en vigor durante todo el año 1916, pero careció de sanción legislativa a pesar de su tratamiento en la Cámara de Diputados, a lo largo de la interpelación al ministro Saavedra Lamas. Finalmente, fue suprimido por el gobierno de Yrigoyen, en los inicios de 1917.

Los motivos de la reforma fueron considerados en el decreto y en el mensaje que acompañaba al proyecto de ley sobre las reformas a la enseñanza secundaria, enviados al Congreso de la Nación<sup>9</sup>. De este último se desprenden las siguientes consideraciones:

«El proyecto pretende pues, reducir la enseñanza primaria a sus verdaderos límites: enseñanza concreta, general, elemental, obligatoria y gratuita, distribuida en cuatro años. Sabido es que hasta ahora, terminada la enseñanza primaria los alumnos abandonaban sus estudios e ingresaban en otros establecimientos, en su mayor parte en los colegios nacionales. Paso demasiado brusco que producía graves inconvenientes: si aquellos institutos debían ser preparatorios de la Universidad, el nivel mental de los que a sus puertas llegaban era muy bajo, obligando a poner como barrera un examen de ingreso. Si por el contrario el alumno dejaba sus estudios, la enseñanza elemental, recogida en los primeros años le era insuficiente para buscarse una ocupación que no fuera la de simples obreros. Finalmente, si comenzados sus estudios secundarios, los abandonaba en los primeros años, las nociones adquiridas, materias teóricas y generales, muy poco podían servirle. Las necesidades particulares y las necesidades generales del país en la época presente, imponían un nuevo sistema, un ciclo más en la enseñanza, que completara la instrucción primaria, diera al individuo una aptitud útil a los fines de su subsistencia y le preparara para el ingreso a los colegios nacionales y establecimientos de enseñanza especial, sistema que haciendo insensible el pasaje de un grado a otro de enseñanza, permitiera la correlación de estudios y la supresión de los exámenes de ingreso. A tales

propósitos tiende el establecimiento de la escuela intermedia: toma al niño a los once años y al mismo tiempo que completa su instrucción general lo prepara para la secundaria y técnica: si da aptitudes manuales no pretende formar obreros, sino proveer a los educandos de conocimientos que son disciplinas para el trabajo y que podrá utilizar si no continúa sus estudios. El plan de enseñanza intermedia abarca dos partes: la teórica y la profesional y técnica: la primera busca dar al educando enseñanza útil, sencilla, práctica, de uso inmediato. La técnica pretende darle una habilidad manual que podrá usar en la vida, y despertar su vocación dándole la elección de determinada enseñanza profesional. El detalle de las materias que comprende la enseñanza técnica demuestra que se trata de aquellas más corrientes y usuales. El hecho de ser electivas permitirá que las aptitudes prácticas puedan ser educadas teniendo en cuenta el sitio en que el joven probablemente desarrollará sus actividades<sup>10</sup>».

De acuerdo a la reforma introducida por Saavedra Lamas, se establecía la reducción del ciclo primario, de seis a cuatro grados. Las razones esgrimidas de dicha supresión se fundaban en que estos dos grados superiores eran recapitulaciones de los restantes cuatro grados inferiores. Paralelamente, destacaba el ministro que los alumnos desertaban luego del cuarto grado, ante las necesidades del hogar y la falta de un sentido utilitario en la educación. Aquellos, que proseguían sus estudios secundarios, saltaban del cuarto grado al primer año del colegio nacional, luego de atravesar la barrera del examen de ingreso. Toda esa niñez rechazada se perdía definitivamente para el sistema.

El problema crónico del desfasaje de edades, en el primer año del nacional, se intentaba solucionar con el establecimiento de una escuela primaria de cuatro grados, continuada por el nivel intermedio. De acuerdo a esta visión, la intermedia entregaba a los nacionales un elemento que reunía las aptitudes necesarias, que en la situación tradicional imperante no se podía obtener: cursos homogéneos respecto a edades, alumnos con vocaciones plenamente manifiestas, con aproximadamente quince años de edad, dispuestos a optar por un núcleo de materias afines, proyectado hacia un futuro universitario, luego de haber atravesado la «crisis de la pubertad»<sup>11</sup>.

Ahora bien, ¿cuál era la opinión al respecto, por parte de las autoridades encargadas de dirigir los colegios nacionales?. La respuesta a la misma se desprende

de una encuesta realizada por la revista "Archivos de Ciencias de la Educación"<sup>12</sup>, dirigida por Víctor Mercante, quien consultó la opinión de rectores de diecisiete nacionales, tres escuelas de comercio, un liceo de señoritas, y una escuela de artes y oficios.

De acuerdo a la opinión generalizada de los rectores consultados se desprenden las siguientes conclusiones: se distinguen dos puntos de vista: a) Posiciones claramente establecidas, ya sea en favor o en contra del sistema tradicional; b) Posiciones menos precisas.

Dentro de la primera posición, las opiniones favorables a la pervivencia del sistema tradicional del examen de ingreso, eran minoritarias. Por contrapartida, las propuestas tendientes a exigir el certificado de sexto grado (y sin examen), gozaban de mayor apoyo. Dentro de estas mociones favorables a la modificación del sistema de ingreso, debemos incluir la opción de las escuelas intermedias, también minoritaria. La misma no era solicitada por los rectores de los colegios nacionales, sino por uno del colegio comercial, a pesar de que ambas instituciones iban a verse afectadas por la reforma ministerial.

Por su parte, el segundo punto de vista, se caracteriza por su escasa precisión, pero en general, era favorable al cambio del sistema de ingreso. Cuenta con una considerable representación dentro de la encuesta llevada a cabo, siendo ello reflejo quizás, de la necesidad de modificar dicho sistema; pero al mismo tiempo, expresión de un clima de incertidumbre y de escasa comprensión de los cambios introducidos por el ministro Saavedra Lamas.

En base a la encuesta anterior, puede observarse como maduró la idea de modificar el sistema tradicional de ingreso a los nacionales, de acuerdo a las opiniones de los rectores, quienes mayoritariamente destacaron la necesidad del certificado de sexto grado, en detrimento del examen de ingreso. Al mismo tiempo, en sus informes hicieron referencia a la «madurez» del educando, mas que, si los contenidos incorporados en el quinto y el sexto grado, eran repetición o no de los obtenidos en los grados inferiores. Probablemente, esta opinión fue rescatada por el ministro de Justicia e Instrucción Pública de Yrigoyen, José Salinas, cuando estableció la exigencia del certificado de sexto grado para el ingreso a los nacionales, en 1917. Dicha temática se debatió en el Congreso, en 1916, cuando el Ministro refutó los conceptos vertidos por el diputado socialista Enrique Dickmann<sup>13</sup>.

Las cuestiones psico-fisiológicas pasaron al centro de la escena, al prestarse una extrema atención a la relación «Edad - madurez mental». La intermedia fue considerada como la educación por excelencia para ese momento de la vida del individuo (crisis de la pubertad), en la cual se manifestaran plenamente las vocaciones por medio de una educación práctica. Esta idea de una educación creadora de vocaciones no era compatible con las reformas anteriores de los ministros Bermejo, Fernández y Magnasco, quienes habían ubicado a la enseñanza práctica, en el marco de los colegios nacionales, entre los diecisiete y los dieciocho años.

En sus críticas a los representantes socialistas, a lo largo de la interpelación parlamentaria, expresaba el ministro Saavedra Lamas: que los diputados socialistas, gravemente preocupados por la reducción de la escuela primaria de seis a cuatro grados, cometían un enorme error<sup>14</sup>. No se interpretaba correctamente a la ley de educación común, que en sus artículos 1º, 2º y 3º señalaba que se daría enseñanza obligatoria entre los seis y los catorce años de edad, pero no fijaba espacios en el tiempo:

«[...] lo que la ley quiere es que ese niño, dentro de esas edades adquiera el **mínimum de instrucción que prescribe la obligatoriedad en la enseñanza [...]; pero una vez adquirido ese **mínimum**, el Estado ya no tiene interés en que el alumno continúe sometido a esa obligación»<sup>15</sup>.**

Más adelante señalaba la siguiente crítica respecto al examen de ingreso al colegio secundario:

«[...] del cuarto grado, los niños saltan al primer año del colegio nacional, y la respuesta es uniforme: es deplorable el resultado que da ese examen de ingreso. Se forma ese primer año de los colegios nacionales con niños que provienen con una diferencia mental absoluta, del sexto grado directamente, o del cuarto o quinto grado, o aun sin éstos por un examen de ingreso perfectamente ineficaz, [...], que no detiene muchas veces la reprobación hasta del cuarenta y cinco por ciento de los alumnos [...] Ahora sustituido este examen por esta enseñanza nueva, fíjese bien la Honorable Cámara, se depura la masa excesiva de población escolar, diciéndole: los que quieran buscar otras finalidades de la



vida, tienen otros rumbos, y los que sientan realmente vocación, [...], podrán ir al colegio nacional con una preparación previa superior, (y) orientarse en las finalidades universitarias que persigan»<sup>16</sup>.

La justificación de la creación ministerial era el principal interrogante; hasta qué punto, la escuela intermedia iba a resolver los problemas tradicionales que afectaban a la educación argentina. Lo que podía palpase concretamente, eran los inconvenientes que iba a suscitar en el corto plazo, las reformas de un ministro que en pocos meses más abandonaba su cargo<sup>17</sup>.

## Los conservadores y la educación práctica en 1916

En un primer avance para el tratamiento de nuestro problema, nos proponemos presentar, algunos lineamientos generales presentados por investigaciones anteriores<sup>18</sup>. Siguiendo el estudio de J.C. Tedesco, destacamos algunas de las siguientes ideas:

1) Las tendencias modernizadoras en el sistema educativo argentino, se manifestaron claramente entre 1890 y 1916.

En dicho estudio se hace referencia a que la expansión relativa del sistema educativo dentro de un sistema político oligárquico condujo a la aparición de grupos que trataron de provocar la apertura del poder político. Esto explicaría por qué, a partir de 1890 comenzaron a tener eco en las esferas oficiales las ideas de brindar una orientación técnica y profesional. Los proyectos a los cuales se hace referencia son: el de los ministros Balestra, Bermejo y Beláustegui. Una propuesta más orgánica fue el Proyecto Magnasco (1888/1889), coincidente en algunos lineamientos con las ideas de Joaquín González, en cuanto a la necesidad de una "enseñanza moderna o científica-utilitaria", destinada para aquellos que no debían aspirar a integrar la élite dirigente; y por el otro lado, una "enseñanza clásica" brindada por los nacionales anexos a las universidades, formadora de la dirigencia política y de los grupos universitarios. La expresión más concreta de estas tendencias estuvo representada por el Proyecto de Saavedra Lamas de 1916.

2) Los conservadores intentaron crear para los sectores populares un sistema de educación técnica sin conexiones con el sistema educativo regular.

Se destaca en este punto que el consenso hacia las virtudes de la política económica encaradas por la oligarquía gobernante era casi total, y ni siquiera los grupos políticos opositores hicieron referencia a ese hecho. La necesidad de esta modernización educativa no aparece como un requerimiento fundamental de la estructura de producción. El autor remarca el papel jugado por estas orientaciones modernas técnicas fue mas bien "desviar" a los sectores recientemente incorporados al sistema educativo hacia alternativas diferentes de los estudios clásicos. Aquí encuentra un claro signo antidemocrático en esta educación técnica especializada, de acuerdo a lo expresado por Gramsci<sup>19</sup>. Esta cuestión se ve con claridad en la reforma educativa de 1916.

Nuestro propósito será el de corroborar las siguientes afirmaciones:

1) Debe destacarse que no hubo improvisaciones en este proyecto. Las experiencias previas llevadas a cabo por Víctor Mercante, vocero de la escuela intermedia, en la escuela graduada Anexa de la Universidad Nacional de La Plata, resultan la mejor prueba. Las mismas son anteriores al año 1916, año de trascendental importancia en la vida política nacional<sup>20</sup>.

2) La escuela intermedia no se redujo a ser, exclusivamente, una enseñanza práctica. Debe advertirse en el estudio de este nivel, un concepto muy estrechamente relacionado con los estudios de psicología experimental: nos referimos a la denominada «crisis de la pubertad».

3) Este nivel intermedio no fue un sistema de educación técnica sin conexiones con el sistema educativo regular. Por el contrario, todo el sistema se integraba, e incluso, los futuros alumnos de los nacionales debían pasar previamente por estas escuelas intermedias<sup>21</sup>

4) Si la educación técnica especializada, puede ser contemplada como un claro signo antidemocrático, al desviar a los sectores populares del sistema educativo

regular; llamativamente, los socialistas y la U.I.A., coincidieron en la creación de instituciones de esta índole: las escuelas de artes y oficios. Posteriormente, una vez en el gobierno, los radicales dieron vida a dichas escuelas y anularon por decreto las intermedias. Llama nuestra atención que en el debate parlamentario de pocos meses atrás, en 1916, los voceros de este último partido, no hicieron mención alguna sobre éstas.

5) En el debate parlamentario de 1916, a través de distintas propuestas, la preocupación por el alto grado de analfabetismo era común a todas las fuerzas políticas, por su posible repercusión en la vida nacional a partir de la Ley Sáenz Peña.

6) No existe discusión de que tanto los socialistas como los radicales eran favorables a la persistencia del sistema educativo tradicional. A pesar de ello, no se advierte entre los representantes conservadores un intento por una defensa tenaz de la reforma de 1916. Probablemente, cuestiones presupuestarias preocupaban respecto a la reforma ministerial.

## A) Comentarios generales sobre la educación práctica

En un intento inicial por aclarar las cuestiones anteriores, podemos observar que, a lo largo de la interpelación parlamentaria al Ministro Saavedra Lamas<sup>22</sup>, tanto los diputados radicales como los conservadores no tenían visiones tan marcadamente contrapuestas respecto a la educación práctica.

Señalaba en sus discursos el diputado radical Cantilo, en expresiones recogidas por el diario La Epoca, su concordancia «en ideas» con la reforma ministerial<sup>23</sup>. Hacía referencia al proyecto oficial, señalando que éste no había sido llevado al recinto con la debida seriedad, habiéndose convertido este debate en un apéndice a una interpelación sobre presupuesto. Reiteraba su acuerdo con la orientación ministerial, aludiendo a su proyecto de ley presentado a la Cámara de Diputados de la Nación en 1914, con el objeto de implantar la «Enseñanza profesional e industrial en las escuelas primarias», arrumbado en la comisión didáctica del Consejo Nacional de Educación<sup>24</sup>. Para Cantilo, el debate había sido planteado como un antagonismo innecesario entre la escuela primaria y las ideas de

educación práctica sustentadas por él, en 1914, y por Saavedra Lamas, en 1916. Criticaba el proyecto ministerial en la medida que éste estaba “edificado sobre arena”, pero no especificaba en que aspectos presentaba confusiones a aclarar. Se oponía totalmente a la supresión de la escuela intermedia, pero, consideraba como medida más correcta y saludable nombrar «comisiones de estudio»<sup>25</sup>.

El proyecto de Cantilo de 1914, recibe un comentario favorable en una obra de Mercante, uno de los principales colaboradores del ministro Saavedra Lamas en la reforma de 1916<sup>26</sup>. Añade este autor que «sólo faltaba declarar a este plan, general y obligatorio, fijándole como un período de correlación entre la escuela primaria y los demás de carácter secundario o especial, tal como lo hizo el decreto del 1º de marzo»<sup>27</sup>.

De esta forma, observando la actitud adoptada por este diputado radical, podemos arriesgarnos a establecer que las actitudes innovadoras en materia educativa, no sólo eran apoyadas, sino que participaban paralelamente de ellas diputados de dicho partido. José Luis Cantilo no expresa la única visión optimista respecto a la necesidad de cambios, dentro del radicalismo. En otro plano, debemos hacer mención del diputado Joaquín Castellanos, quien formó parte activa del grupo de apoyo al ministro, durante la interpelación. Esta diferencia está en función de ciertas reticencias que tenía Cantilo con la totalidad de la reforma.

El mensaje de Castellanos presenta ciertas particularidades, de acuerdo a su concepción de la escuela intermedia como «filtro»:

«[...] será el gran filtro del que destilará en la proporción debida, el jugo generoso para la elaboración superior, quedando el rudo mosto, abundante en derivados utilizables, para cien aplicaciones ventajosas ...»<sup>28</sup>.

Considero que este término -«filtro»-, desfigura el verdadero sentido que tenía este nuevo nivel establecido por la reforma. El mismo ha servido para que la escuela intermedia fuera concebida como una creación oligárquica y antipopular<sup>29</sup>. Ahora bien, surge la necesidad de constatar el siguiente interrogante: ¿Puede considerarse a esta reforma educativa como un producto desarrollado bajo una serie de cambios políticos impulsados por la Ley Sáenz Peña, o por el triunfo radical de abril de 1916?. Si mantenemos este rumbo, arribamos a una probable lectura de este proceso:

\* La dirigencia política tradicional, amenazada por las modificaciones que tuvieron lugar en la vida política argentina entre los años 1912/1916, vio en la Reforma de Saavedra Lamas su última oportunidad para recuperar el espacio perdido, frenando el acceso de los sectores medios a la educación superior, a través de las escuelas intermedias. Estas, actuarían como el «filtro» necesario para eliminar dicha amenaza.

\* De tal manera, si el factor que prevalecía en el proyecto ministerial era esta «intencionalidad anti-popular», ¿cómo se explican una serie de novedades, complementarias de la escuela intermedia, introducidas por esta reforma?. Pasamos a enumerar: A) Erradicación del examen de ingreso a los colegios nacionales y a las universidades; B) Condiciones igualitarias de ingreso para todos los alumnos provenientes de los colegios nacionales del país, sean o no anexos a las universidades<sup>30</sup>.

Continuando con nuestro análisis, con el objeto de develar el supuesto carácter de escuela-filtro de la escuela intermedia; debemos tener en cuenta el informe elevado por la Unión Industrial Argentina al ministro Saavedra Lamas, en junio de 1916<sup>31</sup>.

El ministro expuso en la interpelación los contenidos de dicho informe, que daba un “aparente” apoyo a su reforma. A juicio de la U.I.A., las escuelas intermedias resolverían dicho problema. Ahora bien, este problema se complica a partir de lo demostrado por un estudio referido a esta cuestión<sup>32</sup>. Este último señala que el ministro omitió y desnaturalizó algunos párrafos del informe de forma que no se dudara acerca de las bondades de esta nueva institución. El sentido manifestado por la U.I.A. expresa su apoyo a las escuelas de artes y oficios y su rechazo a las intermedias, porque otorgaban al alumno mayores conocimientos de los que necesitaba un obrero. Pero, del mismo modo en que se solicitaba estas escuelas de artes y oficios se advertía que dichos establecimientos no eran atractivos para la clase media, a la cual pertenecían los alumnos de los nacionales, normales, industriales, y los de la intermedia recientemente creada<sup>33</sup>.

Puede deducirse de dicho informe, respecto a la creación de la escuela intermedia que, esta escuela no era un obstáculo para la clase media en su acceso a la educación superior. Se dudaba que estos sectores sociales que ingresaban a las

mismas, se sintieran atraídos por las tareas fabriles. Por consiguiente, la U.I.A. reclamaba -¡como más efectiva!-, la creación de escuelas de artes y oficios, para los hijos de obreros<sup>34</sup>.

La argumentación del bloque socialista, opositora a la reforma, fue expresada por los diputados Dickmann y Bunge. Este último, afirmaba la necesidad de dotar de un carácter práctico a la educación del pueblo, ante la urgencia de brindar a los argentinos de una capacidad igual a la de los inmigrantes, para que no sucumbieran en la competencia por los puestos de trabajo. Veía en las escuelas intermedias, mas que una herramienta necesaria, un obstáculo a la educación amplia e intensa del pueblo. Fundamentaba su opinión de acuerdo a los siguientes conceptos:

a) La supresión del 5º y del 6º grado primario traía aparejado la disminución del ciclo gratuito.

b) La escuela intermedia no proporcionaba capacidad productiva a sus alumnos, sino que creaba "diletantes" en manualidades.

c) La escuela intermedia fundía en una sola, dos corrientes divergentes, la que conducía a los estudios secundarios y superiores, y la corriente de los que querían abandonar la escuela para dedicarse a una vocación productiva<sup>35</sup>.

Sin duda, este último punto de la crítica socialista, era el rasgo más igualitario que presentaba la escuela intermedia. En el Plan de 1916 se hacía indispensable y previo cursar la escuela intermedia para el ingreso a los colegios nacionales, normales, industriales o de comercio; complementaba a la escuela primaria, y era el núcleo central de enlace con los demás niveles. Señalaba Horacio Rivarola, subsecretario de Saavedra Lamas, este carácter no obstaculizador de la intermedia, a través de un estudio comparativo realizado respecto a la primaria superior francesa y la intermedia argentina<sup>36</sup>.

De acuerdo a las críticas que se desprendían de los discursos socialistas, el punto central iba referido a los efectos perturbadores ocasionados por la intermedia a la educación primaria, preocupando la reducción del ciclo primario y obligatorio. No era la única cuestión; a ello se sumaba la preferencia demostrada por las escuelas de artes y oficios, en detrimento de las intermedias. Esta idea, no expresada directamente, puede deducirse de la crítica del ministro contra el diputado Dickmann:

«El otro argumento que ha hecho (Dickmann) es el de que las escuelas no sirven en realidad, en su opinión, porque no son escuelas de artes y oficios. Parece que al principio cuando surgieron las escuelas, tuvo la esperanza de que tuvieran ese carácter y empezó a mirarlas con simpatía. Pero la Honorable Cámara no me obligará a repetir que lo que yo quiero no es crear escuelas de artes y oficios, porque he demostrado al señor diputado Dickmann que esta enseñanza no conviene en un medio de relativa industrialización como el nuestro»<sup>37</sup>.

Ante las críticas anteriores, la respuesta del ministro y la de sus colaboradores, expresadas en diversos escritos, se encaminaba a destacar las virtudes de la intermedia, no reduciéndola exclusivamente a su carácter práctico-utilitario. En este nuevo nivel educativo, las cuestiones psico-pedagógicas y fisiológicas poseían mayor grado de significación que la preocupación práctica propiamente dicha. Dicha enseñanza práctica y experimental era necesaria para el despertar de las vocaciones de los niños durante la «crisis de la pubertad». No se rechazaba escuela de artes y oficios, pero sí, el hecho de que se pretendiera suplantarlo con éstas a las escuelas intermedias. Con estas últimas se buscaba:

a) Crear una escuela con planes y métodos diferentes a los de la escuela primaria y secundaria, que diera una respuesta educativa apropiada a la crisis de la pubertad. Se llamaba así a un período de transición entre la infancia y la adolescencia, caracterizado por un extraordinario crecimiento físico; extraordinaria debilidad mental; renovación e inestabilidad de los sentimientos; aparición de aptitudes y tendencias profesionales.

b) Implementar métodos cuyo principal objetivo tendiera a la observación de la naturaleza (a través de clases fuera del aula, o en edificios apropiados en contacto con ésta), o el trabajo en el laboratorio.

c) El taller durante la crisis podía determinar una vocación manual u oficio, que debía ser convenientemente canalizado.

d) El alumno entre los once y los dieciséis años podía definir su vocación intelectual y decidirse por determinados estudios.

e) La escuela debía robustecer el crecimiento orgánico, favoreciéndolo con una educación físico-higiénica, y si fuera posible con un año de reposo mental.

f) Dado el crecimiento muscular, el período de la crisis era el indicado para

formar hábitos manuales (dibujo, telegrafía, música instrumental, estética).

g) La enseñanza no debía ser común en ambos sexos<sup>38</sup>.

Este nuevo ciclo adquiriría su propia especificidad, no sólo reducida a coronar la educación primaria, sino que al dotar a la educación de una formación práctica, física, moral e intelectual, hacía realidad su carácter integral. Otro aspecto fundamental era su tónica de educación adaptativa, en la medida que revalorizara el sentido del trabajo entre los jóvenes, debía ser de carácter regional (redescubriendo el niño en contacto con la naturaleza, materias primas aprovechables en un sentido productivo), y de contenidos nacionalistas, posibilitando de tal forma, una adaptación al medio local, madurando la identificación del individuo con su nacionalidad. Por otro lado, a pesar de que se reducía el ciclo primario, el nivel intermedio no reducía el carácter gratuito, sino que lo extendía en los tres grados que lo componían. Lo que desaparecía era el carácter obligatorio, cuya eficacia era cuestionado por cuanto no garantizaba que los niños abandonaran los estudios. La reforma ministerial consideraba fundamental la existencia de ofertas atractivas para evitar la deserción, problema central que repercutía en el analfabetismo de la población.

## B) Problemáticas de la interpelación parlamentaria

En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores de la Nación, del 25 de julio de 1916, fue presentado el proyecto de ley con fecha 3 de julio de 1916, del ministro Saavedra Lamas, denominado «Mensaje y proyecto de ley sobre reformas a la enseñanza secundaria». Este proyecto pasó a consideración de la comisión de instrucción pública del Senado, no pudiendo ocultar dicha actitud, la reacción negativa que había generado el “decreto del 1º de marzo”, por razones de procedimiento constitucional<sup>39</sup>.

El ministro Saavedra Lamas expresó los alcances de la reforma en la interpelación que tuvo lugar en la Cámara de Diputados, a través de sendos discursos de los días 21 y 23 de agosto, y del 13 de septiembre. El traslado de partidas y la modificación de la ley de presupuesto ocasionaron dicho pedido de interpelación, por parte del diputado tucumano Miguel Padilla (Concentración Demócrata). Este último destacó que el decreto del Poder Ejecutivo del 1º de marzo (que había dado vida a la



escuela intermedia), tenía un carácter nocivo, al destruir la ley 1420<sup>40</sup>. Su pedido de interpelación fue modificado por una ampliación de la minuta presentada, a solicitud del diputado Bonastre, quien simpatizaba con la reforma, para conocer y discutir el nuevo sistema de enseñanza<sup>41</sup>.

A lo largo del debate parlamentario acerca de las escuelas intermedias, advertimos un entrecruzamiento de posiciones políticas frente al asunto central en discusión. Los representantes socialistas fueron los únicos que adoptaron una actitud opositora en bloque; del mismo modo, pero en sentido contrario, los conservadores de la provincia de Buenos Aires apoyaron la reforma ministerial. Respecto al comportamiento de los diputados radicales, dos de ellos -Cantilo y Castellanos-, expresaron sus opiniones favorables frente al proyecto ministerial, a pesar de algunas reservas. La actitud del partido radical hay que evaluarla en dos momentos: a) durante la interpelación, en donde dichos comentarios de Cantilo y Castellanos fueron su mejor expresión; b) pocos meses después con la llegada de Yrigoyen a la presidencia de la Nación, y de José Salinas al ministerio de Instrucción Pública. En esta segunda etapa, tuvo lugar la anulación de las escuelas intermedias, y un crecimiento numérico de las escuelas de artes y oficios<sup>42</sup>.

Para sintetizar las principales observaciones realizadas por los diputados participantes en la interpelación al ministro Saavedra Lamas, remitimos al cuadro de la página siguiente, realizado en base al Diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación del año 1916.

Una de las cuestiones que se tuvieron en cuenta en el debate, desarrollada en estrecha vinculación con el nuevo nivel educativo creado por la reforma, fue la lucha contra el analfabetismo. Resultaba una preocupación notoria los efectos negativos que podía ocasionar en la sociedad argentina, así como, los mecanismos para combatirlo. Esta temática puede observarse en los discursos de los diputados socialistas, del radical Le Bretón, como asimismo, -pero en forma menos relevante, en el mensaje del diputado conservador Arce.

Bunge y Dickmann convirtieron a la lucha contra el analfabetismo en la principal bandera para oponerse a la reforma de 1916. Su objetivo estaba puesto en la necesidad de crear escuelas de artes y oficios, y en una mayor difusión de la enseñanza primaria<sup>43</sup>. En el grupo de diputados socialistas era notable la preocupación existente respecto al peso político que pudieran tener los analfabetos en la vida electoral argentina.

<p style="text-align: center;"><b>CUADRO 4</b>  <b>Opinión de los diputados participantes en la  interpelación al Ministro Saavedra Lamas,  respecto a la creación del nivel intermedio</b></p>			
	Punto de vista acerca de la Esc. Intermedia	Diputado (Partido)	Fundamentación de sus posiciones
FAVORABLE	Castellanos	UCR	Educación acorde a los aspectos psico-fisiológicos del niño argentino, a su ambiente nacional, con el recurso de programas con contenidos nacionalistas.
	Cantilo	UCR	Concordancia de ideas, pero critica ciertas improvisaciones. Propone la creación de una comisión de estudios.
	Bonastre	Liberal-autonom. de Corrientes)	Desarrollo de finalidades prácticas
	Arce	Conservador	Explicación acorde a principios psico-fisiológicos. Rechaza la idea de formar comisiones de estudio; en tanto que considera necesario que el Senado eleve informe sobre el proyecto de ley.
	Massa Agote	Conservador Conservador	Coincide con la propuesta del diputado radical Cantilo; al mismo tiempo que señala la inoportunidad del momento para encarar la reforma.
OPOSITORA	E. Dickmann y A. Bunge	socialistas	Rechazo de la intermedia que trunca a la escuela primaria, al suprimir el 5° y 6° grado.
	Sos	Demócrata de Corrientes	Defensa de la educación tradicional
	Padilla	Concentración Conservadora de Tucumán	Critica la modificación de la ley de presupuesto provocada por el decreto del 1° de marzo; señalando lo improcedente de este último

Del mismo modo, el diputado radical por la Capital Federal, Tomás Le Bretón, traía a colación en su discurso, la temática de la situación del nivel primario y la preocupación por el analfabetismo. Dicha temática constituyó el centro de su exposición, relegando el estudio sobre la intermedia a un segundo plano<sup>44</sup>. Destacaba la necesidad de la Nación por prestar prioridad al nivel primario, por encima del secundario y del universitario, esbozando incluso, la posibilidad de la colaboración particular en estos niveles. La fundamentación de esta prioridad del nivel primario respondía a la preocupación por la influencia que pudieran llegar a tener en la vida política, la participación electoral de los analfabetos<sup>45</sup>. En este último aspecto, se notan coincidencias con el discurso socialista<sup>46</sup>.

De la exposición del diputado conservador Arce se desprende la necesidad fundamental de evitar la deserción, como aspecto clave en la lucha contra el analfabetismo. Argumentaba que las necesidades de los hogares humildes eran el principal factor que llevaba al abandono temprano de la escuela. Añadía que la experiencia exitosa de la reforma Ugarte en las escuelas de la provincia de Buenos Aires, demostraba que en cuatro grados se podía dar toda la instrucción suficiente. El mejor complemento educativo para la retención de alumnos, era brindándoles una enseñanza vocacional, tal como la intermedia<sup>47</sup>.

A nuestro juicio, un tema de notable importancia en el estudio referido al desenlace de la experiencia de la escuela intermedia en la Argentina, fue la creación de las comisiones de estudio. La discusión en torno al carácter de las mismas, tuvo lugar en el momento culminante del debate parlamentario. El diputado radical Cantilo llevó a la cámara la propuesta de la creación de una comisión de estudios amplia, a través de un proyecto de ley; llama la atención que esta comisión ampliada propuesta por este diputado, presenta similitudes con el "Consejo General de Instrucción Pública", que proyectó y sometió al congreso de la Nación, el ministro Saavedra Lamas<sup>48</sup>. Se fundamentó la creación de dicho Consejo en el hecho de «dar a la enseñanza una dirección que permita la continuidad de su organización, a pesar de los cambios en la dirección superior» (49). Esta institución pública, presidida por el ministro de instrucción pública, tendría voto resolutivo en los asuntos referidos a la correlación de estudios y en los proyectos de planes de estudio; del mismo modo, una sección del consejo tendría el gobierno permanente de las universidades, y otra, el de la enseñanza secundaria, normal y especial.

Desde una óptica opositora, podemos hacer mención a la moción del diputado tucumano Padilla, quien planteaba la creación de una “comisión especial”, formada por los diputados de la comisión de instrucción pública, y por cuatro de los mismos de la comisión de presupuesto<sup>50</sup>. Ante la propuesta anterior, Cantilo expresaba su oposición, augurando que:

«[...]entregar este asunto a una comisión de la cámara, aun cuando sea aumentada con otros diputados, sería condenarla irrevocablemente a un fracaso consciente.[...] La discusión habrá de reabrirse al tratar el presupuesto [...]; es forzosamente la comisión de presupuesto la que deberá tratar la cuestión de hecho, o sea, la cuestión fundamental de los recursos, de la existencia misma,[...], de la escuela intermedia»<sup>51</sup>.

Por último, en la jornada del 15 de septiembre, que cerraba el debate de la intermedia, la propuesta aceptada fue una modificación a la primitiva idea de Padilla, sostenida por el conservador Massa y en plena coincidencia con la cámara, pasaban todos los antecedentes de la interpelación a las comisiones de instrucción pública y de presupuesto, conjuntamente<sup>52</sup>.

Si bien había existido un consenso generalizado de que la solución más apropiada para la reforma, era la vista anteriormente; no tardaría mucho en cumplirse la “predicción” de Cantilo, de que la comisión de presupuesto se convertiría en el juez que fallaría acerca de la supervivencia o no de las escuelas intermedias. La nueva administración radical convocó a sesiones extraordinarias, en el mes de diciembre, para el tratamiento de la ley de presupuesto del año 1917. La comisión de presupuesto aprobó el proyecto de ley, modificando el anexo de instrucción pública, suprimiendo las partidas presupuestarias de la escuela intermedia, pero, sin la previa intervención del Poder Ejecutivo, y sin ningún tipo de decreto que derogase el del 1º de marzo de 1916. El motivo de la supresión de la intermedia era debido a que el gobierno nacional se manifestaba contrario a su creación; siendo recabada dicha información por la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados, a partir de una declaración del ministro de Hacienda. Dicha comisión, en las sesiones extraordinarias de enero de 1917, resolvió eliminar las partidas para dichas escuelas de la organización presupuestaria<sup>53</sup>. El nuevo ministerio de Salinas iba a priorizar el desarrollo de la instrucción primaria, y la fundación de escuelas de artes y oficios.

Abandonada por completo por el nuevo gobierno de Yrigoyen, la cuestión nos remite a constatar las opiniones formuladas -tiempo después-, por dos colaboradores de Saavedra Lamas; por un lado, Víctor Mercante, y por otro, Horacio Rivarola, en 1918 y 1921, respectivamente<sup>54</sup>. Ambos, coinciden en remarcar que los cambios políticos que tuvieron lugar en 1916, imposibilitaron una salida exitosa del Plan Saavedra Lamas. Pero, además de éstos, se hace referencia a una falta de preparación suficiente de la opinión pública local, que llevara adelante las reformas establecidas, a pesar de que se comprendiera la inviabilidad de la educación tradicional<sup>55</sup>. Las palabras de Mercante, sintetizaban el clima que rodeaba a la obra de un ministro, que debía abandonar sus funciones pocos meses después:

«Teníamos en contra el tiempo, el tiempo para explicar la reforma y convencer a un país en el que todos se ocupan de educación [...]; el tiempo para arraigar una reforma que rompía con prácticas tradicionales,[...]»<sup>56</sup>.

En su proyección en el tiempo, las escuelas intermedias fueron reivindicadas por Alejandro Bunge, a favor de una superación del retraso sufrido en materia educativa, por nuestro país. Su propuesta apuntaba a la cuestión de que los cambios debían ser acelerados, para hacer posible una mayor industrialización en Argentina. Nuevamente, desde el seno del conservadurismo, se cuestionaba la educación tradicional, abriéndose el espacio necesario para la introducción de novedades. A pesar de su rescate del Plan Saavedra Lamas, no hacía lo mismo con la totalidad de la reforma; si bien, promovía a la escuela intermedia, no impulsaba cambio alguno en la enseñanza secundaria<sup>57</sup>. Del mismo modo, un remarcado economicismo, oscurecía ahora, a las fundamentaciones psico-fisiologistas de 1916.

## Conclusión

Hemos visto como la reforma educativa de 1916 o Plan Saavedra Lamas puso en marcha un proyecto destinado a transformar aspectos tradicionales de la educación argentina. La concepción pedagógica de este grupo reformista, representado por el propio ministro Saavedra Lamas, y colaboradores, tales como Víctor Mercante, Rodolfo Senet y Horacio Rivarola, armonizaba las teorías darwinistas,

las spencerianas, y los aportes de la psicología experimental, de la fisiología y de la antropología. Paralelamente, el campo pedagógico recibió un nuevo aporte de la corriente norteamericana, ya sea de la escuela pragmática de James y fundamentalmente, del padre de la escuela activa: John Dewey. Del mismo modo, no debemos olvidar los aportes locales, a través de los “normalistas de Paraná”, de los cuales rescatamos, de manera especial a Pedro Scalabrini. Destacamos asimismo, el hecho que esta experiencia reformista de 1916 se encontrara estrechamente vinculada con la vida académica de la Universidad Nacional de La Plata. En uno de sus institutos, la Escuela Graduada Anexa fue puesta en marcha la Escuela Intermedia entre 1916/1924.

Si bien, la figura protagónica del Plan Saavedra Lamas fue dicha escuela intermedia, no por ello, debe dejarse fuera de toda consideración a las restantes reformas. El fin perseguido era lograr una educación armónica e integral. De tal forma, la reforma impactaba sobre el nivel primario, creaba el nivel intermedio, y afectaba a los nacionales. Los principales cambios pueden sintetizarse así:

1) Reducción de la primaria a cuatro grados.

2) Creación de una escuela intermedia, gratuita y no obligatoria de tres años de duración.

[A] Se tomaba a los alumnos entre los once y los quince años, en el momento clave de su vida, en la denominada “crisis de la pubertad”.

[B] A lo largo de esa crisis resultaba fundamental una enseñanza manual, en contacto con la naturaleza.

[C] En esta etapa de crisis tenía lugar el despertar de las vocaciones en el niño, acompañado de profundos cambios psico-fisiológicos que afectaban su desempeño.

[D] Se consideraba como negativa, en este momento de la crisis de la pubertad, una educación excesivamente teórica, memorística y enciclopédica. Se recomendaba un aprendizaje por la experiencia, ya sea en el taller, el laboratorio o en contacto con la naturaleza.

[E] No se proponía formar obreros, por ello no era una escuela de Artes y Oficios. Su función era por esencia vocacional, y una vez definida ésta, podía proseguirse los estudios en normales, comerciales, industriales o nacionales, ingresándose sin examen de ingreso.

3) La reforma también alcanzaba a los nacionales en los siguientes aspectos:

[A] Reemplazo de la clasificación en años por núcleos afines. Estos comprendían un núcleo general, continuado por núcleos de especialización.

[B] Se eliminaba el enciclopedismo por una educación especializada.

[C] Todos los alumnos de los colegios nacionales del país -no sólo los que concurrían a los anexos a las universidades-, se beneficiaban con el ingreso irrestricto a la universidad.

De acuerdo al análisis anterior, llegamos a la conclusión de que los estudios sobre la Reforma Saavedra Lamas, presentan algunos de los siguientes inconvenientes:

1) Se ha sobredimensionado la explicación basada en los cambios políticos de 1916, no sólo para interpretar las razones de la anulación de la reforma Saavedra Lamas, sino incluso de sus orígenes.

[A] No se ha explicado la totalidad de la reforma, sino que se la ha reducido exclusivamente al estudio de la escuela intermedia.

[B] Se ha definido a la escuela intermedia como “filtro” impuesto por la oligarquía conservadora contra el avance de los sectores medios representados por la U.C.R. y el P.S.. Sin embargo, puede advertirse que en el debate parlamentario, aunque sin expresarse con cierta claridad, algunos representantes radicales vieron con simpatía a la reforma y se opusieron a su supresión (por ej., José L. Cantilo).

[C] Se ha presentado a la escuela intermedia como una “enseñanza técnica especializada”, antidemocrática, que entrenara a los distintos grupos sociales en una función determinada de la actividad económica, reservando a otro grupo la esfera del poder. Dicha enseñanza respondería a los temores de la oligarquía ante el avance de los sectores medios, en especial, con las elecciones de 1916. De allí se desprendería el rechazo natural a la reforma por parte de la U.C.R., en 1917, y del P.S., en el debate parlamentario de 1916.

Sin embargo, como hemos visto antes, la escuela intermedia no brindaba una “enseñanza técnica especializada”, ni formaba obreros. Era general y práctica,

siendo la antesala de los nacionales, comerciales, industriales y normales, no de las escuelas de artes y oficios. Si añadimos a lo anterior, la opinión de la Unión Industrial Argentina, se desprende lo siguiente: la U.I.A. expresaba su apoyo a las escuelas de artes y oficios, y su rechazo a las intermedias, porque estas últimas otorgaban mayores conocimientos de los que necesitaba un obrero. Añadía que la clase media rechazaba a las escuelas de artes y oficios, perteneciendo a dicha clase los alumnos de los nacionales, comerciales, industriales y los de la intermedia.

Llamativamente, el P.S. coincidía con la U.I.A. en sus reclamos de Escuelas de Artes y Oficios, es decir, la tan temida educación técnica especializada. Rechazaban a las intermedias en la medida que afectaran al nivel primario, reduciéndolo de seis a cuatro grados, y al no proporcionar capacidad productiva a sus alumnos.

2) Desde nuestro punto de vista, los estudios realizados acerca de las razones que pesaron en la creación de las escuelas intermedias, han descuidado las cuestiones pedagógicas. Fundamentándonos en estas últimas, debe destacarse que el trabajo manual fue contemplado como un componente de singular importancia, durante esta etapa de la vida, llamada por Mercante “la crisis de la pubertad”, momento de plena manifestación de las aptitudes. De allí, se planteaba la necesidad de una educación práctica, pero general, a diferencia de la enseñanza exclusiva de oficios.

Así, se pretendía dentro del círculo ministerial que el alcance que tuvieran las escuelas intermedias, fuera más allá de la intención de brindar una enseñanza práctica. Se buscaba crear una escuela apropiada para “la crisis de la pubertad”, etapa que tanto preocupara al educador Víctor Mercante, por ese entonces decano de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata; al mismo tiempo, se perseguía la aplicación de métodos que tendieran a la observación de la naturaleza, al trabajo del taller y del laboratorio. Dichas ideas fueron madurando a lo largo de su experiencia en Paraná, San Juan, Mercedes, y desde 1906, en La Plata. Su coronamiento fue el ensayo de escuela intermedia en la Escuela Graduada Anexa de la U.N.L.P., entre 1906/1924. En su carácter de escuela experimental, su vigencia sobrevivió al decreto de Yrigoyen de enero de 1917, que puso fin al Plan Saavedra Lamas, y más aún, los críticos momentos vividos por los institutos universitarios platenses, a fines de 1919, cuando sufrió los primeros impactos de la Reforma Universitaria.



3) Por último debemos concentrarnos en el análisis de las razones que explican el origen de la Reforma de 1916 y de su frustración, pocos meses después, bajo el gobierno de Yrigoyen. En gran parte de este trabajo hemos intentado rebatir aquellas explicaciones que se han concentrado -casi exclusivamente-, en los motivos políticos, imaginando una confabulación oligárquica dispuesta a filtrar el acceso de los sectores medios a los estudios superiores por medio de la creación de una "escuela práctica" -la intermedia-, que ofreciera una enseñanza técnica especializada, encargada de desviarlos de los nacionales y las universidades. Por otra parte, si bien se persigue una renovación educativa que sea más adecuada al futuro desarrollo industrial del país, en lo inmediato, ni la escuela intermedia ni las restantes modificaciones en los demás niveles serían una solución. No debe olvidarse la discrepancia existente entre el mensaje del ministro Saavedra Lamas y el informe presentado por la Unión Industrial Argentina. Mientras el primero promueve las escuelas intermedias, la segunda, por el contrario, reclama la creación de escuelas de Artes y Oficios para los sectores populares, y cuestiona la excesiva formación adquirida por los egresados de los colegios industriales, jóvenes de clase media que se niegan a desempeñarse como obreros. En el mensaje ministerial se remarca la necesidad de darle un sentido utilitario a la educación nacional -de allí su interés por la escuela intermedia-, que resulte atractiva para los grupos más necesitados de la sociedad, y más expuestos al abandono de los estudios primarios. En otro plano, la óptica ministerial dirige su preocupación hacia el bajo nivel que presentan los colegios nacionales y las universidades en sus primeros años. Atribuye la responsabilidad principal a la formación tradicional enciclopedista, reclamando una preparación especializada en el nivel secundario. Esta última, elegida vocacionalmente entrenaría al alumno para su próxima experiencia universitaria.

Al comenzar el año 1917 un decreto del presidente Yrigoyen suprimió la reforma educativa del año anterior, a sugerencia del ministro de Hacienda. Cuestiones presupuestarias fundamentaban dicha actitud. La nueva administración reestableció el plan de estudios conocido por "Plan Garro", suprimiendo el 6º año de los colegios nacionales y exigiendo el certificado del 6º grado primario para el ingreso. En pocas palabras, no se alteraba la marcha de la educación tradicional, aumentándose el número de colegios nacionales, con el añadido de la creación de escuelas de Artes y Oficios.

## Apéndice

### Una experiencia de escuela intermedia en la Universidad Nacional de La Plata (1916/1924)

La Universidad Nacional de La Plata tuvo una estrecha conexión con la Reforma de Saavedra Lamas, a través de sus hombres y sus instituciones. Ya sea, por medio de su presidente, Joaquín V. González, que como senador de la Nación le dio su apoyo pleno; y al mismo, podemos sumarle los nombres de sus docentes: Rodolfo Senet, Horacio Rivarola, y en especial Víctor Mercante. Toda la obra reformista quedó testimoniada en las experiencias prácticas llevadas a cabo en la Escuela Graduada Anexa, laboratorio pedagógico de esta universidad<sup>58</sup>. En este último establecimiento, se hizo realidad la frustrada reforma de Saavedra Lamas, entre 1916 y 1924.

Relatos vivenciales realizados por ex-alumnos de la Escuela Graduada Anexa, hacen posible la reconstrucción de esta experiencia educativa que tuvo lugar entre 1916/1924<sup>59</sup>. A partir de dichos comentarios se desprende que el alumnado estaba formado por un importante número de hijos de empleados, de artesanos y de comerciantes de la ciudad de La Plata. Se añade en dicho relato la expectativa que creó la noticia de la creación de la escuela intermedia:

« [...] La situación a este respecto cambió radicalmente a comienzos del año escolar de 1916, [...], corrió el rumor de que la Anexa se transformaba en una escuela intermedia. [...] se nos informó que se impartirían nociones de contabilidad, de técnica industrial y de idiomas extranjeros. Esto presagiaba ocupaciones y caras nuevas, y en nuestras familias, la posibilidad de que ello sirviera para ganarnos la vida provocó benévola expectativa. Pero, la renovación de métodos y orientaciones provino del elenco docente de la escuela y en el campo menos esperado: en el dibujo.[...] De hecho, se nos abrió un campo, de actividad insospechado y poco valorado en aquella época y en tal medio: el de la publicidad». <sup>60</sup>

Esta incursión en el campo de la publicidad llevada a cabo por los alumnos de

quinto y sexto grado, de carácter práctico y comercial, fue luego seguida por la construcción de un taller de manualidades levantado por los alumnos bajo la dirección del profesor Szelagowski. A partir de 1926, en dicho taller se llevaron a cabo trabajos de carpintería y funcionó la clase de modelado a cargo de los alumnos<sup>61</sup>. Paralelamente, dicha escuela sería escenario del armado y venta de aparatos de radiofonía. Dichas obras hacían posible esta máxima de la escuela activa: "no basta aprender intelectualmente, hay que hacer"<sup>62</sup>.

Toda la obra anterior no era un mero reflejo de una reforma educativa sino mas bien la concretización de una vasta tarea realizada por profesores y maestros de la Sección Pedagógica y de la Escuela Graduada Anexa. Gran parte de esta obra experimentalista iba a volcarla Mercante, en 1918, cuando publique "La crisis de la pubertad", escrito que permite interpretar el sentido de la escuela intermedia. Así, iba a explicarse como el motivo fundamental de las rebeldías en el momento de la pubertad, era la falta de aptitudes, de este modo, la finalidad educativa debía ser el desarrollo de las vocaciones; por otra parte, el docente debía favorecer procedimientos activos que hicieran posible la descarga de las energías en los niños. De ahí que se tuviera un notable interés por los métodos del museo escolar, la reducción de los cursos y los trabajos manuales. Asimismo, gran parte de estas ideas que se concretizaron posteriormente en la escuela intermedia podemos rastrearlas en las siguientes publicaciones de la Universidad de La Plata: "Archivos de Pedagogía", entre 1906 hasta 1914; y, desde esta última fecha hasta 1919, los "Archivos de Ciencias de la Educación". Una importante muestra lo representa la revista "La educación moderna", órgano de la Escuela Graduada Anexa de la Universidad de La Plata. Consultando esta publicación entre los años 1913/1914, es decir, dos años antes del Plan Saavedra Lamas, encontramos algunos artículos cuyas cuestiones temáticas fueron el soporte de la futura escuela intermedia. Así, se hace mención sobre la formación de Museos Escolares, Escuelas al aire libre, los cuadernos psicomorales de la escuela Graduada Anexa, investigaciones psicofisiológicas en la misma escuela, y sobre el trabajo manual en el establecimiento. Por último, no podemos dejar sin mencionar el interesante relato de los ex-alumnos de esta escuela, trabajo dirigido por Cirigliano en 1965.

## Aparato erudito

- 1) ZANOTTI, L.; *Etapas históricas de la política educativa*. Bs As., 1984 (3ª ed.), p.64.
- 2) MERCANTE, *Museos escolares argentinos*. Bs As., 1893, pp. 153-55.  
Pedro Scalabrini en la Escuela Normal de Paraná fue uno de los máximos difusores del «museo escolar». El objetivo de su creación era facilitar en el alumno el proceso de aprendizaje, despertando el interés por estudiar los elementos brindados por el medio regional, para un futuro aprovechamiento económico de las riquezas locales. Esta enseñanza basada en el laboratorio, combinaba la ventaja de fomentar excursiones en contacto con la naturaleza, para que el alumno recolectara y construyera su propio museo o colección regional. Del mismo modo, dicha recolección resultaba más económica que adquirir equipos escolares del extranjero.
- 3) SAAVEDRA LAMAS, C.; *Reformas orgánicas en la enseñanza pública. Sus antecedentes y fundamentos*. Bs.As., Peuser, 1916, p.56.
- 4) *Ibidem*, p. 58.
- 5) *Ibidem*, p. 62.
- 6) RIVAROLA, H.; *Legislación escolar y ciencia de la educación*. Bs As., 1936 (2ª edición), pp. 367-381.
- 7) MERCANTE, Víctor; *La crisis de la pubertad*. Bs As, 1918.
- 8) RIVAROLA; *Legislación ...*, *op. cit.*.
- 9) *Ibidem*.
- 10) SAAVEDRA LAMAS, C.; *Reformas orgánicas ...*, *op. cit.*, pp. 25-41.
- 11) Remitimos a MERCANTE, *op. cit.*, pp. 46/47.
- 12) Publicación de la Universidad Nacional de La Plata, año 1916.
- 13) CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION ARGENTINA, *Diario de sesiones*, año 1916, pp. 2075/2076.
- 14) SAAVEDRA LAMAS; *op. cit.*, (Discurso realizado el 13 de septiembre de 1916), p. 102.
- 15) *Ibidem*.
- 16) *Ibidem*, pp. 68-69.
- 17) "Ecos del día. Reformas en la enseñanza". En: *Diario La Nación*, Bs As, 12 de abril de 1916, p. 8.
- 18) Véase: EX-ALUMNOS DE LA ESCUELA GRADUADA ANEXA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA; *Tres ensayos pedagógicos en la Universidad Nueva (Con estudio interpretativo de G. Cirigliano)*. La Plata, 1965.  
- TEDESCO; *Educación y sociedad en Argentina (1880/1945)*. BsAs., Solar-Hachette, pp. 173-214.  
- IAZZETTA-MIRANDA; *Proyectos políticos y escuela (1890-1920)*. Rosario, 1982.  
- CIRIGLIANO; *Temas nuevos en educación*. Paraná, 1963.  
- CIRIGLIANO-ZANOTTI; *Ideas y antecedentes para una reforma de la enseñanza media*. Bs As, Theoria, 1965.
- 19) TEDESCO, *op. cit.*
- 20) EX-ALUMNOS DE LA ESCUELA GRADUADA ANEXA DE LA U.N.L.P., *op. cit.*.  
\*\*\*\*La creación de la Escuela Intermedia en 1916, dio lugar para poner a prueba sus bondades, a través de un ensayo exitoso llevado a cabo en la Escuela Graduada Anexa de la Universidad Nacional de La Plata. Téngase presente que esta última tenía carácter de escuela experimental anexa a la Facultad de Ciencias de la Educación. Como decano de esta facultad, Víctor Mercante supervisó directamente esta experiencia en La Plata. A través de los relatos vivenciales de ex-alumnos de esta institución puede conocerse de cerca la significación y el alcance que tuvo la intermedia. Entre los años 1916-1924 se abrieron nuevos campos de actividad, como por ejemplo, la publicidad, la construcción de talleres de manualidades, y el armado y venta de aparatos de radiofonía.
- 21) *Ibidem*.
- 22) CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION ARGENTINA, *Diario de Sesiones*, año 1916.
- 23) CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION ARGENTINA; *op. cit.*, (discurso del diputado Cantilo, del 1º de septiembre de 1916), p. 1746. Véase también: *Diario La Epoca*, días 2 al 7 de septiembre de 1916.
- 24) *Ibidem*.
- 25) *Ibidem*, p. 1750.
- 26) MERCANTE; *La crisis ...*, *op. cit.*
- 27) *Ibidem*, p. 341.
- 28) CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION; *op. cit.*, (Discurso del diputado Castellanos), pp. 2001-2002.

- 29) TEDESCO; *op. cit.*, pp. 173-214.
- 30) El único condicionante previo para el ingreso a los nacionales era haber aprobado los cursos correspondientes a la escuela intermedia; por otra parte, respecto a las universidades, ingresaban todos los alumnos provenientes de los nacionales que hubieran aprobado los núcleos de especialización del colegio secundario, correspondientes a cada estudio facultativo a proseguir. Asimismo, las escuelas normales capacitaban para continuar estudios en Ciencias de la Educación, y en Filosofía y Letras; del mismo modo, las escuelas de comercio hacían lo suyo, en lo que se refiere a estudios en Ciencias Económicas.
- 31) SAAVEDRA LAMAS, C.; Reformas orgánicas..., *op. cit.*, pp. 456-457. Asimismo, se hace referencia en la misma obra, en: pp. 94-95.
- 32) IAZZETTA-MIRANDA; Proyectos políticos..., *op. cit.*, pp. 513-519.
- 33) SAAVEDRA LAMAS; Reformas orgánicas, *op. cit.*, pp. 456-457.
- 34) Las escuelas de artes y oficios condujeron a una enseñanza técnica especializada. Recibieron notable impulso bajo la primera presidencia de Yrigoyen, durante el ministerio de Salinas, tal como puede verse en el cuadro A (Página siguiente).
- 35) CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION ARGENTINA; *op. cit.*, (Discurso del diputado Augusto Bunge, sesión del 15 de septiembre de 1916), pp. 2085-2087.
- 36) RIVAROLA, H.; *op. cit.*, pp. 242-243.
- 37) SAAVEDRA LAMAS; Reformas orgánicas..., *op. cit.*, p. 111.
- Esta idea, que remarca la notoria diferencia existente, entre la enseñanza técnica especializada y la que fue brindada por la intermedia, puede constatarse a través de formulaciones realizadas por diversos autores contemporáneos a la reforma de 1916, ya sea, desde posiciones favorables o críticas, al Plan Saavedra Lamas. Similares conclusiones encontramos en el estudio llevado a cabo por: IAZZETTA-MIRANDA, *op. cit.*, pp. 520-527.
- Desde posiciones favorables al plan ministerial, destacaba H. RIVAROLA (*op. cit.*, p. 239):
- «La enseñanza de estas "manualidades" fue mal comprendida: algunos confundieron

sus estudios con los que dan las escuelas industriales; otros con los que dan las escuelas de artes y oficios. No se trataba de preparar a los alumnos en conocimientos análogos a éstos, ni a aquellos: las escuelas industriales tienen por fin formar técnicos; las escuelas de artes y oficios formar buenos obreros. La escuela intermedia se proponía preparar jóvenes que hubieran de desempeñar en las industrias funciones que no corresponden ni al obrero ni al técnico, y con conocimientos generales y útiles para la vida en todo orden».

En el mismo sentido se orientan las interpretaciones de: MERCANTE; La crisis..., *op. cit.*, pp. 21-22.; y SAAVEDRA LAMAS, Reformas orgánicas..., *op. cit.*, tomo II, pp. 92-93. Desde un punto de vista crítico frente a la reforma, este carácter que hemos destacado de la intermedia puede verse en: BLANCO, Marcos; "Notas sobre educación. A propósito de la escuela intermedia". En: *Nosotros*, año X, tomo 24, Bs As., 1916, p. 206.

- 38) MERCANTE; La crisis..., *op. cit.*, pp. 423-425.
- 39) IAZZETTA-MIRANDA; Proyectos políticos..., *op. cit.*, pp. 140-141.
- 40) CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION ARGENTINA; *op. cit.*, discurso del diputado Padilla, sesión del 16 de agosto de 1916, p. 1365.
- 41) *Ibidem*, (discurso del diputado Bonastre), pp. 1367-1368. La causa formal de la interpelación fue la necesidad del esclarecimiento del problema institucional planteado por la cuestión presupuestaria y el decreto, en tanto, se presentó en un segundo plano, la cuestión del nuevo sistema de enseñanza. Sin embargo, a lo largo de la interpelación, este último problema fue el que alcanzó una mayor relevancia. [Véase: IAZZETTA-MIRANDA; *op. cit.*, pp. 143-144.
- 42) Remitimos a la cita 34.
- 43) CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION ARGENTINA; *op. cit.*, (Discursos de los diputados E. Dickmann y A. Bunge), pp. 1609-1617; 1668-1678; 1734-1745; 2069-2080; 2084-2090.
- 44) *Ibidem*, (Discurso del diputado Le Bretón, sesión del día 25 de agosto de 1916), pp. 1599-1609.

CUADRO A		
LAS ESCUELAS DE ARTES Y OFICIOS EN ARGENTINA: DESDE SU FUNDACION HASTA 1920, Y SU DISTRIBUCION REGIONAL		
FECHA DE FUNDACION	Nº	LUGAR
1910	3	25 de Mayo; Chivilcoy; Catamarca.
1917 Rioja;	12	Mendoza; Córdoba; Salta; Tucumán; San Luis; Victoria; La San Juan; Paso de los Libres; Gálvez; Jujuy; La Banda.
1920	1	Dolores
TOTAL	16	
Fuente: ARGENTINA, Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, Estadísticas, año 1922, p. 32.		

45) *Ibidem*, p. 2067.

46) Remitimos a cita 43.

47) CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION; *op. cit.*, (Discurso del diputado Arce, sesiones del 4 y 6 de septiembre de 1916), pp. 1800-1818; pp. 1821-1837.

48) *Ibidem*, (Discurso del diputado Cantilo, sesiones del 1º y 15 de septiembre de 1916), pp. 1750-1751, pp. 2099-2100. SAAVEDRA LAMAS; *Reformas orgánicas...*; *op. cit.*, tomo II, p. 343.

49) RIVAROLA, H.; *Legislación escolar...*, *op. cit.*, pp. 378-379.

50) CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION ARGENTINA; *op. cit.*, (Discurso del diputado Padilla, sesión del 15 de septiembre de 1916), p. 2062.

51) *Ibidem*, (Discurso del diputado Cantilo, sesión del 15 de septiembre de 1916), p. 2099.

52) *Ibidem*, p. 2102.

53) IAZZETTA-MIRANDA; *op. cit.*, pp. 166-169.

54) Véase: MERCANTE; *La crisis...*, *op. cit.*; y, RIVAROLA; *Legislación escolar...*, *op. cit.*

55) MERCANTE; *La crisis...*, *op. cit.*, pp. VII-IX (Palabras preliminares).

56) *Ibidem*, pp. VII-VIII.

57) BUNGE, Alejandro; *Una nueva Argentina*. Bs As., Hyspamérica, 1984., pp. 464 y 466.

58) CASTIÑEIRAS, Julio; *Historia de la Universidad de La Plata*. La Plata, 1940, p. 34.

59) EX-ALUMNOS DE LA ESCUELA GRADUADA ANEXA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA; *Tres ensayos pedagógicos en la Universidad Nueva (Con estudio interpretativo de Gustavo Cirigliano)*. La Plata, 1965.

60) *Ibidem*.

61) NAZAR ANCHORENA; *La Universidad Nacional de La Plata en el año 1926*. Bs As, 1927, p. 422.

62) ZANOTTI; *op. cit.*

# Agricultura y legislación aduanera en la provincia de Buenos Aires (1821-1853)\*

PROF. CLAUDIO PANELLA  
INSTITUTO DE HISTORIA ARGENTINA  
U.N.L.P.

## I. Introducción

El trabajo que aquí se presenta pretende ser una contribución al conocimiento de la agricultura bonaerense en las tres décadas que comienzan con la crisis del año XX y culminan con la caída de Rosas. El mismo aborda la cuestión en un aspecto puntual, a saber, la relación que existió entre la legislación aduanera y la agricultura entre los años 1821 y 1853. En otras palabras, lo que se intenta ver es en que medida influyeron dichas disposiciones legales emanadas del gobierno provincial en el desarrollo de la actividad agrícola. El período estudiado abarca desde la sanción de la ley de Aduana provincial en 1821 hasta la de 1853, pasando por la de 1835. Es así que se diferencian dos etapas con características propias, comprendiendo la primera desde 1821 hasta 1835 y la segunda desde 1836 a 1853.

Para la elaboración del trabajo se ha consultado la bibliografía existente sobre el tema, las publicaciones oficiales del período, los periódicos de la época y la documentación relativa a la cuestión existente en el Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires.

## II. Los problemas de la agricultura bonaerense

Si desde hace unos años a esta parte distintos autores están debatiendo acerca de la importancia de la agricultura en la época colonial<sup>1</sup>, no caben dudas de que

---

\* Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el Cuarto Congreso de Historia de los Pueblos de la Provincia de Buenos Aires, organizado por el Archivo Histórico "Dr. Ricardo Levene", realizado en Mar del Plata del 18 al 20 de noviembre de 1993.

dicha actividad ocupó una posición secundaria luego de la independencia, en el contexto económico bonaerense. En efecto, la economía provincial tenía su base en la ganadería. Sucedió que a partir de la Revolución de Mayo<sup>2</sup>, pero sobre todo a partir de 1820, se produjo un constante aumento de dicha actividad, influyendo en ese proceso dos factores, a saber: a) el comercio libre, y b) la crisis de la ganadería en el Litoral, especialmente en Entre Ríos y la Banda Oriental<sup>3</sup>. Este incremento de la producción ganadera fue paralelo a una expansión territorial, avanzando la línea de frontera cada vez más hacia el oeste y hacia el sur. Los requerimientos del mercado ultramarino permitieron la orientación exterior del comercio bonaerense, que a lo largo de la primera mitad del siglo XIX estuvo constituido en un 90 % por productos ganaderos, principalmente cueros.

Las enormes ganancias obtenidas por los productores ganaderos<sup>4</sup>, contrastaban con la precaria situación de los agricultores porteños. Es que una serie de factores se conjugaban para condicionar la labranza durante todo el período que aquí se estudia. Dichos factores fueron:

1) la agricultura requería una mano de obra proporcionalmente mayor que la empleada en la ganadería, siendo la misma escasa y por ende cara. Prueba de ello fueron los decretos del 18 de diciembre de 1821, por el cual el gobierno provincial permitió que toda tropa de línea que no sea indispensable al servicio se ocupase en las labores de la cosecha<sup>5</sup>, y del 27 de noviembre de 1826, que exceptuaba de todo servicio militar a quienes se emplearan en la cosecha de trigo de ese año<sup>6</sup>.

2) se utilizaban métodos de cultivo primitivos y el rendimiento era bajo a pesar de la excelente calidad del suelo. Un viajero francés lo observó de la siguiente manera: "La agricultura (de la Provincia de Buenos Aires)(...) apenas merece ese nombre por la imperfección de los instrumentos de labranza. Figuraos que el arado de Buenos Aires, llamado reja, no es mas que una larga estaca de madera curvada en ganchos, que desgarrá desigualmente la superficie del suelo gracias a los esfuerzos de dos bueyes mansos uncidos a la extremidad superior de la reja..."<sup>7</sup>. En este sentido, las normas arancelarias de 1821 y 1835 gravaban con solo un 5 % la introducción de herramientas e instrumentos agrícolas. No obstante, los agricultores vacilaban en invertir capital para adquirir mejores



herramientas o adoptar métodos más eficaces de cultivo debido a la ausencia de beneficios que le reportaba su labor<sup>8</sup>.

3) el alto costo del transporte (prácticamente no existían caminos que merecieran el nombre de tales) obligaba al agricultor a trasladarse a lugares más próximos a la ciudad donde, lógicamente, la tierra costaba más<sup>9</sup>.

4) los labradores, a diferencia de los ganaderos, tenían que luchar con la competencia de harinas y trigos extranjeros (que solían ser de mejor calidad), la cual resultaba a menudo ruinoso<sup>10</sup>. Este factor era de suma importancia, por lo que hacia allí dirigieron los labradores sus permanentes reclamos, entendiendo que se jugaba allí la supervivencia misma de la actividad.

A lo expresado debe sumársele que la principal iniciativa estatal con respecto al otorgamiento de tierras para la agricultura, el sistema de enfiteusis, impulsado durante los gobiernos de Martín Rodríguez y Bernardino Rivadavia, no dio los resultados esperados<sup>11</sup>.

Queda por último indicar que las zonas de cultivo estaban localizadas principalmente en las inmediaciones de la ciudad de Buenos Aires, en un área comprendida por los ríos Paraná, de la Plata, Salado y el límite terrestre con la provincia de Santa Fe.

### III. Período 1821-1835

El 15 de diciembre de 1821 fue sancionada la primera ley de Aduana de la Provincia, la cual debía comenzar a regir a partir del 1º de enero del año siguiente<sup>12</sup>. El tema del arancel que debían abonar el trigo y la harina extranjera a su introducción fue tratado por la Junta de Representantes durante tres sesiones, celebradas los días 10, 11 y 12 de diciembre. El criterio propuesto por el gobierno estaba basado en una graduación de los aforos de importación de trigo y harina de acuerdo a los precios internos de los mismos productos. Fue así que se aprobó rápidamente que cuando el valor del trigo local no excediese de los \$ 6 la fanega, pagaría el importado un arancel de \$ 4; cuando su valor fuese de \$ 7 pagaría \$ 3;

cuando alcanzase los \$ 8 abonaría \$ 2; cuando se cotizase a \$ 9 pagaría \$ 1 y cuando superase los \$ 9 no pagaría el trigo importado ningún arancel<sup>13</sup>.

Pero la discusión surgió cuando se trato el impuesto a la harina, proponiendo el diputado Juan Gómez, con el objeto de proteger a los agricultores (y también debido a la ineficacia de las prohibiciones transitorias<sup>14</sup>), la prohibición absoluta de importar harinas extranjeras "tanto mas cuanto que esta conducta nada tendrá de extraña, pues que la Inglaterra reconocía y observaba la prohibición absoluta con respecto a la plata labrada, como también la Francia y demás naciones cultas en los artículos que puedan perjudicar el aumento de sus producciones naturales, que forman la riqueza intrínseca de un país"<sup>15</sup>.

Replicaron este argumento los diputados Julián S. Agüero y Juan M. Luca, quienes adujeron que lo prohibición alentaría el monopolio y el consecuente perjuicio de los consumidores, "aún de los más miserables, pues que la prohibición indicada recaía sobre un articulo de primera necesidad, lo que no solamente era impolítico sino aun injusto (por lo que) desaparecerían las esperanzas de la mejora en los mismos ramos que se trataba de promover"<sup>16</sup>.

Puesta a votación la moción prohibitiva resulto rechazada, acordándose a continuación la siguiente escala: cuando la harina local no excediese de \$ 6 el quintal, pagaría la importada \$ 4 de arancel; cuando no superase los \$ 8 pagaría \$ 3; cuando se cotizase a \$ 9 abonaría \$ 2; llegando a \$ 10 pagaría \$ 1, y cuando pase de \$ 10, la importada no pagaría derechos de introducción<sup>17</sup>.

Pero esta escala les sirvió de poco a los agricultores bonaerenses, quienes debieron soportar un duro año de 1822. En efecto, unas inundaciones sin precedentes sumadas a invasiones indígenas frecuentes dieron como resultado una pobrísima cosecha de trigo<sup>18</sup>. Fue así que el Estado provincial debió gastar en ese año \$ 667.660 en harina extranjera (el 5,9 % del total de las importaciones), la cual procedió principalmente de los Estados Unidos: 47.690 barriles por valor de \$ 619.660<sup>19</sup>.

Con respecto al precio del trigo, entre enero y septiembre casi siempre supero los \$ 10 la fanega (cotización que hacía descender a cero la protección aduanera), bajando a \$ 5 en noviembre y diciembre<sup>20</sup>. Esto no mejoró mayormente la situación del agricultor aunque si le dio argumentos al gobierno para persistir en una mínima protección, modificando levemente la escala del año anterior. De esta manera, al tratarse las tarifas aduaneras para 1823, volvió a plantearse un debate en la Junta

de Representantes. En la sesión del 22 de noviembre, Pedro Somellera se quejaba de que las harinas extranjeras ingresadas sin pagar derechos se vendían a un precio excesivo debido al acopio que se hacía de las mismas, lo cual demostraba, a su juicio, que la variación del precio de los granos no significaba una disminución del de la harina. Por ello sostenía que “no debía haber escala sino fijarse un solo derecho o prohibirse absolutamente la introducción. Que el país, por esta prohibición, nunca se había de ver en la necesidad de perecer, ni jamás había habido una escasez que hubiese hecho comer el pan, como en el día, malo y caro”<sup>21</sup>.

La posición librecambista opuesta a la enunciada fue defendida, como en el año anterior, por Julián S. Agüero, quien expresó que era indispensable el establecimiento de una escala por dos motivos principales: “para no perjudicar a la agricultura y para no poner al pueblo en la necesidad de pagar el pan a un precio extraordinario”. Y agregaba “Que sería una injusticia que, por proteger a la agricultura, se pusiese el pan a un precio crecido: que esto no lo podían exigir los agricultores (...) Que prohibir la introducción de trigos y harinas sería lo mas absurdo y lo mas injusto que, por proteger a la agricultura, fuese el pueblo sacrificado”<sup>22</sup>.

En definitiva, fue este último criterio el que se impuso en la Sala, por lo que la escala para 1823 quedó fijada de la siguiente manera: cuando el valor del trigo no excediese de \$ 6 la fanega, el derecho de introducción sería de \$ 4; cuando no superase los \$ 7 abonaría \$ 3 y pasando los \$ 7 se reduciría a \$ 2. Con relación a las harinas, cuando el quintal no excediese los \$ 6 pagaría un arancel de \$ 4; no superando los \$ 8 abonaría \$ 3 y cuando pase de \$ 8 pagaría \$ 2<sup>23</sup>.

Puede deducirse entonces que tanto el gobierno de Martín Rodríguez como la mayoría de los integrantes de la Junta de Representantes sustentaban la necesidad de seguir una política arancelaria librecambista, donde no se contemplaba la prohibición de introducir ningún tipo de productos extranjeros. No extrañó entonces que la Sala volviera a rechazar, en la sesión del 22 de diciembre de 1822, un pedido de prohibición de importar harinas de ultramar “habiéndose repuesto que en los principios vigentes de economía política estaba ya desterrada toda prohibición absoluta”<sup>24</sup>.

Sin embargo, las penurias de la actividad agrícola persistieron en los años siguientes, obligando al gobierno a flexibilizar su posición. Todo comenzó cuando

un representante opositor, el federal Luis Dorrego, presentó a fines de 1824 un proyecto de ley que prohibía la introducción de trigos y harinas extranjeras<sup>25</sup>. Luego de ser debatido acaloradamente durante cuatro sesiones, el proyecto fue aprobado parcialmente por un solo voto de diferencia (12 a 11) el 29 de noviembre: quedaba prohibida la introducción de harinas pero no de trigos extranjeros<sup>26</sup>.

Es interesante al respecto ver la opinión que de las motivaciones y consecuencias de la ley tuvo el Cónsul británico en Buenos Aires. En carta del 5 de diciembre a su superior, el Ministro Canning, expresaba Woodbine Parish: "En los últimos días se ha creado un gran revuelo en esta ciudad, a raíz de una ley aprobada por la Sala por la mayoría de un voto solamente, el 29 último, y por la cual se prohíbe la importación de harinas extranjeras. Esta prohibición afectará seriamente el comercio desde los Estados Unidos, que ha estado principalmente confinada a ese artículo, que en los últimos tres años ha incrementado su volumen en grado muy alto. (...) "<sup>27</sup>.

El objeto expreso de esta ley, cuya copia adjunto, es promover el cultivo de trigo y un mayor espíritu para la agricultura (...). No obstante, el gobierno se opuso a ella alegando que era contraria a los principios de libre comercio que ha defendido (...). Por este motivo, y por lo que he podido ver, considero que la prohibición no ha sido aceptada en forma general"<sup>28</sup>.

Por ello resulta fácil entender la opinión que sobre la ley tuvo el Encargado de Negocios norteamericano en Buenos Aires, John M. Forbes, quien comunicó al Secretario de Estado John Q. Adams, con fecha 25 de noviembre, que la mencionada norma era "dañina", lamentándose asimismo que fue sancionada "por la débil mayoría de un voto"<sup>29</sup>. Coincidente con esta postura era la expresada por el *Argos de Buenos Aires*, quien criticaba la medida por ser contraria a la libertad de comercio: "Hasta ahora el comercio libre nos ha servido bien, ha satisfecho inmediatamente todas nuestras necesidades y ha llevado nuestros frutos a los países más remotos; ha hecho subir el valor de todo cuanto produce el país y bajar el de todo cuanto entra en él; pero la prohibición de que se trata, seguida de otras muchas (...), nos llevará otra vez adonde principiábamos, y por premio de este retroceso hacia las máximas añejas y españolas de economía, volveremos al contrabando, a la escasez, a vender barato y a comprar caro"<sup>30</sup>.

No obstante, la prohibición duró poco: el 23 de septiembre del año siguiente de 1825 el Gobernador Gregorio Las Heras, enviaba una nota a la Legislatura

instando a los representantes a sancionar favorablemente un proyecto que derogaba la prohibición de importar harinas, pues “una ley prohibitiva en el comercio de granos y harinas tiene el mismo influjo contra la riqueza pública que el que es reconocido con respecto a los demás objetos de la industria y del trabajo del hombre, y que por consiguiente no fomenta sino que en último resultado impide el más productivo empleo de los capitales”<sup>31</sup>. Consecuencia directa de este pensamiento librecambista fue la derogación, el 25 de noviembre de 1825, de la prohibición de importar harina extranjera, la cual debía pagar a su introducción un derecho de \$ 3 por quintal<sup>32</sup>. El Encargado de Negocios norteamericano expresó con entusiasmo que la ley “es decididamente mucho más favorable para nosotros, que cualquier otra legislación anterior sobre la materia”<sup>33</sup>.

Pero esta disposición se vio alterada por los efectos del bloqueo brasileño, que impidió la llegada de harina norteamericana. Esto obligó al gobierno a importar el producto de Mendoza: 1098 cargas en 1827, a pesar de tener un precio más elevado que la norteamericana y ser de menor calidad<sup>34</sup>. Una vez terminado el bloqueo se volvió a importar harina norteamericana: 37.652 barricas por valor de \$ 2.256.901, lo cual representó el 6,13 % de las importaciones totales de la Provincia<sup>35</sup>.

Al año siguiente, y debido a una mala cosecha que hizo suponer una escasez de granos y el consecuente aumento del precio del pan, el gobierno decretó el 26 de abril la prohibición de exportar trigo<sup>36</sup>. No obstante, pocos meses después la medida quedó sin efecto: el 23 de agosto siguiente fue derogada “habiéndose cesado”, según las autoridades, “los motivos que la habían impulsado”<sup>37</sup>.

A comienzos de 1831 se aumentaron los aranceles de entrada de harinas extranjeras, entendiendo las autoridades la necesidad de “tomar medidas que animen la industria agrícola del país, especialmente las siembras de trigo, que amenazan hoy de ser abandonadas por falta de estímulos suficientes”, aunque dicha protección no debía pasar “los límites que señala la conveniencia bien entendida de los demás intereses de la comunidad”<sup>38</sup>. Fue así que por decreto del 7 de enero, cuando el quintal no superase los \$ 45 pagaría el extranjero \$ 9 de arancel; pasando de \$ 45 y hasta \$ 60 el derecho sería de \$ 7 y cuando el valor superase los \$ 60 el derecho se reduciría a \$ 5<sup>39</sup>. Como bien lo observó Miron Burgin, las nuevas tasas, pese a su apariencia, no eran más protectoras que las establecidas en 1822 y 1824, cuando los impuestos a las importaciones de harinas

oscilaban entre el 66 y el 10 % ad valorem. Ahora la tasa era del 20 % cuando el precio local era de \$ 45 el quintal y solo de 8 1/2 % cuando la harina se vendía a más de \$ 60<sup>40</sup>. Además, el gobierno no hizo nada con respecto a la importación de trigo (y mucho menos con otros granos), que siguió pagando los derechos de 1823, los cuales, debido a la depreciación monetaria, eran casi insignificantes.

Se justificaba entonces la protesta pública que los labradores, en relación a las tarifas de 1831, efectuaron el 28 de julio de 1834: "Era excusado pues la variación que se hizo en el derecho de las harinas sin que fuese extensiva al trigo, pues si no nos equivocamos la introducción de este renglón perjudica en mayor grado nuestra agricultura que la de las harinas, porque no solamente provee alimento para los hombres sino también para los animales, de modo que ni nuestra cebada ni nuestro maíz tiene valor, o tan poco, que no vale el gasto de traerla al mercado y nuestra industria queda doblemente perjudicada"<sup>41</sup>.

Con similares argumentos se pronunciaron meses después 463 agricultores, quienes pidieron a la Legislatura la duplicación de los derechos de importación de trigos y harinas extranjeras: "Frívolo parece detenerse a demostrar que el derecho de dos pesos por fanega impuesto hoy al trigo extranjero es casi insensible, desproporcionado e incapaz de consultar todos los objetos que deben tenerse presente en imposiciones de esta clase. En cuanto a la tarifa o escala de derechos sobre las harinas, está igualmente demostrado por la experiencia que ella es ineficaz al lleno de estos objetos. Las circunstancias especialísimas de este país, los atrasos de todo género sufrido por los labradores, las ventas forzadas y a destiempo a que la indigencia y sus empeños obligan a la mayor parte de estos, la variación continua en el valor de la moneda usual, los grandes costos de los transportes y el alza exorbitante de los salarios, todo se ha combinado para turbar de hecho el equilibrio que la ley quiso establecer entre el derechos de las harinas y el precio corriente de plaza; todo ha concurrido a hacer que, a pesar de esa escala, sea más lucrativo el importar harinas que el sembrar y vender trigo en el país. Si, como no puede negarse, esto es una verdad, todos los principios de justicia y de conveniencia pública se reúnen aquí para sancionar la necesidad de una duplicación de la mencionada escala"<sup>42</sup>.

Pero esta solicitud, que resumía cabalmente la problemática de la agricultura bonaerense, fue presentada en la sala el 14 de enero de 1835, cuando ya la misma había debatido la escala de trigos y harinas que debía regir en ese año. Por esta causa

el petitorio no fue tenido en cuenta por los representantes.

En el mencionado debate, llevado a cabo el 10 de enero, volvieron a enfrentarse proteccionistas y librecambistas, triunfando estos últimos con el argumento de atribuir los males de la labranza no a los ínfimos derechos de aduana (como sostenían los primeros) sino a las trabas internas: el reclutamiento de labradores para la milicia, el deficiente estado de los caminos, la inseguridad del agricultor y la falta de capitales<sup>43</sup>. La tarifa de trigo quedó de la siguiente forma: cuando su valor no excediese de \$ 45 la fanega se pagaría por el importado \$ 9; cuando se cotizase entre \$ 45 y \$ 60 abonaría \$ 7 y cuando superase los \$ 60 oblaría el trigo extranjero \$ 5 la fanega<sup>44</sup>. Pero, como nuevamente observó acertadamente Burgin, es dudoso que estas tasas hayan proporcionado una adecuada protección a los cultivadores de trigo: "Ni aún en su cifra mayor podía el impuesto asegurar al agricultor un beneficio razonable. Se había calculado en la Junta que para cubrir el costo de producción el agricultor debía obtener por el trigo 4 pesos plata por quintal, o sea 28 pesos papel al cambio imperante. Pero con el trigo importado vendiéndose en Buenos Aires a 11 pesos papel el quintal, el impuesto de \$ 9 poco podía hacer para mejorar la suerte del agricultor"<sup>45</sup>.

Se cerraba de esta manera un ciclo en donde la política arancelaria de los sucesivos gobiernos en materia agrícola dio como resultado la subordinación de los intereses de los agricultores a: 1) los intereses de los consumidores; 2) a las prevenciones de la escasez de granos; y 3) a la adscripción a las ideas de librecomercio. Por ello las quejas y pedidos de los labradores fueron permanentes tanto como su precaria situación.

#### IV. Período 1836-1853

El año de 1836 marcó el comienzo de una nueva etapa en la agricultura bonaerense signada por un claro carácter proteccionista. La piedra angular al respecto fue la ley de Aduana para 1836, sancionada por el Gobernador Juan Manuel de Rosas el 18 de diciembre de 1835 en uso de sus facultades extraordinarias<sup>46</sup>. El artículo 2º del capítulo segundo de la misma establecía que quedaba prohibida la introducción de trigos y harinas extranjeras hasta tanto el valor de aquel no llegue a los \$ 50 la fanega; pasado ese monto se permitiría su importación<sup>47</sup>. Asimismo, la ley prohibía la importación de maíz, porotos, lentejas,

arvejas y legumbres en general<sup>48</sup>.

Como podía suponerse, la norma despertó en los agricultores una justificada expectativa. Los labradores de Morón expresaron el 8 de marzo de 1836 su agradecimiento a Rosas por la sanción de la ley, señalando que todos sus artículos tendía a mejorar la economía del país "pero el artículo 2º del capítulo segundo prohibiendo la introducción de trigos y harinas extranjeras ha llenado todas nuestras esperanzas, ha fecundizado la industria rural. Pronto la campaña de esta provincia recogerá los frutos de la sabiduría y beneficencia que su gobierno le ha sabido proporcionar. Pronto se verá poblado de habitantes y de mieses<sup>49</sup>.

También se pronunciaron el 18 de enero los agricultores de San Isidro en los términos que siguen: "Tan sabia resolución Exmo. Señor, ha vuelto la vida a la labranza, a esta útil ocupación del hombre que, habiendo en todo tiempo hecho sus delicias y afianzado la subsistencia, causaba en el día odio y ruina por falta de protección; y esperamos con placer ver regadas las fatigas del labrador con la dulce esperanza de buenos resultados"<sup>50</sup>.

De igual forma se manifestaron los labradores de Luján, Cañuelas, San José de Flores, Costa del Salado y Monte<sup>51</sup>, lo cual demuestra que, al menos en una parte importante de la campaña bonaerense, se recibió con beneplácito y enormes esperanzas la norma dictada por el gobierno provincial.

Ahora bien, ¿ como se reflejaron estas expectativas en la realidad ?. Al respecto puede afirmarse que se conjugaron dos factores. Por un lado, abundantes cosechas en los años 1835<sup>52</sup>, 1836 y 1837 (ver CUADRO N° 1); por el otro, el marco legal proteccionista que dio seguridad y alentó el trabajo de los agricultores, quienes no desaprovecharon la oportunidad. El resultado fue que se cubrió con creces la demanda local, lo cual permitió exportar el excedente. Así, se vendieron trigo y harina en cantidades crecientes, tanto al interior como al exterior (Uruguay y Paraguay) (ver CUADROS N° 2 y 3). Igualmente es de destacar la producción de maíz que, si bien no fue tan elevada como la del trigo, satisfizo holgadamente la demanda del mercado local, y en consecuencia también fue exportado al interior y a los países limítrofes (ver CUADRO N° 4). Si se toman en conjunto las exportaciones de estos tres productos, se tiene que por primera vez en muchos años lo producido por la agricultura bonaerense incidió, aunque más no sea mínimamente, en el valor de las exportaciones totales de la Provincia, teniendo como correlato obvio una disminución de las importaciones de dichos artículos (ver



## CUADRO N° 5).

Un reflejo de esta prosperidad se verificó en las crecientes cantidades exportadas de galleta, producto elaborado con harina y cuya importación estaba prohibida por la ley. Efectivamente, con picos en los años 1837 y 1838, se vendieron principalmente al interior y en menor medida a países limítrofes (ver CUADRO N° 6).

Este adelanto agrícola que se acaba de describir, se reflejó en el mensaje que Rosas pronunció en la Sala de Representantes el 1° de enero de 1837; para el Gobernador “las modificaciones hechas en la ley de Aduana a favor de la agricultura e industria han empezado a hacer sentir su benéfica influencia. Por todas partes en este momento se aplica la hoz para segar y recoger esa hermosa cosecha que dora nuestros campos; y además se esperan resultados muy felices de otros cereales y farináceos que por primera vez se han sembrado en abundancia. Así diversificada la agricultura en sus productos, la subsistencia de la población no dependerá tanto de los caprichos de la atmósfera. Los granos de la cosecha pasada han premiado moderadamente los afanes del labrador y del comerciante sin afligir al consumidor. Ya ha comenzado la exportación de trigos y harina a países extranjeros”<sup>53</sup>.

Sin embargo, esta incipiente prosperidad de la labranza bonaerense se alteró por efecto del bloqueo francés, que se extendió entre abril de 1838 y octubre de 1840. El mismo, alcanzó de inmediato sus efectos nocivos para la economía: cesación del comercio ultramarino, caída de la recaudación impositiva, emisionismo monetario y una inflación que se reflejó inmediatamente en los precios<sup>54</sup>.

En mayo de 1838, poco después de comenzada la agresión francesa, el trigo se cotizó en Buenos Aires a \$ 51,50 la fanega (ver CUADRO N° 7), superando así el límite establecido por la ley para su importación. Ante el temor de una posible escasez (no podía el trigo extranjero importarse debido al bloqueo), el gobierno decretó la prohibición de exportar trigo y harina<sup>55</sup>. Pero como las cosechas de los años 1838, 1839 y 1840 cubrieron las necesidades de la provincia (ver CUADRO N° 1) se siguieron exportando esos productos aunque sus precios continuaron en aumento (ver CUADRO N° 7). Es que también el bloqueo también produjo una obligatoria reorientación del comercio bonaerense, que se dirigió con sus exportaciones, incluidas las agrícolas, hacia el interior del país<sup>56</sup>.

La disminución de la producción en 1841 (ver CUADRO N° 1) hizo que el

gobierno permitiese el 21 de diciembre de ese año la introducción de 6.183 barricas de harina extranjera que estaban depositadas en la Aduana<sup>57</sup>. Esta medida no logró sin embargo, ni siquiera momentáneamente, frenar el alza del precio de la fanega de trigo, que llegó a costar \$ 367,4 en octubre de 1842, en lo que fue el precio más alto del período (ver CUADRO N° 7). Pese a ello, y aunque el gobierno no adoptó ninguna medida concreta para frenar el alza de los precios, siguió confiando en la protección como un medio apto para el progreso de la agricultura. El 18 de enero de 1842 expresaba el Colector General de Aduanas: "Muy noble fue el objeto que tuvo la ley en vista (se refiere a la de 1835, C.P.) para prohibir la importación de granos y harinas, cual era el fomento de la agricultura y labranza de la provincia: en la certidumbre de que ella poseía en sí misma los medios y recursos necesarios para proveer superabundantemente el mercado de aquellos artículos que su consumo diario y permanente hace una necesidad de ellos. Lo contrario sería haberla sancionado para hostilizar a la población igualmente acreedora a que se le proteja haciéndola carecer de unas producciones de cuyo uso ya no puede prescindir, y que suplen en gran parte la falta de otros alimentos"<sup>58</sup>.

Los precios de escasez se mantuvieron durante todo el año 1843, aliviándose la situación en 1844 con cosechas que aseguraron los suministros para el consumo local<sup>59</sup>. Esto provocó un descenso del precio del trigo pero nunca al nivel estipulado en la ley para evitar su importación (ver CUADRO N° 7).

Cuando en 1845 comenzó el bloqueo anglofrancés el trigo volvió a escasear y en los dos años siguientes los precios se mantuvieron altos, descendiendo a comienzos de 1848, cuando el bloqueo se hizo menos efectivo<sup>60</sup>. No obstante, en los últimos años de la década de 1840 la producción triguera aumentó; fue así que en 1849 se pudieron exportar pequeñas cantidades de harina a Entre Ríos, y a países extranjeros como Uruguay, Brasil e inclusive Gran Bretaña<sup>61</sup>.

El comienzo de la década de 1850 no fue promisorio para los labradores. Una vez desalojado Rosas del poder, permitió el gobierno que lo sucedió el 21 de julio de 1852 la importación de harinas, granos y legumbres extranjeras hasta el 31 de diciembre siguiente, considerando que la agricultura "nada sufre con permitir la introducción temporal de estos renglones"<sup>62</sup>. El arancel estipulado era de 20 reales en moneda metálica por cada barrica de harina (o su equivalente de 8 arrobas) y el mismo que para los comestibles en general (es decir un 28 %) para los granos y legumbres<sup>63</sup>.

Este abandono de las prohibiciones (que también se verificó en la industria manufacturera) hizo temer a los agricultores una vuelta al más puro liberalismo de la década de 1820. Por ese motivo, y en vísperas de sancionarse una nueva ley de Aduana en octubre de 1853 (que finalmente reemplazó a la de 1835) los labradores volvieron a pedir la prohibición de introducción de harina, trigo “y demás menestras que produzca el país”<sup>64</sup>. Pero este pedido no lo tuvieron en cuenta los legisladores que sancionaron la norma: el artículo 7º del capítulo I de la misma estipulaba que el trigo extranjero pagaría a su introducción 12 reales fuertes por fanega, una suma igual por quintal de harina y 1 peso fuerte por fanega de maíz<sup>65</sup>.

Según Juan C. Nicolau, mientras el criterio liberal primó en los aranceles correspondientes a los artículos de la industria manufacturera, la tesis proteccionista se impuso en los productos agrícolas<sup>66</sup>. Si esto fue así no se vio reflejado en la realidad, pues la agricultura siguió arrastrando los mismos problemas de antaño y su posición siguió siendo subordinada en relación a la ganadería.

Culminaba de esta manera otro ciclo de la actividad agrícola provincial, marcado por una política proteccionista impulsada por Rosas al comienzo de su segundo gobierno, a través de la ley aduanera de 1835. Las autoridades trataron de esta manera de otorgar mayores perspectivas a la labranza y a quienes desarrollaban dicha actividad. No obstante, factores coyunturales, como los bloqueos (en especial el francés) y otros de larga data que siempre afectaron a la actividad agrícola impidieron que esta política diese los resultados esperados por sus impulsores.

## V. Conclusiones

Vistos en perspectiva, los más de treinta años estudiados demuestran que la agricultura bonaerense no logró, ni con la aplicación de políticas librecambistas ni con políticas proteccionistas, superar su precaria posición en la economía provincial. En el primero de los períodos estudiados se subordinaron los intereses de los agricultores al de los consumidores, dentro de una política librecambista que no contemplaba el cierre de las importaciones. Fue así que se desestimaron uno a uno todos los pedidos o intentos de prohibir en forma permanente la entrada de harina y trigo extranjero. Se impuso como alternativa una escala que graduaba los

derechos de importación de granos con relación al precio interno de los mismos: a medida que aumentaba la cotización local disminuía el derecho de importación. La situación de los labradores entonces fue de una inestabilidad permanente, soportando penurias en no pocos años.

El segundo período se caracterizó por una decidida acción proteccionista que prohibía expresamente la introducción de harina, trigo y demás granos (maíz, garbanzos, etc.). Esta medida, que hacía realidad el más permanente reclamo de los agricultores, junto a unas abundantes cosechas, dieron óptimos resultados: en los primeros años de la aplicación de la norma no solo se cubrió la demanda local de granos sino que además hubo exportaciones de trigo, harina y maíz. Pero esta incipiente prosperidad agrícola se alteró por efectos del bloqueo francés, que hizo aumentar el precio del trigo. Lo expresado, sumado a la depreciación monetaria, a algunas malas cosechas y también al continuo crecimiento de la actividad ganadera (en especial ovina), que competía con tierras y ganancia con la labranza, hicieron que la agricultura no lograra una cierta estabilidad en la producción de granos para abastecer en forma permanente el mercado local.

No obstante, la cuestión de fondo es ver en que medida las normas aduaneras adoptadas (tanto las librecambistas como las proteccionistas) podían por sí solas mejorar la situación de la agricultura bonaerense. La realidad demostró que el alcance de estas medidas, aunque variable, fue importante pero no enteramente determinante para la buena marcha de la actividad. Es decir que la mayor o menor protección dispensada a la labranza podía incidir en ciertas coyunturas favorables (como lo fue en los años 1836-39) pero no solucionar el problema agrícola. En otras palabras, ninguna política aduanera podía ser enteramente satisfactoria si no iba acompañada de medidas encaminadas a solucionar el resto de los problemas de la agricultura, aunque esto no sucedería hasta tanto la Provincia no variase su economía, basada en la ganadería de exportación.

CUADRO N° 1

Producción triguera de la Provincia  
de Buenos Aires, 1836-1841

Año	Producción en fanegas
1836	95.031
1837	99.334
1838	60.967
1839	60.418
1840	62.711
1841	31.103

Fuente: GOROSTEGUI DE TORRES, Haydee, Los precios del trigo en Buenos Aires durante el gobierno de Rosas, en *Anuario del Instituto de Investigaciones Históricas* N° 6, Rosario, UNR, 1962-63, p. 152 y 153.

CUADRO N° 2

Exportaciones de trigo de la Provincia  
de Buenos Aires, 1835-1839.  
(En cantidad y valor)

Año	Cantidad en fanegas	Valor en \$ papel
1835 (1)	8.270 *	142.900
1836 (2)	8.738	178.778
1837	5.768	161.385
1838	10.784	340.340
1839	835	59.790

(1) Marítimo solamente. (2) Terrestre segundo semestre solamente. \* Además 430 bolsas por valor de \$ 4.300.  
Fuente: *Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires*.

CUADRO N° 3

Exportaciones de harina de la Provincia  
de Buenos Aires, 1835-1839.  
(En cantidad y valor)

Año	arrobas	barricas	bolsas	valor en \$ papel
1835 (1)	-----	6	96	3.530
1836 (2)	15.465	1.244	416	156.160
1837	5.533	5.928	-----	723.115
1838	33.704	510	-----	372.113
1839	28.685	611	-----	522.008

(1) Marítimo solamente. (2) Terrestre segundo semestre solamente.  
Fuente: *Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires.*

CUADRO N° 4

Exportaciones de maíz de la Provincia  
de Buenos Aires, 1835-1839.  
(En cantidad y valor)

Año	Cantidad en fanegas	Valor en \$ papel.
1835 (1)	4.865	57.576
1836 (2)	567	12.124
1837	1.857	20.313
1838	2.455 ¼*	45.033
1839	767	25.140

(1) Marítimo solamente. (2) Terrestre segundo semestre solamente.  
\* Además 120 bolsas por valor de \$ 500.  
Fuente: *Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires.*

CUADRO N° 5

Comercio agrícola de la Provincia de Buenos Aires  
(Harina, trigo y maíz) 1835-1839.  
En valor ( pesos papel) y porcentaje del total.

Importaciones				Exportaciones		
Año	Totales (A)	Agrícolas (B)	% B/A	Totales (A)	Agrícolas (B)	% B/A
1835*	44.014.605	508.941	1,15	25.357.390	204.006	0,80
1836**	50.792.704	73.108	0,14	38.324.092	374.063	0,90
1837	59.838.510	206.447	0,34	49.622.489	904.813	1,82
1838	27.520.019	130.844	0,47	28.502.444	757.486	2,65
1839	23.289.147	29.220	0,12	9.757.954	606.938	6,22

\* Marítimo solamente.

\*\* Terrestre segundo semestre solamente.

Fuente: *Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires.*

CUADRO N° 6

Exportaciones de galleta de la Provincia  
de Buenos Aires, 1835-1839.  
(En cantidad y valor)

Año	Cantidad en quintales	valor en \$ papel
1835 (1)	199	4.416
1836 (2)	3.144	60.032
1837	6.323 ¼	159.389
1838	5.880	226.123
1839	2.427 ½	127.576

(1) Marítimo solamente. (2) Terrestre segundo semestre solamente.

Fuente: *Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires.*

CUADRO N° 7

Precios del trigo de calidad superior en  
Buenos Aires, 1835-1851 (en pesos papel)

Año	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	Ma.	Jun.	Jul.	Ago.	Sept.	Oct.	Nov.	Dic.	Prom. anual
1835	19	23,4	24,4	21,4	21	20	21	21,4	21	22,4	21,4		21,4
1836	—	23,2	22	20,8	18,7	20,2	—	21,5	21,3	23,1	—	—	21,3
1837	26	26	26	26	26	26	30	30	30	30	30	30	28
1838	27,6	32,8	42,7	50,9	51,5	59,1	57	71,7	86,1	60	39,2	44,5	51,9
1839	45	70	78,4	81,2	83,4	91,8	98	99	100,6	104	119	64,2	86,2
1840	52,6	62	72	76	75	78	83	102	83	80	80	73,7	76,4
1841													167,9
1842	156	145	171	178	179	205	225	308	295	367,4	300	300	235,7
1843	316	285	285	325	325	325	327	300	230	230	160	175	273,5
1844	165	127,4	135	150	112,4	100	95	90	105	97,4	80	90	112,2
1845	100	77,4	82,4	115	115	135	145	160	140	132,4	142	112,4	121,3
1846	95	102,4	135	175	200	180	150	155	155	171	195	150	155,2
1847	175	187,4	170	170	195	197,4	200	235	325	280	180	160	206,2
1848	155	150	165	150	150	150	140	100	120	130	112,4	95	134,7
1849	85	80	67,4	67,4	72,4	55	40	52,4	57,4	70	75	74	66,3
1850	45	50	53	57,4	46	47,4	56	57,4	55	71	85	—	56,6
1851	80	90	140	75	77	80	87	—	—	120	147	126	102,2

Fuente: GOROSTEGUI DE TORRES, Haydee, *Los precios del trigo, en Buenos Aires durante el gobierno de Rosas, en Demografía retrospectiva e historia económica, Anuario del Instituto de Investigaciones Históricas, N° 6, Rosario, Facultad de Humanidades y Artes, UNR, 1962-63.*



## VI. Citas bibliográficas

- (1) Al respecto véase AMARAL, Samuel, Rural Production and Labour in Late Colonial Buenos Aires, en *Journal of Latin American Studies* v. 19, parte 2, Londres, 1987; AMARAL, Samuel y GHIO, José M., Diezmos y producción agraria en Buenos Aires, 1750-1800, en *Cuadernos de Historia Regional* N° 17-18, Luján, Universidad Nacional de Luján, 1995; GARAVAGLIA, Juan C., Economic Growth and Regional Differentiations: The River Plate Region at the Eighteenth Century, en *The Hispanic American Historical Review*, v. 65 N° 1, 1985; Producción cerealera y producción ganadera en la campaña porteña: 1700-1820, en GARAVAGLIA, Juan C. y GELMAN, Jorge, *El mundo rural rioplatense a fines de la época colonial. Estudios sobre producción y mano de obra*, Buenos Aires, Fundación Simón Bolívar/Biblos, 1989; GARCIA BELSUNCE, César, Diezmos y producción agrícola en Buenos Aires virreinal, en *Investigaciones y Ensayos* N° 38, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, 1988.
- (2) Acerca de las consecuencias económicas de la Revolución véase AMARAL, Samuel Del mercantilismo a la libertad: las consecuencias económicas de la independencia argentina, en PRADOS DE LA ESCOSURA, Leandro y AMARAL, Samuel (eds.), *La independencia americana: consecuencias económicas*, Madrid, Alianza Editorial, 1993.
- (3) HALPERIN DONGHI, Tulio, La expansión ganadera en la campaña de Buenos Aires (1810-1852), en *Desarrollo Económico* N° 9-10, Buenos Aires, IDES, abril-septiembre de 1963, p. 58.
- (4) Cfr. HALPERIN DONGHI, T., op. cit., p. 62 y BARBA, Enrique M., Notas sobre la situación económica de Buenos Aires en la década de 1820, en *Trabajos y Comunicaciones* N° 17, La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP, 1967, p. 66-67.
- (5) *Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires* (en adelante ROPBA), año 1821, p. 185 y 186.
- (6) ROPBA, año 1826, p. 344 y 345.
- (7) ISABELLE, Arsenio, *Viaje a Argentina, Uruguay y Brasil en 1830*, Buenos Aires, Americana, 1943, p. 203.
- (8) BURGÍN, Miron, *Aspectos económicos del federalismo argentino*, Buenos Aires, Solar, 1987, p. 325.
- (9) *Ibidem*.
- (10) *Ibidem*.
- (11) Para un análisis de la ubicación, extensión y localización de las tierras otorgadas en enfiteusis y su posterior liquidación, consúltese INFESTA, María E., La enfiteusis en Buenos Aires, 1820-1850, en BONAUDO, Marta y PUCCIARELLI, Alfredo R., *La problemática agraria. Nuevas aproximaciones I*, Buenos Aires, CEAL, 1993.
- (12) El texto de la misma en ROPBA, año 1821, p. 186-190.
- (13) ROPBA, año 1821, p. 187.
- (14) La Junta de Representantes había prohibido la introducción de harinas extranjeras el 4 de mayo de 1821 pero suspendió la ley el 3 de septiembre siguiente (Cfr. *Recopilación de leyes y decretos de Aduana desde mayo de 1810*, Buenos Aires, 1860, p. 67 y 72).
- (15) *Acuerdos de la Honorable junta de Representantes de la Provincia de Buenos Aires (1820-1821)*, La Plata, Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, 1933, vol. II año 1821, p. 333.
- (16) *Ibidem*.
- (17) ROPBA, año 1821, p. 187.
- (18) BARBA, E., op. cit., p. 69.
- (19) *Informes sobre el comercio exterior de Buenos Aires durante el gobierno de Martín Rodríguez*, Buenos Aires, Academia nacional de la Historia, 1978, p. 54.
- (20) Cfr. cotizaciones aparecidas en *El Argos de Buenos Aires*.
- (21) *Diario de Sesiones de la H. Junta de Representantes de la Provincia de Buenos Aires*, año 1822, p. 670.
- (22) *Ibidem*, p. 670-671.
- (23) ROPBA, año 1822, p. 306 y 307.
- (24) *Acuerdos de la Honorable Junta de Representantes, 1822*, La Plata, Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, 1981, p. 251.

- (25) *Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires* (en adelante *AHPBA*), Sala de Representantes, C.48-A.4-L.34-E.145.
- (26) *ROPBA*, año 1824, p. 223.
- (27) En ese año de 1824 la Provincia importó 65.000 barriles de harina norteamericana (Cfr. *Informes...*, op. cit., p. 15).
- (28) Citado en BONURA, Elena, La producción triguera de Buenos Aires y una ignorada página económica, en *Revista del Instituto de Investigaciones Históricas Juan Manuel de Rosas* N° 25, Buenos Aires, agosto-septiembre de 1991, p. 45.
- (29) FORBES, John M., *Once años en Buenos Aires, 1820-1831*, Buenos Aires, Emecé, 1956, p. 326-327.
- (30) *El Argos de Buenos Aires*, Buenos Aires, 27 de noviembre de 1824.
- (31) *AHPBA*, Sala de Representantes, C.48-A.4-L.35-E.14.
- (32) *Recopilación...*, op. cit., p. 107.
- (33) FORBES, J., op. cit., p. 394.
- (34) ACEVEDO, Edberto, *Investigaciones sobre el comercio cuyano, 1800-1830*, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, 1981, p. 176.
- (35) MARILUZ URQUIJO, José M., *Estado e Industria, 1810-1862*, Buenos Aires, Macchi, 1969, desplegable que continúa a la página 66.
- (36) *ROPBA*, año 1830, p. 81.
- (37) *Ibidem*, p. 111.
- (38) *Ibidem*, año 1831, p. 171.
- (39) *Ibidem*, p. 171-172.
- (40) BURGÍN, M., op. cit., p. 283.
- (41) *La Gaceta Mercantil*, Buenos Aires, 28 de julio de 1834.
- (42) *AHPBA*, Sala de Representantes, C.48-A.5-L.53-E.100. El texto completo del petitorio y un análisis de la agricultura bonaerense de esos años en PEREYRA, Horacio, Proteccionismo y desarrollo agrícola. Un documento de la época de Rosas, en *Trabajos y Comunicaciones* N° 12, La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP, 1964.
- (43) Cfr. *Diario de Sesiones de la H. Junta de Representantes de la Provincia de Buenos Aires*, año 1835, sesión del 10 de enero de 1835.
- (44) *ROPBA*, año 1835, p. 6.
- (45) BURGÍN, M., op. cit., p. 287.
- (46) El texto de la misma en *ROPBA*, año 1835, p. 361 a 365.
- (47) *ROPBA*, año 1835, p. 364.
- (48) *Ibidem*.
- (49) *La Gaceta Mercantil*, Buenos Aires, 16 de enero de 1836.
- (50) *Ibidem*, 21 de enero de 1836.
- (51) Cfr. *Diario de la Tarde*, Buenos Aires, 8 de enero de 1836 y *La Gaceta Mercantil*, Buenos Aires, 5 y 18 de febrero, 19 de marzo y 8 de abril respectivamente.
- (52) Si bien no poseemos cifras, por los saldos exportables puede deducirse que fue una buena cosecha.
- (53) *ROPBA*, año 1837, p. 39. *La Gaceta Mercantil* del 22 de enero de 1838 expresaba: "Así este ramo que antes estaba en la mayor nulidad ha tomado un incremento que aumenta con rapidez".
- (54) Para un análisis de los efectos de los bloqueos francés y anglofrancés en la economía y las finanzas porteñas Cfr. HALPERIN DONGHI, Tulio, Bloqueos, emisiones monetarias y precios en el Buenos Aires rosista (1838-1850), en *Historia, problema, promesa. Homenaje a Jorge Basadre*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 1978, tomo I y *Guerra y finanzas en los orígenes del Estado argentino (1791-1850)*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1982, cap. IV.
- (55) *ROPBA*, año 1838, p. 51.
- (56) Cfr. datos del comercio interior y exterior de los años 1836-1840 (*ROPBA*, años expresados).
- (57) *Registro Nacional II*, 1822-1852, p. 422.
- (58) Citado en BURGÍN, M., op. cit., p. 330.
- (59) *Ibidem*, p. 329.
- (60) *Ibidem*.
- (61) GUERRERO BALFAGON, Enrique, Las primeras exportaciones de harina de trigo, en *Revista del Instituto de Investigaciones Históricas Juan Manuel de Rosas* N° 23, Buenos Aires, enero-diciembre de 1963, p. 361-364; PARISH, Woodbine, *Buenos Aires y las Provincias del Río de la Plata*, Buenos Aires, Hachette, 1958, p. 534.
- (62) *ROPBA*, año 1852, p. 169.
- (63) *Ibidem*.
- (64) MARILUZ URQUIJO, J., op. cit., p. 153.
- (65) *ROPBA*, año 1853, p. 151.
- (66) NICOLAU, Juan C., *Industria argentina y aduana, 1835-1854*, Buenos Aires, Devenir, 1975, p. 145.

# Indice

Los primeros reglamentos de educación primaria de Buenos Aires. 1816-1818 ..... 7

FERNANDO ENRIQUE BARBA

El Plan Saavedra Lamas y la escuela intermedia

Aspectos de una reforma educativa gestada en la UNLP ..... 17

MARCELO COLL CÁRDENAS

Agricultura y legislación aduanera en la

provincia de Buenos Aires (1821-1853) ..... 49

CLAUDIO PANELLA

Este libro se terminó de imprimir en el  
Departamento de Medios Audiovisuales de la  
Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación  
de la Universidad Nacional de La Plata,  
en el mes de febrero de 1997.