

Artículos científico académicos



La Ley 1420/84 y la cuestión de la gratuidad: el caso de las matrículas pagas

Law 1420/84 and the Issue of Free Public Education: The Case of Paid Tuition

Laura Graciela Rodríguez

lau.g.rodrig@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-9757-5609>

CONICET, IdIHCS/UNLP

Resumen

En este artículo analizaremos la cuestión de la gratuidad dispuesta en la Ley 1420/84 y la imposición de la matrícula paga contemplada en el inciso séptimo del artículo 44 de la norma. En el primer apartado reseñaremos cuáles fueron los argumentos que justificaron la introducción de la matrícula paga en las escuelas nacionales. Seguidamente, observaremos la proporción que se dio entre los niños con matrículas pagas y gratuitas y las voces que se alzaron en contra. En el tercer apartado describiremos los gastos que se realizaban en las escuelas de Capital y de los Territorios Nacionales con el fondo de matrículas. Por último, plantearemos cómo fue el proceso por el cual se eliminó definitivamente el inciso séptimo de la ley. Para realizar esta investigación, analizamos principalmente los informes anuales que elaboraron las autoridades del Consejo Nacional de Educación y la revista del Consejo llamada “El Monitor de la educación común”.

Palabras clave: Matrícula paga – Consejo Nacional de Educación – Escuela primaria – Ley 1420 – Gratuidad.

Abstract

In this article we will analyze the issue of free tuition provided for in Law 1420/84 and the imposition of paid tuition contemplated in the seventh paragraph of article 44 of the law. In the first section we will review the arguments that justified the introduction of paid tuition in national schools. Next, we will observe the proportion that occurred between children with paid and free tuition and the voices that were raised against it. In the third section we will describe the expenses that were made in the schools of the Capital and the National Territories with the tuition fund. Finally, we will discuss the process by which the seventh paragraph of Law 1420 was definitively eliminated. To carry out this research, we mainly analyzed the annual reports prepared by the authorities of the National Council of Education and the Council's magazine called “El Monitor de la educación común”.

Keywords: Tuition paid National – Education Council – Primary school – Law 1420 – free.

Introducción

A 141 años de sancionada la Ley 1420 de 1884, tanto especialistas como legos suelen afirmar que con ella se instauró la escuela popular, gratuita y laica en toda la Argentina¹. Recordemos que esta norma tenía aplicación en las escuelas nacionales ubicadas en Capital, Colonias y Territorios Nacionales, y a partir de 1905, en los establecimientos nacionales creados en las provincias (escuelas Láinez). En línea con la Constitución Nacional (1853), las provincias tenían sus propias leyes de educación².

En esta investigación analizaremos la cuestión de la gratuidad, que fue dispuesta en los artículos segundo y quinto de la Ley 1420. Allí se estableció que la instrucción primaria sería obligatoria, gratuita y gradual y que la obligación escolar suponía la existencia de una escuela pública gratuita al alcance de todos los niños en edad escolar. Al mismo tiempo, en el artículo 44 del Capítulo V sobre el Tesoro común de las escuelas o Fondo escolar permanente había 15 incisos que detallaban cómo debía conformarse dicho tesoro, donde se enumeraban el producto de la venta de tierras nacionales, impuestos de patentes, intereses de los depósitos judiciales de la Capital, rentas municipales, multas, bienes que no tuviesen sucesores, donaciones y sumas del presupuesto general. Sin embargo, en el inciso 7 de ese artículo 44 se informaba que otra parte del fondo se constituía con el importe del derecho de matrícula escolar a razón de un peso moneda nacional anual, que la familia debía abonar por cada niño en edad escolar con excepción de los indigentes. Es decir, al momento de inscribir a los niños, se estableció una matrícula paga obligatoria para todos, menos para los padres que pudieran demostrar que eran pobres y así obtener la matrícula gratis. Como puede apreciarse, resultaba inculcable la contradicción que exhibía el contenido de la norma que en teoría garantizaba la gratuidad y en simultáneo les cobraba a los padres una cuota.

Disponemos de una serie de estudios sobre la Ley 1420 que se elaboraron para conmemorar los distintos aniversarios de su sanción. Estas valiosas investigaciones relevaron distintos aspectos, pero desatendieron por completo el tema de las matrículas pagas. Sin ánimos de ser exhaustivos, mencionaremos algunas de estas obras. Para celebrar

el cincuentenario de la Ley 1420, el Consejo Nacional de Educación (en adelante CNE) organizó en 1934 un concurso de monografías y los ganadores fueron premiados con la publicación de sus textos. Entre ellos estaban los trabajos de Urbano Díaz (1934) y Rolando Riviere (1937) que tenían el mismo título: La instrucción primaria bajo el régimen de la Ley 1420; los de Antonino Salvadores (1941) La instrucción primaria desde 1810 hasta la sanción de la Ley 1420 y José S. Campobassi, quien recibió una mención especial y unos años después daría a conocer su libro: Ley 1420 (1956). El propio CNE publicó tres tomos llamados: Cincuentenario de la Ley 1420 (1934). Con motivo de los cien años de la sanción, en 1984 el especialista Gregorio Weinberg escribió la introducción a una nueva edición del texto original (Weinberg, 1984) y Héctor F. Bravo compiló: A cien años de la Ley 1420 (Bravo, 1984). En el marco de un nuevo aniversario en 2015 se publicó el dossier: “Ley 1420 a 131 años de su sanción” en la revista de la Sociedad Argentina de Historia de la Educación (Ayuso, 2015).

Cabe preguntarse por qué el tema de las matrículas pagas no suscitó la atención de los analistas y si se debió a que no existían suficientes documentos de la época que ayudaran a reconstruir cómo fue su desarrollo. Una investigación reciente comenzó a brindarnos interesantes pistas sobre el asunto y ha señalado varias cuestiones sobre las matrículas pagas durante el siglo XIX, al tiempo que dio cuenta de las numerosas fuentes disponibles que existen (Bustamante Vismara, 2021). La investigadora Mara Petitti (2021) indicó que en ciertas leyes provinciales también se incorporó el pago de la matrícula. Por nuestra parte, detallamos la gran cantidad de compras que se hicieron desde el CNE con el fondo de matrículas para las materias de Labores y Economía Doméstica, entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX (Rodríguez, 2024).

Ahora bien, este trabajo contiene cuatro apartados. En el primero reseñaremos cuáles fueron los argumentos que justificaron la introducción de la matrícula paga en las escuelas nacionales. Seguidamente, observaremos la proporción que se dio entre los niños con matrículas pagas y gratuitas y

las voces que se alzaron en contra del inciso séptimo, como las del diputado socialista Enrique Dickman y el presidente radical Hipólito Yrigoyen en el año 1918. En el tercer apartado describiremos los gastos que se realizaban en las escuelas de Capital y de los Territorios Nacionales con el fondo de matrículas. Por último, plantearemos cómo fue el proceso por el cual se eliminó definitivamente el inciso 7 de la Ley 1420. Para realizar esta investigación, analizamos principalmente los informes anuales que elaboraron las autoridades del Consejo Nacional de Educación y la revista del Consejo llamada *El Monitor* de la educación común.

Las hipótesis a seguir son dos, la primera es que la implementación del pago de matrícula tuvo sus detractores, distintos impactos dentro de la Capital y los Territorios y dependió en buena medida de la actitud de los directores de las escuelas, inspectores y presidentes del CNE. El segundo supuesto es que la derogación del inciso séptimo se concretó finalmente en el año 1928, pero se hizo sin prever otras fuentes de financiamiento. En un contexto de crisis económica, mostraremos que la solución que propusieron las autoridades fue la de incrementar el número de asociaciones cooperadoras escolares para que se hicieran cargo de los gastos que antes se cubrían con el fondo de matrículas.

La introducción de la matrícula paga

La cuestión de la gratuidad fue tema de debate hacia la mitad del siglo XIX. En el artículo quinto de la Constitución Nacional de 1853 se había establecido que la educación estaría a cargo de las provincias y sería gratuita. Según se apuntaba en la revista *El Monitor* (en adelante EM), en el marco de la reforma a la Constitución, Domingo F. Sarmiento hizo suprimir en 1860 el concepto de gratuidad, en el entendido que el Estado no debía brindar educación a los pudientes (EM, N° 800, 1939). Como indica Bustamante Vismara (2018), Sarmiento advirtió los problemas de implementación que tenía la propuesta de la educación gratuita y reafirmó que eran los propios vecinos quienes debían comprometerse junto al Estado a sostener los gastos de la educación. En línea con esto, el gobernador de la provincia de Buenos Aires incor-

poró en la Ley de Educación sancionada en 1875 el capítulo “De la contribución de escuelas” donde se decía que los padres debían pagar 10 pesos al año por la inscripción de cada niño, con exclusión de los pobres de solemnidad (art. 77, inciso 2).

En el marco del cincuentenario de la Ley 1420, en la revista *El Monitor* se publicaron las actas y trabajos presentados en el Congreso Pedagógico Sudamericano desarrollado en Buenos Aires en 1882, donde se acordaron las principales directrices que debía tener la norma nacional. Basándonos en el análisis de las distintas intervenciones correspondientes al año 1882, observamos que existía una tensión entre la idea de la gratuidad y el cobro de matrícula que había dispuesto el gobierno bonaerense. El expositor N. Larrain trató el tema: “Legislación vigente en materia de educación común” donde recordaba que en la Constitución Nacional de 1853 se había establecido la educación primaria gratuita, pero los convencionales de 1860 suprimieron la palabra “gratuita” porque aseguraban que no se podía “prohibir a las provincias establecer contribuciones especiales para costearla” y que era una verdad conquistada que el Estado no debía educar a los pudientes, sino que los propietarios con sus aportes tenían que garantizar que los demás pudiesen asistir a la escuela y aprendiesen a desempeñar sus deberes de ciudadanos (EM, N° 738, 1934, p. 104). Larrain consideraba que ninguno de estos argumentos era válido para cobrar la matrícula y criticaba la Ley de Educación de la provincia de Buenos Aires que había impuesto el pago.

En la undécima sesión del Congreso se leyó un dictamen provisorio sobre un proyecto del señor Legout, donde se decía que la enseñanza debía ser gratuita solo para los que no podían pagar matrícula y obligatoria para todos. Algunos de los presentes manifestaron su desacuerdo, se desechó este dictamen y se aprobó otro en su lugar que estableció que la enseñanza en las escuelas comunes debía ser completamente gratuita (EM, N° 738, 1934). En la exposición de José Posse titulada: “Medios de hacer efectiva la obligación impuesta a los padres, de dar educación a sus hijos”, insistió en la necesidad de que la escuela primaria fuese gratuita y sostenida por un fondo de renta permanente. Seguidamente, el Congreso declaró que la enseñanza primaria debía ser obligatoria y gratuita por una ley general de educación de carácter nacional. En

la Sesión de Clausura del día 8 de mayo de 1882 se dispuso que la enseñanza de las escuelas comunes debía ser enteramente gratuita (EM, N° 738, 1934).

Finalmente, en el debate parlamentario del año 1883 la noción predominante fue que los padres pudientes debían pagar por la educación y se incluyó el inciso séptimo. Luego de la sanción de la Ley 1420, la mayoría de los gobiernos provinciales, imitando a Buenos Aires, fueron promulgando nuevas leyes de educación y adoptaron este ítem. Sin embargo, durante las primeras décadas del siglo XX en varias provincias se fue suprimiendo la matrícula paga por ser insignificante el monto y resultar un obstáculo para las familias pobres. Por ejemplo, en Jujuy un funcionario comunicaba que se había suprimido el derecho de matrícula a partir de 1911 previsto en la ley provincial, dado que “exigía demasiado a las pobres poblaciones del interior montañoso de la provincia, que apenas ganaban para comprar un poncho con que tapar sus carnes” (CNE, 1911, p. 260). En otras localidades y provincias, era frecuente que los padres optaran por abonar la cuota con mucho esfuerzo, antes que iniciar los distintos trámites que se les pedían para certificar la pobreza (Petitti, 2021).

Petitti (2021) mostró que hubo ciertas escuelas nacionales donde no se cobró matrícula: las escuelas Láinez ubicadas en las provincias estuvieron exentas del pago y esto generó que las familias las prefirieran antes que a las provinciales, donde sí había que abonar la cuota anual. Esta fue otra de las causas por las que los gobiernos provinciales fueron eliminando las matrículas (Petitti, 2021). Asimismo, esta diferenciación que hicieron los funcionarios, daba cuenta de los desacuerdos que existían respecto al cobro de la matrícula.

Por su parte, en provincias como Buenos Aires, se hizo una reforma en 1905 que acortó la obligatoriedad a los primeros cuatro grados y el monto de la matrícula paga quedó en un peso moneda nacional anual (art. 80, inciso 3). La nueva escuela complementaria formada por el quinto y sexto grado pasó a ser optativa y era más cara: costaba 20 pesos anuales por alumno. Según los funcionarios, este monto no debía ser un obstáculo para que los alumnos pobres pero talentosos pudiesen continuar estudiando, y se los instaba a que pidiesen ayuda a los gobiernos municipales (Revista de Educación, N° 3, 1906).

Retomando lo sucedido con la Ley 1420, la matrícula escolar –paga y gratuita– era obligatoria

para todos los niños de 6 a 14 años de edad del municipio de la Capital, Territorios Nacionales y Colonias y los padres que no los inscribían, recibían una multa que iba de 5 a 100 pesos moneda nacional (art. 44, inciso 8 de la Ley 1420). La matriculación de los alumnos se tenía que realizar en los Consejos Escolares y en los locales de las escuelas. La matrícula era el documento donde se volcaban los datos de cada niño al inicio del ciclo escolar y servía esencialmente para que el Estado pudiese elaborar los datos estadísticos. Debían matricularse todos los niños de escuelas públicas y privadas y se les pedía a los menores que llevaran consigo el comprobante por si se los pedía la policía. Ciertamente, la matrícula indicaba quiénes eran los inscriptos, pero no cuántos niños permanecían durante todo el año escolar, en una época en que existía una alta deserción.

Los documentos vinculados a esta particular burocracia llevaban distintas denominaciones, muchas de ellas usadas como sinónimos. Estaban el libro de matrículas, la libreta de matrículas, el registro de matrículas, la papeleta de matrícula, la boleta de matrícula, el formulario de matrícula, el talonario certificado de matrícula y el número de orden de la matrícula, entre otros. En Capital Federal, eran los Consejos Escolares (en adelante CE) las instituciones que recolectaban el monto de las matrículas pagas, conformaban el fondo de matrículas por distrito y decidían cómo se invertían. Bustamante Vismara (2021), en su texto sobre las matrículas que se cobraron en Capital Federal, Territorios y Colonias Nacionales durante el siglo XIX, asegura que lo recaudado no fue significativo y las sumas recolectadas sirvieron para arreglos reducidos o constituyeron un porcentaje muy menor del total de los presupuestos educativos.

Niños de matrícula paga y gratis

A partir de la sanción de la Ley 1420, los niños de Capital y Territorios pasaron a ser divididos por las estadísticas en dos tipos: de matrícula paga y de matrícula gratis. El CNE había dispuesto que solamente los segundos recibieran libros y útiles gratuitos, pero era frecuente que ese trámite se demorara y el niño pasara buena parte del año sin textos ni cuadernos. En 1897 un funcionario del CNE se quejaba porque la expedición de matrículas gratis en las escuelas de Capital se hacía con demasiada amplitud y muchas veces sin entrar a investigar si la indigencia estaba comprobada. En la misma línea, acusaban a los directores de ser demasiado flexibles con el cobro a las familias (Bustamante Vismara, 2021). Así también, se ha indicado que en los Territorios Nacionales se hizo muy difícil el cobro

de la matrícula porque los pobladores se resistieron o bien las autoridades optaron por no pedir dinero dada la pobreza generalizada (Bustamante Vismara, 2021).

Desde el CNE se dio a conocer una circular para las escuelas de Capital que buscaba impedir, según decían, la continuidad de este sistema extremadamente oneroso para las arcas públicas. Allí se les anunciaba a los presidentes de los CE que la prioridad era crear nuevas escuelas y por lo tanto, las matrículas gratuitas debían expedirse exclusivamente en los casos de indigencia bien comprobada por el testimonio de dos personas respetables, visado por el juzgado de paz de la parroquia o el alcalde y ratificado por el CE de distrito. Por ello, los pedidos de útiles que hicieran los directores de escuelas serían controlados escrupulosamente por el CE respectivo para constatar que se ajustaran estrictamente al número de matrículas gratuitas concedidas el año anterior, con un aumento calculado de un cinco por ciento (CNE, 1897).

Un inspector, en su informe correspondiente al año 1906 sobre las escuelas de la Capital, indicaba que fueron en total 72.730 alumnos con matrícula paga y 5.342 con matrícula gratis. Explicaba que la situación variaba mucho en cada CE: mientras que en el CE número 13 el 19 % de los alumnos tenía matrícula gratis, en el número 8 solamente el 1,8 %. El inspector aclaraba que estas diferencias no siempre concordaban con los barrios de población más o menos pobre, sino que tal vez pudieran ser explicadas por las restricciones que establecían algunos Consejos para dar a los alumnos la matrícula gratis. En definitiva, lo que estaba sugiriendo este funcionario era que había Consejos que les estaban haciendo pagar la matrícula a familias que eran pobres.

Dentro de las escuelas ubicadas en los Territorios y Colonias Nacionales, la proporción era más pareja: en 1906 hubo en total 8.104 alumnos con matrícula paga y 3.153 con matrícula gratis (CNE, 1906). En 1908 se dispuso que en estas regiones fuesen los encargados escolares o directores de escuela quienes tuviesen en cuenta las condiciones pecuniarias de las personas que solicitaban matrículas gratis, sin exigir otro trámite de pobreza (Digesto, 1920). En 1911 un inspector expresaba que ese año la mitad de las escuelas ubicadas en los Territorios eran de matrícula gratis debido a la pobreza extendida, por lo que resultaba imprescindible dotarlas de textos y útiles para todos los niños

(CNE, 1911). Un tiempo después, otros funcionarios sugirieron que no se le cobrara a nadie en los Territorios, igual que pasaba con las escuelas Láinez situadas en las provincias, pero la propuesta no fue aceptada.

En relación con la variedad que se daba entre los distritos de la Capital, en 1916 por ejemplo, funcionaban 20 Consejos Escolares que tenían bajo su órbita entre 15 y 25 escuelas primarias cada uno y entre cuatro y diez escuelas primarias de Adultos. En el Cuadro 1 podemos observar la relación que había entre los niños que tenían matrículas pagas y los que recibían la matrícula gratis en cada uno de los CE.

Cuadro 1.

Escuelas de Capital. Cantidad de alumnos con matrículas pagas y gratis por Consejo Escolar. Año 1916.

Consejo Escolar	Pagas	Gratis
1	3.870	695
2	6.553	852
3	6.758	1.562
4	6.275	1.859
5	6.955	2.443
6	10.139	1.793
7	544	1.314
8	6.561	1.179
9	4.889	1.673
10	6.775	1.373
11	11.813	2.176
12	13.053	2.503
13	6.964	2.961
14	4.429	1.374
15	6.492	2.087
16	2.816	1.430
17	2.346	1.778
18	7.441	2.137
19	5.719	2.685
20	3.433	1.667

Fuente: elaboración propia sobre la base del informe del CNE, año 1916.

En 1918 el diputado nacional por el Partido Socialista Enrique Dickman presentó un proyecto de ley solicitando la abolición del derecho de matrícula escolar contemplado en el inciso séptimo del artículo 44 de la Ley 1420, sin éxito. El socialista aseguraba que la obligatoriedad de la enseñanza primaria implicaba necesariamente la gratuidad de la misma y por ello, no se concebía que el Estado obligara a los padres a mandar a sus hijos a la escuela y les hiciera pagar tal obligación, aunque fuese en mínima parte. Recordaba que en el debate por la Ley 1420 que se dio en la Cámara de Diputados en 1883, casi todos los oradores sostuvieron la gratuidad absoluta de la enseñanza primaria, entre los que se destacaron los diputados Onésimo Leguizamón, Eduardo Wilde y Delfín Gallo. A pesar de ello, se lamentaba, la ley había sido aprobada con el inciso 7 del artículo 44 que resultaba una verdadera contradicción (Dickman, 1918).

Al parecer, explicaba Dickman, los legisladores consideraron que la exigua cuota de un peso anual por cada niño en edad escolar no alteraba el principio de la gratuidad. Empero, para un padre obrero de salario generalmente insuficiente o un empleado de sueldo exiguo, el pago de la matrícula escolar era una verdadera carga, máxime si tenía varios hijos. Admitía que era cierto que para los indigentes la matrícula escolar se expedía gratuitamente, pero esto se hacía a costa de una humillación inadmisibles en una democracia. El diputado ilustraba que el padre que quería obtener matrícula gratis para sus hijos en edad escolar debía proveerse de un certificado de indigente, lo que significaba tener que ir a la comisaría seccional. El policía a cargo debía enviar un inspector al domicilio del solicitante para comprobar si la pobreza era real o fingida. A veces ocurría que el inspector policial tenía mala voluntad o se equivocaba en la apreciación visual del grado de indigencia y el certificado de pobreza era negado, entonces al padre solo le quedaba el recurso de una apelación al juez de paz, trámite más engorroso todavía. Concluía que todo esto era humillante bajo cualquier punto de vista para el cumplimiento de la obligatoriedad escolar (Dickman, 1918).

El socialista añadía que el propio niño que concurría a la escuela con matrícula gratis soportaba una humillación y un estigma. Sus compañeros de clases sabían que era un niño pobre y lo miraban con compasión y a veces con desprecio, en desmedro de las más elementales reglas pedagógicas y de toda buena educación republicana y democrática. Aun así, concluía, el número de matrículas gratis aumentaba año a año se-

gún lo demostraban las estadísticas del CNE, lo que indicaba, de acuerdo a su parecer, el creciente empobrecimiento de la masa popular y la urgencia de suprimir este impuesto exiguo que finalmente no resultaba tan importante y no afectaba en casi nada los recursos (Dickman, 1918).

Ese mismo año el presidente de la nación, Hipólito Yrigoyen, perteneciente a la Unión Cívica Radical, presentó junto con su ministro de instrucción pública José Salinas, un proyecto de Ley Orgánica de Instrucción Pública que buscaba reemplazar a la Ley 1420 y que tampoco fue aprobado. En el mensaje que dio ante el Congreso de la Nación explicaba que en la nueva norma se establecía por primera vez la absoluta gratuidad de la matrícula como consecuencia lógica de la obligación escolar, cuestión que no se había hecho efectiva hasta ese momento y que era condición indispensable para colocar a todos en el mismo plano de igualdad inherente a los principios de las instituciones republicanas (Yrigoyen, 1928).

Efectivamente, como señalaba el diputado Dickman, el porcentaje de niños con matrículas gratis había subido del 5 por ciento en 1906 al 25 por ciento en 1919 en las escuelas de Capital (Cuadro 2).

Cuadro 2.

Escuelas diurnas de Capital. Porcentaje de niños con matrículas gratis (1906-1919).

Año	Porcentaje de niños con matrícula gratis
1906	5,34 %
1907	6,84 %
1908	7,90 %
1909	8,70 %
1910	10,54 %
1914	10,08 %
1915	s/d
1916	s/d
1917	23,58 %
1918	26,62 %
1919	25,49 %

Fuente: elaboración propia sobre la base de los infor-

mes del CNE (1906-1919).

En el Cuadro 3 puede constatarse cómo el porcentaje de niños con matrícula gratis seguía variando en cada Consejo Escolar de Capital y representaba entre el 7 y el 38 por ciento. El promedio total en 1924 fue del 19,53 %, en 1926 el porcentaje total de matrículas gratis subió a 24,74 % y en 1927 bajó ligeramente a 24,49 %.

Cuadro 3.

Escuelas de Capital. Porcentaje de niños con matrículas gratis por Consejo Escolar. Año 1924

Consejo Escolar	Porcentajes
1	12,07 %
2	15,37 %
3	18,70 %
4	24,52 %
5	29,77 %
6	19,56 %
7	7,83 %
8	12,92 %
9	18,59 %
10	14,73 %
11	13,92 %
12	21,60 %
13	18,73 %
14	14,87 %
15	21,38 %
16	17,43 %
17	34,73 %
18	25 %
19	38 %
20	15,05 %
Promedio total	19,53 %

Elaboración propia sobre la base del informe del CNE del año 1924.

¿Y cuánto representaba lo recaudado por las matrículas en relación con el resto de los ingresos? En el Cuadro 4 podemos observar los rubros que conforma-

ban los recursos propios calculados por el CNE entre 1925 y 1928. Del total de los 24 millones 900 mil pesos, lo recibido por las matrículas escolares de Capital fueron 200.000 pesos y por las matrículas escolares de los Territorios ingresaron 4.000 pesos. Alrededor de 23 millones habían ingresado por la contribución territorial, patentes e impuestos a las herencias.

Cuadro 4.

Recursos propios calculados del CNE (1925 a 1928).

Rubros	1925 a 1928
Contribución territorial y patentes	13.235.000
Impuesto a las herencias, Ley 8890	10.000.000
Impuesto a los Hipódromos, Ley 7102	800.000
Renta de Títulos del fondo permanente, art 44, inciso 6 Ley 1420	544.000
Matrículas escolares de Capital	200.000
Matrículas escolares de Territorios	4.000
Sucesiones vacantes	50.000
Concesiones caducas ley 4223	30.000
Producido de El Monitor	25.000
Venta tierra fiscales, art 44 inciso 1 ley 1420	10.000
Multas infracción a la ley 1420, varios	1.000
15 % de la renta Municipal de los Territorios Federales	1.000
Total	24.900.000

Fuente: elaboración propia sobre la base de los informes del CNE de 1925 a 1928. Cabe aclarar que estamos transcribiendo solamente los recursos calculados. Al lado de esos montos estaban los recursos producidos que variaban año a año porque dependían de lo recaudado efectivamente.

El destino del dinero de las matrículas pagas

Se ha mostrado que el fondo de matrículas sirvió en el siglo XIX para gestionar distintas necesidades de las escuelas como la reparación de letrinas y goteras, comprar un piano, vidrios, pintura y portones de hierro, pagar la limpieza de las escuelas, la boleta de gas y el salario a una preceptora (Bustamante Vismara, 2021). De acuerdo a la normativa que se fue aprobando, los miembros de los CE también podían pagar con fondos de matrícula los salarios de sus ordenanzas, empleados y peones, gastos

de movilidad y adquisición de artículos de limpieza e higiene. Los CE debían elevar el 15 de cada mes la rendición de cuentas de los fondos de matrículas invertidos en el mes anterior los cuales, previo informe de Contaduría, pasarían a estudio de la Comisión de Hacienda y Asuntos Legales (Digesto, 1920).

En nuestra investigación sobre las materias de Labores y Economía Doméstica planteamos que, a poco de sancionarse la Ley 1420, comenzaron a aparecer en la revista oficial *El Monitor* resoluciones de expedientes que autorizaban la compra de distintos objetos para esas clases (Rodríguez, 2024). El procedimiento era el siguiente: el directivo hacía una solicitud a las autoridades del CNE, y este debía habilitar al Consejo Escolar del distrito donde se encontraba la escuela, a invertir el dinero necesario del fondo de matrículas. En el caso de Labores, hasta la década de 1920 se adquirieron más de 200 máquinas de coser marca Singer, telares, maniqués, agujas, fundas, mesas y sillas. Para las clases prácticas de cocina de Economía Doméstica, el CNE autorizó comprar, alquilar o arreglar las cocinas a gas o eléctricas, pagar mesas y utensilios como ollas, sartenes, platos y cucharas (Rodríguez, 2024).

¿Y para qué otras cosas se utilizó el dinero de las matrículas? Por ejemplo, en 1903 el CNE autorizó a los distintos CE de Capital a invertir el fondo de matrículas en la confección y colocación de varios toldos, reparaciones de edificios, construcción de pozos, impresión de carteles y avisos sobre matrícula escolar, gastos de traslado del director de una escuela a otra, colocación de una campanilla eléctrica y compostura de las existentes, en el pago de cortinas y persianas, por la mudanza de una escuela, la adquisición de muebles, refacciones y pintura, obras de salubridad, provisión de agua corriente, financiación de actos patrios como el 25 de mayo y el 9 de julio, adquisición de un esqueleto de madera y árboles para el patio, entre otros (Cuadro 5).

Cuadro 5.

Gastos autorizados por el CNE para invertir del fondo de matrículas de Capital. Año 1903 (selección)

Consejo Escolar	Suma en pesos	Tipo de gastos
1	336.72	Artículos varios
3	198.45	Reparaciones varias escuelas
5	306.40	Reparaciones en escuelas de niñas
6	274.75	Reparaciones escuela Avellaneda

7	85	Confección y colocación de un toldo escuela 1
7	39	Reparaciones escuela 8
7	170.70	Refacciones y pintura escuela 6
7	35	Compra de madera para el taller de trabajo manual escuela 1
8	20	Reparaciones escuela 6
8	50	Reparaciones necesarias en el edificio de la escuela 8
8	72	Traslado de la escuela 10 al nuevo local
8	100	34 cortinas
9	16 el metro cuadrado	Persianas sistema Desplats escuela 3
9	130	Reparaciones de celosías, puertas y ventanas escuela 3
10	700	Reparaciones
10	50	Colocación de un filtro escuela 18
12	18.50	Provisión de agua corriente escuela 4
12	250.50	Reparaciones escuela 4
12	45	Impresión de carteles y avisos sobre matrícula escolar
12	49.50	Reparaciones escuela 1
15	378.50	Reparaciones escuela 3
15	816	Adquisición de muebles para el Consejo Escolar
17	275	Reparaciones escuela 11
17	143	Reparaciones escuela 6
17	18	Campanilla eléctrica y compostura de las existentes escuela B
21	379	Reparaciones edificio escolar
22	64	Confección y colocación de dos toldos escuela de varones

Fuente: elaboración propia sobre la base de todos los números del año 1903 de la revista "El Monitor". Los expedientes publicados fueron más, presentamos aquí una selección.

En 1912 se dio a conocer en Capital una circular que autorizaba a invertir del fondo de matrículas durante los meses de marzo a noviembre, la suma de 10 pesos (escuela superior), 8 pesos (elemental) y 5 pesos (infantil) por mes para la adquisición de material ilustrativo de enseñanza (EM, N° 519, 1916). En 1919 se dispuso que la desinfección periódica de los locales escolares de la Capital fuese ejecutada por la Inspección Médica Escolar y se pagase con fondos de matrículas de los CE. Los CE también quedaron habilitados para

adquirir ropa y calzado con fondos de matrículas para aquellos alumnos que dejaban de concurrir a la escuela porque sus padres carecían de recursos (Digesto, 1920). A partir de 1919, los CE debían proveer de delantales y guardapolvos a los niños con matrícula gratis. Para las clases de educación física tenían que procurarles todos los primeros de marzo un uniforme de juego que consistía en una tricota, pantalón corto holgado (niños), falda (niñas), alpargatas de suela de yute y un sombrero de género de alas anchas. Asimismo, los CE podían usar el fondo de matrículas para costear los pasajes de los niños con matrícula gratis que participaban de las excursiones escolares (Digesto, 1920).

En este contexto, desde el CNE se admitía que estas ayudas resultaban insuficientes y se reconocía la invaluable colaboración de las asociaciones cooperadoras de padres, sociedades protectoras y asociaciones de ex alumnos que se encontraban funcionando en la mayoría de las escuelas de Capital (CNE, 1919).

Hemos mencionado que entre 1925 y 1928 se recolectaron 200.000 pesos al año en concepto de matrículas pagas de Capital (Cuadro 4). Según el informe oficial, este monto se había invertido en salarios, desinfección de escuelas, reparaciones de pianos y gastos varios que representaban la mayor parte, aunque con grandes diferencias de recaudación en cada CE. Por ejemplo, en el CE número 1 se habían recolectado 13.890 pesos y en el número 5 unos 6.391 pesos (Cuadro 6). Se destacaba en este reporte la importancia que fueron adquiriendo las clases de música y la compra de pianos de parte del CNE.

Cuadro 6.

Invertido por los CE de Capital del producido por venta de matrículas. Año 1926 (selección)

Consejo escolar	Ingresado por venta de matrícula	Sueldos pagos directos	Sueldos depositados	Desinfección de escuelas	Reparación de pianos	Gastos varios
1	13.890	990	2.970	1.140.70	297	3.873
2	11.325	1.680	5.040	-	-	2.130.60
3	12.298	663	2.097	-	-	4.926.80
4	7.822	240	720	1.192.12	262	5.097.95
5	6.391	450	1.350	933.30	171	2.218.90

Fuente: elaboración propia sobre la base del informe del CNE del año 1926.

En los Territorios Nacionales, los fondos de matrículas estaban en poder de los inspectores nacionales, por tanto el CNE los autorizaba a ellos a realizar

los gastos. En el siglo XX, era frecuente que en los expedientes se reconociera el dinero que habían gastado los mismos inspectores o directivos para cubrir las emergencias, quienes luego solicitaban el reintegro. En el Cuadro 7 puede verse la gran variedad de rubros en los que se invirtieron esos dineros entre 1923 y 1924, que iban desde la compra de tela para confeccionar banderas hasta el pago de combustible, fletes, sueldos y reparaciones varias.

Cuadro 7.

Gastos autorizados por el CNE para invertir del fondo de matrículas en los Territorios Nacionales. Años 1923 y 1924 (selección)

Territorio Nacional	Suma en pesos	Tipo de gasto
Misiones	50	Arreglo del piano, escuela 6
Misiones	100	Arreglo del piano, escuela 27
Chaco	54	Reparaciones escuela 6 de Puerto Vicentini
Chaco	500	Transporte de mobiliario y útiles, escuelas 1 y 2 de Resistencia
Chaco	145	Pago de flete de telares y accesorios, escuela de Resistencia
Formosa	8	Compostura de una máquina de escribir
La Pampa	66	Adquisición de 33 metros de género de lana para la confección de banderas, escuela 20
La Pampa	30	Reparación de un aula, escuela 79

La Pampa	15	Mudanza de muebles y útiles a un nuevo local, escuela 62
La Pampa	758	Adquisición de un piano, escuela 7 de Victorica
La Pampa	91.60	Pago de trabajos de hojalatería para recoger las aguas pluviales, escuela 70 de Conhella
La Pampa	65	Reparaciones del piano, escuela 5
La Pampa	40	Arreglo de pozos ciegos, escuela 34 de Realicó
La Pampa	306.95	Reparaciones al molino que surte agua, escuela 22
La Pampa	50	Apertura de dos ventanas en escuela 168 de Colonia Inés
Río Negro	49	Reparaciones en 40 bancos, 6 sillas, 3 escritorios, 2 armarios y colocar estufas, escuela 25 de Lamarque
Río Negro	90	Colocación de tres estufas, escuela 23 de San Antonio Oeste
Río Negro	34.77	Giro de sueldos de dos directoras
Río Negro	29.60	Gastos de fiestas de fin de curso, escuela 33 de Cipolletti
Río Negro	160	Reparaciones del molino que abastece de agua, escuela 2 de Viedma
Neuquén	100	Pago de los gastos de cercado del terreno, escuela 22 de Plaza Huincul
Neuquén	50	Adquisición de combustible
Chubut	60	Gastos de combustible para escuela ambulante
Chubut	50	Gastos de combustible, escuela 15 Cushamen
Chubut	85	Reparaciones escuela 21

Fuente: elaboración propia sobre la base de todos los números de los años 1923 y 1924 de la revista El Monitor. Los expedientes publicados fueron más, presentamos aquí una selección.

La eliminación del inciso séptimo y el intento de restitución

Como dijimos, en 1918 el diputado Dickman y el presidente Yrigoyen habían presentado propuestas de abolición del inciso séptimo. Los socialistas continuaron insistiendo con el apoyo de los diputados Juan B. Justo y Nicolás Repetto entre otros. En 1925 la Comisión de Instrucción Pública aconsejó aprobar la Ley Orgánica de Yrigoyen, pero la sugerencia no prosperó. Durante su segunda presiden-

cia, Yrigoyen retomó la iniciativa de hacer totalmente gratuita la escuela pública y presentó en 1928 la Ley de Presupuesto para el año 1929 donde se dispuso en el artículo 12: “Derógase el inciso 7 del artículo 44 del Capítulo V de la ley 1420” (Ley 11539). Esta medida que fue considerada positiva, resultó incompleta porque el gobierno radical no reasignó otra partida para suplir el dinero de lo recaudado por las matrículas. Las demás leyes de presupuesto evitaron pronunciarse sobre este inciso, se lo dio por suprimido de ahí en adelante y ningún otro funcionario se ocupó de cubrir ese déficit.

A fines de los años de 1920 se originó una grave crisis económica en los países centrales que afectó en forma directa a la Argentina. En ese contexto, en 1930 se organizó el primer golpe de Estado que derrocó al presidente Yrigoyen. Como parte del ajuste presupuestario más general, desde el Ministerio de Instrucción Pública se ordenó el cierre de numerosas escuelas y cursos en todo el país y se planteó la necesidad de promover la fundación de asociaciones cooperadoras donde no las hubiera. Dos años después seguían existiendo numerosas escuelas que carecían de asociaciones cooperadoras, por lo que Ramón Cárcano, presidente del CNE, resolvió que los inspectores de Capital, provincias y Territorios se encargaran de instalarlas y convocaran para ello a los padres, vecinos y/o personas simpatizantes. Según se dispuso, las asociaciones debían tener al director de la escuela y un maestro como integrantes permanentes de la comisión directiva. Con la cuota voluntaria de los asociados, las cooperadoras debían ocuparse de procurar dotar a los establecimientos de todos los elementos que se necesitaran; distribuir ropa, calzados, útiles y merienda para los alumnos necesitados; y fomentar la formación de bibliotecas, entre otros (CNE, 1932).

En 1934, el presidente del CNE de esos años, Octavio Pico, recordaba que en 1928 habían ingresado 203.623 pesos en concepto de matrículas, pero después de aquel año el CNE se vio privado de dichos ingresos³. Opinaba que en la Ley 11539 se había cometido una irregularidad, porque una norma como la de presupuesto estaba vigente solamente por un año y no podía derogar ni artículos ni incisos de una ley orgánica como la 1420 (CNE, 1934).

Pico consideraba que la matrícula de un peso moneda nacional por año era tan insignificante que no podía pesar en forma apreciable sobre los gastos de

las familias. Después de repasar cómo se conformaba el tesoro común de las escuelas según la Ley 1420 y de qué forma muchos de los actores habían eludido sistemáticamente lo dispuesto por la norma, sentenciaba que la situación económica era extremadamente delicada y había que restituir el inciso séptimo o bien ocuparse de crear nuevas fuentes de recursos. Luego, reconocía la gran obra que seguían realizando las asociaciones cooperadoras y felicitaba a quienes estaban al frente, asegurando que resultaban una pieza imprescindible para las escuelas y el propio CNE (CNE, 1934). Si bien no lo mencionaba, estaba implícito que las asociaciones habían asumido las tareas de realizar las compras y reparaciones que en el pasado financiaba el organismo.

Reflexiones finales

Las matrículas pagas fueron un tema que incomodó a los contemporáneos debido a la contradicción evidente entre el contenido de los primeros artículos de la Ley 1420 que decían garantizar la gratuidad, y la existencia de otro ítem que instauraba el pago de una cuota anual obligatoria de la cual estaban exentos quienes pudieran certificar pobreza. En este trabajo buscamos plantear que su implementación no fue homogénea en todo el territorio y que desde temprano el inciso séptimo tuvo sus detractores.

Hemos mostrado, en primer lugar, que la situación de las matrículas pagas fue muy diferente según la ubicación geográfica de las escuelas: la recaudación más importante siempre se dio en Capital y resultó mucho menor en los establecimientos situados en los Territorios Nacionales. En segundo término, vimos que la introducción de la matrícula paga y gratuita produjo tensiones con ciertos directores de escuelas que estaban a favor de la gratuidad y procuraban hacer la mayor cantidad posible de exenciones en los pagos, a pesar de los reclamos de las autoridades centrales. En paralelo, otros funcionarios decidieron eximir de la cuota a las escuelas nacionales ubicadas en las provincias (Láinez), admitiendo que la existencia de la matrícula paga era una irregularidad. Esto provocó, a su vez, que varias provincias que habían instaurado la misma cláusula, la eliminaran.

En tercer lugar, observamos que en las escuelas de Capital el porcentaje de alumnos con matrícula gratuita variaba mucho según los distritos e iba en aumento año tras año. Ilustramos que fueron legisladores socialistas y el presidente Yrigoyen quienes plantearon por primera vez la abolición de la matrícula paga en 1918, medida que se concretó finalmente en 1928. Si bien las matrículas pagas en Capital no fueron el mayor ingreso dentro del presupuesto general, permitieron adquirir variados y necesarios objetos y su eliminación se hizo notar en el medio de la crisis económica de los años de 1930, al punto que uno de los presidentes del CNE expresó que era necesario restituirlas.

Como apuntaba el encargado del CNE, eliminado el inciso séptimo, desde el Poder Ejecutivo no se dispuso una partida presupuestaria que reemplazara esa recaudación. La consecuencia directa fue que las asociaciones que colaboraban con las escuelas debieron cubrir esos gastos que antes se pagaban con el fondo de matrículas. Con el tiempo, los aportes voluntarios de las cuotas mensuales y anuales que hacían las familias a las cooperadoras se fueron volviendo cada vez más imprescindibles para el mantenimiento de la escuela pública. Esta realidad, con variaciones según las épocas, se prolonga hasta la actualidad.

Notas

¹ Agradezco la lectura y las sugerencias a la Dra. Mara Petitti.

² En relación con la “escuela laica”, cabe señalar que en el texto de la Ley 1420 no había ningún pronunciamiento a favor de la laicidad y en el artículo octavo se habilitó la enseñanza religiosa fuera del horario escolar. Los maestros y legisladores socialistas impulsaron la eliminación de ese artículo octavo, sin éxito (Rodríguez, 2023). Asimismo, en varias de las provincias se promulgaron leyes de educación que tenían enseñanza religiosa dentro del horario escolar y solo unas pocas (como Entre Ríos) tuvieron leyes que incluyeron la enseñanza laica (Rodríguez, 2018). En referencia a la obligatoriedad, en importantes provincias como Buenos Aires la escuela se hizo obligatoria solo hasta el cuarto grado (1905) y esta situación duró más de 40 años. Fue durante el primer gobierno peronista (1946-1955) que se decidió hacer cumplir la obligatoriedad y gratuidad hasta el término de la escuela primaria y se empezó a invertir en forma sistemática en la creación de los quintos y sextos grados (Petitti, 2021).

³ Hemos indicado que la cifra calculada por el Consejo era de 200.000 pesos pero lo recaudado efectivamente podía ser un poco más.

Referencias bibliográficas

Ayuso, M. L. (2015). Dossier Ley 1420: 131 años otorgando sentidos a la educación común. *Anuario. Historia de la Educación*, 16, (1), 3-7.

Bravo, H. F. (comp.). (1985). *A cien años de la Ley 1420*. Centro Editor de América Latina.

Bustamante Vismara, J. (2018). Educación en tiempos de la Confederación Argentina. *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, 18(2), 1-15.

Bustamante Vismara, J. (2021). Educación y finanzas, el cobro de matrículas en escuelas públicas (Argentina, fines del siglo XIX) *Anuario de Historia de la Educación*, 22(1), 22-39.

Campobassi, J. (1956). *Ley 1420*. Gure.

Consejo Nacional de Educación (1934). Cincuentenario de la Ley 1420, (3 tomos). CNE.

Consejo Nacional de Educación (1897). Educación común en la Capital, provincias y Territorios Nacionales. Talleres Gráficos del CNE.

Consejo Nacional de Educación (varios años, 1906-1919). Educación común en la Capital, provincias y Territorios Nacionales. Talleres Gráficos del CNE.

Consejo Nacional de Educación (1916). Educación común en la Capital, provincias y Territorios Nacionales. Talleres Gráficos del CNE.

Consejo Nacional de Educación (1920). Digesto de Instrucción primaria. Talleres Gráficos del CNE.

Consejo Nacional de Educación (varios años, 1925-1928). Educación común en la Capital, provincias y Territorios Nacionales. Talleres Gráficos del CNE.

Consejo Nacional de Educación (1926). Educación común en la Capital, provincias y Territorios Nacionales. Talleres Gráficos del CNE.

Consejo Nacional de Educación (1932). Educación común en la Capital, provincias y Territorios Nacionales. Talleres Gráficos del CNE.

Consejo Nacional de Educación (1934). Educación común en la Capital, provincias y Territorios Nacionales. Talleres Gráficos del CNE.

Díaz, U. (1934). La instrucción primaria bajo el régimen de la Ley 1420. CNE.

Dickman, E. (1918). Abolición del derecho de la matrícula escolar. Proyecto de Ley, Cámara de Diputados de la Nación, 17 de mayo, expediente 33.

El Monitor de la Educación Común, varios números y años (1903, 1916, 1923, 1924, 1934 y 1939).

Yrigoyen, H. (1918). Ley Orgánica de la Instrucción Pública. Proyecto presentado por el Poder Ejecutivo al Honorable

Congreso de la Nación. Talleres Gráficos de la Penitenciaría Nacional.

Petitti, M. (2021). La relación nación- provincias y la educación primaria en Argentina (1905-1978). *Ciencia, Docencia y Tecnología*, (63), 1-35.

Riviere, R. M. (1934). La instrucción primaria bajo el régimen de la Ley 1420. Talleres Gráficos del CNE.

Rodríguez, L. G. (2018). Enseñanza religiosa y educación laica en las escuelas públicas de Argentina (1884 a 2015). *Prohistoria*, (30), 83- 206.

Rodríguez, L. G. (2023). Los maestros socialistas: en defensa de la escuela laica. *Archivos de historia del movimiento obrero y la izquierda*, (23), 87-106

Rodríguez, L. G. (2024). Educación femenina y cultura material: libros de texto y objetos necesarios para su implementación (Argentina, fines del siglo XIX y primera mitad del XX). *Cuadernos de Educación*, 24, 28-51.

Salvadores, A. (1941). La instrucción primaria desde 1810 hasta la sanción de la Ley 1420. CNE.

Weinberg, G. (1984). La Ley 1420. Centenario de su promulgación. Ministerio de Educación y Justicia.

ISSN: 2362-3349

Rodriguez, L. G. (2025). La Ley 1420/84 y la cuestión de la gratuidad: el caso de las matrículas pagas. *Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*, 2(20), 8-21.

Recibido: 28 de octubre de 2024

Aprobado: 3 de febrero de 2025

Publicado: 1 de julio de 2025

Facultad de Humanidades y Arte - UNR