



Tipo de documento: Tesis de Doctorado

Título del documento: La creación del Consejo Nacional de Educación y su impacto en el gobierno educativo de las provincias (Argentina, 1882-1894) : de la propuesta sarmientina a la hibridación de normas y prácticas de gobierno escolar

Autores (en el caso de tesis y directores):

Federico Ferrero

Silvio Claudio Suasnábar, dir.

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis: 2018

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR



Federico Ferrero

“La creación del Consejo Nacional de Educación y su impacto en el gobierno educativo de las provincias (Argentina, 1882-1894). De la propuesta sarmientina a la hibridación de normas y prácticas de gobierno escolar.”

Tesis para optar al título de Doctorado en Ciencias Sociales

Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires.

Director: Dr. Claudio Suasnábar

La Plata, Provincia de Buenos Aires

Año 2017

Resumen

Esta investigación analiza el impacto de la creación del Consejo Nacional de Educación (1881) en la organización del gobierno de los sistemas educativos provinciales. Puntualmente, indaga las propuestas de gobierno educativo en tensión y los conflictos suscitados entre los actores nacionales y provinciales a propósito de la definición de los organismos con atribuciones técnico-políticas y administrativo-financieras sobre las escuelas comunes, durante los años en que Benjamín Zorrilla ocupó la presidencia de dicho consejo (1882-1894).

Es posible identificar dos modelos de gobierno de la educación que buscaban hegemonizar las prácticas escolares en este contexto histórico: el modelo “sarmientino” y el modelo “triumfante”. El primero de ellos proponía una ingeniería institucional descentralizada y democrática con tendencias a la atomización y distribución del poder. El segundo modelo, que se cristalizó en la Ley de Educación Común N° 1420 - y posteriormente en la Ley Láinez (1905)- impulsaba, en cambio, una marcada centralización del poder.

Desde su fundación en 1881, y a través del programa de subvenciones, el Consejo Nacional de Educación ejerció una fuerte influencia sobre la política educativa de las provincias. Esta política de financiamiento funcionó como una instancia privilegiada para la difusión del modelo de gobierno “triumfante”. Si bien es amplia la literatura existente sobre el resultado de la contienda entre ambos modelos de gobierno, y el consecuente proceso de centralización del poder que se registró en el ámbito de la administración escolar argentina a partir de las últimas décadas del siglo XIX, este trabajo sugiere que las tendencias centrípetas no operaron sobre un vacío institucional, sino sobre múltiples y diversas tradiciones provinciales en materia educativa, generándose procesos de resistencia - tan particulares como contradictorios - en cada territorio.

Uno de los propósitos centrales que guiaron nuestra indagación fue conocer la dinámica del proceso de constitución del sistema escolar en cada territorio, determinando el rol cumplido por los actores locales y la medida en que el derrotero seguido por cada jurisdicción se acercaba o alejaba de los lineamientos establecidos por el CNE. Nos interesaba identificar el grado de consenso y conflicto entre los actores locales, provinciales y nacionales, en que se había desarrollado el proceso de definición de la estructura de gobierno para cada sistema educativo subnacional. Producto de la indagación empírica se construyó una taxonomía de modelos de gobierno escolar compuesta por tres categorías: a)

intervencionista nacional; b) de tendencia centralizadora con enraizamiento local; y c) de tendencia descentralizadora-participativa.

Las principales conclusiones de este trabajo se organizan en torno de cuatro puntos principales. Por un lado, la evidencia hallada indica que en momento de apogeo del proceso de “reducción a la unidad” política que inició el mitrismo en 1860, se produjo un movimiento absolutamente opuesto en el campo educativo nacional: las reformas Sotomayor. Estas reformas, basadas en los preceptos político-educativos de Sarmiento, se constituyeron en el primer proyecto de organización escolar de alcance interprovincial.

En segundo término, observamos desde la creación del CNE en 1881, una contradicción entre el discurso de sus principales actores (inspectores nacionales, Benjamín Zorrilla), y la agenda institucional de intervención. Así, en el plano discursivo-normativo se constata la hegemonía del modelo sarmientino de gobierno escolar. En el plano de la práctica, por el contrario, identificamos un conjunto de prácticas poco orientadas a lo pedagógico o político-educativo, casi exclusivamente ligadas a lo económico – la caja escolar y su manejo – , y subordinadas a la lógica de confrontación política entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales.

En tercer lugar, se afirma que durante el período fundacional del Consejo Nacional de Educación - en que Benjamín Zorrilla ocupó su presidencia (1882-1894)-, la estrategia educativa del gobierno nacional hacia las provincias se organizó como una política de refuerzo del proceso de centralización política experimentado en la Argentina, en el marco de crecimiento y auge del gobierno central/nacional. En este contexto, y con el objetivo de limitar la autonomía de los poderes políticos provinciales y lograr su subordinación respecto del gobierno nacional, el Consejo Nacional de Educación promovió distintas y variadas políticas escolares que no adquirieron la forma de un modelo de gobierno homogéneo para la educación - identificable en forma subyacente a las políticas impulsadas bajo su aliento en las provincias. El logro de este objetivo político supremo se persiguió favoreciendo e impulsando políticas escolares de diversa índole (centralización, desconcentración, fortalecimiento de los ámbitos locales, omisión de la problemática de gobierno, etc.), en las que se observan contradicciones y discontinuidades más que una homogeneidad coherente que nos permita circunscribir un “modelo de gobierno escolar” prototípico del CNE.

Finalmente, nuestra indagación sugiere que la institucionalización de estructuras de gobierno educativo local estables (distritales y municipales), sólo fue posible en aquellas provincias cuya organización política comunal se encontraba desarrollada. En estos casos, las estructuras educativas existentes - que condensaban importantes atribuciones a nivel local-,

resistieron el impacto centralizador de los años 80` en virtud de la relación de fuerzas favorable que poseían las estructuras políticas locales con respecto al gobierno provincial y nacional. La lógica de organización social y política previa a las reformas escolares impulsadas por el CNE definió la suerte del modelo de gobierno educativo adoptado, es decir, el perfil que asumió la organización escolar. Los resabios del período confederado y la tradición local construida en esos años actuaron, presumiblemente, como un tamiz que neutralizó en muchos casos las políticas impulsadas por el CNE.

Summary

This research analyzes the impact of the creation of the National Council of Education (1881) on the government organization of provincial education systems. Specifically, it investigates the proposals of educational government in tension and the conflicts aroused among the national and provincial actors regarding the definition of the bodies with technical-political and administrative-financial attributions over the common schools, during the years in which Benjamin Zorrilla occupied the presidency of said council (1882-1894).

It is possible to identify two models of government education that sought to hegemonize school practices in this historical context: the "Sarmientino" model and the "triumphant" model. The first one proposed a decentralized and democratic institutional engineering with tendencies to the atomization and distribution of power. The second model, which crystallized in the Common Education Law No. 1420 - and later in the Lainez Law (1905) - promoted, instead, a marked centralization of power.

Since its foundation in 1881, and through the subsidy program, the National Council of Education exerted a strong influence on the educational policy of the provinces. This financing policy functioned as a privileged instance for the diffusion of the "triumphant" model of government. While there is ample literature on the outcome of the contest between both models of government, and the consequent process of centralization of power that was recorded in the field of the Argentine school administration from the last decades of the nineteenth century, this work It suggests that the centripetal tendencies did not operate on an institutional vacuum, but on multiple and diverse provincial traditions in education, generating resistance processes - as particular as contradictory - in each territory.

One of the central purposes that guided our inquiry was to know the dynamics of the constitution process of the school system in each territory, determining the role fulfilled by the local actors and the extent to which the path followed by each jurisdiction approached or moved away from the guidelines established by the CNE. We were interested in identifying the degree of consensus and conflict among local, provincial and national actors, in which the process of defining the governance structure for each subnational education system had been developed. As a result of the empirical inquiry, a taxonomy of school governance models was created, composed of three categories: a) national interventionist; b) of centralizing tendency with local rooting; and c) decentralizing-participative trend.

The main conclusions of this work are organized around four main points. On the one hand, the evidence found indicates that at the height of the process of "reduction to political unity" that mitrismo initiated in 1860, an absolutely opposite movement took place in the national educational field: the Sotomayor reforms. These reforms, based on Sarmiento's political-educational precepts, constituted the first interprovincial school organization project.

Secondly, since the creation of the CNE in 1881, we have observed a contradiction between the discourse of its main actors (national inspectors, Benjamín Zorrilla) and the institutional intervention agenda. Thus, in the discursive-normative plane, the hegemony of the Sarmient model of school governance is confirmed. In terms of practice, on the contrary, we identify a set of practices that are not oriented to the pedagogical or political-educational, almost exclusively linked to the economic - the school box and its management - and subordinated to the logic of political confrontation between the national government and the provincial governments.

Thirdly, it is stated that during the founding period of the National Education Council - in which Benjamin Zorrilla held his presidency (1882-1894) -, the national government's educational strategy towards the provinces was organized as a policy to reinforce the process of political centralization experienced in Argentina, within the framework of growth and boom of the central / national government. In this context, and with the objective of limiting the autonomy of the provincial political powers and achieving their subordination to the national government, the National Council of Education promoted different and varied school policies that did not acquire the form of a homogeneous government model for education - identifiable underlying the policies promoted under its breath in the provinces. The achievement of this supreme political objective was pursued by favoring and promoting school policies of various kinds (centralization, deconcentration, strengthening of local areas, omission of government problems, etc.), in which contradictions and discontinuities are

observed rather than a coherent homogeneity that allows us to circumscribe a prototypical "school governance model" of the CNE.

Finally, our inquiry suggests that the institutionalization of local educational government structures (district and municipal) was only possible in those provinces whose communal political organization was developed. In these cases, the existing educational structures - which condensed important attributions at the local level -, resisted the centralizing impact of the 1980s, by virtue of the favorable relationship of forces possessed by the local political structures themselves with respect to the provincial government itself. The logic of social and political organization prior to the school reforms promoted by the CNE defined the fate of the educational government model adopted, that is, the profile assumed by the school organization. The remnants of the Confederate period and the local tradition built in those years acted, presumably, as a sieve that neutralized in many cases the policies promoted by the CNE.

Índice

<u>Capítulo 1</u> : El problema de investigación.....	9
<u>Capítulo 2</u> . Marco Teórico.....	24
<u>Capítulo 3</u> . Consideraciones historiográficas y gobierno escolar.....	49
<u>Capítulo 4</u> . La creación del Consejo Nacional de Educación: la instrucción primaria provincial como asunto de Estado	76
<u>Capítulo 5</u> . El Modelo de gobierno escolar “Intervencionista Nacional”.....	105
<u>Capítulo 6</u> : El Modelo de gobierno escolar “Centralista con enraizamiento local”.....	135
<u>Capítulo 7</u> : El Modelo de gobierno escolar “Descentralizado-participativo”.....	154
<u>Capítulo 8</u> . Los modelos provinciales de gobierno de la educación. Conclusiones preliminares.....	190
<u>Bibliografía y fuentes utilizadas</u>	208

Agradecimientos

Es muy difícil escribir estas líneas sin ser, por involuntaria omisión, injusto con infinidad de personas. Pasaron diez años desde que inicié la investigación que aquí se presenta y eso es mucho tiempo. Quiero expresar mi reconocimiento a todos los amigos, colegas, compañeros, y familiares que ayudaron de diversos modos a que yo pudiera concluir este trabajo. Omito sus nombres propios para no dejar a ninguno de ellos fuera de lo que sería una interminable lista, pero están más presentes que nunca.

Quiero agradecer en primer lugar a Silvina Gvirtz por haber dirigido la beca del CONICET que me permitió realizar este doctorado y la investigación correspondiente. A pesar de no haber terminado la tesis durante el período que duró la beca, sentí siempre la necesidad de cumplir con el compromiso contraído en aquella ocasión. Una beca del Estado es una oportunidad pero también una importante responsabilidad con la sociedad. Hoy siento que tardé, es verdad, pero que he podido cumplirlo.

Mi reconocimiento para Sandra Carli por haber sido tutora de mi postulación y por algún que otro empujón que supo darme en este recorrido. Probablemente nunca haya sabido lo importante que fue su apoyo, en esos momentos, para evitar que yo claudicara.

En estos largos diez años dejé de lado este proyecto en numerosas oportunidades, pero afortunadamente otras tantas decidí retomarlo. Quiero agradecer especialmente a Claudio Suasnábar por dirigir este trabajo en su última y fundamental etapa. No sólo por sus agudos y criteriosos comentarios sobre mis borradores sino también, y fundamentalmente, por convencerme de que sí podía finalizar esta investigación.

No quiero olvidarme de mi mamá, quien siempre apoyó mi formación de postgrado desde sus inicios allá por el año 2001. Recuerdo las enormes expectativas de aquellos años en que - recién recibido y aún sin trabajo - realizaba un largo viaje (dos trenes y un colectivo) hasta el campus que la Universidad de San Andrés posee en Victoria, para cursar la especialización y maestría en educación.

Finalmente, mi infinita gratitud para mis hijas Emilia y Mae. Ellas son siempre la razón de todas mis razones. Agradezco la posibilidad que me da la vida de transmitirles con un pequeño pero visible hecho algo que considero fundamental: nunca hay que darse por vencido.

CAPÍTULO 1. El problema de investigación.

1. El problema de investigación.

El propósito de esta investigación es analizar el impacto de la creación del Consejo Nacional de Educación (1881) en la organización del gobierno de los sistemas educativos provinciales. Puntualmente, nos interesa conocer las propuestas de gobierno educativo en tensión, y los conflictos suscitados entre los actores nacionales y provinciales a propósito de la definición de los organismos con atribuciones técnico-políticas y administrativo-financieras sobre las escuelas comunes, durante los años en que Benjamín Zorrilla ocupó la presidencia de dicho consejo (1882-1894).

Diversos estudios han situado entre las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX, la consolidación definitiva del proceso de conformación del estado nacional en Argentina.¹ El consenso se extiende a la consideración de que la institucionalización de un sistema de instrucción pública de alcance masivo fue uno de los aspectos esenciales y constitutivos de dicho proceso.²

Desde el punto de vista político, la llegada de Roca a la presidencia de la República (1880) marcó los inicios de un orden liberal conservador³ que habría de extenderse hasta el triunfo del radicalismo en las elecciones presidenciales de 1916. Según Botana, dicho orden se caracterizó por la particularidad de que sus elites gobernantes adoptaron una posición

¹Entre numerosas producciones se destacan los trabajos de: BOTANA, N. (1979): *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires; BRAGONI, B. y MIGUEZ, E. (2010): *Un nuevo orden político. Provincias y Estado Nacional (1852-1880)*, Editorial Biblos, Buenos Aires; GALLO, E. y CORTES CONDE, R. (1986): *La República conservadora*, Hyspamérica, Buenos Aires; y OSZLAK, O. (1987): *La conformación del Estado Argentino*, Ed. de Belgrano. Bs. As; ANSALDI, W. y MORENO, J. L.: “Soñar con Rousseau y despertar con Hobbes: una introducción al estudio de la formación del Estado nacional argentino” en ANSALDI, W. y MORENO, J. L (1996): *Estado y sociedad en el pensamiento nacional. Antología conceptual para el análisis comparado*, Cántaro Ediciones, Buenos Aires; ALLUB, L.: “Estado y sociedad civil: patrón de emergencia y desarrollo del Estado Argentino” en ANSALDI, W. y MORENO, J. L (1996): *Estado y sociedad en el pensamiento nacional. Antología conceptual para el análisis comparado*, Cántaro Ediciones, Buenos Aires.

²La imbricación existente entre la constitución de los Estados modernos y la conformación de sistemas de educación elemental masivos durante los siglos XVIII y XIX ha sido observada en una pluralidad de formaciones sociales, siendo un proceso que excede ampliamente el caso argentino. Los estudios especializados (Bendix, 1974; PuellézBenitez, 1993; Ramírez, Boli, 1999) identifican un conjunto de problemas que habrían enfrentado los nuevos Estados para asegurar el ejercicio de la dominación, y sostienen la hipótesis de que la institucionalización de la escuela tuvo un papel decisivo en la resolución de los mismos. Entre la literatura que indaga las particularidades del caso argentino resultan significativos los aportes de: PUIGGRÓS, A.(1990): *Sujetos, Disciplina y Currículum en los orígenes del sistema educativo argentino (1885-1916)*, Historia de la Educación en la Argentina, Tomo I, Galerna, Buenos Aires; y TEDESCO, J. C. (1986): *Educación y Sociedad en la Argentina (1880-1900)*, Centro Editor de América Latina, Bs. As.

³ Botana, 1979; Gallo, Cortés Conde, 1986.

conservadora en el ámbito de lo político – democracia restringida – que convivió, no sin tensiones, con un modelo de desarrollo económico basado en los principios del liberalismo. Los grupos dirigentes intentaron así deslindar lo político de lo económico, acentuando en este último campo el espíritu renovador y reteniendo, en el primero, todo intento de evolución.⁴

En este marco, la participación del gobierno central/nacional en los asuntos educativos de las provincias aumentó sustantivamente. La inmediata fundación del Consejo Nacional de Educación (1881) constituye un punto de inflexión en la historia de la educación argentina, dando inicio a un proceso sostenido de centralización y estatización de la educación elemental. Fundamentalmente, a través de la figura del inspector nacional, comenzó a desarrollarse una mayor y eficaz regulación sobre las políticas educativas provinciales. La aparición de este nuevo actor en la arena política provincial suscitó numerosos conflictos, en virtud de las discontinuidades que existían entre las normas que impulsaba el gobierno nacional y las prácticas político-educativas vigentes en cada territorio. Su presencia profundizó, asimismo, las disputas libradas por diversos actores – de origen provincial, municipal o departamental, y pertenecientes a la sociedad civil – en torno de la distribución del poder sobre las administraciones escolares locales.

A través de las regulaciones que emanaban del Consejo Nacional de Educación, el gobierno nacional comenzó a exigir a las provincias la adopción de ciertas normas en la configuración de sus sistemas escolares. En particular, se impulsaba la creación de rentas jurisdiccionales específicas destinadas al sostén de las escuelas públicas, y la disposición de cuerpos colegidos independientes del poder político para la administración de estos fondos. Ambas medidas se constituyeron, en pocos años, en un requisito esencial para las provincias que buscaban conseguir financiamiento para sus escuelas a través del régimen de subvenciones nacionales.

En este escenario de conformación de un sistema educativo de alcance nacional, también se generaron importantes enfrentamientos en torno de la adopción de un modelo de gobierno para las escuelas, cuestión cuya resolución también habría de enfrentar propuestas político-educativas liberales y conservadoras.⁵ Aun teniendo en cuenta las diversas modificaciones que registraron al momento de traducirse en prácticas institucionales concretas, es posible identificar dos principales propuestas o modelos de gobierno de la

⁴ Botana, Op. Cit.

⁵ No debe deducirse de esta afirmación una identificación lineal entre modelos de gobierno educativo y posiciones explícitas en el arco político; creemos, por el contrario, que las propuestas político-pedagógicas de la época estuvieron atravesadas por contradicciones y tensiones entre diversos posicionamientos ideológicos. Según Yepes (2003) esta tensión estaría dada por la consolidación progresiva de un nuevo paradigma pedagógico modernizador liberal que iría a reemplazar, no sin conflictos y resistencias, al modelo hispánico-colonial vigente.

educación que buscaron hegemonizar las prácticas escolares en este contexto histórico, a los que denominaremos: el modelo “sarmientino” y el modelo “triumfante”.⁶

El primero de ellos, fundado explícitamente en la propuesta político-educativa de Sarmiento,⁷ se materializó en las leyes orgánicas de educación sancionadas por numerosas provincias durante la década de 1870; entre ellas: Catamarca (1871), Buenos Aires (1875), y Corrientes (1876). Interesa subrayar aquí dos de los elementos que caracterizaron a este modelo. Por un lado, la organización de cuerpos colegiados denominados Juntas o Consejos escolares - como organismos principales de gobierno a nivel provincial y municipal (o distrital)-, que se desempeñaban con relativa autonomía de los respectivos gobiernos políticos, y que concentraban importantes atribuciones tanto de índole técnico-política como administrativa.

Por otro lado, la configuración de una ingeniería institucional que impulsaba la cooperación de la sociedad civil en el gobierno y la administración inmediata de las escuelas; la intervención de los vecinos en los asuntos escolares se favoreció a través de su participación en la elección directa (voto popular) de las autoridades escolares distritales y/o municipales, y mediante su eventual incorporación al ejercicio de estos compromisos. El cargo de consejero escolar proporcionaba un importante grado de participación en la vida de las escuelas del distrito. Se trataba, en suma, de una forma de organización del gobierno educativo descentralizada y democrática, con tendencias a la atomización y distribución del poder.

Un segundo modelo de gobierno de la educación se cristalizó en el articulado de la Ley de Educación Común N° 1420,⁸ sancionada en 1884 para los ámbitos de jurisdicción federal y, posteriormente, a través de la denominada Ley Láinez (1905). Se constituyó en franca oposición al que hemos descripto y en forma ulterior en términos cronológicos. Impulsaba una marcada centralización del poder a través de diversas estrategias; a saber: la eliminación de las formas colegiadas y representativas de administración escolar local; el establecimiento de relaciones verticales y de subordinación entre los órganos de gobierno locales y provinciales respecto de aquellos emplazados a nivel central y nacional; la supresión de la autonomía técnica de los consejos o juntas de gobierno locales; y finalmente, la

⁶ La nominación de este modelo o propuesta de gobierno escolar como “triumfante” corresponde a Tedesco (1970).

⁷ El ideario político-educativo de Sarmiento y su propuesta de gobierno para las escuelas ha sido objeto de numerosos estudios; entre otros: Giovine (2001); Oría (2004); Ferrero (2007); y Pineau (1997).

⁸ En rigor, los contornos del nuevo modelo comenzaron a delinearse en documentos preliminares elaborados por el Consejo Nacional de Educación a partir del año mismo de su fundación (1881), siendo difundidos desde ese momento por los Inspectores Nacionales con el propósito de orientar las políticas escolares desarrolladas en las provincias.

incorporación de agentes de inspección nacional en el ámbito de la administración escolar local y provincial. Estos últimos se desempeñaban como vicarios del poder central, e irían a sobreponer su actividad de supervisión escolar a la que realizaban los vecinos por intermedio de los consejos escolares de distrito hasta llegar, finalmente, a reemplazarlos. Con el tiempo, los inspectores asumirían una buena parte de la labor técnica que llevaban a cabo estos consejos.

Es importante aclarar que ambas propuestas o modelos se desarrollaron inicialmente en jurisdicciones separadas, en tanto la Ley 1420/84 sólo tenía vigencia dentro de los límites del territorio federal – que incluía los ámbitos de la capital, las colonias y los territorios nacionales. La determinación de los actores y organismos con autoridad sobre las instituciones escolares constituía en esos años, según la Constitución Nacional (1853/1860), una atribución exclusiva de cada provincia.⁹ Esto no impidió que el modelo “sarmientino” y el modelo “triumfante” se enfrentaran en diversas oportunidades. Una de las ocasiones que adquirió mayor notoriedad fue el debate parlamentario previo a la sanción de la Ley 1420/84, instancia en la que se decidió la adopción – más o menos explícita – del modelo “triumfante”.¹⁰

Sin embargo, es necesario considerar otros espacios en los que se llevó a cabo esta lucha, tal vez de menor resonancia pero no por ello menos decisivos. Nos referimos, en especial, al mecanismo de entrega de subvenciones nacionales. A través de esta política de financiamiento el Consejo Nacional de Educación ejerció - desde el momento mismo de su fundación en 1881 - una fuerte influencia sobre las políticas educativas provinciales. Fue ésta una instancia privilegiada de difusión del modelo de gobierno “triumfante”, en tanto el acceso a los fondos¹¹ del Tesoro Nacional obligaba a las provincias a ajustar sus legislaciones y sus prácticas a las prerrogativas elaboradas por el CNE.¹²

⁹ El artículo 5to. de la Constitución Nacional del año 1853/60 señalaba que correspondía a cada provincia asegurar por intermedio de su Constitución la educación primaria (gratuita), y que bajo esa condición – entre otras – el Gobierno nacional garantizaría a cada una el goce y ejercicio de sus instituciones. Para abordar con mayor profundidad las bases constitucionales de la educación primaria y sus diversas interpretaciones, véase: Van Gelderen, A. y Mayochi, E. (1969): *Fundamentos constitucionales del sistema educativo argentino*, Biblioteca de Ciencias de la Educación, Estrada, Buenos Aires; y Perazzo, S., Kuc, N., y de Jove, T. (1979): *Historia de la Educación y política educacional argentina*, Humanitas, Buenos Aires.

¹⁰ Tedesco, Op. Cit.

¹¹ La relevancia cuantitativa de los fondos provenientes del Tesoro Nacional sufrió importantes variaciones según la provincia beneficiaria y en virtud de las distintas etapas históricas que atravesó la política de subvenciones. Si bien esta cuestión será abordada explícitamente en el capítulo siguiente, conviene adelantar que los estudios actuales sobre la temática sugieren que el gobierno nacional en conformación se manejó respecto de esta cuestión con “mano avara” (concepto acuñado por Yepes, 2003).

¹² Más allá de lo sucedido a nivel normativo la disputa por el gobierno de las escuelas también se desarrolló a nivel micro-político, a través de la práctica cotidiana de los inspectores del CNE en los territorios provinciales en los que ejercían sus funciones. Fue a partir de la presencia de estos agentes, y en la estrecha y conflictiva

Es amplia la literatura existente sobre los resultados de esta histórica contienda entre modelos de gobierno, y el consecuente proceso de centralización del poder que se registró en el ámbito de la administración escolar argentina a partir de las últimas décadas del siglo XIX. Según algunos de estos estudios, estaríamos frente a un proceso conflictivo en el que diversos actores – provinciales, departamentales/municipales, y pertenecientes a la sociedad civil – intentaron sin éxito contrarrestar la conformación del monopolio nacional-estatal en materia educativa y, en especial, sobre las funciones de gobierno del sistema.

Sin embargo, las tendencias centrípetas que se identifican en la administración escolar argentina a partir de la fundación del Consejo Nacional de Educación no operaron sobre un vacío institucional, sino sobre las múltiples y diversas tradiciones provinciales en materia educativa, generándose procesos de resistencia - tan particulares como contradictorios - en cada uno de los territorios que accedió a la subvención nacional. Es posible identificar una diversidad de respuestas por parte de las provincias que oscilan desde la aceptación pasiva de las nuevas reglas de juego hasta una férrea resistencia, pasando por la adopción en términos meramente formales de las prerrogativas nacionales.¹³

El abordaje de la problemática descrita nos lleva a analizar la relación entre las estructuras estatales provinciales y el estado nacional en formación durante la segunda mitad del siglo XIX. También implica acercarnos a los procesos de conformación estatal en las provincias, donde se constata la presencia de numerosas formas territoriales de poder (caudillos locales, comandantes militares, burgueses en ascenso con voluntad de acceso a cargos políticos, etc.), con potencialidad para imponer localmente reglas de juego socialmente legítimas, ya fuera en sintonía u oposición a las prerrogativas de los gobiernos provinciales.

Partimos del supuesto de que conocer e identificar las particularidades que adoptaron estas confrontaciones nos permitirá comprender el proceso de difusión, en la esfera educativa, de determinados modelos de gobierno de las escuelas y, en consecuencia, de la generalización de formas específicas de distribución y ejercicio del poder sobre las prácticas escolares, tanto a nivel del sistema educativo nacional como de los diversos subsistemas provinciales.

La elección del período histórico comprendido por esta investigación se realizó a partir de un conjunto de consideraciones que conviene explicitar. Por un lado, se pretende abarcar

relación que mantuvieron con los actores locales que se configuró, progresivamente, la estructura de gobierno de los sistemas educativos provinciales.

¹³ En este punto, nuestra indagación tiende a fortalecer una de la hipótesis de Yepes (2003), según la cual el proceso de expansión de la escuela pública gestado a fines del siglo XIX en nuestro país, se caracterizó por asimetrías, desajustes, y un desarrollo desigual de los subsistemas escolares provinciales. De allí que se reconozca una especificidad insoslayable de lo sucedido en cada territorio más allá de las prescripciones impuestas desde el naciente gobierno nacional.

los años inmediatamente posteriores a la creación del Consejo Nacional de Educación – efectuada en 1881 –, en virtud de las importantes modificaciones que este organismo introdujo en la relación entre el gobierno nacional y las provincias, a propósito de la educación primaria.¹⁴ Dichos cambios adquirieron mayor intensidad a partir del año 1882, momento en que este Consejo realizó transformaciones relevantes en el régimen de subvenciones nacionales.¹⁵ Por otro lado, la indagación se extiende hasta el año 1894 en que finalizó la gestión de Benjamín Zorrilla como presidente del Consejo Nacional de Educación.

En estrecha relación con los motivos previamente mencionados, durante los años transcurridos entre 1882 y 1894, las catorce provincias que conformaban la República Argentina realizaron importantes modificaciones en su sistema de educación elemental; en muchos casos las políticas implementadas tuvieron carácter fundacional conllevando, precisamente, a la reorganización de las escuelas existentes bajo la institucionalidad propia de un sistema educativo moderno.

Finalmente, el período histórico circunscrito por nuestro estudio no sólo da cuenta de la ocurrencia de importantes modificaciones en las provincias sino también en el ámbito de jurisdicción federal; se trata de una época marcada por la organización de la ciudad de Buenos Aires como capital de la República y, en el ámbito educativo, por la sanción de la Ley de Educación Común Nro. 1420, promulgada el 8 de julio de 1884.

Ahora bien, ¿por qué adquiere especial relevancia la década de 1880 en la indagación sobre el proceso de configuración histórica de los sistemas educativos provinciales? La pregunta tiene una respuesta provisoria: por la fuerte impronta regulatoria que implicó para las escuelas ubicadas en estos territorios la creación del Consejo Nacional de Educación, fundamentalmente, en virtud de las nuevas funciones que adquirió este organismo a partir de las modificaciones operadas en 1882 en el régimen de subvenciones nacionales a las provincias.

Es plausible suponer que el gobierno nacional desplegó a partir de este momento, y especialmente a través de la actividad desarrollada en territorio por los inspectores nacionales – funcionarios privilegiados del Consejo Nacional de Educación –, una importante participación en la organización de los incipientes sistemas escolares provinciales. Será objeto de esta investigación establecer la medida en que esta participación adquirió un carácter más o

¹⁴ El año 1880 es para la cuestión educativa en Argentina un punto de inflexión que también han reconocido otros autores que indagaron el período. Entre otros, Yepes (2003) advierte que la década que allí se inicia constituye la bisagra que cierra la transición entre el tradicional modelo pedagógico eclesialístico colonial y el liberal modernizador

¹⁵ Nos referimos a las modificaciones introducidas en el régimen de subvenciones nacionales a través del decreto del Ejecutivo Nacional del 27 de marzo de 1882.

menos imperativo, así como las diversas modalidades que adquirió el conflicto entre los agentes del gobierno nacional y los diversos actores locales, portadores de prácticas e intereses divergentes.

No obstante el recorte temporal elegido, se tendrán especialmente en cuenta los antecedentes normativo-legales y las prácticas y tradiciones escolares presentes en cada una de las trece provincias comprendidas en este estudio; en particular, los fenómenos ocurridos durante el período que se inicia con la batalla de Caseros y la conformación de la Confederación Argentina (1853), hasta la llegada de Roca al Poder Ejecutivo Nacional (1880). La indagación sobre estos antecedentes nos otorgará un conocimiento más preciso de la trama escolar y de las culturas político-educativas vigentes en cada territorio, sobre las que habrían de impactar las prerrogativas del CNE a partir de 1881.

1.2. Metodología adoptada y fuentes consultadas.

La presente investigación adoptó un diseño cualitativo basado en la revisión de fuentes primarias y secundarias. Se consultaron diversos documentos, algunos de carácter normativo/formal como leyes escolares, decretos, y reglamentaciones, y otros con características más informales tales como cartas personales, notas, e informes de inspección. En lo que sigue se detallan las características más salientes de las fuentes utilizadas.

a) Fuentes secundarias

Entre las fuentes secundarias seleccionadas se destaca la publicación periódica del Consejo Nacional de Educación titulada “Informe sobre la Educación Común en la capital, provincias, colonias, y territorios nacionales” (en adelante, *Informe o IEC*). El *Informe* constituye un documento oficial elaborado con periodicidad anual, cuya redacción constituía una atribución y a la vez un deber del presidente del Consejo.¹⁶ Su propósito explícito era informar al Ministro de Instrucción Pública - por entonces Eduardo Wilde - sobre el estado de las escuelas administradas directa e indirectamente por este organismo.

¹⁶ Según se señala en el artículo 19º del Decreto del 5 de enero de 1881 de creación del CNE.

Este documento se publicó prácticamente sin interrupciones entre los años 1882 y 1948, adoptando diversos nombres durante este período de tiempo. El primer número, elaborado por Sarmiento durante el breve lapso en que ocupó la presidencia del Consejo Nacional de Educación, se publicó en el año 1882 bajo la denominación: “(1881): Informe sobre el Estado de la Capital y la aplicación en las provincias de la ley de subvenciones seguido de documentos y circulares”. Entre 1883 y 1889 se publicó bajo el título “Educación común en la Capital, Provincias, Colonias y Territorios Nacionales: informe presentado al Ministerio de Instrucción Pública”, siendo desde entonces redactado por Benjamín Zorrilla. Finalmente, entre 1890 y 1894 (y hasta 1924), mantuvo la denominación “Educación Común en la Capital, Provincias y Territorios Nacionales: informe presentado al Ministerio de Instrucción Pública”.

El documento incluía un informe estadístico y conceptual del estado de las escuelas que gobernaba directamente el Consejo, ubicadas en la capital, las colonias y los territorios nacionales. También daba cuenta del estado de la instrucción pública en cada una de las catorce provincias que conformaban la República, con las que se relacionaba en forma indirecta en virtud de la entrega de las subvenciones. La estructura de la publicación abarcaba así dos grandes secciones; la primera de ellas contenía diversos informes elaborados directamente por el presidente del Consejo, en los que a través de algunas pocas páginas informaba al Ministro del estado general que presentaba la educación común en las diversas jurisdicciones – la capital y cada una de las provincias -; la segunda sección agrupaba – también según los diferentes territorios – un conjunto de reportes complementarios, en los que se destacan las notas e informes elaborados por los inspectores nacionales, y las notas redactadas por diversos actores pertenecientes al gobierno político y/o escolar provincial: consejeros, ministros, gobernadores, etc.

La elección de este documento como fuente de indagación fue motivada por diversas razones. En primer lugar, se trata de la publicación a través del cual las máximas autoridades escolares de la nación se comunicaban – en forma sintética - la información disponible sobre el proceso de constitución de los incipientes sistemas educativos provinciales, y sobre las prácticas de gobierno escolar que se desarrollaban en cada uno de ellos.

En segundo lugar, la publicación del *Informe* se llevó a cabo sin interrupciones durante los doce años que conforman el período histórico seleccionado por esta investigación; la periodicidad y permanencia del documento a lo largo del tiempo nos permite realizar una indagación diacrónica y sistemática del modo en que una fracción de los actores vinculados al

sistema escolar, enfocaron y conceptualizaron los conflictos y tensiones provocados por el proceso de conformación de los sistemas educativos de la época.

En tercer lugar, en virtud de su amplio y diverso caudal documental, el Informe revela la voz de diversos actores, tanto aquellos vinculados al gobierno nacional – el presidente del consejo, los inspectores – como otros pertenecientes al ámbito de las provincias, portadores de otras voces e intereses no siempre en fácil diálogo con los primeros.

Por todo lo esbozado hasta aquí consideramos que este documento adquiere esencial relevancia para nuestra investigación. Sin embargo, es necesario advertir que cohabitó el espacio de producción de discursos educativos con una multiplicidad de revistas oficiales y no oficiales que constituyen un entramado documental extremadamente vasto, frente al cual la mirada que revela el Informe constituye sólo una de las perspectivas posibles.¹⁷

b) Fuentes primarias

Se trabajó principalmente con dos tipos de fuentes primarias. En el primer caso, se trata de un conjunto de cartas personales dirigidas a Benjamín Zorrilla, redactadas por algunos de los inspectores nacionales que se desempeñaban como representantes del Consejo Nacional de Educación en las provincias. Estas cartas contienen relatos mediante los cuales estos funcionarios narraban, con diversos grados de formalidad, no sólo el estado de la educación común en las respectivas provincias sino también - y es aquí donde reside especialmente su interés - las experiencias vividas en el ejercicio de su rol: la llegada a territorio, el contacto con la documentación (in)existente, las primeras visitas a las escuelas, la relación con los actores locales – el gobernador, el ministro de instrucción pública, los consejeros, etc. – y sus estrategias para lograr que se hicieran efectivas las prerrogativas del Consejo Nacional de Educación o sus propias ideas sobre la organización escolar, no siempre en línea con el Consejo.

Estos escritos se encuentran en el Archivo General de la Nación - archivo intermedio - en forma conjunta con los expedientes del Consejo Nacional de Educación. Casi la totalidad de las cartas halladas fueron redactadas entre los años 1883 y 1886. Es plausible suponer que con posterioridad a esa fecha las cartas fueron adquiriendo un mayor grado de formalización y devinieron en notas e informes de inspección. Esta modificación habría respondido,

¹⁷ En esta dirección, nos interesa destacar el trabajo de Diker (2006), donde se identifica la existencia de 62 publicaciones pedagógicas de circulación periódica no oficiales y 7 oficiales entre 1858 y 1930.

probablemente, a los propios impulsos regulatorios del Consejo Nacional de Educación mediante los que habría de ir delineando, progresivamente y con el correr de los años, la actividad de los inspectores nacionales en el ámbito de las provincias.

Apoya la hipótesis precedente la constatación de los cambios operados en esta vía de comunicación que los inspectores mantenían con el presidente del Consejo Nacional de Educación, Benjamín Zorrilla. Así, puede afirmarse que las primeras misivas se (des)ordenan en virtud de una lógica anómica: cada funcionario determinaba por sí mismo el contenido de la carta, su extensión, la periodicidad de los envíos, etc.; en contrapartida, estos primeros relatos carecen de censura alguna y revelan hasta el más mínimo detalle de los eventuales conflictos que se suscitaban con los actores locales al momento de normalizar el funcionamiento de las escuelas provinciales y de definir la organización de su gobierno. Con el paso del tiempo y a partir de las normativas emanadas desde el CNE, las cartas informales se convirtieron en notas e informes que cada inspector elaboraba con periodicidad anual y en los que, si bien podían encontrarse referencias a situaciones explícitas de conflicto – ya fuera con los actores locales o con el propio Zorrilla – rara vez éstas adquirieron la profundidad y claridad que caracterizaban a las cartas, y que eran presumiblemente alentadas por la privacidad inherente a esa forma de comunicación.

El segundo tipo de fuentes primarias que utilizó la presente investigación fueron, precisamente, los informes anuales redactados por los inspectores nacionales de cada una de las provincias, en los que se presentaba el estado de la instrucción primaria de cada jurisdicción. Es importante destacar que la reflexión acerca de los organismos que ejercían el gobierno de las escuelas y su accionar – objeto privilegiado de nuestro análisis – constituía uno de los ítems que dichos informes debían necesariamente abordar, según las prescripciones del propio Consejo Nacional de Educación.

En otras palabras, las referencias que estos informes contienen respecto del gobierno de las escuelas no son fortuitas sino una exigencia pautada por los decretos que comenzaban, progresivamente, a reglamentaban las funciones de los inspectores nacionales, tratándose por tanto de un aspecto del proceso de escolarización que preocupaba especialmente a Benjamín Zorrilla. De ahí que estos documentos, a pesar de no conservar el carácter explícito y privado que caracterizaba a las primeras cartas personales - a las que llegaron incluso a reemplazar -, sean de vital importancia para nuestro trabajo, en tanto dan cuenta del proceso de adopción de diversos modelos de gobierno escolar por parte de las provincias, de las diferencias que se presentaban respecto de las prácticas vigentes a nivel local y, a la vez, del posicionamiento de los inspectores frente a la problemática que nos ocupa.

Ahora bien, estos informes de inspección - a pesar de su mayor grado de formalización y de su destino inexorable de publicación - solían evidenciar enfrentamientos entre los inspectores y algunos actores pertenecientes a las provincias en cuestión e, inclusive, hasta con el propio Benjamín Zorrilla. Esta constatación nos obliga a relativizar, al menos, la pretensión de concebir una apriorística identidad de propósitos y criterios, sin fisuras ni matices, entre el presidente del Consejo Nacional de Educación y los inspectores que se desempeñaban en las provincias. Es por ello que la formalización progresiva de las cartas y su devenir en informes de inspección - más o menos estructurados - no conllevó necesariamente una merma en el valor documental de estos últimos, siendo de gran utilidad para el presente estudio.

Finalmente cabe señalar que la inclusión de estas fuentes primarias entre los documentos a indagar por nuestra investigación no es producto de una decisión orientada meramente por el precepto metodológico de la triangulación, es decir, como estrategia de validación de las fuentes secundarias oficiales. Por el contrario, su elección surge de la inquietud por develar otras lógicas presentes en el proceso de escolarización de las provincias, sólo visibles en las prácticas e interacciones cotidianas de los actores que intentaban llevar a cabo o resistían, en base a sus propios intereses y a nivel local, las prerrogativas elaboradas por el gobierno nacional. En otros términos, además de las características macro-políticas o normativo-legales del proceso de constitución del gobierno escolar en las provincias, nos interesa conocer las manifestaciones capilares de este proceso, recuperando las prácticas concretas de actores que, si bien no actuaban con absoluta libertad, tampoco reproducían linealmente las determinaciones estructurales.

1.2.1. Algunas preguntas que guiaron la indagación empírica.

En el análisis de cada una de las trece¹⁸ provincias analizadas se hizo hincapié en dos dimensiones principales. La primera de ellas refiere a los aspectos esencialmente normativos. Se realizó un seguimiento de las modificaciones operadas formalmente, analizando las leyes y decretos expedidos en cada caso, e intentando situar estas normas en relación con las

¹⁸ La provincia de Buenos Aires no ha sido incluida en este trabajo por haber sido objeto de una investigación previa de nuestra autoría y por tratarse del territorio que más estudios ha concentrado sobre esta temática. Creemos que adquiere mayor relevancia indagar lo sucedido en el resto de las provincias, sobre las que el campo historiográfico educativo ha reparado en menor medida. El análisis de los estudios sobre gobierno escolar en la historiografía local, incluido el caso bonaerense, se realiza en el capítulo 3 del presente trabajo.

previamente existentes en cada territorio. Para esta indagación adquirió particular relevancia la revisión de las continuas prescripciones que el CNE dirigía a las provincias, ya sea a través de decretos, circulares, u otros documentos elaborados en la capital federal, o mediante la intervención a nivel local de los inspectores nacionales. Nos detendremos puntualmente en ciertas dimensiones de análisis, vinculadas al proceso de administración y gobierno de las escuelas comunes. Para cada provincia se indagó sobre los siguientes tópicos:

a) Actores que ejercían la administración general y facultativa de las escuelas comunes. Según las normas sancionadas esta atribución podía ser privativa de un organismo o compartida por varios actores (el Poder Ejecutivo provincial, la Comisión o Consejo Central/General, la Inspección General, o el Superintendente General de Escuelas); nos interesa a su vez, determinar a quién correspondía el nombramiento de los actores que ejercían estas atribuciones (Poder Ejecutivo, Senado, Cámara de Diputados), si se realizaba a través del acuerdo entre algunos de estos actores o no; cuánto duraban las designaciones, si eran o no renovables, en quienes recaían, qué requisitos debían cumplir, y si se trataba de designaciones honorarias o rentadas.

b) Atribuciones de los administradores generales en relación a la inspección y el personal de las escuelas. En este punto, es nuestro objetivo establecer las facultades del gobierno central de la educación provincial sobre dos aspectos fundamentales: la inspección – técnica y administrativa - , y el cuerpo docente. Nos interesa determinar no sólo qué facultades desarrollaban sino también el grado en que éstas eran o no compartidas con otros actores a nivel local.

c) Actores que ejercían el gobierno local e inmediato de las escuelas. Aquí nos interesa determinar qué actores gobernaban localmente las escuelas (Consejos escolares, comisiones escolares, juntas escolares, jefes políticos, comandantes departamentales, municipalidades, etc.); quién o quiénes los designaba, cuánto duraban en su mandato, y con qué grado de participación vecinal o comunitaria se realizaban las designaciones.

d) Atribuciones de los administradores locales de las escuelas. Puntualmente, se intenta determinar qué facultades o atribuciones tenían estos actores sobre la inspección técnica y administrativa, los nombramientos y remoción de docentes, etc.

Un segundo aspecto sobre el que se detuvo el trabajo empírico fueron las relaciones informales establecidas entre diversos actores, pertenecientes a la administración escolar nacional y provincial, a propósito de la organización del gobierno de las escuelas primarias. Se analizaron así las interacciones y los vínculos entre diversos agentes; entre otros: el presidente del CNE, los consejeros inspectores, los inspectores nacionales y provinciales, los ministros de educación provinciales, los gobernadores, los miembros de las comisiones y consejos locales, etc.

Nuestro interés en este punto es determinar, desde la óptica de los actores vinculados al gobierno nacional y provincial, cómo fue el proceso de constitución del sistema escolar en cada territorio, cuál fue el proceder de los actores locales, y en qué medida el derrotero seguido por cada jurisdicción se acercó o alejó a los lineamientos establecidos por el CNE, determinando el grado de consenso y conflicto entre los actores locales, provinciales y nacionales, en que se desarrolló el proceso de definición de la estructura de gobierno de cada sistema educativo.

Producto de esta indagación empírica se construyó una taxonomía de modelos de gobierno escolar compuesta por tres categorías: a) intervencionista nacional; b) de tendencia centralizadora con enraizamiento local; y c) de tendencia descentralizadora-participativa. Esta clasificación incluye a la totalidad de las provincias analizadas y las distribuye en tres grupos, según el impacto que tuvieron las regulaciones macro-políticas impulsadas por el Consejo Nacional de Educación en la organización escolar de cada territorio. Constituye, por tanto, una propuesta de categorización de las provincias argentinas en virtud de las prácticas de gobierno escolar predominantes durante el período histórico considerado (1882-1894).

1.3. Organización del trabajo.

Resta señalar la estructura de nuestro trabajo. El texto que aquí se presenta está organizado en ocho capítulos: el presente y siete más. A continuación se expone una sinopsis de los contenidos abordados en cada uno de ellos:

El capítulo 2, “Marco Teórico”, tiene el propósito de establecer las principales características de la relación entre Estado y sociedad civil, en el contexto histórico de formación del estado-nación en la Argentina. Este objetivo nos lleva a revisar las complejas y cambiantes relaciones de fuerza que mantuvieron las múltiples formaciones estatales existentes durante la segunda mitad del siglo XIX, incluyendo no sólo al gobierno político de

cada una de las catorce provincias existentes sino también a las numerosas estructuras de poder local - municipios, departamentos, comandancias - con capacidad para construir legitimidad social en su territorio.

En el capítulo 3, “Consideraciones historiográficas y gobierno escolar”, se realizan algunas consideraciones sobre el desarrollo histórico y el estado actual del campo de investigaciones en historia de la educación argentina, en el que se sitúa nuestra producción. En este marco se describen los dos principales modelos de gobierno educativo que se disputaron la hegemonía sobre las prácticas educativo-escolares en la Argentina durante las últimas décadas del siglo XIX: el “modelo sarmientino” y el “modelo triunfante”. Se analizan sus principales características, sus fundamentos teórico-políticos, y la estructura organizacional propuesta por cada uno de ellos para la instrucción primaria.

El capítulo 4, “La creación del Consejo Nacional de Educación: la instrucción primaria provincial como asunto de Estado”, analiza la creación del Consejo Nacional de Educación, los propósitos que la fundamentaron, sus funciones originales y sus ámbitos de incumbencia como organismo de gobierno escolar. Se desarrollan los principales antecedentes institucionales del Consejo, en especial, la Comisión de Escuelas y la Ley Nacional de Subvenciones de 1871 junto a sus posteriores modificaciones. Se presenta también una síntesis de la gestión de los dos primeros presidentes del Consejo: Domingo Faustino Sarmiento, entre 1881 y 1882, y Benjamín Zorrilla, entre 1882 y 1894.

El capítulo relata asimismo la propuesta de gobierno fundacional para las escuelas de la capital federal, elaborada por Sarmiento, especificando las modificaciones que presentó en relación con sus antecedentes; en especial, el modelo de las llamadas reformas “Sotomayor” y el implementado en la provincia de Buenos Aires a partir de la Ley de Educación Común N° 988 del año 1875. También se presenta un análisis de las argumentaciones y las tomas de posición de los Inspectores nacionales que se radicaron en las trece provincias analizadas durante el período 1882-1894, respecto de algunos aspectos considerados clave en el gobierno escolar.

En el capítulo 5, titulado “El Modelo de gobierno escolar Intervencionista Nacional” se analiza la organización del gobierno escolar en las provincias de Jujuy, Santiago del Estero, La Rioja, y Córdoba, durante el período histórico considerado (1881-1894), y describe las particularidades de un modelo de gobierno de las escuelas que, en los límites de este trabajo, hemos denominado “intervencionista nacional”. Este apelativo refiere al fuerte impacto que tuvieron las regulaciones elaboradas por el Consejo Nacional de Educación en la configuración de los sistemas educativos de estas provincias, y a la intervención política y

político-educativa que realizó el gobierno federal sobre estos territorios, cuestión que posibilitó y potenció dicho impacto.

El análisis se organiza en cuatro ejes: a) Leyes educativas y desarrollo escolar con antelación a la fundación del Consejo Nacional de Educación; b) La normalización normativa a partir del año 1881; c) Antes y después de la intervención federal; d) La dimensión local en el gobierno de las escuelas.

En el capítulo 6, “El Modelo de gobierno escolar centralista con enraizamiento local” se describe la organización del gobierno de la educación en Santa Fe, San Juan, San Luis, y Mendoza, durante los años en que Benjamín Zorrilla ocupó la presidencia del Consejo Nacional de Educación (1882-1894). En estas provincias, el proceso de conformación del sistema educativo y de sus cuerpos de gobierno observó una importante tendencia centralizadora durante la década de 1880, que significó una importante disrupción con respecto a las prácticas de participación local y regional instituidas.

El capítulo 7, “El Modelo de gobierno escolar descentralizado-participativo”, describe la organización del gobierno escolar en Tucumán, Catamarca, Corrientes, Entre Ríos, y Salta. En estas provincias las unidades políticas de menor tamaño asumieron un rol destacado en la tarea de impulsar la escolaridad elemental durante el período en que Benjamín Zorrilla ocupó la presidencia del Consejo Nacional de Educación (1882-1894). En cada uno de estos territorios hubo diversos organismos emplazados a nivel municipal, departamental, y distrital, que concentraron importantes atribuciones, tanto técnicas como administrativas, sobre el gobierno de las escuelas comunes.

El análisis se desarrolla alrededor de cuatro tópicos: a) el desarrollo educativo-escolar; b) la estabilidad de las reglas de juego; c) la participación local; y d) las propuestas (des)centralizadoras impulsadas por el Consejo Nacional de Educación a través de los Inspectores Nacionales.

Finalmente, en el capítulo 8, “Los modelos provinciales de gobierno de la educación. Conclusiones preliminares”, se condensan las principales conclusiones e hipótesis presentadas sobre los tres modelos de gobierno educativo analizados: intervencionista nacional; centralista con enraizamiento local; y descentralizado-democrático. Se presentan algunas reflexiones organizadas en cuatro apartados: a) Asincronías entre el proceso de centralización política y la dinámica del campo educativo (autonomía relativa); b) Las contradicciones entre el plano discursivo y las prácticas de intervención de los agentes del CNE; c) Los usos políticos de la subvención nacional y la ausencia de un modelo de gobierno escolar específico; y d) La tradición política como motor de las políticas escolares descentralizadas.

Capítulo 2. Marco Teórico.

Introducción

El propósito de este capítulo es establecer las principales características de la relación entre Estado y sociedad civil, en el contexto histórico de formación del estado-nación en la Argentina. Este objetivo nos lleva a revisar las complejas y cambiantes relaciones de fuerza que mantuvieron las múltiples formaciones estatales existentes durante la segunda mitad del siglo XIX, incluyendo no sólo al gobierno político de cada una de las catorce provincias existentes sino también a las numerosas estructuras de poder local - municipios, departamentos, comandancias - con capacidad para construir legitimidad social en su territorio.¹⁹

Nos interesa indagar en qué medida las particularidades que adoptó la relación entre las estas diversas estructuras estatales y la sociedad civil, se asocian a la difusión de determinados modelos de gobierno en la esfera educativa y, en consecuencia, con la generalización de formas específicas de distribución y ejercicio del poder sobre las prácticas escolares, tanto a nivel del sistema educativo nacional como en cada uno de los sistemas educativos provinciales.

En función de este propósito vamos a abordar tres problemas teóricos. En un primer momento (I), abordaremos el proceso de conformación de los estados nacionales iberoamericanos desde una perspectiva que recupera su especificidad en virtud de la herencia colonial compartida. Estos estudios contribuyen a determinar las particularidades del proceso de constitución de los estados nacionales latinoamericanos postcoloniales como estructuras subordinadas a la lógica del desarrollo de un patrón de poder mundial hegemonizado por los países europeos y, en general, a identificar ciertos trazos comunes de su devenir económico, político, y cultural. Prestaremos particular atención a los estudios que abordan las relaciones entre el régimen de propiedad de la tierra y las formas de desarrollo social y económico predominantes en la región.

¹⁹ Los diversos trabajos publicados en la obra coordinada por Bragoni y Miguez (2010), evidencian la pluralidad y diversidad de formas de organización local conformas legítimas de ejercicio de autoridad y con capacidad para subvertir o poner en cuestión el poder de los gobiernos provinciales.

En un segundo momento (II), nos detendremos a considerar el aporte de algunos trabajos que, emplazados en el campo de la historiografía local, dan cuenta de las particularidades de la relación entre el incipiente estado central, los estados provinciales, las diversas formas de poder local existentes, y las organizaciones de la sociedad civil, en el contexto histórico de consolidación del estado nacional argentino. Nos preocupa, en especial, identificar las claves del proceso de conformación del Estado oligárquico que se consolidó en nuestro país hacia 1880. Para ello nos detendremos a considerar el proceso de fragmentación política que siguió a la declaración de la Independencia, y la ulterior recomposición de fuerzas centralizadoras.

2.1. La conformación de los estados nacionales iberoamericanos. Régimen de propiedad de la tierra y formas de desarrollo social y económico predominantes en la región.

Las características del proceso de conformación estatal en las formaciones sociales post-coloniales Iberoamericanas, son esencialmente diferentes a las que presentó la formación de los estados nacionales en Europa durante los siglos XVIII y XIX. Esto no significa que la experiencia europea transite por caminos paralelos; por el contrario, las particularidades que asumieron los estados nacionales independientes en América Latina sólo pueden ser entendidas en relación a la experiencia de dominación imperial por parte de las potencias europeas, hecho que condicionó estructuralmente la configuración de los nuevos estados y su modalidad subordinada de incorporación al orden mundial capitalista en conformación.

Dicho en otros términos, la herencia de la dominación española condicionó la forma política que adoptaron los pueblos recientemente independizados, aunque también y esencialmente, la adopción de determinados modelos de desarrollo social y económico. Si bien se registró durante la primera mitad del siglo XIX una progresiva diferenciación de los pueblos liberados en unidades políticas autónomas – proceso que implicó la construcción paulatina de nuevas identidades nacionales a partir de la desintegración simultánea del mancomunado sentimiento anti-hispanista - no se instituyeron, sin embargo, importantes discontinuidades en cuanto al tipo de explotación económica imperante en la región. De hecho, hasta bien avanzado el siglo XX la mayoría de estos estados nacionales desarrollaron

una economía agrícola-dependiente, funcionando como colonias de la industria y las finanzas europeas y norteamericanas.²⁰

En esta dirección, diversos estudios vinculan el retardamiento del desarrollo capitalista en América Latina, precisamente a la subsistencia de formas premodernas de organización económica. Al respecto, Mariátegui señala que la conquista española uniformó la fisonomía étnica, política y moral de la América hispana, imponiendo no sólo su religión, sino fundamentalmente su feudalidad.²¹ El régimen de propiedad de la tierra adoptado en la región habría determinado en gran medida el sistema político y administrativo adoptado por las naciones postcoloniales; de ahí que el desarrollo de instituciones democráticas y liberales se tornara dificultoso, teniendo en cuenta que operó sobre la base de las economías semi-feudales más acordes a la configuración de regímenes políticos monárquicos u oligárquicos.

En su análisis de la cuestión de la tierra en el Perú durante la colonización, este autor identifica fuertes vínculos entre ciertas características de la dominación colonial ibérica y el proceso de conformación de una economía que matizó elementos feudales con esclavistas, en la que primó una organización latifundista de la propiedad rural. Advierte que el régimen colonial sustituyó una gran parte de las comunidades agrarias indígenas por latifundios de propiedad individual; con el transcurso del tiempo, estos grandes dominios no sólo no se dividieron sino que tendieron a concentrarse en pocas manos, en virtud de las “innumerables trabas y gravámenes a las que estaba sometida la propiedad inmueble”, tales como “los mayorazgos, las capellanías, los patronatos, etc.”.²²

El tipo específico de actividad económica que impulsó la colonización latina es, para Mariátegui, otro aspecto a considerar en el análisis de los factores que explican la adopción de un régimen latifundista de propiedad rural con aristas feudales. En palabras del autor:

(...) el colonizador español, que en vez de establecerse en los campos se estableció en las minas, tenía la psicología del buscador de oro. No era, por consiguiente, un creador de riquezas. Una economía, una sociedad, son la obra de los que vivifican la tierra y la colonizan, no de los que precariamente extraen los tesoros de su subsuelo (...).²³

También Cueva nos advierte sobre la estrecha relación entre la lógica latifundista de distribución de la propiedad de la tierra predominante en América Latina, y las particularidades que asumió en la región el desarrollo del capitalismo. En su análisis

²⁰Mariátegui, 1990.

²¹Mariátegui, 1995.

²²Mariátegui, 1995:50.

²³Mariátegui, 1995:48.

denomina “vía oligárquica” - o “vía reaccionaria” - a la forma que adoptó el incipiente capitalismo latinoamericano, y que habría de condicionar el modo en que los países post-coloniales se insertaron en la economía mundial.

La “vía oligárquica” de transición al capitalismo conlleva, para este autor, la adopción de una modalidad de desarrollo económico que “lejos de abolir al latifundio lo conserva como eje de toda evolución”, y que mantiene por ello elementos propios de las relaciones sociales de producción precapitalistas.²⁴ Como señala Cueva, la particularidad de esta forma de desarrollo radica en que no efectúa un trastorno completo del modo de producción – transformación radical de las relaciones hombre – naturaleza - asentando su evolución en la sobreexplotación de los productos directos; si bien esto no conduciría a un estancamiento total de las fuerzas productivas, sí sería una de las causas de su lento desarrollo.²⁵

Similar análisis realiza Carmagnani, quien advierte que la reactivación y desarrollo económico que experimentó la región entre 1850 y 1880, basado en el aumento de las exportaciones de los sectores agrícola-ganadero y minero, no fue producto de una modernización productiva sino de la reorganización de los factores productivos existente.²⁶ Según este autor, las clases oligárquicas dominantes emprendieron la inserción de las economías latinoamericanas en el mercado internacional realizando ajustes parciales de la estructura productiva vigente y no su transformación radical, hecho que permitió la continuidad de su control oligárquico.²⁷ Según este autor, esta renovación económica se habría sustentado en dos factores principales: el desarrollo de una actitud coercitiva frente a la mano de obra rural – con un consecuente aumento de la plusvalía – y la ampliación de las tierras explotables, proceso que reabsorbió en el latifundio las formas previas de colonización.²⁸

Por su parte, Halperin Donghi nos recuerda que la creciente hegemonía del latifundio y de la hacienda como bases del modelo productivo oligárquico agro-exportador que se configura en la región durante la segunda mitad del siglo XIX, deben ser considerados a la luz de las importantes transformaciones que experimentó el sector agrario tras la catástrofe demográfica del siglo XVII, y la consecuente disminución de la mano de obra disponible. Se destacan dos efectos principales de dicha transformación: el aumento de la ganadería ovina con relación a la agricultura, y el reemplazo parcial de la comunidad agraria indígena - de la que

²⁴Cueva, 1999.

²⁵Cueva, 1999.

²⁶Carmagnani, 2002:20-27

²⁷Carmagnani, 2002:34

²⁸Carmagnani, 2002:22-27

el español se limitaba a extraer una renta señorial en frutos y trabajo - por la hacienda, unidad de explotación dirigida por españoles.²⁹

En suma, la adopción de una vía “oligárquica” de transición al capitalismo habría tenido consecuencias decisivas para los países latinoamericanos en conformación, provocando un gran desequilibrio entre las diferentes ramas de la producción, cuyo rasgo más saliente sería la hipertrofia del sector primario-agroexportador. Esto derivó en una creciente subordinación a los intereses de las economías productoras de bienes de capital, en virtud del progresivo deterioro de los términos del intercambio entre bienes primarios y manufacturas.

Ahora bien, el carácter “reaccionario” de la vía seguida por el capitalismo en América Latina no se expresaría únicamente en las trabas impuestas al desarrollo de las fuerzas productivas, sino también en sus efectos sobre la estructura social. Siguiendo a Cueva, se constata en estos países una importante rémora en el proceso de conformación de las clases sociales en términos modernos, tanto en el caso del proletariado como de la burguesía. Habría aquí una importante particularidad de los estados nacionales post.-coloniales - “periféricos” - latinoamericanos: en el capitalismo de los países “centrales” los ingresos dominantes estaban constituidos por los beneficios del capital; en América Latina, en cambio, por la renta de la tierra. De allí que en las economías agrarias de la región - que comenzaban a insertarse en el mercado internacional - las rentas de los propietarios terratenientes no fueran destinadas a la inversión en capital sino a ser “gastadas” en la adquisición de manufacturas de importación.³⁰

Una vez consolidado el proceso de separación de la metrópoli ibérica hacia mediados del siglo XIX, y en continuidad con el régimen de propiedad y el modelo de acumulación adoptados - este último basado en la sobreexplotación del sector primario-, las nuevas organizaciones políticas estatales-nacionales latinoamericanas adoptaron regímenes oligárquicos. Carmagnani define al período 1850-1880 como la fase inicial de la hegemonía oligárquica, es decir, el momento a partir del cual esta clase adquiere la conciencia y capacidad para asumirse como dominante y hegemónica.³¹

Sin embargo, la configuración de esta nueva instancia de dominación se realizó sobre contradicciones estructurales que presagiaban la suerte política de los grupos oligárquicos y su desmoronamiento hacia 1930. Al respecto Carmagnani define al proyecto histórico de la oligarquía como una ilusión, un “sistema artificial y artificioso” que suponía:

²⁹HalperinDonghi, 2005:21

³⁰Cueva, 1999.

³¹Carmagnani, 2002:20-21

(...) el establecimiento de un orden económico, social y político que fuera otro pero que, al mismo tiempo, no alterase en exceso ningún mecanismo fundamental del ya existente.

La discontinuidad señalada y el predominio de elementos tradicionales impidieron que el crecimiento económico del período 1850-1880 se tradujera en la aparición de nuevas relaciones de producción, y por ende, de un orden social distinto; sobre todo, porque el excedente producido acabó en manos de los sectores oligárquicos. De allí que las estructuras sociales de este período histórico en las que se observa una profundización de la polarización social y el inicio de un proceso irreversible de empobrecimiento de los sectores populares, puedan ser calificadas como feudales.³²

La conformación de oligarquías terratenientes como clases dominantes en América Latina – y no de burguesías urbanas como en los países capitalistas europeos –, tuvo importantes repercusiones sociales; entre ellas, la adopción de un modelo de relaciones sociales basado en el binomio patrón-cliente. En términos de Carmagnani:

El mecanismo clientelar (...) es el que permite el dominio incontestado de la oligarquía, tanto en el campo como en la ciudad. Se ha sostenido que la hacienda representa la célula de la vida social en su conjunto; al examinarla, se encuentran en ella los elementos que caracterizan al mecanismo clientelar.³³

2.1.1. El contra-ejemplo norteamericano

Nos interesa puntualizar un último aspecto de la relación entre los regímenes de propiedad de la tierra y las formas de organización social y económica que propiciarían. Es frecuente hallar en la literatura especializada constantes referencias al contraejemplo que significó para la región, el proceso de colonización y formación del estado nacional en los Estados Unidos. Así, algunos de los autores consultados hallan sustantivas diferencias al comparar los procesos de colonización sajona e ibérica, entre las que destacan, precisamente, sus prácticas diferenciadas de distribución de la propiedad agraria. Este sería uno de los factores que explicarían el progresivo distanciamiento de los Estados Unidos con respecto al modelo de organización económica y política adoptado por los estados del cono sur, entre ellos, la Argentina.

³²Carmagnani, 2002:53-55

³³Carmagnani, 2002:58

Para Mariátegui, la oposición entre las prácticas de colonización de los sajones en el norte de América y de los ibéricos en el sur del continente es particularmente notoria en lo que respecta al régimen de propiedad de la tierra, con importantes consecuencias para la organización social y política de los respectivos países. Según este autor, los colonizadores del norte habrían desarrollado un sistema de propiedad en la que cada colono ocupó sólo la extensión de tierra que podía cultivar – política basada en el principio de apropiación de las tierras no productivas desarrollado por John Locke –; no permitiendo que los territorios expropiados a los indios fueran acumulados en las manos de los generales victoriosos, bajo la “práctica rioplatense” del “hasta donde alcanzara la vista”.³⁴ La preeminencia del cultivo por sobre la enmienda que resultó de este “justiciero régimen social” explicaría, según Mariátegui, por qué se desarrolló en los Estados Unidos una verdadera democracia (o “aristocracia de la aptitud”) en lugar de una aristocracia agrícola.³⁵

Por su parte, Quijano señala que en virtud del exterminio colonialista de la población india, la fundación de los Estados Unidos como país independiente se realizó bajo una “abrumadora mayoría” de población blanca. El nuevo Estado-nación que se configuró era “genuinamente representativo de la mayoría de la población”. La conquista de los territorios indios se tradujo así en la abundancia de la oferta de tierras, hecho que posibilitó una distribución democrática de este recurso. El régimen de distribución de la propiedad agraria adoptado fundó para la población blanca “una participación notablemente democrática en el control de la generación y la gestión de la autoridad pública”.³⁶

Por el contrario, en la América española las revoluciones independentistas no fueron experiencias que permitieron una descolonización efectiva de las relaciones sociales imperantes durante el período colonial; no tuvieron un perfil agrarista y no atacaron, por ello, al régimen de propiedad latifundista. La explicación de este fenómeno radicaría, entre otros factores, en la ausencia de un conflicto entre la aristocracia terrateniente y la naciente burguesía comercial – e industrial –; esta última, en virtud de su estado larvario habría sido hegemonizada o subordinada por la primera. Según Mariátegui el programa revolucionario de las colonias americanas no representaba más que las reivindicaciones del sector terrateniente, quien limitó la insurrección a un movimiento de emancipación de la corona española.³⁷

También Bamberger, en su análisis sobre el caso brasileño llega a conclusiones similares, afirmando que la exclusión de la naciente burguesía industrial respecto del ejercicio

³⁴Mariátegui, 1995:47.

³⁵Ídem.

³⁶Quijano, 2000.

³⁷Mariátegui, 1995:53.

del poder estatal constituyó uno de los rasgos característicos de los inicios del desarrollo del capitalismo dependiente en América Latina.³⁸ De igual modo en otros trabajos, como el que ya hemos citado de Cueva, se destaca la conformación retardataria de “una burguesía con características modernas” como un dato característico del proceso de conformación de los estados americanos post-coloniales; esta clase habría nacido en estas latitudes, indiferenciada y entrelazada con la aristocracia terrateniente.³⁹

2.2. La historiografía local y la relación entre Estado y Sociedad civil en el contexto de organización del estado nacional argentino.

Para abordar el proceso de conformación de los estados nacionales en Iberoamérica y, en particular, en el caso argentino, es necesario tener en cuenta que la ruptura con el poder imperial, registrada durante las primeras décadas del siglo XIX, no generó en la América española la inmediata configuración de unidades políticas de alcance nacional, es decir, de modernos Estados nacionales. La separación de la metrópoli inició, por el contrario, un movimiento de fuerzas centrífugas que se tradujo – siguiendo las particularidades de cada región americana - en procesos de fragmentación política y de atomización de los antiguos centros de poder coloniales.⁴⁰

En el caso de las provincias del ex-Virreinato del Río de la Plata, habrían de transcurrir unos extensos setenta años entre la Revolución de Mayo y la configuración de un estado nacional - más o menos institucionalizado - bajo la presidencia de Julio A. Roca. Con frecuencia, nos recuerda Chiaramonte, los historiadores suelen interpretar erróneamente el período que corre “entre el desplome de los imperios ibéricos y la formación de los Estados Nacionales”, suponiendo que la nación es el fundamento del proceso de independencia en lugar de su resultado.⁴¹ De ahí que los enfrentamientos políticos que se registraron en estos años hayan sido explicados, equivocadamente, en términos de tropiezos inherentes a una larga travesía cuyo sentido teleológico – la formación del estado nacional argentino – podía sin embargo advertirse. Por el contrario, Chiaramonte sostiene que no existían por entonces naciones iberoamericanas, y mucho menos nacionalidades:

³⁸Bambirra, 1990.

³⁹Cueva, 1999.

⁴⁰Oszlak, 1997:23

⁴¹Chiaramonte, 2004:20

(...) mal pueden enunciarse predicados de índole estatal nacional para una geografía de unidades políticas independientes y soberanas, frecuentemente de las dimensiones de una ciudad y su entorno rural (...).⁴²

En esta misma dirección, Bragoni y Miguez (2010) nos advierten sobre la linealidad con que la historiografía dominante ha abordado el proceso de conformación del sistema político nacional hacia fines del siglo XIX, “preocupada por retrotraer al momento de la disolución del vínculo colonial la existencia de la nación y darle continuidad histórica en el presente”.⁴³ Por el contrario, señalan los autores, la literatura sobre la naturaleza de los estados provinciales en la primera mitad del siglo XIX demuestra “cómo la concentración de atributos soberanos en ellos hacía del estado central más una hipótesis que una realidad”.⁴⁴

Habida cuenta de la complejidad que encierra el proceso de conformación del Estado nacional en Argentina, y de las relaciones que en este contexto se establecieron entre las distintas estructuras estatales existentes y la sociedad civil, creemos necesario ensayar primeramente una aproximación preliminar a ambos conceptos, a fin de poder determinar los límites – si bien difusos – de aquello a lo que nos estaremos refiriendo en cada caso.

Según el análisis de Bobbio, aproximarse a la expresión “sociedad civil” nos enfrenta a una primera constatación: se trata de un concepto que suele definirse como parte de una dicotomía sociedad civil/Estado. Esto quiere decir que no se podría precisar su significado ni delimitar su alcance sino haciendo lo propio, simultáneamente, con el término “Estado”.⁴⁵ Definida en términos negativos,

(...) se entiende por `sociedad civil` la esfera de relaciones sociales que no está regulada por el Estado, entendido restrictivamente, y casi siempre polémicamente, como el conjunto de los aparatos que en un sistema social organizado ejercen el poder coactivo.⁴⁶

De este modo, la sociedad civil haría referencia a una esfera de relaciones sociales *per se* diferentes a las relaciones políticas; constituiría un espacio de interacción no regulado por el Estado o, si se quiere, todo aquello que sobra una vez delimitado el ámbito en que se ejerce el poder estatal. Comprendería las diversas formas de asociación que los individuos articulan con el propósito de satisfacer intereses diversos y sobre las cuales el Estado se sobrepondría

⁴²Ídem, pág. 20

⁴³Bragoni, Miguez, Op. Cit, pág. 10

⁴⁴Bragoni, Miguez, Op. Cit, pág. 10

⁴⁵ Bobbio, 2001:37

⁴⁶Ídem, pág. 37

con fines regulatorios, aunque sin obstruir su desarrollo ni obstaculizar su continua renovación.⁴⁷

Una definición positiva del término sociedad civil la describiría como el lugar en el que surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, ideológicos, y religiosos; en definitiva, se trata de conflictos entre clases sociales, grupos, movimientos, asociaciones, y organizaciones, que deben ser resueltos por las instituciones estatales, ya sea a través de su mediación, prevención, o represión.⁴⁸

El concepto de sociedad civil reconoce, asimismo, diversas fuentes teóricas. Para Portantiero, es Hegel quien funda la distinción moderna entre el Estado y la sociedad civil, siendo sus aportes reconocibles en la elaboración que Gramsci realizó posteriormente de este concepto.⁴⁹ Ippolito-O`Donnell, por su parte, relaciona los orígenes del concepto con el trabajo de Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, en el que se subrayan las potencialidades democratizadoras de las organizaciones de la sociedad civil en el marco de la experiencia norteamericana.⁵⁰

En los límites de este trabajo optamos por la definición propuesta por Portantiero, quien la describe como aquella

(...) esfera organizada de la vida social en la que actores colectivos expresan, dentro de un marco legal, intereses y valores, y efectúan demandas al Estado, definidas estas como fines públicos.⁵¹

Esta definición contiene al menos dos aspectos esenciales. Por un lado, al limitarse a considerar los colectivos organizados que “no aspiran a ocupar el poder del Estado sino a obtener cambios en su desempeño (...) para obtener decisiones que los beneficien”,⁵² se ajusta más al momento histórico considerado en el que, bajo la órbita de la República conservadora, la gran mayoría de los sectores sociales no tenía acceso a las formas partidarias y representativas de participación política; organizaciones de este tipo habrían sido entonces una forma viable de asociación para estos sectores sociales. Por otro lado, al no incluir otros actores sociales como las familias o las empresas, esta definición enfatiza el rol mediador que estos colectivos ejercerían entre los individuos y el Estado, sentido que impregna la

⁴⁷Ídem, pág. 39

⁴⁸Ídem, pág. 40

⁴⁹Portantiero, 1999:148

⁵⁰Ippolito-O`Donnell, 2010

⁵¹Portantiero, 1999:148

⁵²Ídem, pág. 148

mencionada obra de Tocqueville, (*La Democracia en América*), y que juzgamos de central relevancia para el análisis de los modelos de gobierno escolar que aquí se propone; fundamentalmente, en el caso del llamado “modelo sarmientino”.

Como señala Ippolito-O`Donnell, los escritos de este pensador inglés del siglo XIX constituyen un aporte fundacional sobre la interrelación entre la democracia política y el rol de las asociaciones civiles. Tocqueville habría sido el primer pensador en sugerir que el diseño institucional de la democracia liberal – la división de poderes – era insuficiente para proteger a los ciudadanos contra potenciales poderes tiránicos del Estado. De allí su creencia en que la viabilidad de los regímenes democráticos estaba condicionada a la existencia de asociaciones intermedias – la sociedad civil – que actuaran como mediadoras entre los individuos y el Estado.⁵³ Trataremos esta cuestión más adelante, cuando analicemos la influencia que tuvieron estos desarrollos teóricos en el pensamiento político-pedagógico de Domingo Faustino Sarmiento, y en el diseño institucional del modelo de gobierno escolar que buscó hegemonizar las prácticas educativas durante las décadas previas al proyecto roquista.

Con respecto al concepto de Estado, habíamos señalado una definición inicial propuesta por Bobbio, donde se lo restringía al “conjunto de aparatos que en un sistema social organizado ejercen el poder coactivo”. Ahora bien, en nuestro caso, ensayar una delimitación del término Estado reviste una dificultad conceptual adicional, en tanto se trata de articular una definición que refleje la realidad de formaciones sociales – el Estado Nacional argentino, los Estados provinciales - cuyos elementos se están configurando en ese preciso momento histórico.

Al respecto, cobra particular relevancia el análisis de Oszlak, quien sugiere que las categorías analíticas utilizadas en las ciencias sociales para designar los elementos de una sociedad compleja, suelen dar por supuesto que éstos se hallan plenamente conformados; esto tornaría especialmente dificultoso el análisis histórico de aquellas formaciones sociales cuyos componentes se hallan, precisamente, en proceso de construcción. En palabras del autor,

Cómo proceder cuando nuestro tema de estudio es el proceso a través del cual alguno de estos componentes fue adquiriendo los atributos con que los definimos ex-post? (...) No se trata de preguntarse tan sólo cuando una nación o estado se convierte en tal sino además qué otra cosa va siendo a lo largo de su proceso constitutivo (...).⁵⁴

⁵³Ippolito-O`Donnell, 2010.

⁵⁴Oszlak, 1997:16

Siguiendo el análisis del autor, la conformación de un estado nacional supondría, simultáneamente, la configuración de una instancia política que articule la dominación en una sociedad y su materialización en un conjunto de instituciones que hagan posible el ejercicio de dicha dominación.⁵⁵ La existencia de un estado nacional se verificaría así en la adquisición progresiva, por parte de una formación social, de un conjunto de atributos que definen la *estabilidad*, es decir, la condición de ser un Estado.⁵⁶ Las propiedades que confieren a un sistema de dominación la condición de estado (nacional) serían:

1) capacidad de externalizar su poder, obteniendo reconocimiento como unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales; 2) capacidad de institucionalizar su autoridad, imponiendo una estructura de relaciones de poder que garantice su monopolio sobre los medios organizados de coerción; 3) capacidad de diferenciar su control, a través de la creación de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas con reconocida legitimidad para extraer establemente recursos de la sociedad civil (...); y 4) capacidad de internalizar una identidad colectiva, mediante la emisión de símbolos que refuercen sentimientos de pertenencia y solidaridad social (...).⁵⁷

Ahora bien, una revisión de los estudios disponibles sobre la formación del Estado nos permite recuperar otras miradas, en las que se acentúa el carácter relacional del Estado y “las dimensiones prácticas y procesual de su evolución dinámica o formación”.⁵⁸ En esta dirección, Gilbert y Nugent nos proponen conceptualizar la formación del estado como un proceso o revolución cultural “con consecuencias manifiestas” para el mundo material en el que se producen e intercambian los bienes. Su trabajo nos invita a apartarnos de las definiciones instrumentalistas o reificadas del Estado donde éste es conceptualizado como una “cosa” u objeto material (y por tanto capaz de ser señalado, golpeado, o destruido), para analizarlo en términos de relaciones sociales de poder.⁵⁹

Estos autores indagan las interrelaciones entre las culturas populares y dominantes en la lucha cotidiana por el poder, en el marco de los procesos cotidianos de conformación estatal, afirmando que esta construcción se lleva a cabo mediante complejas relaciones de hegemonía entre el estado y “sus” subordinados, y no a través de un movimiento “descendente” de imposición cultural y material. En este proceso formativo – cuya esencia es la fragilidad - adquiere particular relevancia la manera en que los individuos elaboran su experiencia a partir de ciertas actividades estatales: formas, rutinas y rituales mediante las que

⁵⁵ Idem, pág. 16

⁵⁶ Idem, pág. 16

⁵⁷ Idem, pág. 17

⁵⁸ Joseph, Nugent, 2002:48

⁵⁹ Joseph, Nugent, 2002:47-48

se construyen y regulan las identidades sociales como resultado de la tensión entre culturas populares y dominantes.⁶⁰

En los límites de este trabajo optaremos por la definición de Estado proveniente de la tradición marxista que proponen Bragoni y Miguez:

El surgimiento del Estado está directamente asociado a la división social del trabajo, el surgimiento de una clase “ociosa” que establece una dominación material e ideológica sobre el conjunto social, se especializa en la producción de ideología y del control social, y que vive gracias a su capacidad para extraer “excedentes” mediante algún sistema tributario (...) Para asegurar su dominación (su lugar de preferencia) este sector debe tener control - se suele decir “monopolio” – de los medios de coerción, lo que también requiere bases organizacionales e ideológicas para hacer efectivo su dominio o hegemonía⁶¹

Como bien señalan los autores, la utilidad de esta definición radica en su eficacia para distinguir “algunos de los rasgos característicos de las comunidades políticas que poseen estructuras estatales”.⁶² Esto resulta particularmente pertinente si tenemos en cuenta que analizamos un período histórico caracterizado precisamente por la conformación simultánea de diferentes estructuras estatales, de dimensión y complejidad variable.

Habiendo precisado hasta aquí, al menos brevemente, los límites conceptuales del Estado y de la sociedad civil, resta abordar el problema de la relación que se establece entre ambos en el proceso de constitución social. Es frecuente hallar en la literatura específica, al menos en forma esbozada, la idea de que ambas esferas se imbrican mutuamente, produciéndose determinaciones e influencias en ambas direcciones. Sin embargo, en otros estudios suele soslayarse la reciprocidad de sus vínculos, aproximándose a explicaciones teóricas donde uno de estos componentes presenta cierta hipertrofia respecto del otro.⁶³

Entre las propuestas que han intentado superar las interpretaciones maniqueas y excesivamente parciales sobre el Estado y la sociedad civil se destaca la concepción gramsciana de Estado ampliado.⁶⁴ Gramsci concibe a cada sistema de dominación históricamente situado – al que denomina bloque histórico –, como una totalidad armónica donde pueden reconocerse dos esferas orgánicamente ligadas: la sociedad civil y la sociedad

⁶⁰ Joseph, Nugent, 2002:49

⁶¹ Bragoni, Miguez, Op Cit. Pág. 12

⁶² Bragoni, Miguez, OpCit, Pág.12

⁶³ Véase el trabajo de Bobbio al que ya nos hemos referido.

⁶⁴ Cabe señalar que el análisis de Gramsci, superador en diversos sentidos, contiene para nuestro análisis algunas limitaciones, en tanto constituye una elaboración teórica cuyo referente empírico serían algunos países europeos del período de entre guerras, cuyas particularidades no son las de los países latinoamericanos post-coloniales.

política. La sociedad civil, que para Gramsci comprende principalmente el terreno de la ideología – concebida en términos de concepciones sobre el mundo elaboradas por las diversas clases sociales -, constituye una esfera esencialmente constitutiva de la dominación, y no un mero reflejo ideológico – entendido como imagen distorsionada o invertida de la realidad - de la dominación material.⁶⁵ La concepción ampliada del Estado, elaborada originalmente en los escritos de cárcel gramscianos, permite entender que el estado es a la vez aparato institucional y relación social,⁶⁶ y nos obliga a considerar que las relaciones sociales – esencialmente conflictivas, en el seno de las sociedades capitalistas – son una parte constitutiva de la dominación, reemplazando la concepción del estado como un mero aparato institucional - más o menos “autónomo” –, situado en forma “exterior” a la sociedad, y cuya administración sería, en el mejor de los casos, motivo de disputa entre las clases y fracciones de clases sociales.

Por otra parte, Bragoni y Miguez nos advierten sobre los inconvenientes que presentan aquellos análisis que soslayan las formas institucionales previas a la formación de un Estado Nacional, llegando a suponer que la edificación de esta forma de organización política se realiza básicamente a partir de la sociedad civil y pasando por alto el hecho de que su construcción se realiza sobre otras formas de autoridad y gobierno preexistentes.⁶⁷

Con respecto al proceso de constitución del Estado nacional en Argentina durante la segunda mitad del siglo XIX, y si bien asumimos la existencia de una relación dialéctica entre Estado y sociedad civil - de constitución y conformación recíproca -, es dable preguntarse quién creó a quién, o al menos cuál fue el polo dominante de esta ecuación. Una rápida mirada a la literatura especializada parecería inclinar la balanza del lado del Estado; en términos de Cavarozzi, podríamos decir entonces que la constitución del estado nacional en Argentina operó bajo una matriz socio-política estado-céntrica.⁶⁸

En esta misma dirección, Ansaldi y Moreno señalan que:

(...) hay situaciones históricas en las que el Estado es creación de la sociedad, o como se dice otras veces, de la nación; hay otras, en cambio, en las que la sociedad y/o la nación resultan creación del Estado. En América Latina, Argentina incluida, pareciera primar la segunda situación: Hegel tiene razón no Rousseau.⁶⁹

⁶⁵Portelli, 1973.

⁶⁶Oszlak, 1997:16

⁶⁷Bragoni, Miguez, Op Cit. Pág 13

⁶⁸Cavarozzi, 1996.

⁶⁹Ansaldi, Moreno, 1996:11

También Bragoni y Miguez presentan una visión del proceso donde podemos advertir un predominio de la(s) instancia(s) estatal(es), alejándose así de la propuesta de Oszlak:

(...) cuando la Constitución de 1853 vio la luz, consistía en un programa para reunir en un solo y nuevo Estado-nación al menos catorce estructuras de dominación social diferentes. Por consiguiente, y en contraste con el modelo propuesto por Oszlak, no se trataría de la emergencia de un nuevo actor - el Estado nacional- que se va imponiendo sobre la sociedad civil, sino de una nueva forma de organización central que se creó a partir de la convergencia de al menos otras catorce formas que lo precedieron.

En definitiva, esta primera aproximación teórica al caso argentino plantea numerosos interrogantes. ¿Cuál fue el lugar de la sociedad civil – y cómo y por quienes se constituía - en el proceso de conformación de la sociedad argentina, y en qué medida logró imponer sus demandas ante un estado nacional con tendencias centrípetas? O en otros términos, la conformación del Estado en el caso argentino ¿es un proceso de diálogo entre organizaciones de la sociedad civil, o más bien el resultado de continuas negociaciones y conflictos entre formaciones estatales de variada naturaleza (nacionales, provinciales, departamentales/municipales)? Y finalmente, ¿en qué medida una sociedad civil cuyos integrantes adolecían parcial o totalmente de derechos políticos – como el de sufragio y la representación política – pudo constituirse en actor político, ya fuera a través de su modo de acción específico o en interrelación con asociaciones político-partidarias? Intentaremos esbozar, en lo que sigue, una respuesta tentativa para algunos de estos interrogantes.

2.2.1. La fragmentación: Nación no, provincias sí

Habíamos arribado a la tesis, compartida por diversos analistas, según la cual en el caso argentino fue el Estado quien impulsó la creación de la sociedad civil o sociedad nacional. También señalamos que esta situación no es excepcional, sino que constituye una particularidad del proceso de conformación de las unidades políticas post-independientes en la América española.

Entre los diversos factores que explican la predominancia del Estado en los países de la Región, hay uno que sería tempranamente destacado por Simón Bolívar en su “Carta de Jamaica”, texto escrito desde la coyuntura misma del proceso independentista. Bolívar señalaba allí que la razón que impedía a las antiguas naciones americanas restablecerse tras la caída del imperio ibérico era, sencillamente, su inexistencia. No había en la América del siglo

XIX naciones preexistentes a las que los pueblos recientemente independizados pudieran retrotraerse.⁷⁰ Esta cuestión instituía una diferencia sustantiva con el proceso de construcción de los estados nacionales en Europa, y sería uno de los elementos clave para entender la posterior preeminencia del Estado en las formaciones sociales latinoamericanas.

En esta dirección, Giovine advierte que la caída del régimen colonial llevó a las regiones independizadas a unirse en un fuerte sentimiento anti-hispanista, cuya intensidad se iría debilitando a medida que se frustraba la posibilidad de conformar una única nación americana. En nuestro territorio, iban a coexistir durante las primeras décadas del siglo XIX diversos referentes identitarios que pugnaban por constituirse en la base de una nacionalidad futura; estos eran: el anti-hispanismo, las identidades provinciales, y la identidad rioplatense. Sería esta última la que daría lugar, finalmente, a la nacionalidad argentina.⁷¹

Ahora bien, sabemos que en los territorios americanos liberados la ruptura con el poder colonial no conllevó un proceso de democratización de las relaciones sociales – ni al reemplazo del Estado colonial por Estados Nacionales –, sino que produjo la eclosión de múltiples poderes locales soberanos.⁷² Pueden reconocerse diversos factores que explican este proceso. Por un lado, la mayor parte de los movimientos emancipadores tuvieron un carácter municipal, limitándose a la localidad de residencia de las autoridades coloniales. Por otro lado, la independencia pareciera haber reforzado la tendencia hacia la autonomización de las regiones; en el caso argentino, esta propensión se hizo particularmente notoria durante la década de 1820, en la que se observó una progresiva reducción de los territorios que reclamaban soberanía, desde las gobernaciones hacia unidades políticas más pequeñas como las provincias.⁷³

En esta dirección, Chiaramonte afirma que la independencia sobrevino en la América española cuando el grado de maduración de los principales sectores sociales de las ex-colonias se hallaba aún muy lejos de poder trascender los particularismos locales o regionales.⁷⁴ En el caso de las Provincias Unidas del Río de La Plata – que se constituirían con el tiempo en el estado nacional argentino – la independencia produjo un nuevo escenario caracterizado por el derrumbe de las autoridades coloniales – Virrey, audiencias, e intendencias –, el deterioro progresivo del cabildo como institución de gobierno, y la caída del

⁷⁰Bolívar, 1985:62

⁷¹Giovine, 2001

⁷²Oszlak, 1997:37; Bragoni, Miguez, 2010

⁷³Ídem, pág. 23.

⁷⁴Chiaramonte, 1996:161

poder que había detentado hasta entonces la Iglesia Católica.⁷⁵ En este marco, tuvo lugar un vacío de poder en el que - ante el fracaso de las nuevas autoridades surgidas con la revolución de mayo de 1810 - las provincias rebeladas contra el estado español se fueron consolidando como unidades políticas independientes con escasos lazos entre sí; de ahí el proceso de fragmentación política cuya pronta expresión sería la existencia de catorce provincias autónomas hacia el año 1826.⁷⁶

La rápida descomposición - que siguió a la independencia - del régimen de Intendencias que había impuesto la corona española en el territorio de las ex Provincias Unidas y, posteriormente, la disolución de las Gobernaciones que habían sido creadas por el débil poder central independiente en 1814, evidencian la existencia de una fuerte tradición provincial en cuanto a la forma de organización política. Según Chiaramonte, ambos intentos de regionalización centralizadora fracasaron por no tener expresión en la realidad. Al fuerte localismo que caracterizaba a las ciudades-provincias que consolidaron su autonomía política y económica durante la década de 1820, debe agregársele un factor adicional: el aislamiento que separaba a las diversas capitales de provincia y sus áreas rurales de influencia del resto de los centros urbanos. Por ello, la subordinación entre ciudades que se hallaba en la propuesta de ambos intentos centralizadores no pudo hacerse efectiva.⁷⁷

Para Chiaramonte, este espíritu localista - municipal y provincial - logró no sólo suprimir los engranajes de las intendencias y gobernaciones borrando todo rasgo de subordinación de unas ciudades respecto de las otras, sino que constituyó durante todo el siglo XIX un escollo al que deberían enfrentarse cada uno de los nuevos intentos centralizadores del poder.⁷⁸

Ahora bien, los gobiernos de las provincias también tenían dificultades para consolidarse como formas hegemónicas de poder en los diversos territorios que incluían bajo su soberanía. Según Bragoni y Miguez, durante la segunda mitad del siglo XIX los estados provinciales evidenciaron importantes obstáculos para constituir estructuras estables de poder debido a la debilidad de sus instituciones. Esta endeble capacidad era el resultado de la escasez de recursos humanos y económicos, y de la dificultad para construir formas simbólicas impersonales de respeto a las instituciones que reemplazaran efectivamente a los sistemas de lealtades personales (caudillistas) vigentes⁷⁹. Sin embargo, “la precariedad

⁷⁵Idem, pág 162.

⁷⁶Chiaramonte, 1996; Ansaldi, Moreno, 1996.

⁷⁷Chiaramonte, 1996:166-167

⁷⁸ Idem, pág. 164.

⁷⁹Bragoni, Miguez, Op. Cit, pág14

institucional-estatal no impidió que las provincias mantuvieran el estatus jurídico-político adquirido desde 1820 ni fue motivo para que alguno de estos estados pudiese hacer efectivo su dominio sobre los restantes”⁸⁰.

La construcción del estado nacional en Argentina fue entonces un proceso que incluyó, por lo menos, dos aspectos estrechamente relacionados: la progresiva centralización del poder político y económico, y la conformación de una clase dominante de alcance nacional con capacidad para hegemonizar y encolumnar a las elites provinciales bajo la órbita de un proyecto de alcance supra-provincial. Creemos que ambas cuestiones son de esencial relevancia para entender los avances y retrocesos que durante décadas recorrió el “camino” de la unidad nacional. En lo que sigue profundizaremos el análisis de estos aspectos.

2.2.2. Conformación de una clase dominante de alcance nacional y centralización del poder.

Habíamos arribado a la tesis de que la conformación de una clase dominante con capacidad para imponer un proyecto hegemónico de alcance nacional es un aspecto esencial en la conformación de un estado moderno. En la Argentina, esta clase o mejor, este grupo de facciones de clases dominantes provinciales, comienza a definirse orgánicamente hacia 1880, momento en que asume la presidencia Julio A. Roca. Las luchas civiles que se extendieron desde la Revolución de Mayo y por más de 70 años, no habrían reflejado sino la falta de predominio de una región o de un sector de la sociedad sobre los otros, situación que demoró por muchas décadas el momento de construcción del Estado Nacional.

Como señala Chiaramonte, el rasgo más decisivo de la estructura social rioplatense durante el período histórico que se inicia con la sanción de la Constitución (1853) y que culmina con la federalización de Buenos Aires (1880), en lo que respecta al problema de la nacionalidad fue, precisamente, la inexistencia de una clase social dirigente capaz de transformarse en el sujeto histórico de dicho proceso; dicho en otros términos: la sola existencia de clases sociales de alcance local/provincial.

Ahora bien, según Ansaldi y Moreno, la elite que comienza a consolidarse en el poder estatal a partir sobre todo de la década de 1860, se conformó como una alianza entre clases o gobiernos provinciales y/o regionales dominantes, con exclusión de las clases subalternas o de componentes populares. Se trató entonces de una alianza “por arriba” entre sectores sociales

⁸⁰Bragoni, Miguez, Op. Cit, Pág.15

dominantes de diversas provincias. De ahí que para estos autores, uno de los aspectos esenciales de la vida política del período 1862-1880 hay sido la eliminación violenta de toda disidencia respecto del Estado central en conformación, fueran los movimientos insurreccionales realizados por parte de las clases subalternas o por aquellas facciones de las clases dominantes provinciales reacias a subordinarse al Estado Nacional y/o al acuerdo con la alianza inter-oligárquica y/o desplazados por ésta.⁸¹

Según estos autores, la columna vertebral de la alianza que centralizó el poder estatal estaba constituida por facciones burguesas de Buenos Aires y Córdoba, y por los agroindustriales tucumanos, cuya forma político-organizativa sería la Liga de Gobernadores y, sobre todo, el Partido Autonomista Nacional.⁸²

2.2.3. El proceso de centralización política

En términos generales la centralización política refiere a un proceso en el que el poder y la autoridad inicialmente distribuidos entre diversos actores – en nuestro caso de origen provincial y/o municipal – son progresivamente alienados, a través de diversos mecanismos de negociación, imposición, etc., y se concentran en un único espacio o actor social.

Durante el período histórico que se abre en nuestro país con la declaración de la independencia, y que se extiende hasta la conformación del Estado nacional en 1880, es factible reconocer distintas etapas en cuanto a las relaciones establecidas entre los gobiernos provinciales y el gobierno nacional o central. Siguiendo el análisis de Falleti, puede afirmarse que hasta el año 1853 tuvo lugar un fuerte aislamiento entre las provincias, que se constituyeron en estados autónomos y autárquicos con escasa relación entre ellos.⁸³

Se reconoce una etapa posterior, entre los años 1853 y 1860, donde se produce el pasaje de un régimen confederado a un sistema federal con sede en la ciudad de Paraná. Según Falleti, la sanción de la Constitución del 53' y los hechos registrados durante los breves años que le siguieron, pueden ser interpretados como un intento de las provincias del interior por lograr, a través del sistema político, una redistribución de las riquezas generadas por Buenos Aires, así como el control federal del poder de esta provincia.

⁸¹ Ansaldi, Moreno, pág82

⁸² Idem.

⁸³ Falleti, 2004:11

Una tercera etapa, que se iniciaría en 1862, es para diversos autores decisiva en el proceso de construcción del estado nacional. A partir de ese momento, y hasta 1880, las diversas provincias conformaron una federación que incluía – en forma reticente primero y luego dominante – a Buenos Aires. Según Falletti, la presidencia de Bartolomé Mitre inicia la construcción de un sistema de dominación nacional conforme al proyecto político que emanaba de Buenos Aires, pero que no se subsumía a los intereses de las facciones porteñas.⁸⁴ Las tres administraciones nacionales que se sucedieron hasta 1880 – Mitre, Sarmiento y Avellaneda - , lograron crear un estado federal con relativa autonomía respecto tanto de Buenos Aires como de las provincias del interior. Es en estos momentos en que tiene lugar una acelerada centralización del poder hacia el nivel federal.⁸⁵

También Ansaldi y Moreno señalan el año 1862 como el momento en que comienzan a efectivizarse los poderes nacionales; la nota distintiva de este proceso habría sido, precisamente, el afianzamiento de las prácticas centralizadoras “a despecho de la proclamación de la forma federal”.⁸⁶ Según estos autores, la centralización del poder gubernativo en la Argentina implicó un doble movimiento de *resignación* y *reassignación* del poder: los municipios resignando poder en el seno de las provincias, y éstas en beneficio del Estado central; dicho en otro términos, a escala nacional hubo un proceso de centralización del poder político y económico que se reprodujo a escala provincial.⁸⁷ El resultado del centralismo no fue otro que el reforzamiento del Poder Ejecutivo Nacional y el debilitamiento de las provincias y los municipios.⁸⁸

Cabe aclarar que el proceso de centralización descrito debe ser considerado en su justa medida, evitando caer en la falacia historiográfica que presenta una cosmovisión lineal y unidireccional del mismo, visualizándolo como un movimiento de “arriba” hacia “abajo” y desde el “centro” a la “periferia”. En este sentido, algunos autores plantean la necesidad de revisar esa posición historiográfica, advirtiendo que la conformación del estado-nacional fue el resultado de un *doble proceso*: tanto el gobierno central emergente como los gobiernos provinciales no pudieron constituirse sin el apoyo de redes locales de poder, es decir, sin sistemas institucionales que consiguieran alguna legitimidad local; y a la vez, las facciones políticas provinciales en disputa tampoco lograron vencer - en muchos casos - a sus

⁸⁴Falletti, 2004:13

⁸⁵ Idem.

⁸⁶Asaldi, Moreno, 1996:87

⁸⁷ Idem.

⁸⁸ Idem.

adversarios internos sin el apoyo de factores o aliados externos, en especial aunque no únicamente, el gobierno nacional.⁸⁹

En forma simultánea al movimiento centralizador se profundizó la condición de alienación política en que se hallaba la gran mayoría de los habitantes del territorio en vías de nacionalización - cuya ciudadanía era así negada – conformándose un régimen político oligárquico. Según Allub, la coexistencia de ambos procesos hallaría su explicación en el tipo de proyecto político impulsado por las elites dirigentes luego de 1862. De este modo, a partir de la “experiencia frustrada” de las décadas precedentes - guerra civil, “dictadura de Rosas en Buenos Aires”, etc. - los grupos libelares que capturaron el poder político luego de Pavón habrían sido hostiles a la conformación de un estado liberal democrático, mostrándose renuentes a expandir la participación política de la población.⁹⁰

Siguiendo a Allub, el interés de la elite dirigente en la construcción del estado nacional se concentró en la desaparición de cualquier forma de poder que pudiera atentar contra la autoridad central, manteniendo para ello el control oligárquico de la maquinaria estatal en conformación.⁹¹ Esto se hizo posible gracias al bloqueo de la expansión del sufragio⁹², la destrucción de la autonomía de los gobiernos locales y provinciales y, posteriormente, el uso indiscriminado de las intervenciones federales a las provincias.

Ansaldi y Moreno, por su parte, coinciden en advertir un cambio esencial en el proyecto político triunfante hacia 1880, y la consecuente conformación de un estado que, aun invocando al liberalismo y a la democracia, los negaba en la práctica. El proceso estatalista argentino, que se había iniciado con la “apelación a Rousseau”, culminaba así con un giro “hobbesiano”.⁹³ El régimen oligárquico en ascenso negaba las libertades políticas y los mecanismos de representación, aceptando únicamente los derechos civiles de la población. El estado central se convirtió progresivamente en una fuerza material omnipresente, que negaba las diferencias y disidencias y las autonomías locales y regionales, “a la manera del Leviatán hobbsiano”.⁹⁴

⁸⁹Gelman (2010); Fradkin (2010)

⁹⁰Allub, 1996:126

⁹¹Ídem.

⁹² Es posible identificar durante la década de 1850 y 1860 diversos mecanismos mediante los cuales las elites gobernantes buscaron “calificar” el voto, restringiendo y regulando la masa de votantes, así como las prácticas de “producción” localde las elecciones. Véase en especial el trabajo de Bragoni (2010) sobre la provincia de Mendoza y de Miguez (2010) sobre los departamentos de campaña en la provincia de Buenos Aires.

⁹³Ansaldi, Moreno, 1996:94

⁹⁴Ídem, pág 91

2.2.4. La sociedad civil (¿?)

¿Qué rol cumplía la sociedad civil en un estado nacional que adquiriría progresivamente la fisonomía de un Leviatán, y qué tipo de actividad política y social desempeñaban sus organizaciones? En principio, el análisis realizado hasta aquí parecería sugerir un rol al menos subordinado de la sociedad civil en el proceso de constitución social de la Argentina. Por un lado, porque es plausible suponer que el proceso de centralización del poder en manos del Gobierno Federal que hemos señalado se llevó a cabo en detrimento de los demás actores sociales, tanto de la órbita estatal como de la sociedad civil. Por otro lado, un régimen oligárquico que negaba a sus habitantes el goce de todo derecho político difícilmente hubiese aceptado – y mucho menos impulsado – la configuración de asociaciones privadas que se interpusieran entre el poder central en conformación y los individuos.

Como sugieren Ansaldi y Moreno, el estado nacional que se consolidó a principios de los 80' procuraba intervenir en todos los ámbitos de la vida social, expropiando para ello aquellos espacios que eran incumbencia de la sociedad civil.⁹⁵ Al respecto, uno de los puntos de resolución esencial por parte del poder central fue la cuestión de los municipios, conceptualizados en el debate de la época como la “célula básica del federalismo”. La solución a la que llegaría el gobierno oligárquico sería la de crear una tajante distinción entre las tareas de administración y las políticas, con la consecuente circunscripción de la competencia municipal al ámbito de las primeras. La exclusión de la dimensión política de la vida municipal fue así una dimensión relevante del proceso de centralización del poder.⁹⁶ No obstante, cabe señalar que este proceso no estuvo libre de resistencias por parte de los actores políticos comunales.⁹⁷

No debe deducirse, sin embargo, de la conformación de un régimen político oligárquico y centralizado la inexistencia de organizaciones de la sociedad civil. Según Allub, hacia fines del siglo XIX, y en virtud de la fuerte afluencia de inmigrantes, se desarrollaron simultáneamente al proceso de urbanización numerosas asociaciones privadas – escuelas, hospitales, sindicatos, partidos – constituidas con el objeto de mejorar las condiciones de vida de los extranjeros, facilitar el acceso a servicios sociales que el país no brindaba, y

⁹⁵Ídem.

⁹⁶Ansaldi, Moreno, 1996:94

⁹⁷Como se desprende del análisis de Bjerg (2001), las comunas habían fortalecido su autonomía durante la década de 1870, siendo particularmente conflictivo el proceso de “reducción a la unidad” impulsado por la política de Roca.

proporcionar medios de integración a la sociedad argentina.⁹⁸ Si bien el rol cumplido por estas organizaciones parecería distar del que desempeñaban en otras latitudes – según la descripción realizada por Tocqueville para el caso estadounidense – no puede obviarse su relevancia como espacios de participación política en el contexto de un Estado oligárquico que vedaba los canales tradicionales – político partidarios – de participación y que imponía por la violencia la alienación política de los sectores populares. De hecho, afirma Allub, estas asociaciones habrían tenido un rol decisivo en la crisis del estado oligárquico, llegando a desencadenar el fin de la democracia restringida hacia 1912.⁹⁹

Finalmente, cabe señalar que la progresiva concentración de poder en el seno del Estado nacional tuvo una dimensión económico-financiera insoslayable. Siguiendo a Allub, a medida que la burocracia federal aumentó sus dimensiones y su presupuesto, el espacio de autonomía de las provincias frente al poder central comenzó a definirse en virtud de la capacidad económica de cada una de ellas. De este modo, sólo las provincias acaudaladas gozaron de ostensibles márgenes de maniobra; las más pobres, por el contrario, comenzaron a depender cada vez más de los subsidios federales para sobrellevar su situación de precariedad económica. La dependencia se hacía particularmente notoria en aquellas ocasiones en que los gobiernos provinciales estaban en manos de partidos opuestos al que controlaba la maquinaria federal, siendo frecuentes los “cortes” en el presupuesto coparticipado cuando no la intervención federal lisa y llana de los territorios.¹⁰⁰

En suma, por lo mencionado hasta aquí, estamos en condiciones de afirmar que el proceso de conformación del estado nacional en Argentina conllevó la subordinación de los múltiples poderes locales que eclosionaron, luego de la independencia, como consecuencia de las fuerzas centrífugas desatadas por el proceso emancipador.¹⁰¹ Las fuerzas centrípetas que volvieron a reunir bajo una nueva entidad política los fragmentos de poder dispersos entre las provincias se articularon fundamentalmente a partir del año 1862.

Sería plausible suponer que en este proceso, y a diferencia de lo ocurrido en otras latitudes, la sociedad civil tuvo un rol accesorio. Siguiendo la idea de Ansaldi y Moreno expuesta con anterioridad, según la cual la conformación de la base social del estado nacional se realizó a través de una alianza “por arriba” entre sectores pertenecientes a clases dominantes de diversas provincias - con exclusión de los sectores subalternos -, creemos que las fuerzas centrípetas actuaron principalmente allí donde hasta entonces se concentrado el

⁹⁸ Allub, 1996:145

⁹⁹ Ídem.

¹⁰⁰ Ídem, pág 143

¹⁰¹ Oszlak, 1997.

poder, es decir, entre los principales actores económicos y políticos provinciales y, en algunos casos, municipales. En cualquier caso, se trata de una puja cuyo escenario fueron los resortes de la maquinaria estatal en sus diversos niveles más que organizaciones privadas de la sociedad civil. Estas últimas ocuparían un rol más destacado unos años después, a comienzos del siglo XX, siendo partícipes necesarios de la crisis y posterior caída de la República conservadora.

2.4. Conclusiones.

Nos habíamos propuesto, inicialmente, conocer las principales características de la relación entre estado y sociedad civil en el contexto particular de conformación del estado-nacional argentino. El supuesto que orientó la revisión bibliográfica emprendida era la existencia de cierta continuidad entre las particularidades que adoptó dicha relación y la generalización, en la esfera educativa, de determinados modelos de gobierno escolar. El recorrido teórico realizado ha dejado algunas certezas y numerosos interrogantes; un poco de ambas se presenta en este apartado, a modo de conclusión.

En virtud de la literatura consultada podemos afirmar que la conformación del estado nacional en Argentina presentó elementos en común con otros países de la región. Entre las similitudes se destaca la lógica de subordinación con que nuestro país se incorporó al mercado mundial durante el siglo XIX, producto de la estructuración de una economía agrario-dependiente. Es plausible suponer que la herencia colonial condicionó la forma que adoptó la transición al capitalismo, favoreciendo la adopción de un modelo económico agro-exportador que se desarrolló conjuntamente con un régimen latifundista de distribución de la propiedad rural.

También en sintonía con lo sucedido en otras regiones iberoamericanas, la formación del estado nacional evidenció una fuerte impronta del estado central en detrimento de otros actores, tales como las provincias, los municipios, los departamentos, y las organizaciones de la sociedad civil. En este marco, y luego de la presencia temprana de tendencias democrático-liberales, se configuró progresivamente un modelo de estado centralizado, autoritario y omnipresente, que procedió a anular y/o subordinar toda fuente de poder alternativa. La administración del estado federal fue ejercida de manera oligárquica por una clase dominante interprovincial – constituida por las élites provinciales terratenientes y algunas facciones de la

incipiente burguesía comercial - que logró consolidar un proyecto hegemónico hacia la década de 1880.

En este contexto se excluyó paulatinamente a vastos sectores de la población de la actividad política, no sólo a través de la alienación de los derechos políticos individuales, sino también por intermedio de una decidida política de centralización del poder impulsada por el estado central que conllevó, entre otros efectos, la clausura de las autonomías provinciales y municipales. Hemos señalado, sin embargo, el carácter más o menos negociado y bidireccional del proceso de conformación del estado nacional, alejándonos de las explicaciones que soslayan los procesos de configuración durante el siglo XIX de una pluralidad de estructuras estatales en cada territorio provincial, con diversa capacidad coactiva y hegemónica, pero con capacidad para formalizar relaciones de autoridad con cierto grado de legitimidad social.

En el ámbito educativo, la elite dirigente que capturó la maquinaria estatal-nacional en formación llevó adelante la construcción de un sistema de educación elemental de alcance nacional. A partir de la creación del Consejo Nacional de Educación en el año 1881 – órgano principal de la administración escolar – la política para el sector buscó desmontar los resortes de la autarquía educativa provincial que había sido instituida por la Constitución federal del año 1853. El modelo de gobierno escolar impulsado por el Gobierno nacional dispuso la centralización del poder en manos de los actores y organismos dependientes del Consejo Nacional de Educación. Se inició así un conflictivo proceso de expropiación de todas las funciones de gobierno que excedieran lo meramente administrativo, restringiéndose la participación de los actores locales a actividades de nulo carácter político-pedagógico.

Ahora bien, la centralización operada en el ámbito escolar generó, sin embargo, importantes resistencias por parte de algunos actores provinciales y locales. Los conflictos se suscitaron fundamentalmente en aquellos territorios donde se habían desarrollado mecanismos efectivos de participación vecinal durante las décadas previas a la federalización de Buenos Aires; sobre todo, en las provincias donde se había enraizado el modelo sarmientino de gobierno escolar difundido durante la década de 1870. A la descripción de este proceso se destinan los siguientes capítulos.

Capítulo 3. Consideraciones historiográficas y gobierno escolar.

Introducción.

Existe acuerdo en la exigua literatura sobre historiografía educacional argentina en señalar la escasa vinculación de este campo con el debate historiográfico nacional e internacional.¹⁰² Esta situación cohabita, en los últimos años, con un pronunciado desarrollo de la disciplina, siendo una de las particularidades de este crecimiento el surgimiento de numerosos estudios que indagan las características regionales y provinciales de los procesos histórico-educativos.¹⁰³

El presente capítulo persigue un doble propósito. Por un lado, reseñar el desarrollo diacrónico del campo de investigaciones histórico-educativas en argentina, realizando un breve recorrido sobre los núcleos de discusión más relevantes y los paradigmas que orientaron la producción en sus diversos momentos.¹⁰⁴ Conjuntamente se presentan algunas consideraciones sobre la matriz historiográfica actualmente dominante, puntualizando las críticas que ha recibido en los últimos años.

Hay dos posiciones historiográficas hegemónicas dentro de la producción del campo en las que haremos especial hincapié. En primer lugar, la hipótesis que atribuye a la Ley de Educación Común N° 1420/84 un impacto superlativo en el devenir del sistema educativo nacional, y que considera que su sanción constituyó una referencia ineludible - y un punto de inflexión - para el desarrollo de los sistemas escolares provinciales. En segundo término, la tesis que adjudica una centralidad casi monopólica a la gestión estatal en el proceso de conformación del sistema escolar nacional, en detrimento de las acciones llevadas a cabo por la sociedad civil y otros actores estatales de menor nivel.

El segundo propósito es recorrer sintéticamente los principales estudios sobre los orígenes del sistema educativo argentino, detallando sus puntos de acuerdo y disenso en relación con la problemática que nos ocupa, es decir, el gobierno escolar, a fin de poder situar el aporte de nuestro trabajo en el marco de las discusiones preexistentes.

¹⁰²Entre las escasas producciones se destacan los trabajos de Ascolani, 1999 y 2012; Cucuzza, 1996; y Dussel, 1996.

¹⁰³Ascolani, 1999 y 2012.

¹⁰⁴Nos basaremos fundamentalmente en los trabajos de Ascolani, 1999 y 2012.

3.1. La historia de la educación argentina como campo de investigaciones.

Aproximarnos al desarrollo de la historia de la educación argentina como disciplina científica nos obliga a realizar una primera consideración: se trata de un campo de interés marginal para las escuelas historiográficas locales. De ahí que algunos autores la hayan denominado la “cenicienta” de la historiografía argentina.¹⁰⁵ Por otra parte, cualquier balance actual de la producción acumulada por esta disciplina en su devenir histórico no puede dejar de señalar el hecho de que se caracterizó, hasta las últimas décadas, más por la heterogeneidad y la aparición esporádica de obras que por constituir un campo con grupos académicos consolidados.¹⁰⁶

Pocos estudios han ensayado un análisis diacrónico y retrospectivo - con pretensiones comprensivas y totalizantes - de las producciones realizadas en el campo de la historia de la educación argentina. Entre ellos se destacan los escritos de Ascolani, quien propone una periodización sobre el desarrollo de la disciplina en diversas etapas; a saber: la etapa de preformación (1870-1910); el período fundacional (1910-1955); una etapa transicional (1955-1970); la etapa de revisión crítica (1970-1990); y los últimos desarrollos desde 1990 hasta la actualidad.¹⁰⁷ Señalaremos en lo que sigue las principales características de cada una de ellas.

Durante la llamada etapa de preformación, las pocas obras desarrolladas con una finalidad historiográfica explícita fueron escasas, y se caracterizaron por su identificación con la tradición erudita liberal y la crónica acontecimental. Se trataba de escritos elaborados frecuentemente por funcionarios del Estado ligados a la administración escolar. Para Ascolani, el trabajo que funciona como bisagra y que marca el inicio del período fundacional de la Historia de la Educación Argentina fue la obra escrita por Juan Ramos en 1910.¹⁰⁸ El objeto de estudio privilegiado durante esta nueva etapa habría sido el desarrollo de las instituciones escolares, fundamentalmente aquellas pertenecientes a la esfera del gobierno nacional y de la provincia de Buenos Aires. También Cucuzza sitúa por estos años – puntualmente en 1915 - la publicación de una obra que pretendía constituirse como una primera historia de la educación argentina¹⁰⁹ a través de la cual Juan María Gutiérrez procuraba legitimar, desde la historia, la propuesta educativa liberal.¹¹⁰

¹⁰⁵Cucuzza, 1996.

¹⁰⁶Ascolani, 1999 y 2012.

¹⁰⁷Idem.

¹⁰⁸ Se trata de la obra *Historia de la Instrucción Primaria en la República Argentina*, Peuser, Buenos Aires.

¹⁰⁹ Se trata del trabajo *Origen y desarrollo de la enseñanza pública superior en Buenos Aires*.

¹¹⁰Cucuzza, 1996.

Partiendo del consenso instaurado por la escuela erudita de principios del siglo XX, en torno del aporte decisivo de los gobiernos liberales posteriores a la revolución de mayo – desde Rivadavia a Sarmiento - a la institucionalización de la educación elemental pública, los historiadores de la educación emprendieron dos caminos: indagar el período pre-revolucionario – opción que tomaron aquellos identificados con la naciente historiografía católica –, o estudiar la educación del período post-revolucionario. Esta última opción estaría presente en la mayor cantidad de investigaciones, tomándose como temas prioritarios la historia de las ideas educacionales liberales y de las políticas educativas estatales.¹¹¹

A partir de 1920 la alternativa historiográfica asociada al pensamiento y a las instituciones católicas iba a consolidarse progresivamente, disputando la hegemonía de la línea “sarmiento/positivista”. Esta corriente tendería a revalorizar la educación durante el pasado colonial y el rol preponderante de la Iglesia Católica como agente educador. Al compás del recrudecimiento del debate ideológico entre Estado liberal e Iglesia católica respecto de la educación escolar, se registró durante la década de 1930 una importante ampliación de la producción escrita sobre la base de las dos líneas historiográficas mencionadas. La controversia entre liberales y católicos “se trasladaba a la escrituración histórica fundante de la estructuración del sistema educativo argentino (...) bajo las sombras de la tradición sarmientina o procurando su demolición”.¹¹² Es necesario destacar que más allá de este debate y, salvo excepciones, los estudios históricos sobre la educación argentina realizados durante estas décadas no reconocieron los límites y fallas del sistema escolar “instaurado” a partir de la sanción de la ley 1420.¹¹³

En contraposición con la importante producción histórica que caracterizó a la década de 1930, las dos décadas siguientes implicaron una “dilución de la efervescencia investigativa”, en virtud de la preeminencia de las orientaciones filosóficas por sobre las históricas en la pedagogía de esos años. La única novedad residiría en las primeras elaboraciones tendientes a esbozar una historia de las ideas pedagógicas locales. Si bien la mayoría de los autores siguieron siendo portavoces de la historiografía liberal, algunos realizarían un revisionismo católico, e incluso a veces rosista, de la historia educacional.¹¹⁴

La década de 1960 iniciaría una ruptura esencial en la historia de la educación argentina, a partir del vuelco hacia la tendencia historiográfica que pretendía renovar el campo de los estudios históricos en general: la Historia Social. En el caso de los

¹¹¹Ascolani, 1999.

¹¹²Cucuzza, 1996:11

¹¹³Ascolani, 1999.

¹¹⁴Idem.

investigadores formados en el área de las ciencias de la educación, la renovación surgió de un grupo constituido a partir de Gregorio Weinberg, cuyas producciones más salientes se publicarían a principios de la década del 70'. En estos años, sin embargo, fue determinante el aporte de los historiadores a la historiografía educativa, sobre todo a partir de diversos trabajos que fijaron a la Universidad como objeto de estudio privilegiado. Este período histórico, delimitado por los inicios de la década de 1960 y hasta el golpe cívico militar de 1976, puede ser considerado como el momento fundacional de la historia de la educación argentina como disciplina científica.¹¹⁵

Sin embargo, es posible advertir en la historiografía educacional argentina que se constituye a partir de los años 60', ciertas dificultades para dar cuenta de la diversidad y complejidad de las prácticas educativas. Así, para algunos autores, la historia de la educación - asociada tradicionalmente a la historia de las ideas y de la construcción del sistema educativo moderno - no sufrió importantes cambios en las décadas del 50' y 60' en lo que refiere a la recuperación de la especificidad de las prácticas pedagógicas.¹¹⁶

Desde esta óptica, el auge de la sociologías funcionalistas y la orientación cepalina habría dado lugar, al igual que en décadas anteriores, a una historia de la educación "sin escuelas", donde las instituciones escolares eran vistas como "una especie de caja negra a través de la cual se cumplían ciertos objetivos políticos o se asignaban ciertos puestos sociales".¹¹⁷ La renovación iba a llegar recién en los años 80', a partir de nuevas tendencias historiográficas que "recuperaron la narrativa y lo singular, el problema del poder y la política, la vida cotidiana, las subjetividades, y la descripción de casos y hombres (...)".¹¹⁸

Volviendo a la periodización propuesta por Ascolani, es posible afirmar que con la restauración democrática ocurrida en nuestro país a principios de los 80', y durante la década del 90', la historia de la educación volvió a retomar en gran medida las problemáticas y modos de abordaje del período anterior a la Dictadura. Los investigadores de estos últimos años, pertenecientes en su gran mayoría al ámbito de las ciencias de la educación, habrían fijado su atención especialmente sobre el período de constitución del sistema educativo nacional (1880-1910). Por otra parte, y si bien es posible reconocer en la actualidad otras contribuciones a la disciplina, provenientes del campo de la historia y de la ciencia política - e

¹¹⁵Idem.

¹¹⁶Dussel, 1996.

¹¹⁷Dussel, 1996:252

¹¹⁸Idem, Pág, 253.

identificadas con la historia cultural y la historia de las ideas -, las mismas constituyen aportes específicos cuyo interés por lo educativo es en general circunstancial.¹¹⁹

Ascolani identifica también algunas de las tendencias actuales y de los problemas no resueltos por la producción historiográfica educacional de los últimos años. Entre las primeras destaca: el rescate de las particularidades regionales y provinciales - intentándose la ruptura con la visión centrada en la provincia de Buenos Aires y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires-; el enriquecimiento analítico generado a partir de la incorporación de aportes teóricos de otras disciplinas como la sociología o la teoría política (categorías de Gramsci, Foucault, Bourdieu, etc.); y la ampliación del objeto de estudio a partir del surgimiento de nuevas temáticas y preocupaciones, más allá de la tradicional mirada sobre los aspectos político institucionales de la educación.

Entre los problemas no resueltos en el desarrollo de la disciplina identifica: el predominio de abordajes teórico-metodológicos objetivistas, ya sea en su versión acontecimental o estructural; la frecuente escisión de los fenómenos escolares del contexto socio-histórico en que se inscriben, a causa del distanciamiento parcial respecto del paradigma de la historia social que predominó en el desarrollo de la disciplina durante los 70' y los 80'; y la resistencia al relato histórico y al rescate de lo fáctico por el cuestionamiento actual sobre la potencialidad objetiva testimonial de las fuentes.¹²⁰

Sin embargo, el autor señala que en los últimos 10 años la disciplina ha incorporado nuevas problemáticas de indagación como las representaciones de la infancia, el género en el currículo y roles docentes, “el currículo y las prácticas educativas en la última dictadura, ciudadanía, educación de indígenas, circuitos de formación para el trabajo, y gremialismo de los docentes”.¹²¹ Con respecto a los abordajes y metodologías, Ascolani observa una permanencia de la historia social y política, revitalizadas por la historia de las representaciones mentales y de las apropiaciones culturales.¹²²

¹¹⁹ Ascolani, 1999.

¹²⁰ Idem.

¹²¹ Ascolani, 2012:49

¹²² Ascolani, 2012:49

3.2. El gobierno de la educación como objeto de estudio historiográfico.

La definición y delimitación de los actores con autoridad para ejercer el gobierno y la administración de las escuelas en los orígenes del sistema educativo argentino es, sin lugar a dudas, uno de los temas que ha suscitado mayores controversias en la producción teórica sobre educación de las últimas décadas. En lo que refiere a esta problemática – el gobierno escolar - la matriz historiográfica dominante en el campo de la historia de la educación argentina¹²³ ha generado un fuerte consenso alrededor de al menos dos hipótesis:

a) La constitución del sistema educativo nacional se llevó a cabo bajo una estructura organizativa fuertemente centrada en el Estado nacional, quien se convirtió así en el principal referente en la administración, regulación, y financiamiento de las instituciones escolares.

b) La sanción de la Ley de Educación Nacional N° 1420 en el año 1884 constituyó un punto de inflexión que marcaría un “antes” y un “después” en la historia de la educación nacional y que actúa, a la vez, como bisagra entre la “prehistoria” y la “historia” de esta disciplina.¹²⁴

La literatura heterodoxa del campo, sin embargo, ha subrayado algunos de los inconvenientes metodológicos y epistemológicos que presentaría esta matriz.¹²⁵ Por un lado, la forma dominante de periodización histórica habría contribuido a la construcción de un “mito fundacional” en torno de la Ley 1420, generando un espejismo que lleva a los investigadores a desestimar los procesos de escolarización anteriores a su sanción, considerándolos irrelevantes, escasos, e incluso, de carácter incompleto.¹²⁶ Por el otro, y como una consecuencia indeseada de la tendencia a construir hipótesis excesivamente generales - que subsumen bajo una única explicación, múltiples y complejas realidades locales y regionales – se habría generado una imagen ficticia donde el gobierno escolar es un asunto que compete sólo al Estado Nacional – sin lugar alguno para la construcción pedagógica e institucional de las escuelas y de la sociedad civil.¹²⁷

Creemos que las producciones que comparten esta filiación historiográfica ortodoxa, desestiman una parte muy significativa de la historia educativa de la provincias, en especial,

¹²³ Entre estas investigaciones cabe señalar los trabajos de Tedesco (1986), Puiggrós (1990), Dussel (1983), Pineau (1997), y Pinkasz (1993), entre otros.

¹²⁴ Ídem.

¹²⁵ Narodowski, 1996.

¹²⁶ Ídem.

¹²⁷ Gvirtz, Braslavsky, 2001.

las importantes transformaciones que se sucedieron durante el período 1853-1880. A su vez, tienden a ensayar un relato único y homogéneo sobre el proceso de configuración del sistema educativo argentino, dejando sin explicar los sucesos registrados en diversas localidades y provincias cuyo derrotero no puede deducirse del itinerario seguido por la ciudad de Buenos Aires, ni derivarse deductivamente del programa educativo elaborado por la elite porteña gobernante.

Afortunadamente, y como habíamos adelantado, se constata en los últimos años un pronunciado desarrollo del campo de investigaciones en historia de la educación siendo una de las particularidades de este proceso, precisamente, el surgimiento de múltiples estudios que indagan las particularidades regionales y provinciales de los fenómenos histórico-educativos durante la etapa de constitución del sistema educativo argentino.¹²⁸

En suma, y en virtud de lo mencionado hasta aquí, puede afirmarse que se desarrollan en la actualidad un conjunto de trabajos que, focalizando su mirada sobre los procesos histórico-educativos regionales y locales, han puesto progresivamente en cuestión algunos lugares comunes de la historiografía vigente, contribuyendo a desmitificar ciertas hipótesis tradicionalmente sostenidas; entre ellas: la conformación del Estado Nacional como único y/o principal actor del proceso de escolarización, la linealidad y homogeneidad del proceso de centralización del gobierno escolar registrado en las diversas regiones de la República a principios del siglo XX, y la debilidad intrínseca de los actores locales y comunales para sostener y llevar adelante la difusión de la educación común en las provincias y territorios nacionales.

Estamos, sin embargo, frente a un proceso que tiene su correlato en el campo de la disciplina histórica en general y de las ciencias sociales. En otras palabras, lo que hemos señalado para el caso de la historiografía educativa local sólo constituye la manifestación particular de una tendencia mayor: la crisis experimentada por los paradigmas estructuralistas. Se trata de un proceso mediante el cual las explicaciones sobre el funcionamiento de grandes sistemas han comenzado a ser reemplazadas por indagaciones que se interesan más en los actores y en la lógica de su accionar.

En definitiva, encontrábamos imprescindible explicitar esta serie de consideraciones sobre el estado actual de la discusión historiográfica educativa en argentina, antes de presentar los debates suscitados en torno del gobierno de los sistemas escolares. Por un lado, porque se trata del escenario en el que debe situarse, inevitablemente, nuestra producción. Por otro lado,

¹²⁸Ascolani, 1999 y 2012.

porque uno de los propósitos centrales de esta última es, precisamente, poner en cuestión algunos de los mitos y lugares comunes que la historiografía educativa local ha edificado en lo que respecta a la problemática del gobierno escolar.

En lo que sigue presentaremos una sinopsis de las investigaciones que han dado lugar a las dos hipótesis mencionadas, tanto desde la óptica de la matriz historiográfica dominante – y los estudios fundacionales de la disciplina - como desde la mirada heterodoxa presente en las últimas producciones del campo.

3.2.1. El gobierno de la educación primaria: antecedentes y estado del debate

Desarrollaremos ahora las principales hipótesis y explicaciones sobre el proceso de constitución del sistema educativo en Argentina, en especial, las que concentran su mirada sobre la conformación de un modelo de gobierno para la educación común.

En primera instancia habremos de referirnos un conjunto de trabajos que se desarrollaron durante los primeros años de la década de 1970, inscriptos historiográficamente en el paradigma de la *historia social de la Educación*. Como advierte Cucuzza, este paradigma se configuró como un proyecto que intentaba adecuar las prácticas locales del trabajo histórico a las formas de “hacer historia” dominantes en los centros académicos del mundo, por entonces muy influidos por la llamada Escuela de los Annales.¹²⁹ Estos escritos contribuyeron a establecer algunos consensos iniciales sobre las características que adquirió el proceso de institucionalización del sistema educativo en Argentina.

La investigación a la que nos referiremos primeramente fue elaborada en 1970 por Juan Carlos Tedesco¹³⁰ y constituye, para algunos, el puntapié inicial de la investigación histórico-educativa con pretensiones científicas en la Argentina, bajo el mencionado paradigma de la historia social. El trabajo intenta dilucidar las principales funciones que la elite dirigente asignó al sistema educativo en conformación, en el contexto de constitución del Estado moderno en el país, y sostiene entre sus conclusiones la primacía de las funciones políticas por sobre las de índole económica.

Es necesario señalar que Tedesco intenta dar cuenta, en esta investigación, de las definiciones establecidas para el ámbito nacional o federal, analizando para ello – entre otras fuentes documentales - los debates parlamentarios previos a la sanción de la Ley 1420/84. Al

¹²⁹Cucuzza, 1996.

¹³⁰Ídem.

referirse al tema que nos ocupa - el gobierno de las escuelas – este autor señala que más allá de las diferencias que mantenían en otras esferas, los sectores católicos y liberales habían acordado - en ocasión del mencionado debate - en optar por un modelo de gobierno para la educación de carácter centralizado, con fuerte presencia del Estado, y de carácter heterónomo respecto del poder político.¹³¹

Según Tedesco, al momento de ser votada la ley 1420 existían tres modelos de gobierno educativo en pugna: uno de ellos de predominancia estatal, otro de gestión privada – fundamentalmente a través de un actor privado en particular, la Iglesia Católica -, y un tercer modelo que depositaba en la sociedad civil las principales funciones de gobierno de las escuelas. La imposición del primer modelo, que promovía la principalidad del Estado nacional, se habría concretado en el texto de la ley a través de algunos puntos clave; a saber: la designación de los consejeros escolares de distrito por parte de las autoridades de la administración escolar central – el Consejo Nacional de Educación -, la limitación de las facultades ejercidas por los organismos locales de administración escolar; y el ejercicio del monopolio del nombramiento del personal docente para las escuelas por parte del poder político. En suma, y es esto lo que nos interesa destacar, para Tedesco el debate previo a la sanción de la 1420 habría expresado en algún modo la lucha entre dichas posiciones, y la letra del documento promulgado el triunfo del primer modelo descripto.

Ahora bien, el estudio de Tedesco inaugura una línea argumental reconocible en diversos trabajos posteriores. El argumento sería el siguiente: la ley 1420 ejerció una impronta decisiva y fundamental en los procesos de escolarización que se registraron durante los años subsiguientes a nivel nacional, tanto en la capital federal como en las provincias y territorios nacionales. La sanción de esta norma educativa habría conllevado a la difusión de un modelo homogéneo de gobierno y administración de las escuelas a nivel nacional. Puntualizaremos, en lo que sigue, algunos de los trabajos que se inscriben en esta línea argumentativa (Zanotti, Bravo, Campobassi) y otros entre los que intentan tempranamente, en contraposición, desmontar o al menos relativizar sus postulados (De Titto, 1984).

En el contexto de reapertura democrática y ante el cumplimiento del centenario, precisamente, de la aprobación de la Ley 1420/84 se publicaron un conjunto de trabajos cuyo objetivo era relevar el estado de la educación escolar argentina, a cien años de la primera ley nacional sancionada para el sector. Entre ellos, nos interesa destacar la compilación de Bravo

¹³¹Tedesco, 1970

(1985) *A cien años de la Ley 1420*, que contiene algunos artículos del mismo autor, junto a otros entre los que se subraya el escrito por Campobassi.

Según Bravo la ley 1420, concebida como proyección inmediata del Congreso Pedagógico de 1882, iría a extenderse “a todo el país en forma indirecta, por la influencia ejercida sobre la pertinente legislación provincial, y de modo directo por la acción de la Ley Laínez a partir de 1905”.¹³² En otro ensayo de su autoría, publicado en la misma obra, se volvería a enfatizar la “influencia decisiva” de esta norma, que se había convertido por su contenido en un “monumento a la política educativa nacional”. Bravo subrayaba del articulado de la ley, curiosamente, la adopción de lo que para él constituía una política de “descentralización del gobierno escolar”, así como la “participación popular en el fomento y administración de la educación”.¹³³ Más adelante discutiremos los límites y los alcances de la participación popular y de la descentralización que, según Bravo, disponía la norma en cuestión. Por el momento, nos interesaba destacar las potencialidades de generalización y la amplia capacidad regulatoria que los mencionados autores han adjudicado a la Ley 1420. También Campobassi (1956; 1985) propone argumentos similares al señalar a la ley 1420 como un punto de inflexión en la política educativa nacional, y afirmando que su sanción constituyó la “culminación” del período 1853-1884, en el que se verificó un importante “despliegue de energías para organizar la educación primaria” tanto a nivel nacional como provincial”.

En otro de los trabajos motivados por la centuria de la 1420, Zanotti iba a destacar también la influencia de esta ley en el proceso de configuración del sistema educativo nacional.¹³⁴ Si bien este autor reconoce que la norma no constituyó el punto de partida del proceso de alfabetización nacional – admitiendo la existencia de leyes provinciales previas sobre la materia – afirma sin embargo que su sanción constituye “la culminación de ese movimiento”. Ahora bien, a pesar de compartir en cierto modo con los textos previamente mencionados una moderada entronización de la 1420 – cuestión ésta sobre la que nos hemos venido explayando – Zanotti advierte la necesidad de considerar a la Ley Laínez (N° 4874) de 1905 como dispositivo complementario que consumaría “la escalada del gobierno nacional y del poder central sobre las provincias en materia educativa”. En definitiva, si bien para Zanotti fue decisiva la ley 1420 en la conformación del sistema educativo nacional, fue con la sanción de la ley Laínez de 1905 que el Estado Nacional avanzó decididamente sobre las

¹³² Bravo, 1985:21

¹³³ Bravo, 1985:40

¹³⁴ Zanotti, 1984

atribuciones escolares que la constitución nacional delegaba a las provincias, profundizando así el proceso de “unitarización” del país.

Finalmente, la investigación publicada por De Titto (1983) de manera contemporánea a las celebraciones por el centenario de la 1420/84, plantea una hipótesis alternativa a la seguida por el resto de los trabajos mencionados. Producto del análisis de las leyes provinciales de educación de la segunda mitad del siglo XX, el autor afirma no identificar una tendencia a la homogeneización de las normas sobre gobierno escolar a partir de la sanción de la ley 1420; de hecho, no advierte uniformidad ni supremacía de unas formas de organización sobre otras - si bien advierte la adopción en todos los casos de organismos colegiados de gobierno, éstos son en algunos casos electivos, en otros constituidos por designación directa o a propuesta de diversos organismos. El estudio de DeTitto sí identifica cierta similitud de las normas escolares provinciales de la época respecto de la *Ley de Educación de la provincia de Buenos Aires* sancionada en 1875, y concluye así que la ley bonaerense ejerció mayor influencia sobre las normativas escolares del resto de las provincias que la Ley 1420.

Hemos visto hasta aquí cómo fue delineándose en la literatura histórico-educativa el consenso en torno a la relevancia de la Ley 1420 como punto de inflexión de la educación primaria argentina. Este consenso incluiría la creencia en su potencialidad para transferir y generalizar ciertas prácticas de gobierno escolar hacia el ámbito de las provincias, ya fueran éstas de carácter descentralizado – como señala Bravo -, o centralizado - como advierte Tedesco. En algunos casos, la preponderancia de la 1420 ha sido celebrada y, en otros, relativizada frente a la sanción de la Ley Laínez y la norma escolar de la provincia de Buenos Aires. Los disensos ocultan un acuerdo que es necesario señalar: para los diversos autores es identificable un proceso de avance progresivo del poder central sobre las provincias entre 1884 y 1905, una “escalada” del gobierno nacional sobre las atribuciones provinciales en materia educativa.

Ahora bien, sobre este punto resulta interesante el aporte de los primeros estudios realizados sobre esta cuestión, elaborados durante las primeras décadas del siglo XX, tales como el de Urbano Díaz (1934) y el de Juan P. Ramos (1910). Según Ascolani, estos trabajos, inscriptos en la prehistoria de la disciplina histórico-educativa, pueden incluirse entre las producciones que, elaboradas por pedagogos de estado, buscaban legitimar lo realizado hasta ese momento en materia educativa. En el caso del trabajo de Urbano Díaz, creemos que a pesar del tiempo transcurrido desde la elaboración del mismo – escrito con motivo de la celebración del cincuentenario de la ley 1420 (1934) – y del intento más o menos explícito de legitimar las políticas educativas seguidas por el gobierno nacional, es notable su aporte en

términos de hipótesis sobre el desarrollo histórico de la educación primaria en esos años. A contramarcha del consenso establecido posteriormente por la literatura histórico-educativa local, Urbano Díaz sostiene la existencia de una política de “prescindencia” por parte del poder central con respecto a la instrucción primaria entre 1884 y 1905.

Según este autor, la fuerte expansión escolar registrada a nivel nacional entre 1850 y 1880 se detiene en este período, como producto de la incompatibilidad de funciones en que incurre el Consejo Nacional de Educación – quien asume el deber de gobernar directamente las escuelas de la capital e indirectamente las escuelas provinciales a través del régimen de subvenciones – y la consecuente ineficacia de las acciones emprendidas en esos años.

Urbano Díaz explica también que entre 1880 y 1905 la intervención del Consejo Nacional de Educación en las provincias fue ineficaz a causa de la excesiva autonomía de este organismo con respecto al gobierno nacional. Advierte así que las funciones de este último en materia educativa no son delegables en “entidades de relativa autonomía”. De este modo, entre 1884 y 1905 habrían sido las provincias quienes asumieron la tarea de impulsar la instrucción primaria, aunque con resultados negativos. En este marco, la Ley Laínez de 1905 no expresaría sino un “cambio de actitud del gobierno nacional” quien, desde entonces

no cree (y con razón diría el autor) en la eficacia de la obra de las provincias como no creyó en la buena administración de las subvenciones por las mismas; de ahí que las sustituye e intenta superponerse a ellas cada vez más.¹³⁵

En suma, para este autor, más que el punto más alto de una sostenida escalada en materia educativa, la Ley Laínez de 1905 constituye un golpe de timón por parte del gobierno nacional, un cambio radical de actitud y el fin de un largo período de “prescindencia” en el que delegó en las provincias la responsabilidad por la difusión de la educación pública.

En el trabajo de Ramos (1910), por su parte, el proceso de centralización educativa y de progresiva extensión a las provincias de las políticas elaboradas por el Consejo Nacional de Educación es explicado como una consecuencia de la propia incapacidad de las jurisdicciones y de las comunidades - inicialmente llamadas a involucrarse en la causa escolar - para llevar adelante procesos de escolarización sistemáticos. En este sentido, su visión del proceso de centralización no se aleja demasiado de algunas propuestas recientes, y puede ubicarse entre las explicaciones que justifican el desarrollo de las fuerzas centrípetas en virtud de las plausibles e intrínsecas debilidades de la sociedad civil. Las teorizaciones que depositan

¹³⁵ Urbano Díaz, 1934:16

en supuestas características “socioculturales” de la población el “fracaso” de la organización descentralizada del gobierno escolar son analizadas en el reciente trabajo de Minvielle (2010), al que nos referiremos más adelante.

Hasta aquí entonces algunas de las interpretaciones del rol y de las funciones adquiridas por el gobierno nacional y los gobiernos provinciales en relación a la instrucción primaria durante el período que nos ocupa. En lo que sigue nos referiremos a los consensos establecidos por un grupo de investigaciones que abordaron especialmente la historia de la escolarización en los diversos territorios nacionales y provincias.

3.2.2. Los años 90`y la irrupción de las historias provinciales en el campo histórico-educativo local

Desde los inicios de la década de 1990 comenzó a registrarse una renovación de los estudios histórico-educativos locales que impulsó la revisión de algunos de los consensos construidos entre los años 70´ y 80´, así como la discusión y reelaboración de ciertas tesis elaboradas con anterioridad. Uno de los proyectos más destacables al respecto es, sin lugar a dudas, el dirigido por Adriana Puiggrós (APPEAL), donde se articuló el trabajo de numerosos investigadores de diversas regiones del país. Este proyecto intentaba dar cuenta de las alternativas pedagógicas que fueron históricamente anuladas por el modelo educativo latinoamericano dominante, que según la autora habría hegemonizado las prácticas educativas de la región desde 1880 hasta bien entrado el siglo XX. Puiggrós denomina a dicho modelo “sistema de instrucción pública centralizado estatal” (SIPCE), atribuyéndole las siguientes características: hegemonía del estado y subsidiariedad privada; laicismo o catolicismo subordinados a la lógica del estado; escolarizado; verticalizado; centralizado; burocratizado; oligárquico-liberal; no participativo; ritualizado; y autoritario.¹³⁶

Este proyecto dio a luz un conjunto de investigaciones que indagaron, entre otras problemáticas, los orígenes del sistema de instrucción pública en las provincias y territorios nacionales en el período histórico que comprende las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX. Entre las numerosas producciones se destacan los trabajos de De Luca, Terigi, Roitenburd, Carli, Teobaldo y García, Del Valle, Suayter y Ferreira; Artida, Ossanna, cuyos aportes revisaremos brevemente en esta sección. Estas iniciativas constituyen, en no

¹³⁶Puiggrós, 1990.

pocos casos, los primeros intentos por sistematizar la historia de los procesos de escolarización registrados fuera de la capital federal y de la provincia de Buenos Aires, constituyendo por este motivo aportes relevantes.

Sin embargo, son pocos los trabajos incluidos en este proyecto que indagan centralmente las relaciones entre Estado y sociedad civil en la organización de la instrucción pública (Teobaldo), o las relaciones entre actores de gobierno escolar en los sistemas educativos subnacionales (Pinkasz, De Luca); las relaciones entre los actores de gobierno situados a nivel local y central no son abordadas más que tangencialmente por la mayoría de las producciones relevadas.

También es posible identificar investigaciones recientes sobre la organización histórica de los sistemas escolares provinciales, elaborados por fuera del proyecto APPEAL. Entre estas producciones se destacan los trabajos de Vidal (2001; 2007) y Altabef (2001) sobre la provincia de Tucumán, y de Caldo (2005) sobre la provincia de Santa Fe. Estas investigaciones no abordan, sin embargo, la cuestión del gobierno de dichos sistemas de instrucción pública y/o la analizan de manera indirecta. Por otra parte, es escasa o nula la apelación a fuentes no oficiales para la construcción del relato histórico, siendo predominante la apelación a las leyes y reglamentos en detrimento de la voz de los agentes y actores de los sistemas escolares.

El peso más significativo lo constituyen las investigaciones sobre la provincia de Buenos Aires, jurisdicción sobre la que sí se han realizado numerosas indagaciones que abordan explícitamente la problemática del gobierno escolar. En lo que sigue nos referiremos a algunos de los trabajos más significativos elaborados a partir de los años 90' sobre el caso bonaerense, y luego a un conjunto de investigaciones más recientes que discuten algunas de las hipótesis elaboradas por los primeros.

Las investigaciones sobre el “caso bonaerense”

Hasta aquí hemos señalado algunos de los consensos y disensos establecidos por la bibliografía disponible sobre la historia educativa argentina, puntualizando las referencias al proceso de organización del gobierno escolar. La provincia de Buenos Aires, ha sido en los últimos años el epicentro de la reflexión histórico-educativa focalizada sobre esta problemática, cuestión que tiene al menos una explicación: se trata de la jurisdicción donde

presumiblemente – y según la óptica de diversos autores - se apreciaría con mayor nitidez la confrontación históricamente librada por modelos alternativos de gobierno educativo. Estos modelos serían, inclusive, no solo disímiles sino fundamentalmente opuestos. En otras palabras, el análisis del derrotero seguido por la provincia de Buenos Aires sería esencial para entender la confrontación entre prácticas de gobierno alternativas que se registró en otras regiones y a nivel nacional.

Si bien es posible identificar numerosas producciones nos remitiremos sólo a algunas de ellas. La primera investigación a destacar es el trabajo de Pinkasz: “*Escuelas y desiertos: hacia una historia de la educación primaria de la Provincia de Buenos Aires*”,¹³⁷ inscripto en la iniciativa APPEAL anteriormente mencionada. El autor realiza un análisis de las primeras y descentralizadas formas de gobierno escolar presentes en esta provincia, y el ulterior “viraje centralizador” sucedido a principios del siglo XX. Puntualmente, describe el proceso mediante el cual los consejos escolares de distrito - organismos colegiados cuyos integrantes eran elegidos por voto popular – van perdiendo progresivamente y en detrimento del nivel central atribuciones sobre el gobierno de las escuelas. Las facultades técnicas, tales como la autoridad para nombrar docentes o determinar la ubicación de las escuelas, serían gradualmente monopolizadas por las instancias centrales de gobierno del sistema educativo; a saber: el Director General de Escuelas y el Consejo General de Educación bonaerense.

Según Pinkasz, la sanción de la Ley de educación provincial en 1905 - que reemplazó el modelo de gobierno escolar descentralizado y enraizado en la sociedad civil por otro con características burocráticas y centralistas - debe ser comprendida a la luz del régimen de explotación económica que se instauró en el país después de 1880. Este modelo privilegió la explotación pecuaria y el establecimiento de grandes estancias, por sobre el desarrollo de la agricultura y el reparto de la tierra. En esta dirección, la Ley de Reformas de 1905 – que privó a los Consejos locales de facultades sobre el gobierno técnico de las escuelas - no habría hecho más que superar el “desfasaje” entre la norma que regía el sistema escolar bonaerense y el modelo económico social en consolidación a nivel nacional; vale decir, entre una ley acorde con un régimen burgués de pequeños propietarios y el orden oligárquico latifundista finalmente establecido.

¹³⁷El trabajo constituye uno de los productos del proyecto *La educación en provincias y territorios nacionales, 1885-1985*, en el que participaron equipos de investigadores de una decena de provincias, bajo la dirección de Adriana Puiggrós y Edgardo Ossanna. Publicado en 1993, el escrito de Pinkasz constituye sin dudas una de las primeras producciones realizadas en el marco de una historia de la educación argentina - con pretensiones científicas - sobre la provincia de Buenos Aires.

La segunda producción que nos interesa rescatar es la de Pineau: *La escolarización de la provincia de Buenos Aires (1875-1930). Una versión posible*.¹³⁸, Este trabajo, que mantiene diversos puntos de contacto con el anterior, describe la implementación sucesiva de “dos proyectos triunfantes” en Buenos Aires, impulsados durante esos años por los grupos conservadores bonaerenses. Estos proyectos, expresados en las sucesivas leyes escolares de 1875 y 1905, instaurarían dos imaginarios diferentes: “civilizatorio” el primero y “normalizador” el último.

Según el autor, entre 1875 y 1905 el imaginario civilizatorio habría entrado en crisis, siendo reemplazado por el “normalizador” en virtud del “desengaño” de los grupos dirigentes respecto de las formas en que la sociedad civil había participado del sistema educativo. Entre los elementos que conforman este último imaginario se subrayan: “el mayor control de la sociedad civil y la limitación del poder de los consejos escolares, la reducción de la obligatoriedad escolar, la diferenciación escolar, el reduccionismo biologista, la medicalización del discurso, la “argentinización” del currículum, un modelo de inspección basado en poderes de punición, la necesidad de homogenización y clasificación de los sujetos, y el repliegue de la escuela sobre sí misma (...)”.¹³⁹

El tercer trabajo que queremos destacar es de De Luca (1990). El autor se propone dilucidar el rol que desarrollaron en la práctica los consejos escolares de distrito provinciales, es decir, si estos organismos posibilitaban la participación popular en la administración local de las escuelas o si, por el contrario, se encontraban subordinados al poder central. Así, el artículo se propone desmontar un supuesto presente en algunos trabajos previos – en cuya representación hemos señalado el de Bravo (1984) – según el cual es posible deducir de la instauración de dichos cuerpos colegiados una medida tendiente a descentralizar el poder y que posibilitaría un ejercicio real de atribuciones político-educativas por parte de la sociedad civil.

De Luca concluye en su artículo que la situación de estos organismos de administración local de las escuelas no era sino de completa subordinación y dependencia respecto del poder central. Si bien su trabajo indaga el funcionamiento de estos cuerpos en el contexto particular de la provincia de Buenos Aires, su análisis busca extenderse a lo sucedido en las otras provincias y en los territorios nacionales; señala al respecto las limitaciones presentes en los consejos – denominados comisiones de escuelas - que funcionaban en la

¹³⁸Pineau, 1997.

¹³⁹ Ídem, pág. 117.

capital federal y aquellos emplazados en los territorios nacionales bajo la jurisdicción de la Ley 1420. Según el autor, el “funcionamiento deficiente” de los consejos escolares distritales generó una disyuntiva entre la idea de profundizar en su funcionamiento la participación popular, y la propuesta de suprimirlos definitivamente reemplazándolos opcionalmente por inspectores dependientes de la administración escolar central; sería esta última la opción que iría a imponerse. Finalmente, y en base al estudio de diversas leyes llega a la conclusión de que los consejos locales que funcionaban en las demás provincias estaban tan subordinados a las autoridades provinciales como los de la capital federal y los territorios nacionales.¹⁴⁰

Otra producción que merece ser destacada es la realizada por Dussel (1991). El aporte fundamental de este trabajo se deduce de su novedoso objeto de estudio: los inspectores escolares. Frente a una tradición que focalizaba su mirada en las ideas pedagógicas de ciertos “notables” y funcionarios del sistema educativo, o en el discurso emanado desde la administración escolar central, la autora se propuso recuperar la voz y las experiencias de estos actores, esenciales al funcionamiento del sistema escolar bonaerense, cuya actividad había merecido escasa atención. En esta línea, posteriores trabajos (Gvirtz, 2005) se preguntaron por el rol que desempeñaban los denominados “niveles intermedios” de la burocracia educativa bonaerense – categoría en la que se incluyó en general a inspectores y consejos escolares – siendo particularmente relevante el reciente aporte realizado por Legarralde (2007).

Si bien Legarralde no recorta su análisis al caso particular de la provincia de Buenos Aires, su investigación constituye un antecedente esencial para nuestra producción. En su propósito de indagar el surgimiento de la burocracia educativa nacional, este autor recupera la voz de los inspectores nacionales emplazados en los territorios nacionales y provincias, indagando sobre su rol en la configuración del sistema educativo nacional.

Hemos intentado hasta aquí repasar brevemente las producciones histórico-educativas más relevantes de los últimos años sobre la constitución del sistema educativo de la provincia de Buenos Aires. Nos interesa ahora completar este análisis puntualizando algunos aportes realizados por investigaciones de muy reciente elaboración sobre la problemática que nos ocupa. Nos referiremos a los trabajos de Oria (2004), Minvielle (2010) y, finalmente, a uno de nuestra autoría (Ferrero, 2007)

La investigación de Oría (2005) analiza la puesta en práctica del modelos de gobierno educativo propuesto por Sarmiento, durante los años que el sanjuanino ejerció la dirección del

¹⁴⁰ De Luca, A. (1991) “Consejos Escolares de Distrito: subordinación o participación popular” en Puiggrós, A. Sociedad Civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino, Galerna, Buenos Aires

Departamento de Escuelas del Estado de Buenos Aires entre 1856 y 1862. Una cuestión merece ser especialmente destacada. Nos referimos a la crítica que Oría elabora con respecto a la conceptualización del modelo de gobierno sarmientino tal y como se presenta en trabajos como el de Botana (1996), bajo la idea de “centralización programática-descentralización financiera”. Botana había afirmado que la propuesta sarmientina de gobierno de la educación situaba a nivel central las decisiones técnico-pedagógicas y dejando en manos de los distritos locales sólo la gestión financiera de las escuelas.

A través del análisis de la experiencia de gestión sarmientina, Oría concluye que al situar el financiamiento y la gestión de las escuelas a nivel local implicaba en la propuesta del sanjuanino mucho más que una mera “disposición administrativa”; la participación de la comunidad, a través de cuerpos colegiados emplazados en los distritos escolares rebasaba lo administrativo y se adentraba claramente en las dimensiones técnicas o “programáticas” del sistema educativo. La propuesta brindaba así importantes márgenes de participación a la sociedad civil, alejándose explícitamente del modelo posterior triunfante al que nos hemos referido con las siglas “SIPCE”. Aún más interesante resulta este trabajo toda vez que sus conclusiones han sido validadas por nuestra propia producción.

En segundo lugar, se destaca el trabajo de Minvielle. La autora se propone analizar los márgenes reales de participación ciudadana en el gobierno de la educación bonaerense, durante los años posteriores a la ley de 1875 que, como ya señalamos, instauró en la provincia de Buenos Aires un modelo de gobierno escolar que dejaba en manos de la sociedad civil una importante cantidad de atribuciones, tanto técnico-pedagógicas como administrativo-financieras.

Finalmente, y en línea con algunos de los postulados observados, nos interesa referirnos a un trabajo de nuestra autoría, en el que se agregan algunos elementos a esta discusión¹⁴¹. Se concluye en él que la centralización del gobierno escolar en la provincia de Buenos Aires estuvo en relación directa con la consolidación de la hegemonía del Partido Autonomista Nacional durante los primeros años del siglo XX. Esta investigación desestima, por otra parte, las hipótesis sobre la existencia de altas cuotas de corrupción en los ámbitos de gobierno local que, según el trabajo anteriormente citado, habría impulsado la quita de atribuciones de gobierno a los consejos locales. Por un lado, al establecer que los hechos de corrupción constituían una práctica frecuente de la política bonaerense de la época y que se registraban mayoritariamente en los órganos centrales de su administración escolar. Por el

¹⁴¹ Ferrero, 2007.

otro, advirtiendo el déficit económico con que funcionaban cotidianamente los consejos escolares de distrito, en virtud de su exigua capacidad recaudatoria.

En suma, existen diversas interpretaciones sobre la dinámica que presentó históricamente el gobierno de las escuelas en nuestro país. Si bien las discusiones precedentes no se hallan, a nuestro juicio, aún saldadas no es el objetivo de la presente investigación tomar partido por alguna de las argumentaciones e hipótesis señaladas. Esta breve reseña ha sido realizada tan sólo para presentar el marco en que debe situarse el debate teórico sobre los modelos de gobierno de la educación primaria argentina, que será desarrollado en profundidad en el siguiente capítulo.

Por el momento, nos interesa explicitar que uno de los propósitos de nuestro estudio es contribuir a la discusión previa intentando recuperar las particularidades provinciales y regionales del proceso de institucionalización del gobierno escolar en argentina. Habiéndonos percatado de que una parte no menor de los relatos propuestos se han centrado únicamente en la jurisdicción federal o en la provincia de Buenos Aires, y del hecho de que son exiguos - y muy recientes - los trabajos que han centrado su mirada sobre los inspectores nacionales y sus relaciones con los actores locales, la presente investigación se propone echar luz sobre la especificidad que tuvo este proceso en las diversas regiones, considerando los procesos macropolíticos y los de menor escala, e intentando identificar la trama de relaciones que se constituyó en cada territorio provincial entre los diversos actores involucrados.

3.3. A propósito de las relaciones entre Sistema Educativo, Estado, y sociedad civil.

Como se afirmó con anterioridad, una de las particularidades del proceso de institucionalización del sistema educativo en Argentina fue su simultaneidad respecto de la conformación del estado nacional; de hecho, numerosas investigaciones identifican una profunda imbricación entre ambos fenómenos. Nuestro interés radica entonces en analizar las relaciones entre Estado y sociedad civil en el contexto particular en que ambos se están constituyendo como tales - a través de una compleja trama de determinaciones mutuas - partiendo del supuesto de que la *sistematización* del sistema educativo nacional fue una dimensión clave de este proceso.

Hay aquí una primera cuestión a resolver. ¿Qué se entiende por sistematización de un sistema educativo? Según Muller, Ringer y Simon, se trata del proceso mediante el cual un grupo de instituciones escolares vagamente definidas se transforma gradualmente en un

sistema estructurado, delimitado con precisión, como resultado de un proceso de racionalización burocrática.¹⁴² Podemos así distinguir entre el proceso en el cual se origina un sistema educativo y la estructura sistemática que se logra sólo en un momento histórico determinado.¹⁴³

En contraposición al uso impreciso que se presenta habitualmente en la literatura histórico-educativa, estos autores ofrecen una definición estipulativa de *sistematización* según la cual estaríamos frente a un sistema educativo sólo si el conjunto de las instituciones escolares emplazadas en un territorio están interrelacionadas e integradas. En su indagación sobre el proceso de sistematización de los sistemas escolares europeos, afirman que:

(...) sólo mediante la organización por parte de los Estados de las instituciones educativas llevada a cabo a partir de la segunda mitad del siglo XVIII fue posible superar las características confesionales y las particularidades regionales en un proceso a largo plazo, colocando, por tanto, los cimientos para el desarrollo de unas organizaciones educativas a escala nacional, diferenciadas internamente y articuladas funcionalmente (...)¹⁴⁴

El proceso de sistematización reconocería tres etapas sucesivas de aparición, formación, y perfeccionamiento del sistema educativo, y se habría desarrollado en estrecha relación con los procesos de diferenciación profesional y configuración de los sistemas ocupacionales hacia fines del siglo XIX.¹⁴⁵

Volviendo al análisis de las relaciones entre educación, estado y sociedad civil, creemos que existe en la historia de la educación argentina un (in)discutible consenso alrededor de la hipótesis que sostiene que la constitución del sistema educativo nacional se llevó a cabo bajo una matriz socio-política estado-céntrica. Esto significa que la estructura organizativa que se configuró estuvo fuertemente arraigada en el Estado nacional, convirtiéndose éste en el principal referente para la administración, regulación, y financiamiento de las instituciones escolares.

Ahora bien, la construcción del monopolio estatal requirió, en la práctica, de la anulación y/o estatización de aquellas alternativas pedagógico-escolares que se desarrollaban bajo la órbita de otros actores, tales como las diversas comunidades de inmigrantes (italianas, alemanas, inglesas, etc.), los distintos cultos religiosos (Iglesia católica, protestante, etc.), y

¹⁴²Muller, D., Ringer, F.ySimon, B.,1992:25

¹⁴³ Ídem

¹⁴⁴ Ídem

¹⁴⁵ Ídem

las múltiples organizaciones políticas y sindicales (anarquistas, socialistas, etc.).¹⁴⁶ La organización de un sistema de educación pública nacional fue, desde esta óptica, el resultado de un simultáneo proceso de centralización y estatización de las ofertas educativas existentes.

Los estudios que apoyan la hipótesis precedente coinciden, generalmente, en la forma de interpretar la relación que se configuró entre el Estado y la sociedad civil en este contexto. Se afirma que el Estado nacional asumió un rol principal, entre otros motivos, debido a la debilidad manifiesta de la sociedad civil. Esta última es concebida como incipiente y desorganizada, y por ello, incapaz de impulsar un proceso de escolarización sistemático y a gran escala que, por otra parte, constituía para la elite dirigente un requisito clave en la construcción del orden social.¹⁴⁷ Es frecuente hallar entre estos trabajos una serie de argumentaciones en las que se destaca permanentemente la “incuria” de los actores de la sociedad civil, el desinterés de los vecinos por la causa educativa, e inclusive, la “ausencia de personas preparadas para ejercer las tareas de gobierno escolar” entre los habitantes de los distritos y municipios. Se sostiene, desde esta óptica, que habiendo tomado cuenta de esta “debilidad” los actores políticos nacionales experimentaron progresivamente un “desengaño” respecto de las potencialidades de los grupos y sectores de la sociedad civil llamados inicialmente a ejercer la administración de las escuelas, desplegando en consecuencia una política centralizadora en materia de gobierno de las escuelas.¹⁴⁸

No obstante, algunas de estas hipótesis comenzaron a ser cuestionadas durante los últimos años, advirtiéndose que una porción importante de los estudios histórico-educativos que las sostenían se inscribían en una matriz historiográfica en particular, que había construido un “mito fundacional” en torno de la Ley 1420. Por nuestra parte, identificamos la presencia de otro elemento mítico en algunos de estos trabajos: la construcción de hipótesis excesivamente generales que subsumen bajo una única explicación, múltiples y complejas realidades locales y regionales. En otras palabras, creemos que las producciones que comparten esta filiación historiográfica tienden a ensayar un relato único y homogéneo sobre el proceso de configuración del sistema educativo argentino, dejando sin explicar los sucesos registrados en diversas localidades y regiones cuyo derrotero no puede deducirse del itinerario

¹⁴⁶ Para una descripción detallada del proceso de estatización progresiva de las alternativas pedagógico-escolares existentes, véase BERTONI, L. (2001): *Patriotas, cosmopolitas y nacionalistas. La construcción de la nacionalidad argentina a fines del siglo XIX*. FCE, Bs. As.; y SURIANO, J. (2001): *Anarquistas. Cultura y política libertaria en Buenos Aires. 1890-1910*. Manantial, Buenos Aires.

¹⁴⁷ Tedesco, 1986.

¹⁴⁸ Existen numerosos trabajos que se inscriben, a nuestro juicio, en esta línea argumental. Véase principalmente Pineau (1997) y Pinkasz (1993).

seguido por la ciudad de Buenos Aires, ni del programa educativo elaborado por la elite porteña gobernante.¹⁴⁹

Nuestra crítica no es en absoluto novedosa. Se desarrollan en esta misma línea, en la actualidad, un conjunto de investigaciones que han puesto progresivamente en cuestión algunos lugares comunes de la historiografía vigente, contribuyendo a desmitificar ciertas hipótesis tradicionalmente sostenidas en el campo de la historia de la educación argentina; entre ellas: la conformación del Estado Nacional como único y monopólico actor del proceso de escolarización; la linealidad y homogeneidad del proceso de centralización del gobierno escolar registrado a fines del siglo XX; y la intrínseca debilidad de los actores locales y comunales para llevar adelante la difusión de la educación común en las diversas provincias y territorios nacionales.

A continuación nos referiremos a algunos trabajos que se inscriben dentro de esta última línea argumental, y que constituyen actualmente la heterodoxia dentro del campo de la historia de la educación argentina. Alejándose de las posiciones más ortodoxas – cuyas principales tesis hemos ya señalado - algunas de estas producciones sostienen que la configuración del monopolio educativo estatal se llevó a cabo anulando la voluntad política de los actores locales y regionales, como producto de un movimiento de centralización del poder en manos de la elite dirigente nacional que adquirió mayor gravitación hacia 1880, con la llegada de Roca a la presidencia de la nación. Desde esta otra mirada, la adopción progresiva de un modelo de gobierno escolar centralizado y burocrático habría tenido, como contrapartida, la inhibición de las posibilidades de construcción pedagógica e institucional de las escuelas.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Esta afirmación no carece de asidero. Un análisis de la escasa literatura sobre historiografía educativa argentina permite identificar, en los últimos años, un pronunciado desarrollo de este campo de investigaciones, siendo una de las particularidades de este proceso, precisamente, el surgimiento de un número importante de estudios que indagan las particularidades regionales y provinciales de los fenómenos histórico-educativos en general y, en especial, durante el período histórico de constitución del sistema educativo argentino. Véase el trabajo de ASCOLANI(1999).

¹⁵⁰ Gvirtz, Braslavsky, 2001.

3.3.1. El gobierno escolar en la historiografía heterodoxa: miradas e hipótesis alternativas

El primer trabajo al que haremos referencia fue escrito por Teobaldo y García.¹⁵¹ En su análisis del proceso de conformación del sistema de instrucción elemental en el territorio nacional de Río Negro, estas autoras advierten que la fundación de escuelas públicas respondió, en buena medida, a la demanda de la población local que, mediante sostenidos reclamos, habría logrado impulsar la acción estatal orientándola al cumplimiento de sus necesidades educativas. Según las autoras, la participación y movilización vecinal en Río Negro resulta particularmente llamativa por ocurrir en un contexto en el que no existían canales políticos que encauzaran este tipo de demandas de la población. Es necesario recordar que el Poder Ejecutivo Nacional, salvo algunas excepciones, restringía los derechos de ciudadanía de los habitantes de los territorios nacionales, negándoles su participación en la política comunal. De este modo, y pese a las limitaciones estructurales bajo las que operó, la autogestión y la movilización de los vecinos fueron elementos relevantes en la difusión de la escuela estatal.

Sería equivoco, sin embargo, deducir de este análisis una sobredeterminación de la sociedad civil en el proceso de escolarización. Las propias autoras advierten - guardando cierta similitud con el análisis realizado por De Luca¹⁵² sobre el caso bonaerense - que la participación de los vecinos en los consejos escolares rionegrinos hallaba limitaciones en una diversidad de factores que excedían a las restricciones previstas por las disposiciones de la ley 1420/84 - donde se negaba la elección popular de los consejeros. Entre otros, destacan la constante interferencia del Poder Ejecutivo local quien

en diversas oportunidades hacía recaer la designación [de los consejeros] en el circuito oficial, o bien asumía personalmente la presidencia del consejo, quedando alejados muchos de los vecinos independientes” de la causa escolar.¹⁵³

Sin embargo, Teobaldo y García afirman también que en ciertos distritos, tales como Pringles y Roca, la gestión llevada a cabo por los vecinos era destacada. Asumiendo el manejo de sus propios intereses participaban activamente “proyectando, construyendo y reparando edificios escolares”. Las autoras concluyen en que “la burocratización y la cuasi-

¹⁵¹ Teobaldo, García, 1993

¹⁵² De Luca, 1991

¹⁵³ Teobaldo, García, 1993:351.

indiferencia del Estado por la educación en los territorios fue reemplazada en parte por la participación y autogestión de la sociedad civil, que presionó y exigió al Estado el cumplimiento de la obligatoriedad escolar”, en un contexto en el que “autoridades locales, vecinos acomodados, y algunos colonos, realizaron gestiones tendientes a la consecución de este fin”.¹⁵⁴

El estudio de Artieda¹⁵⁵ sobre las funciones del magisterio en el territorio nacional de Misiones constituye otro buen ejemplo de esta línea argumental alternativa sobre los márgenes reales de participación de la sociedad civil. El aporte de esta investigación es significativo, fundamentalmente, porque reconstruye los inicios del proceso de escolarización en el contexto de uno de los territorios nacionales que, por entonces, se hallaba escasamente poblado. El trabajo indaga el papel del magisterio en el proceso de estructuración de las comunidades en Misiones, advirtiendo que la dimensión comunitaria de la práctica magisterial alcanzó allí un grado considerable. Dicho en otras palabras, esta producción subraya el rol cumplido por la escuela estatal en estos ámbitos – fundamentalmente a través de sus maestros - en la estructuración de las comunidades regionales. Este rol se edificó a partir de una característica específica de los territorios nacionales: en ellos – y a diferencia de lo ocurrido en las provincias – las comunidades no preexistían a las escuelas, hecho que derivó en un proceso de constitución mutua por el que las escuelas llegaron a ejercer una fuerte impronta en la “vida total” de estos pueblos.¹⁵⁶

Similares señalamientos pueden realizarse con respecto a la investigación de Carli para el caso de la provincia de Entre Ríos.¹⁵⁷ Para esta autora, la participación de la sociedad civil en la instrucción primaria fue un aspecto constitutivo de las políticas para el sector que impulsaron los sucesivos gobiernos políticos provinciales hasta mediados de la década de 1880. La constitución de la provincia, sancionada en 1883, sería el ámbito normativo donde mejor habría de materializarse la tradición descentralizadora del territorio, al depositar en manos de las respectivas municipalidades la responsabilidad por el Gobierno de las escuelas primarias. No obstante, Carli advierte la rápida incorporación de Entre Ríos al proyecto roquista durante los años sucesivos y la inauguración de una “etapa nacional” para la provincia que incluiría, en el plano escolar, un doble proceso de “centralización del poder y descentralización de los mecanismos de control”.¹⁵⁸

¹⁵⁴Idem, pág. 358-359.

¹⁵⁵Artieda, 1993

¹⁵⁶Ídem, pág. 307-308.

¹⁵⁷Carli, 1993

¹⁵⁸Ídem, pág. 204.

Es dable señalar algunos trabajos que indagan el proceso de escolarización de la provincia de Tucumán y que contribuyen, junto a los precedentes, a relativizar las explicaciones excesivamente estado-céntricas. El primero de ellos, escrito por Vidal,¹⁵⁹ recupera la importancia relativa de actores no estatales en el surgimiento de las primeras escuelas elementales, en especial, los ingenios azucareros; éstos habrían contribuido directa e indirectamente a la expansión de la instrucción pública tucumana. Indirectamente – y de manera involuntaria - a través de la política impositiva por la que fueron crecientemente afectados y que posibilitó el drenaje de mayores recursos a las arcas provinciales - y consecuentemente al sector educativo. Directamente, al establecer paulatinamente y por sus propios medios escuelas para niños en sus espacios de influencia, conocidas como “escuelas de ingenios”.¹⁶⁰

Vidal destaca, asimismo, la participación de los vecinos, quienes habrían contribuido activamente en la instalación y supervivencia de gran cantidad de instituciones educativas a través de diversas modalidades: cesión de locales propios para el funcionamiento de escuelas, donación de edificios o terrenos, etc. En varios casos el vecindario logró adquirir el terreno para la escuela o reunir parte de los materiales necesarios para la construcción del edificio mismo, e incluso, aportó gratuitamente la mano de obra para su edificación. Además, ante situaciones de déficit del tesoro provincial, llegaron a mantener las escuelas abiertas haciéndose cargo del sueldo del maestro. También estos últimos prestaban gratuitamente su concurso constituyendo las Sociedades protectoras de las escuelas, las Comisiones Escolares de cada una de ellas, o los tribunales examinadores que llevaban a cabo los exámenes finales anuales en cada establecimiento escolar. Hacia el final del período considerado por esta investigación, además, participaron en la formación de diferentes Comisiones Protectoras de la Niñez.

En otro trabajo sobre la provincia de Tucumán, Del Valle, Suayter, y Ferreira¹⁶¹ recogen similares indicios de activa participación de la sociedad civil en los orígenes de este sistema educativo subnacional hacia fines del siglo XIX. En este caso se advierte que la creación del Consejo Provincial de Educación – fundado a instancias del Consejo Nacional de Educación y como requisito por parte de la provincia para acceder a las subvenciones nacionales – no suprimió las autonomías municipales, llegando a coexistir durante varios años una pluralidad de actores municipales y de la sociedad civil involucrados en el gobierno de las

¹⁵⁹ Vidal, 2007

¹⁶⁰ Ídem.

¹⁶¹ Del valle, Suayter, Ferreira, 2001

escuelas de diversos distritos. Según las autoras, la descentralización del sistema educativo fue hasta 1908 una de las características definitorias de la política tucumana para el sector.¹⁶²

Por fuera de las discusiones específicamente educativas resulta en extremo interesante el trabajo realizado por Bjerg.¹⁶³ La autora analiza las relaciones entre los poderes locales/municipales y centrales/provinciales en el caso particular del municipio de Tandil en el contexto de la década de 1880, a la que caracteriza nodal en el proceso de constitución de una hegemonía política centralizada impulsado por Roca. Según Bjerg, la centralización del poder no se realizó sobre una “tabula rasa”; por el contrario, ésta operó sobre una sociedad comunal que gozaba de cierta tradición en términos de autonomía política y con una intensa participación de los vecinos en la política municipal. Desde el punto de vista del poder central, la relativa independencia política de las comunas era una consecuencia irremediable de la escasa capacidad regulatoria que poseía la administración central sobre los municipios geográficamente distantes; esta situación gozaba entonces de cierta complicidad e inclusive con el estímulo de las autoridades provinciales.

El trabajo describe cómo hacia fines de los años 70’ el progresivo aumento de la capacidad regulatoria del gobierno provincial redujo simultáneamente el poder de los vecinos en los diversos municipios. Más aún, durante la década de 1880 se hizo cada vez más frecuente la “intervención” de las municipalidades de campaña por parte del Ejecutivo provincial en casos donde este último aducía “acefalía o conflictos irresolubles” ocultos bajo “oscuros actos comiciales”.¹⁶⁴

A manera de conclusión, la autora subraya dos hechos que nos resultan de sumo interés; por un lado, las resistencias que opuso un conjunto de poderes locales bonaerenses – que entre las décadas de 1860 y 1870 habían forjado una creciente autonomía política “de hecho” - frente al proceso de “reducción a la unidad” que impulsó el roquismo; por el otro, el escaso impacto de la reforma constitucional de 1889 que, habiendo repuesto el marco legal necesario para revitalizar la actividad política en las comunas, no logró romper la apatía en que se habrían de sumir los vecinos durante la década del 80’, como consecuencia del fraude electoral consuetudinario y las frecuentes intervenciones del gobierno central.

En suma, y por los trabajos que hemos reseñado hasta aquí, resulta inobjetable y significativa la presencia de diversos actores de la sociedad civil – y de los niveles intermedios y bajos de la esfera estatal - en la organización de los sistemas educativos de las

¹⁶² Idem.

¹⁶³ Bjerg, 2001

¹⁶⁴ Idem.

provincias y territorios nacionales durante las últimas décadas del siglo XIX. Esto significa que los procesos de centralización y estatización del sistema educativo nacional, tan presentes en la literatura histórico-educativa, deben ser evaluados en su justa medida; es decir, teniendo en cuenta que no operaron sobre una “tabula rasa”. Es necesario que nuevas indagaciones recuperen los conflictos y contradicciones surgidas en aquellas regiones y localidades donde la sociedad civil se hallaba más desarrollada, donde los vecinos contaban con una tradición de participación política comunal, y donde los actores políticos locales opusieron una férrea resistencia a los procesos de homogeneización de las prácticas y de “reducción a la unidad” que impulsó la administración escolar nacional.

Capítulo 4. La creación del Consejo Nacional de Educación: la instrucción primaria provincial como asunto de Estado.

Introducción.

El Consejo Nacional de Educación (en adelante, CNE) fue creado el 27 de enero de 1881, por intermedio de un decreto presidencial que le encomendó la “dirección facultativa y la administración general de las escuelas ubicadas en la ciudad de Buenos Aires”, ciudad convertida unos pocos meses antes en capital de la Nación. Según el mencionado decreto, el CNE estaría compuesto por un Superintendente General de Escuelas, que lo presidiría, ocho vocales inspectores, un secretario y un prosecretario.¹⁶⁵

Los miembros que lo conformaron inicialmente fueron: Domingo Faustino Sarmiento como Superintendente General de Escuelas y presidente del consejo; Miguel Navarro Viola, Alberto Larroque, José Antonio Wilde, Adolfo Van Gelderen, José A. Broches, Carlos Guido Spano, Federico de la Barra, y José María Bustillo, como Consejeros; Julio A. Costa como Secretario; y Trinidad Osuna como Pro-secretario.

Nos interesa destacar algunos de los deberes y atribuciones que el decreto fundacional confería al CNE. En primer término, se encomendaba a su presidente la elaboración, en el plazo de tres meses, de un informe detallado sobre el estado de la educación en el territorio de la capital, debiendo incluir en él las propuestas de reforma que creyera convenientes. También debía confeccionar un proyecto de ley de educación para ser presentado frente al Congreso Nacional.¹⁶⁶

Con respecto a las facultades de gobierno que se asignaban al CNE, se disponía bajo su órbita a la administración no sólo de las escuelas de la capital, sino también de aquellas emplazadas en los territorios nacionales y colonias.¹⁶⁷ Asimismo, se le confiaba el *fomento* de las escuelas que las provincias sostenían por medio de subvenciones nacionales, siendo sus atribuciones las ejercidas hasta ese momento por la Comisión Nacional de Escuelas, organismo establecido por la Ley de Subvenciones Nacionales en el año 1871.¹⁶⁸

Se establecía a su vez, que las facultades otorgadas al CNE tendrían vigencia hasta tanto el Congreso Nacional sancionara una ley de educación que rigiera en el territorio federalizado. Hasta ese momento conservarían vigencia, salvo en aquellos aspectos

¹⁶⁵ Decreto presidencial de creación del CNE, 23 de enero de 1881, Artículo 4to y 5to

¹⁶⁶ Ídem, Artículo 19no.

¹⁶⁷ Ídem, Artículo 9no.

¹⁶⁸ Ídem, Artículo 10mo.

modificados por este decreto, las normas y reglamentaciones escolares vigentes en la provincia de Buenos Aires; fundamentalmente, la Ley de Educación (Nro. 988/75).¹⁶⁹

De este modo, el traspaso de las escuelas sitas en la ciudad de Buenos Aires desde la órbita del Consejo General de Educación de la provincia de Buenos Aires hacia el Gobierno nacional - que se concretó mediante el Acuerdo del 8 de diciembre de 1880 – se materializó en un clima de manifiesta continuidad institucional, que expresaba el interés del Gobierno nacional por asegurar en lo inmediato la eficacia y continuidad del servicio escolar.

Como advierte Zanotti, las acciones referidas reflejan la preferencia del Gobierno nacional por el establecimiento de normativas provisorias, y la decisión de no innovar en materia educativa hasta tanto “se realizaran los estudios correspondientes y se dictaran las normas legales necesarias”. Por el momento, debía continuarse el camino seguido con éxito por la provincia de Buenos Aires. La designación de Sarmiento - hasta ese momento Director General de Escuelas bonaerense - como primer presidente del Consejo, era un símbolo de esa continuidad.¹⁷⁰

Por lo señalado hasta aquí, se evidencia que la creación del CNE fue un hecho íntimamente ligado al proceso de federalización de la ciudad de Buenos Aires, y la consecuente necesidad de crear un organismo encargado de administrar las escuelas de la capital. Fue esta la finalidad explícita y principal de su creación. Sin embargo, al asumir las funciones de la antigua Comisión Nacional de Escuelas - desde el inicio mismo de sus actividades – concentró también importantes funciones de regulación sobre las escuelas ubicadas en territorio - y bajo jurisdicción – provincial, que recibían financiamiento federal por intermedio del mecanismo de subvenciones nacionales.

Es por ello que la indagación sobre los años fundacionales del CNE nos obligan a trasladarnos tiempo atrás, hasta el momento en que la Comisión Nacional de Escuelas inició sus funciones, y por tanto, a los años que transcurrieron entre 1871 y la creación del CNE. En lo que sigue nos referiremos a los principales antecedentes del CNE: la Ley de subvenciones de 1871 y la Comisión Nacional de Escuelas. Seguidamente, presentaremos una síntesis de las sucesivas gestiones de Sarmiento (1881-1882) y Zorrilla (1882-1894) como presidentes del Consejo Nacional de Educación.

¹⁶⁹Ídem, Artículo 1ero.

¹⁷⁰Zanotti, 1984.

4.1. Antecedentes del CNE: la Ley de Subvenciones a las provincias y la creación de la Comisión de Escuelas.

A partir del año 1870 comenzó a registrarse en nuestro país una importante controversia entre diversos actores políticos y escolares¹⁷¹, en torno del papel que debía desempeñar el Gobierno nacional en el desarrollo de la instrucción primaria en las provincias argentinas, y de la medida en que su eventual intervención podía ser considerada ilegítima o anticonstitucional. El origen de la disputa se hallaba en el artículo 5to. de la Constitución Nacional del año 1853/60, donde se señalaba que correspondía a cada provincia asegurar por intermedio de su Constitución la educación primaria (gratuita), y que bajo esa condición – entre otras – el Gobierno nacional garantizaría a cada una el goce y ejercicio de sus instituciones.¹⁷²

Con independencia de estos debates, la contribución financiera del Gobierno nacional a la educación común de las provincias contaba hacia 1870 con numerosos antecedentes. Según Urbano Díaz, la primera erogación destinada a la instrucción primaria provincial fue realizada durante el gobierno de Urquiza en el año 1857.¹⁷³ Este autor reconoce, a partir de ese momento, sucesivas participaciones pecuniarias del gobierno nacional realizadas con este fin, aunque no de manera sistemática.

En el año 1869, el Congreso Nacional votó la suma de cien mil pesos fuertes para la creación de escuelas,¹⁷⁴ siendo esta suma distribuida en partes iguales entre las diferentes provincias por parte del Poder Ejecutivo nacional. Esta subvención incluyó doce mil pesos destinados a la compra de textos y útiles para dotar las nuevas escuelas. Tiempo después, en el informe presentado al Ministro de Instrucción Pública (Informe sobre la educación común, en adelante IEC), Sarmiento recordaba ese año como el momento en que habían surgido las ideas de establecer una *Comisión* encargada de adquirir y distribuir estos elementos escolares,

¹⁷¹ Entre las numerosas obras que recrean estos debates se destacan los trabajos de Tedesco (1996), Puiggrós (1993), Shumway (2005), HalperinDonghi (1980), y Ramos (1910).

¹⁷² Constitución Nacional, Artículo 5to. La Carta Magna fue sancionada en 1853 y modificada en 1860 por la Convención del Estado de Buenos Aires, encargada del examen de la Constitución Federal, tras el Pacto de Unión celebrado el 11 de noviembre de 1859 entre la Confederación y el Estado de Buenos Aires. El artículo 5to fue modificado en esa instancia, eliminándose la palabra “gratuita”, y el apartado que señalaba que las constituciones provinciales serían revisadas por el Congreso Nacional antes de su promulgación. Para abordar con mayor profundidad las bases constitucionales de la educación primaria y sus diversas interpretaciones, véase: Van Gelderen, A. y Mayochi, E. (1969): Fundamentos constitucionales del sistema educativo argentino, Biblioteca de Ciencias de la Educación, Estrada, Buenos Aires; y Perazzo, S., Kuc, N., y de Jove, T. (1979): Historia de la Educación y política educacional argentina, Humanitas, Buenos Aires.

¹⁷³ Urbano Díaz, 1934

¹⁷⁴ El Gobierno nacional restableció asimismo, por decreto especial, las escuelas que se suponía habían existido en diversas localidades de La Rioja antes de la Guerra con Paraguay. IEC, año 1881, pág. 94 y ss.

y de destinar un monto a la inspección y visita de aquellas escuelas subvencionadas con los fondos del Tesoro Nacional.¹⁷⁵ De este modo, el envío de dinero del Tesoro Nacional a las provincias constituía, para el sanjuanino, derechos de inspección por parte del Gobierno nacional, en tanto se trataba de una subvención, precisamente, y no de una “donación”. Por otra parte, existía ya en el pensamiento de Sarmiento la sospecha de que los fondos enviados eran utilizados eventualmente para otros fines por parte de los gobiernos provinciales, hecho que profundizó su interés en formalizar la inspección nacional en territorio provincial.¹⁷⁶

A partir del mencionado decreto de 1869 – tal y como advierte Sarmiento en este *Informe* - se hizo evidente la necesidad de legislar con mayor amplitud sobre un sistema regular y permanente de subvenciones a la educación, en el que se estableciera la distribución de los fondos del Tesoro Nacional en proporción al aporte y esfuerzo económico que cada provincia realizaba al disponer sus rentas escolares.

Dos años después, el 25 de septiembre de 1871, el Congreso Nacional sancionó la *Ley nacional de subvenciones para el desenvolvimiento de la educación común en la República Argentina*, norma que regularía en adelante¹⁷⁷ la asistencia técnica y financiera del Gobierno nacional a las provincias para el progreso de la educación común. La norma imponía ciertos requisitos a las provincias que solicitaran acceder al cobro de los fondos provenientes del Tesoro Nacional. Dos de ellos se destacan: a) la creación de rentas escolares autónomas respecto del Tesoro provincial – y destinadas por intermedio de una ley provincial al sostenimiento de la educación común como único fin¹⁷⁸ – y; b) el establecimiento de Comisiones escolares organizadas por fuera del poder ejecutivo provincial, y originadas en la elección de los vecindarios para administrar los fondos destinados al financiamiento de las escuelas.¹⁷⁹

La cantidad de dinero que recibiría cada provincia estaba en relación directa con los recursos que destinara a la educación común, en tanto la subvención constituía una proporción del gasto educativo total. Según la diversidad de circunstancias económicas, la Ley establecía tres grupos de provincias que percibirían diferentes proporciones. Así, Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe, recibirían de parte del Tesoro Nacional la tercera parte de su gasto total en educación primaria; Santiago, Tucumán, Salta, Catamarca, Mendoza, San Juan

¹⁷⁵ IEC, año 1881, pág. 94.

¹⁷⁶ IEC, año 1881, pág. 94.

¹⁷⁷ La creación del CNE en 1881 generó diversos decretos modificatorios del mecanismo de entrega de fondos.

¹⁷⁸ Ley nacional de subvenciones para el desenvolvimiento de la educación común en la República Argentina de 1871, Artículo 2do.

¹⁷⁹ Ídem, Artículo 10mo.

y Corrientes, la mitad; y La Rioja, San Luis, y Jujuy, las tres cuartas partes.¹⁸⁰ Estos recursos podrían ser utilizados para la construcción de edificios para las escuelas; la adquisición de mobiliario, libros, y útiles escolares; y para costear los sueldos de los maestros.¹⁸¹

La Ley prescribió, asimismo, la creación de una *Comisión Nacional de Escuelas* que, situada en la capital federal, llevaría a cabo la administración de los fondos del tesoro nacional destinados a la compra de útiles, textos y mobiliario escolar. También disponía la participación pecuniaria del Gobierno nacional en la inspección provincial, al contribuir al financiamiento de los sueldos de los inspectores escolares en las respectivas provincias, obteniendo a cambio la autoridad para exigirles, en adelante, la vigilancia sobre determinados aspectos de la actividad educativa.

El 11 de enero de 1873 se definieron mediante un decreto reglamentario las actividades que llevaría a cabo la Comisión Nacional de Escuelas. Estaría compuesta por ciudadanos - sin otro funcionario rentado que el secretario - y se establecería en forma ajena al personal y a las oficinas del Poder Ejecutivo. Sus miembros serían nombrados anualmente por un decreto especial.¹⁸² En términos generales, se le encomendaba a esta Comisión concentrar los pedidos de compra de útiles, aparatos, muebles, y demás elementos necesarios para el funcionamiento de las escuelas, y hacer las respectivas compras administrando los fondos que a tal efecto debía aportar cada una de las provincias, conjuntamente con los provenientes del Tesoro Nacional.¹⁸³ Debía, asimismo, confeccionar un resumen estadístico de todas las escuelas de la República y una memoria anual de todos sus trabajos, elevando ambos documentos al Ministro de Instrucción Pública.¹⁸⁴ A partir del año 1879 también se le encargó a la Comisión recibir los informes sobre la marcha de la educación común que enviarían los inspectores nacionales desde las diferentes provincias, así como la tarea de definir las instrucciones y el recorrido a realizar por estos funcionarios en terreno provincial.

En suma, a partir de la sanción de la Ley de Subvenciones el Estado Nacional comenzó a intervenir en forma regular y sistemática sobre los procesos de escolarización desarrollados en las provincias.

¹⁸⁰Ídem, Artículo 2do.

¹⁸¹ Ídem, Artículo 3ero.

¹⁸² Decreto reglamentario de la Ley de Subvenciones, 1873, Artículo 7mo.

¹⁸³ Ídem, Artículo 9no. En noviembre de 1877 este artículo fue modificado, siendo los gobiernos provinciales autorizados a obtener por agentes propios los elementos mencionados. Sin embargo, para lograr el cobro de los montos los precios abonados por los materiales debían estar conformes a los valores de plaza, a juicio de la comisión de escuelas. También se mantuvo la intervención de la Comisión en el envío de los pedidos a las provincias.

¹⁸⁴ Ídem, Artículo 9no.

Sin embargo, la política de subvenciones a las provincias ha sido diversamente valorada por los investigadores que han indagado el proceso de escolarización nacional. Para Lionetti, “la política de subvenciones fue un factor gravitante en la conformación de los sistemas educativos provinciales durante la segunda mitad del siglo XIX”.¹⁸⁵ Esta autora reconoce tres etapas en el desarrollo de esta política que habría de extenderse por más de medio siglo:

La primera, conocida como la era urquicista de las subvenciones, de fugaz e insignificante impacto pedagógico en la Confederación, se remonta a los orígenes de la normativa y comprende los años 1857-1861. Una segunda, comprendió el período 1862-1880, lapso en la cual la misma alcanzó su punto culminante, y se identificó con la *era sarmientina de la educación popular*. Por último, el tercer segmento abarcó desde 1880 a 1904 y podría caracterizarla como la etapa roquista de las subvenciones.¹⁸⁶

Lionetti advierte que más allá de sus proclamas en favor de la promoción de la educación elemental, la política de subvenciones no concretó relevantes erogaciones pecuniarias hacia la órbita de las provincias.

También Yepes realiza una fuerte crítica al programa de subvenciones a la educación implementado en estos años, advirtiendo no sólo la escasez de los recursos efectivamente girados a las provincias sino también su irregularidad y, en especial, su explícito uso político.¹⁸⁷ El autor afirma que la política de subvenciones no constituyó más que una herramienta del poder central para obligar a las provincias a deponer cualquier resistencia frente a las decisiones adoptadas centralmente en materia educacional y curricular. En su trabajo, plantea también una periodización para el análisis de la política de subvenciones nacionales, advirtiendo que durante la etapa urquicista la misma se redujo a una mera declaración de intenciones debido al ahogamiento económico que el Estado de Buenos Aires le propinó a la Confederación, y que durante la presidencia de Mitre el subsidio se otorgó privilegiando a aquellas provincias alineadas con las políticas diseñadas desde Buenos Aires.¹⁸⁸

Ahora bien, el balance realizado por las autoridades escolares nacionales diez años después de la sanción de la Ley de Subvenciones también arrojó un saldo negativo. Como veremos en el próximo apartado, la *Comisión Nacional de Escuelas* no habría llegado a cumplir con las expectativas de sus creadores, hecho que legitimaba su reemplazo por el

¹⁸⁵Lionetti, 2007:38

¹⁸⁶Lionetti, 2007:38

¹⁸⁷Yepes, 2003:78

¹⁸⁸Yepes, 2003:78

Consejo Nacional de Educación, órgano que heredaría sus atribuciones y las diversas funciones que el Ministro de Instrucción Pública ejercía sobre el mecanismo de entrega de subsidios a las provincias.

4.2. La Presidencia de Sarmiento.

4.2.1. Un presunto “giro copernicano” en la regulación de las escuelas provinciales

Entre el 23 de enero de 1881 y los primeros días del año 1882, Domingo Faustino Sarmiento ocupó la presidencia del recientemente creado Consejo Nacional de Educación, siendo designado en calidad de Superintendente General de Escuelas. Según consta en sus propios escritos,¹⁸⁹ Sarmiento asumió que los *dos principales objetivos* que debía perseguir el Consejo que presidía en el corto plazo eran: la elaboración de un proyecto de ley de educación primaria para la jurisdicción federal, y la normalización del mecanismo de entrega de subvenciones a las provincias. Es interesante señalar que esta última tarea, a diferencia de la primera, no había sido formalizada en el decreto de creación del CNE. Se trataba, al parecer, de una prioridad definida como tal por el propio Sarmiento.

En lo que respecta al primer objetivo de la gestión sarmientina, se destaca el hecho de que él mismo, a quien por decreto se le encomendaba la tarea de confeccionar la norma educativa de alcance nacional, destacara en su informe del año 1881 destinado al Ministro de Instrucción Pública – por entonces Manuel Pizarro -, la pertinencia de las normas educativas ya existentes como fundamentos de la nueva ley. Entre ellas, mencionaba especialmente a la Ley de Educación Común de la provincia de Buenos Aires de 1875 (Nro. 988), la Ley Nacional de Subvenciones, y el decreto de creación del CNE.

Para el sanjuanino, estas normas incorporaban los principios esenciales sobre los que países “ya experimentados” habían diseñado sus sistemas educativos; a saber: la separación del sistema de educación primaria de los otros ramos de la administración pública en lo referente a rentas y personal, y la participación de “los vecinos” - padres de familia - , en la administración local de las escuelas. Sarmiento creía relevante ceder a estos últimos “una

¹⁸⁹ El IEC editado en 1882, sobre el estado de la educación común en el año 1881 fue escrito por Sarmiento, por entonces Presidente del CNE. Es necesario señalar que la elaboración de este informe, destinado al Ministro de Instrucción Pública, era un deber para quien ocupara la presidencia del CNE.

buena parte de influencia en la dirección de la educación de sus hijos”, ya fuera a través de “la acción de las subdivisiones parroquiales” o de otras instancias que las sustituyesen.¹⁹⁰

De este modo, la tarea de elaborar una nueva norma educativa de alcance nacional, era encarada bajo la gestión sarmientina manteniendo cierta línea de continuidad con las políticas seguidas hasta el momento, en materia de educación elemental, en la provincia de Buenos Aires. Esta conexión se manifestaba en dos cuestiones fundamentales: la autonomía de las autoridades escolares frente a los poderes políticos, y la adopción de una modalidad de gobierno escolar caracterizada por una fuerte presencia de la sociedad civil en la administración de las escuelas. En este último punto, sin embargo, la propuesta del sanjuanino presentaría algunas modificaciones con respecto a la ingeniería institucional implementada en el espacio bonaerense.¹⁹¹ De cualquier manera, y como veremos más adelante, Sarmiento no llegaría a cumplir este primer gran objetivo durante su gestión como presidente del CNE.

En lo que refiere al segundo objetivo de su gestión, la propuesta constituía un radical cambio de rumbo¹⁹², o al menos así lo expresaba el propio sanjuanino: Según Sarmiento, los diez años transcurridos desde la sanción de la Ley Nacional de subvenciones a la educación elemental (1871) habían sido otros tantos de “desconcierto generalizado y manejo discrecional de los fondos federales”.¹⁹³ Esto se debía, en parte, a que la Comisión de Escuelas no había desempeñado control alguno sobre las acciones educativas desarrolladas en las provincias beneficiadas por esta norma.

Según el informe que Sarmiento enviaba a Pizarro, no existía hacia 1881 en el archivo de la extinta Comisión de Escuelas ningún informe oficial sobre el estado de la educación primaria en las catorce provincias que constituían el estado nacional, aún cuando se habían nombrado inspectores para corroborar el uso de esos fondos. Al parecer, los gobiernos provinciales habían hecho uso de las subvenciones sin haber cumplido con el requisito de dar cuenta de la evolución del número de escuelas y alumnos en cada jurisdicción.¹⁹⁴ En todos esos años, las subvenciones habían sido “entregadas sin control a quien tendiera la mano para

¹⁹⁰ Informe sobre la educación común en la capital, provincias y territorios nacionales, año 1881, pág. 22

¹⁹¹ Para un análisis de la política de gobierno escolar impulsada en dicha provincia, véase los trabajos de Pineau (1997), Pinkasz (1993), y Ferrero (2007).

¹⁹² Es interesante advertir que a diferencia de lo expuesto por Lionetti, quien establece hacia 1880 el cierre de la etapa “culminante” de la política de subvenciones, Sarmiento analiza negativamente lo hecho hasta el momento, augurando un giro radical en el funcionamiento de las subvenciones que no iba finalmente a suceder. Los años posteriores evidenciarían, siguiendo a Yepes, la crónica desatención de la oligarquía portuaria sobre la educación popular.

¹⁹³ Ídem, pág. 3-4

¹⁹⁴ Ídem, Pag. 120-123

recibir las”, siendo ésta una de las principales causas del “desorden” que presentaba la administración de las escuelas.¹⁹⁵

Sarmiento puntualizó diversas críticas sobre el modo en que venía desarrollándose la política de subvenciones. En primer lugar, consideraba que la forma en que se las había otorgado hasta el momento había debilitado el interés de los vecinos y autoridades locales por la educación. De allí que insistiera en la necesidad de que las comisiones que administraban los fondos escolares tuvieran su origen en la elección de los vecindarios y no en la designación de los Poderes Ejecutivos provinciales. En segundo lugar, advertía que el dinero destinado al pago de sueldos de los maestros había sido utilizado, en algunos casos, con otros fines, entre los que se incluía el pago de sueldos extraordinarios a funcionarios escolares. Finalmente, señalaba que la Ley de subvenciones no incorporaba a los Territorios nacionales y colonias al régimen establecido para las provincias.

No obstante la “crisis” que observaba, Sarmiento auguraba el inicio de una nueva era que se iniciaba a partir de la creación del Consejo Nacional de Educación, y con la designación de él mismo como su presidente. Consideraba que este hecho propiciaba un cambio decisivo en la gestión de los recursos federales destinados a las provincias. El camino emprendido requería validar, a través de una nueva ley del Congreso nacional las atribuciones que el decreto de 1881 otorgaba al CNE, entre las que se destacaba la *centralización de diversas funciones de gobierno escolar en ese único organismo*. En palabras de Sarmiento:

La creación de un consejo o un superintendente de instrucción con jurisdicción sobre las escuelas de la capital, de los territorios o colonias, y sobre la inversión de las subvenciones, esta señalando el camino que debe llevar la legislación, y es hacer pasar al Consejo Superintendente la provisión de las subvenciones todas, tanto de libros en lugar de la suprimida comisión de escuelas, como las de salarios y edificios encargados al ministro de instrucción pública por el decreto reglamentario de la ley de 1871.¹⁹⁶

Sarmiento sugería así que la futura legislación nacional sobre educación primaria debía mantener vigentes las disposiciones del decreto de creación del CNE, fundamentalmente en lo que refería a la *centralización* de las atribuciones de gobierno sobre la educación común que hasta entonces estaban distribuidas entre la Comisión Nacional de Escuelas y el Ministerio de Instrucción Pública. En otros términos, “muchas de las deficiencias e irregularidades” que se habían producido durante los primeros diez años de vigencia de la Ley de Subvenciones

¹⁹⁵ Ídem, Pág. 161-162

¹⁹⁶ Ídem, Pág. 123

tenían su raíz en los procedimientos que la propia ley establecía. Sarmiento intentaba legitimar así la creación de un CNE con importantes atribuciones tanto dentro como fuera del territorio federal. En términos del Sanjuanino:

La ley nacional del 25 de septiembre de 1871 instituía por su artículo 6to una Comisión de Escuelas, pero esta sólo tenía injerencia en lo relativo a la compra de mobiliario, libros y útiles (...) pero sin darle absolutamente ninguna participación en lo relativo a sueldos de maestros, lo cual continua bajo la administración exclusiva e inmediata del ministerio del ramo.(...) Es recién por decreto nacional de fecha 28 de enero de 1881 y considerando conveniente y económico reducir a un solo departamento la administración de los establecimientos de educación a que la nación provee directamente o por subvenciones del tesoro nacional, que se crea un consejo nacional de educación encargándole la dirección facultativa y la administración de las escuelas de las colonias y territorios nacionales; - encargándole el fomento de las escuelas que las provincias sostienen por subvenciones nacionales y facultándolo finalmente para arbitrar las disposiciones convenientes a fin de garantizar la fiel inversión de los fondos que se distribuyen a las provincias (...) disponiendo a la vez que los miembros del consejo ejerzan la inspección de los establecimientos de educación en la capital, en las provincias, colonias y territorios nacionales.¹⁹⁷

Por lo mencionado hasta aquí creemos plausible suponer que a partir del año 1881 y aún en ausencia de toda Ley educativa de carácter nacional, el Consejo Nacional de Educación intentó desarrollar una mayor y progresiva regulación de los fondos que constituían las subvenciones – y que llegaban a las provincias -, proceso en el que Sarmiento llegó incluso a negar pedidos de recursos de algunas provincias por hallarse incompleta la documentación requerida por el Consejo que ahora presidía.¹⁹⁸

En este nuevo escenario algunas provincias comenzaron a sancionar leyes jurisdiccionales de educación elemental y/o a modificar las existentes, siendo este un proceso en el que el gobierno nacional y el CNE tuvieron un rol destacado. Por un lado, a través de la participación directa de los inspectores nacionales - tanto los vocales del CNE que viajaban esporádicamente como aquellos designados por el Consejo para residir permanentemente en cada provincia –, quienes se involucraron de diversos modos en el proceso de elaboración de las normas educativas. Por otro lado, a partir de las disposiciones contenidas en la Ley Nacional de Subvenciones y sus decretos modificatorios, que debían ser incorporadas por las leyes provinciales como requisito para acceder a los fondos del Tesoro Nacional.¹⁹⁹

¹⁹⁷ Ídem, pág. 166

¹⁹⁸ Esta negativa se observa en diversas notas que fueron publicadas en el Informe de 1881, y en los expedientes del CNE existentes en el AGN.

¹⁹⁹ La ley de subvenciones del 1871 señala en su artículo 2º que “las Provincias que en virtud de leyes sancionadas por sus legislaturas, destinen recursos especiales para el sostén de la educación popular y que se

En pocos años, numerosas provincias tales como Corrientes, Salta, Jujuy, Tucumán, y La Rioja, fueron configurando normativamente sus sistemas de educación elemental en línea con las disposiciones del gobierno federal. Entre las prerrogativas adoptadas por las provincias se destaca la creación de comisiones separadas del gobierno político encargadas de la administración de los fondos destinados a educación, y la adopción de modelos de gobierno escolar que incluían instancias locales de administración de las escuelas. Como veremos más adelante, en algunos territorios la adopción formal de las prerrogativas nacionales no se tradujo en cambios importantes a nivel de las prácticas de gobierno instaladas, al menos durante el período histórico abarcado por nuestro estudio (hasta 1894).

En síntesis, se evidencia a partir del año 1881 un intento explícito por parte de Sarmiento de legitimar la creación del CNE y justificar la concentración en este único organismo atribuciones que hasta entonces eran ejercidas por otros actores. El argumento legitimador era la necesidad de dotar de un nuevo rumbo a la política de subvenciones nacionales a la educación primaria. Se desarrolla desde entonces una fuerte impronta del CNE y del Gobierno nacional en la definición de la agenda educativa de las provincias, al sujetar el pago de las subvenciones a fuertes reglamentaciones y a la creación misma de leyes educativas locales adecuadas al formato que exigía la Ley de Subvenciones y sus nuevas reglamentaciones. La creación del CNE intentó entonces un cambio en las reglas de juego vigentes, tratando de ejercer una más decisiva del Gobierno nacional en la configuración de los sistemas educativos provinciales. Como primer presidente del CNE, Sarmiento fue sin dudas un actor relevante en este proceso. Veremos más adelante, sin embargo, que esta fuerte promesa intervencionista con que el discurso sarmientino rodeó el contexto de creación del CNE tuvo diversos grados de aceptación por parte de las provincias, generó diversas e importantes formas de resistencia, y hasta careció de la homogeneidad y consistencia fundacional.

4.2.2. El gobierno de las escuelas de la capital.

Como ya se mencionó, a partir de 1881 las escuelas comunes ubicadas dentro del municipio de Buenos Aires dejaron de ser administradas por la Dirección General de Escuelas bonaerense, y fueron puestas bajo la órbita del recientemente fundado Consejo Nacional de

acogieran por un acto explícito a la protección de la ley recibirán subvenciones del tesoro nacional para los siguientes objetos (...)

Educación. El departamento de la capital fue considerado desde entonces como un solo distrito escolar y dividido en ocho secciones. La administración escolar y el gobierno inmediato de las escuelas comunes de cada una de estas Secciones, quedó a cargo de una Comisión Escolar compuesta por ocho miembros.²⁰⁰

El cambio operado implicó la supresión de los Consejos Escolares de Distrito (en adelante, CED) que funcionaban hasta entonces en el territorio de la ciudad capital, y su reemplazo por estos organismos alternativos. La nueva modalidad de gobierno local de las escuelas recuperaba en buena medida la experiencia que venía desarrollándose en la provincia de Buenos Aires desde la sanción de la ley de educación de 1875 - que había dispuesto la creación de los consejos escolares de distrito -, en tanto fomentaba, a la vez que hacía posible, la participación de los vecinos de cada distrito de la ciudad en las decisiones sobre las escuelas aledañas.

Sin embargo, la ingeniería institucional constituida presentaba importantes discrepancias con la forma de organización previa, a la que suponía emular. Por una parte, porque a diferencia de lo que ocurría con los consejos escolares provinciales, los integrantes de las nuevas comisiones eran nombrados directamente por el CNE y no mediante mecanismos de elección popular.²⁰¹ Por otra parte, las sesiones realizadas por las comisiones escolares contarían con la participación regular y activa de un inspector vocal del Consejo Nacional de Educación, quien estaba obligado a asistir a no menos de dos sesiones mensuales.²⁰² De este modo, el modelo de gobierno escolar adoptado en la capital de la nación mantenía un anclaje local, aunque eliminando los mecanismos de elección popular de sus integrantes y ejerciendo un control vertical por parte de los agentes del CNE sobre las actividades desarrolladas por cada Comisión escolar de sección.

Según el análisis presentado por Sarmiento en el *IEC*, la organización separada del Municipio y la consecuente supresión de los Consejos Escolares habían generado importantes inconvenientes en la administración escolar, situación que había sido superada satisfactoriamente a partir de la creación de las comisiones escolares. Afirmaba Sarmiento que estos organismos estaban obteniendo “excelentes resultados”, en la vinculación de los inspectores con las parroquias y los maestros de escuelas.²⁰³ La creación las Comisiones Escolares constituía para el sanjuanino la oportunidad de instituir cuerpos colegiados de

²⁰⁰ “Instrucciones para la organización y régimen general de las comisiones escolares de sección”, *IEC*, año 1882, pág. 39 y ss.

²⁰¹ Ídem, pág. 40

²⁰² Ídem, pág. 40

²⁰³ Ídem, pág. 40

vecinos que, en tanto se organizaban sobre la base que habían desarrollado los Consejos Escolares provinciales, conservaban sus “indudables” ventajas evitando, a la vez, sus principales inconvenientes.

En cuanto al margen de autonomía que gozaban las Comisiones escolares, es necesario advertir que la participación activa de un miembro del CNE en cada una de ellas suponía un mayor grado de control por parte de la administración central que el que se ejercía sobre los antiguos CED. Sin embargo, también es cierto que el reglamento del año 1881, que regulaba la actividad de dichas comisiones, les otorgaba numerosas funciones técnicas y pedagógicas, entre las que se destacan: a) la inspección de las escuelas, b) la potestad para crear comisiones auxiliares de vecinos, c) la facultad para proponer los nombramientos y las eventuales exoneraciones del personal docente de las escuelas, y d) la autoridad para determinar la ubicación de las nuevas instituciones escolares.

Ahora bien, ¿cuál era el margen real de autonomía de estos cuerpos y qué funciones llegaron a desempeñar? Sólo podemos ensayar una respuesta tentativa a este interrogante. La prensa pedagógica oficial del CNE difundió durante el año 1882 – y también durante 1883 – diversos artículos en los que se analizaba la actuación de las comisiones escolares, destacando el servicio que prestaban y las acciones que llevaban a cabo en favor de la difusión de la escolaridad elemental. Véase un ejemplo del año 1883:

[Las comisiones escolares] han funcionado con toda regularidad en todo el Municipio de la capital y justo es reconocer el servicio que ellas prestan. Han vigilado el orden y moralidad de las escuelas, propendiendo llevar a ellas personas de conocida buena conducta y competencia, para colocarlas al frente de su dirección, salvo pequeñas excepciones.(...) Mueven a las parroquias incitando a los padres a enviar a sus hijos a las escuelas; hacen los pequeños gastos que demandan las de su sección; presiden los exámenes, informando sobre el resultado de los mismos, y por medio de los secretarios, que son sub-inspectores, llevan la vida a la escuela con la vista de preceptores experimentados, que indican al maestro el mejor método para transmitir sus conocimientos, así como para vigilar el cumplimiento de las disposiciones reglamentarias. Ellas representan y encarnan el interés de la familia por la escuela, y escuchando el aplauso de unos y la censura de otros, llevan su acción benéfica a las escuelas primarias, siendo así los intérpretes de las necesidades de éstas, cerca de la Comisión Nacional de Educación.²⁰⁴

Más allá del aparente control vertical que el Consejo Nacional de Educación ejercía sobre las Comisiones Escolares - según la reglamentación vigente -, en la práctica éstas contaban con importantes espacios de autonomía, decidiendo una buena parte de los

²⁰⁴IEC, 1883:55

nombramientos docentes y determinando casi con exclusividad los espacios físicos para la construcción de nuevas escuelas. De hecho, la revisión de los expedientes del CNE revela que las comisiones proponían regularmente los candidatos para ocupar los cargos docentes vacantes, siendo sus resoluciones aprobadas sin mayores inconvenientes por los respectivos inspectores vocales del CNE. Incluso se registraron casos en que los nombramientos docentes realizados por el CNE fueron resistidos y hasta vetados por las comisiones escolares por el incumplimiento por parte de los candidatos de los requisitos que los cargos en cuestión requerían.²⁰⁵

4.2.3. *El fin de la gestión de Sarmiento*

La gestión de Sarmiento como presidente del CNE intentó, sin dudas, generar un cambio de rumbo respecto del estado anterior de las cosas o, al menos, dotar de legitimidad al recientemente creado CNE. Sin embargo, uno de sus principales objetivos, la elaboración del proyecto de ley de educación, no llegó a verse realizado debido a los fuertes conflictos desatados durante el año 1881 entre él y sus consejeros. Según Auza, las disidencias internas en el seno del Consejo reflejaban el enfrentamiento entre posiciones ideológicas vagamente expresadas: la tendencia liberal de Sarmiento y la orientación católica de la mayoría de los consejeros.²⁰⁶

Señala Auza que las distancias entre el Superintendente y sus vocales se hicieron sentir desde la primera sesión del Consejo, teniendo especial relevancia el enfrentamiento entre Sarmiento y Miguel Navarro Viola. Las disputas tomaron carácter público en poco tiempo y gran notoriedad en la prensa escrita, al punto que desde algunos diarios llegó a pedirse “la inmediata intervención del Gobierno para evitar el descrédito de una institución que representaba al Ejecutivo Nacional en las escuelas”.²⁰⁷

Durante los primeros días del mes de enero de 1882, contrariado por los sucesivos enfrentamientos y jaqueado por la asunción de su acérrimo enemigo en el Consejo – Navarro Viola – como vicepresidente del mismo, Sarmiento presentó su renuncia al Ministro de Instrucción Pública, Manuel Pizarro. Unos días después, un decreto presidencial aceptaba su

²⁰⁵ Los expedientes corresponden a los años 1882 y 1883, Archivo Intermedio, Archivo General de la Nación.

²⁰⁶ Auza, 1975:112-113.

²⁰⁷ Ídem, pág. 118

renuncia y la de los consejeros, quienes no habían presentado la misma.²⁰⁸ Antes de que finalizara el mes renunció el propio Pizarro. Así, a comienzos del año 1882 las autoridades de la administración escolar central se renovaban por completo, asumiendo el ex-consejero José Antonio Wilde la titularidad del Ministerio del ramo, y Benjamín Zorrilla la presidencia del CNE.

4.3. Benjamín Zorrilla, ¿el presidente normalizador?

4.3.1 La ofensiva del Consejo Nacional de Educación

Durante los primeros años de la gestión de Zorrilla como presidente del CNE se mantuvo una importante continuidad con las políticas que había iniciado Sarmiento. Sobre todo en lo referido a la política de subvenciones nacionales otorgadas a las provincias. Incluso el análisis que el nuevo presidente realizó sobre los primeros diez años de vigencia de la Ley de subvenciones mostró múltiples puntos de acuerdo con el diagnóstico previo sarmientino.

El 27 de marzo de 1882, a pocas semanas de ocurrido el cambio de autoridades escolares - tanto en el Ministerio como en el CNE - y en virtud del referido diagnóstico adverso, el Poder Ejecutivo Nacional sancionó un decreto que iría a reconfigurar la relación entre la Nación y las provincias en lo referente a la educación primaria, estableciendo nuevas reglas de juego para la entrega de los fondos subvencionados. El decreto señalaba que - hasta tanto se sancionara una ley de educación común para la República - el régimen de subvenciones tendría nuevas cláusulas en cuanto a las atribuciones de las comisiones escolares de provincia, el rol de los inspectores nacionales en el marco de las mencionadas comisiones, las escalas de sueldos, y el procedimiento de financiación de los edificios para nuevas escuelas.

Esta acción del ejecutivo nacional no debe ser considerada como un hecho aislado. Por el contrario, evidenciaba un giro en la lógica con que el gobierno nacional participaba de la educación elemental de las provincias. La nueva orientación de la política educativa nacional comenzó a adquirir notoriedad una vez concluido el proceso de federalización de Buenos Aires, y se tradujo no sólo en la reestructuración de las normas que regulaban la entrega de los fondos a las provincias, sino también en la generación de discursos que apoyaban una fuerte

²⁰⁸ Ídem, pág. 119-120.

intervención del gobierno central en los asuntos educativos regionales. Dichos discursos comenzaron a transitar por la prensa pedagógica oficial y se difundieron a través de diversos documentos elaborados por los agentes del gobierno nacional que desempeñaban funciones de inspección en el ámbito de las provincias.

De esta manera, la necesidad de lograr una decidida intervención federal en la educación primaria de las provincias se convirtió - durante los años que siguieron a 1880 - en un tema obligado para los actores vinculados al CNE y al Ministerio de Instrucción pública. En forma simultánea a la reorganización y normalización del sistema de subvenciones nacionales a las provincias, hombres como Sarmiento, Zorrilla, Pizarro, y Wilde, entre otros, bregaron desde documentos y publicaciones oficiales por un aumento urgente de la participación federal en el ámbito de la instrucción primaria. La presencia de este discurso unificado también se evidenció en los informes que los inspectores nacionales enviaban desde las diversas provincias a Zorrilla, analizando y comentando el estado de avance de la educación común. Todos ellos consideraban que la educación del pueblo constituía una problemática de relevancia nacional que rebasaba por tanto el umbral de las autonomías provinciales.²⁰⁹

Por lo mencionado hasta aquí, creemos plausible la siguiente hipótesis: los primeros años de la década de 1880, fundamentalmente el bienio 1881-1882, constituyen un punto de inflexión en la posición que asumió el gobierno nacional hacia las provincias y su actividad escolar. Hubo sin dudas un intento por desarrollar una mayor capacidad regulatoria a través de la reconfiguración del mecanismo de ayuda financiera que preveía la Ley Nacional de Subvenciones de 1871. Un aspecto no menor para explicar este cambio lo constituye el hecho mismo de la fundación del CNE, y los cambios operados en su interior, sobre todo la asunción de Zorrilla como su presidente en 1882.

Ahora bien, es necesario señalar los cambios que introdujo el decreto del 27 de marzo de 1882 en el régimen de subvenciones a las provincias en tanto intentó instituir, junto a otras normativas y reglamentaciones, un cambio radical en la relación del CNE con los gobiernos políticos y escolares de las provincias.

En primer lugar, el decreto establecía que en adelante las provincias que desearan recibir los beneficios de la Ley de subvenciones deberían “previamente y en cada año económico, manifestar por acto explícito” que se acogían a dicha ley, comprobando además

²⁰⁹ Es interesante señalar que si bien este consenso no se extendía a otras cuestiones que abordaremos más adelante, como los modelos de gobierno a adoptar, las prioridades de la política escolar, etc., sí estaba muy extendido respecto de la idea de primacía de la causa nacional sobre las autonomías provinciales.

que tenían destinadas rentas especiales para la difusión de la instrucción primaria, y que esos fondos serían administrados por comisiones”.²¹⁰

En segundo lugar, disponía que las comisiones que se crearan en las capitales de cada provincia debieran tener un Secretario-Inspector nombrado por el Poder Ejecutivo Nacional, a propuesta del Consejo Nacional de Educación.²¹¹ La norma suponía así un cambio sustantivo respecto de lo definido por la Ley de 1871, en tanto disponía por primera vez la presencia permanente de un inspector dependiente del gobierno nacional en territorio provincial, desempeñando un cargo fijo en la administración escolar de la provincia.

En tercer lugar, estipulaba que las cuotas con que el Tesoro Nacional contribuiría al pago de los docentes no serían mayores, en ningún caso, a las que se fijaban a través de una escala de sueldos máximos.²¹²

En forma casi simultánea a la sanción del mencionado decreto, el CNE publicó un documento que envió a las diversas provincias, en el que se establecían las bases para la elaboración de las leyes y/o decretos a través de los cuales éstas podrían ser incluidas en los beneficios de la ley de subvenciones.

En conjunto, el decreto y el documento base ulterior, constituían una clara ofensiva del gobierno nacional en el ámbito de la educación elemental provincial. De hecho, si bien el Decreto no incluía – a salvedad de los cambios en la inspección – novedosas cláusulas, disponía la eliminación del régimen de subvenciones de toda provincia que no cumpliera en adelante con dos de los puntos clave de la ley del 71 que, hasta ese momento, no se habían materializado en gran parte de las provincias, ya fuera en el articulado de las leyes escolares jurisdiccionales o a nivel de las prácticas institucionales. Estos dos puntos eran: la creación de rentas escolares genuinas, basadas en impuestos sistemáticos y constituidas por fuera del tesoro provincial; y el establecimiento de comisiones autónomas respecto del gobierno provincial que administrasen dichos fondos.²¹³

Según el análisis realizado por las propias autoridades del CNE, las nuevas disposiciones generaron, en el corto plazo, cambios profundos en el régimen escolar de las provincias. El propio Zorrilla, en el *IEC* del año 1883 señalaría que hasta la sanción del decreto del 82` la ley de subvenciones no había tenido una “aplicación real”:

²¹⁰ “Decreto reglamentario sobre la subvención nacional que se acuerda a las provincias para el fomento de la educación común”, del 27 de marzo de 1882, Artículo 2do.

²¹¹ Ídem, Artículo 3ro.

²¹² Ídem, Artículo 4to.

²¹³ Como desarrollaremos en el capítulo 5, la exclusión potencial de las provincias del régimen de subvenciones no llegó a concretarse en modo alguno.

Mal comprendida esta en algunas provincias y peor aplicada en otras, fueron necesarios muchos decretos y resoluciones para evitar que las prácticas viciosas y los propósitos torcidos no vinieran a hacerla ineficaz y, en último resultado, derogarla de hecho.²¹⁴

Advertía, asimismo, que la mayor parte de las provincias habían respondido satisfactoriamente al “llamamiento” del CNE, ya fuera revisando sus antiguas regulaciones educativas o dictando las primeras leyes sobre la materia. En ambos casos comenzaban a materializarse los lineamientos fijados por el decreto de 1882. En los capítulos subsiguientes analizaremos en qué medida y en qué casos este optimismo de Zorrilla halló o no justificación práctica.

4.3.2. La resistencia de las provincias

El movimiento que inició el CNE a partir de la sanción del Decreto del 82' cosechó adhesiones entre las provincias tanto como fuertes resistencias. El caso más relevante lo constituyó la provincia de Buenos Aires, al contestar la acción del Poder Ejecutivo Nacional mediante una resolución cuyas cláusulas explicitaban su rotunda negativa a adoptar los lineamientos del mencionado decreto.

Entre las consideraciones vertidas en la “Resolución del Consejo General de Educación de la provincia de Buenos Aires referente al decreto reglamentario de la ley de subvenciones nacionales” se destacan las siguientes:

- a) Se declaraba “inaceptable” el artículo 3ero. del decreto de 1882, por el que se creaba un secretario-inspector que debía formar parte del consejo escolar local. El argumento presentado por el Consejo bonaerense era el siguiente: en tanto el manejo de las escuelas primarias era privativo de cada provincia, el Gobierno nacional no podía intervenir - directa o indirectamente - en ella sin extralimitar su esfera de acción. Por otra parte, dicho artículo disponía algo “completamente distinto” a lo instituido por el artículo 7mo de la Ley de Subvenciones - que acordaba el aporte del Tesoro nacional con un 50% del sueldo de los inspectores provinciales, bajo la condición que aceptaran suministrar datos estadísticos y verificar ciertas inspecciones. En suma, si el nombramiento de los inspectores nacionales en las provincias hubiera tenido como fin

²¹⁴ IEC, año 1883, pág. 58.

llevar adelante la contabilidad del CNE a fin de acreditar la exactitud de las cuentas provinciales que involucraban a los fondos de la subvención nacional, nada tendría que observarse. Pero lo dispuesto, en esos términos, constituía una tergiversación de la Ley de Subvenciones.²¹⁵

- b) Se consideraba ilegal el artículo 4to. del referido decreto, mediante el cual se ponía coto al aporte del Tesoro nacional a los salarios pagados al personal docente en las provincias. El razonamiento seguido por el Consejo General de Educación de la provincia de Buenos Aires era el siguiente: La ley de 1871 señalaba que la Nación contribuiría con la tercera parte de los gastos que la provincia de Buenos Aires destinara a la educación común en general y a sueldos docentes en particular; en tanto cada provincia tiene autonomía para fijar su propia escala salarial docente, limitar el aporte de la nación al respecto e “disminuir la subvención que la ley acuerda” y, por tanto, “derogar la ley y sustituirla por una disposición diferente”. En síntesis: limitar las disposiciones de la ley del 71 no es algo que pueda hacer el Poder Ejecutivo Nacional por medio de un decreto, sino una modificación que sólo puede llevar a cabo el Honorable Congreso nacional.²¹⁶

Más allá del desacuerdo explícito expresado por el gobierno de la provincia de Buenos Aires, otras jurisdicciones mostraron también sus discrepancias frente a la decisión del CNE de involucrarse explícitamente en los procesos educativos provinciales. Las formas en que se manifestó la resistencia presentó variantes que fueron desde la sanción de leyes y decretos que no llenaban por completo las expectativas del CNE, hasta el incumplimiento de las normas - leyes y decretos – educativas jurisdiccionales que sancionaron. Como veremos más adelante, los inspectores nacionales radicados en las provincias fueron un actor clave en las negociaciones entre el CNE y los gobiernos políticos y escolares provinciales. En los siguientes capítulos nos referiremos a la conflictiva puja entre las prerrogativas que intentaba establecer el CNE y los intereses locales, tal y como se hicieron manifiestos en cada provincia que buscó adherirse a la Ley de subvenciones a partir de 1882.

²¹⁵ “Resolución del Consejo General de Educación de la provincia de Buenos Aires, referente al decreto reglamentario de la Ley de Subvenciones”, DGE, Digesto Escolar de 1927, pág. 158-159.

²¹⁶ Ídem, pág. 158-159.

4.4. El rol de los Inspectores en la relación del CNE con las provincias.

La participación del Gobierno nacional en la inspección de las escuelas provinciales se definió inicialmente en el artículo 7° de la Ley Nacional de subvenciones de 1871. En él se señalaba que “el sueldo de uno de los inspectores que para la vigilancia de las escuelas establezca cada provincia, será pagado por mitad por el Tesoro Nacional (...) bajo la condición de que él acepte la obligación de suministrar los datos estadísticos y verificar las inspecciones que le sean requeridas por el Ministerio de Instrucción Pública”.²¹⁷

Así, en un principio la inspección nacional se realizaba en forma indirecta, por medio de agentes dependientes del gobierno político y/o escolar de cada provincia, aunque con aportes del Tesoro Nacional. Sin embargo, en pocos años, el Gobierno nacional comenzó a percatarse de “las facilidades que a los abusos ofrecía la ley y la reglamentación vigente de subvenciones”. El 20 de febrero de 1879, el Poder Ejecutivo Nacional emitió un decreto mediante el cual nombraba a cuatro inspectores nacionales, delegándoles la supervisión de las escuelas primarias en las provincias. Por intermedio del mismo se les solicitaba “conocer a fondo el estado real de las cosas”, así como el envío de informes detallados sobre la marcha de la educación primaria y sobre los colegios y escuelas normales. Dichos informes debían ser elevados a la Comisión Nacional de Escuelas y al Ministerio de Instrucción Pública, respectivamente.

Al año siguiente se designó para el ejercicio de la inspección en las provincias a Benjamín Igarribal; Antonio García y García; Emilio Baliño; y Lindor Sotomayor. La elección de las provincias que se asignarían a cada uno de ellos y sus respectivas instrucciones, fueron elaboradas por la Comisión Nacional de Escuelas quien obró en acuerdo con el Ministerio de Instrucción Pública, a cargo de Pedro Goyena.

Con la federalización de Buenos Aires volverían a modificarse las regulaciones sobre la inspección provincial y se definiría también la del espacio federal. Así, en el decreto de creación del CNE se estableció que serían los miembros del Consejo – el presidente y los ocho vocales inspectores – quienes ejercerían la inspección de los establecimientos de educación en el territorio de la capital, las provincias, las colonias y los territorios nacionales, periódicamente y según lo requirieran las necesidades públicas.²¹⁸ Se derogaba asimismo el decreto del 20 de febrero de 1879.

²¹⁷ Ley nacional de subvenciones para el desenvolvimiento de la educación común en la República Argentina de 1871, Artículo 7mo.

²¹⁸ Decreto presidencial de creación del CNE, 23 de enero de 1881, Artículo 17mo.

Finalmente, el decreto del 27 de marzo de 1882 modificó otra vez la inspección nacional en territorio provincial al disponer que las provincias, como requisito para el cobro de las subvenciones, designaran a un inspector nacional como secretario del consejo emplazado en la capital provincial. De este modo, a partir de la creación del CNE y de las disposiciones subsiguientes se fue configurando un rol de inspección autónomo y externo respecto de las autoridades políticas y educativas provinciales, y subordinado al gobierno nacional.

Con estas últimas modificaciones la actividad del inspector nacional en el desarrollo escolar de las provincias se hizo muy notoria, en tanto se convirtió en un actor central del proceso de elaboración de las leyes educativas jurisdiccionales, las reglamentaciones escolares, y los programas de estudios. También constituiría un punto de referencia permanente para el poder ejecutivo provincial y los miembros de las comisiones escolares, o al menos eso imaginaban los actores del gobierno nacional.

Es necesario señalar, no obstante, que las nuevas e importantes atribuciones de los inspectores nacionales fueron adquiridas no sólo mediante nuevas reglamentaciones y disposiciones del PEN y del CNE, sino también como resultado de un lento y conflictivo proceso de mediación entre diversos actores que, a nivel local, fueron definiendo recíprocamente sus roles y el alcance de sus funciones y actividades.

Como se desarrollará más adelante, si bien hay pautas en común que fueron delineando el rol y las funciones del inspector nacional en las provincias, esta construcción tuvo importantes matices según el territorio en que se llevó a cabo. Los aspectos más importantes en este proceso constitutivo no sólo nos remiten a las características de los actores de gobierno (el inspector, el gobernador, los consejeros, el ministro de educación provincial, etc.) sino también a la posición relativa de cada provincia en el entramado nacional (su proporción del gasto escolar que era subvencionada por el Tesoro Nacional, el grado de desarrollo económico y educativo de la provincia, la relación entre el gobierno político nacional y el local, etc.).

4.4.1. Los inspectores nacionales y la llegada a territorio provincial

Nos interesa describir aquí, brevemente, la perspectiva de los inspectores nacionales que, en calidad de representantes del Consejo Nacional de Educación, se establecieron en cada una de las provincias para llevar a cabo diversas funciones en el gobierno de los sistemas educativos locales.

Cabe señalar, en primer término, el grado de adaptabilidad que desarrollaron estos agentes, así como la pluralidad de funciones y acciones que emprendieron en las provincias. Si bien las prerrogativas elaboradas por el Consejo Nacional de Educación les asignaban un puesto específico dentro de las administraciones escolares correspondientes - debiendo ocupar el puesto de secretario del consejo provincial de educación - llegaron a ejercer cargos muy diversos. En algunas ocasiones se desempeñaron como Visitadores Generales; en otras, ocuparon la presidencia de los organismos centrales de la administración escolar local. Era habitual, por otra parte, que cumplieran un rol importante en la elaboración y reforma de las regulaciones escolares, desde los reglamentos de los consejos provinciales de educación hasta las leyes educativas provinciales.

En no pocas oportunidades estos funcionarios del Consejo Nacional de Educación sostuvieron sendos conflictos con los actores políticos locales, enfrentamiento que les ocasionó la pérdida parcial o total de sus atribuciones, tanto a nivel formal como fáctico. Si bien las disputas tuvieron una intensidad variable, llevaron en algunos casos a la negación por parte de los poderes ejecutivos locales de cualquier grado de participación de estos agentes en los órganos de conducción educativa provincial.

La estrategia utilizada por los inspectores nacionales en territorio para contactarse con el presidente del Consejo Nacional de Educación – y con otros actores del gobierno nacional – se fue modificando con el correr de los años, no sólo a partir de la progresiva formalización de las relaciones establecidas entre las provincias y el Consejo Nacional de Educación, sino también a medida que se iban conformando las regulaciones sobre su propia actividad. Así, durante los años 1883 y 1884, la comunicación entre Benjamín Zorrilla y estos actores se condensó en un conjunto de cartas y notas, más o menos formalizadas, y en informes cuya estructura y contenido definía discrecionalmente cada inspector. Con los años, tanto la periodicidad como la estructura de los informes de inspección serían sujetas a normas.

Hacia la finalización de la gestión de Zorrilla como presidente del Consejo Nacional de Educación, los inspectores ya elaboraban con frecuencia anual un extenso informe en el que abordaban una serie de tópicos dispuestos por una circular. Entre los elementos que no

debían ser pasados por alto en los relatos de inspección se destacan: el diagnóstico sobre la marcha de la educación común, un análisis crítico de las normativas y leyes vigentes, y un breve informe sobre la organización del gobierno y la administración de las escuelas.

Finalmente, cabe señalar que si bien el ejercicio de la inspección nacional ligaba a estos agentes por un período de tiempo indeterminado al territorio asignado, durante el período histórico abarcado por nuestro estudio (1882-1894) se registró una baja rotación entre quienes desempeñaban el cargo, y una duración en el ejercicio del mismo no menor a cuatro o cinco años. De hecho, la mayor parte de las provincias argentinas contabilizó durante el período histórico en cuestión (1881-1894), entre dos y tres agentes de inspección de escuelas en forma consecutiva. En el siguiente cuadro se presentan los nombres de quienes ocuparon dicho puesto en las respectivas provincias, durante el período en que Benjamín Zorrilla ejerció la presidencia del CNE (1882-1894):

CUADRO 1:

Agentes que desempeñaron la inspección nacional en las provincias (1882 – 1894)

Provincia	Inspector/es		
Santa Fe	Eleodoro Calderón	Flavio García	
Entre Ríos	Francisco Guerrica	Juan Ceballos	Pedro Ramírez
Catamarca	Juan Castro	Flavio Castellanos	
Corrientes	Juan Ceballos	Horacio Elizondo	
Tucumán	Baltazar Lema		
Salta	Baldomero Quijano		
Jujuy	José Camara	Juan Sánchez	
San Luis	Berrondo	Pastori	
Santiago	Juan Sánchez	Eleodoro Calderón	Juan de Vedia
Mendoza	Julio Aguirre	Santos Biritos	
La Rioja	Dermidio Carreño	Nicanor Castro	E. Moreno
Córdoba	Julio Aguirre	Juan Ceballos	
San Juan	Manuel Antequeda	Flavio García	Jorge Segovia

Fuente: elaboración propia a partir de la revisión de los *Informes sobre la Educación común en la Capital, provincias, y territorios nacionales*, Ministerio de Instrucción Pública, 1882-1894

4.4.2. Las tomas de posición

En las cartas e informes que enviaban periódicamente a Zorrilla desde los lejanos territorios en que se hallaban establecidos, los inspectores nacionales iban a abordar frecuentemente problemáticas relacionadas con la organización de la estructura de gobierno escolar en las provincias. Nos interesa aquí subrayar algunas de las argumentaciones desarrolladas por estos actores frente a cuestiones que, por su centralidad y relevancia, despertaban polémica y generaban posicionamientos encontrados.

En otras palabras, nos interesa dar cuenta de los debates que se generaban en torno de aquellas cuestiones vitales para el gobierno de las escuelas, tales como la mecánica de financiamiento, el manejo de las rentas, o la definición de los actores con autoridad sobre las instituciones escolares. Se trata de cuestiones que alejaban el relato de los inspectores de la presunta objetividad que solía rodear a otras temáticas de menor densidad política, tales como la cantidad de escuelas en funcionamiento o el estado de su mobiliario.

El análisis de estos relatos nos ha permitido delimitar algunas de las problemáticas que condensaron los debates. Se destacan al respecto: a) las argumentaciones sobre la autonomía/heteronomía técnica, administrativa, y financiera de los consejos provinciales de educación respecto del gobierno político local; y b) las discusiones en torno de la definición de los actores y agentes a cargo del gobierno de las escuelas; los tipos de relaciones que debían establecerse entre los niveles central y local de la administración escolar, y las circunstancias bajo las cuales se consideraba pertinente una mayor centralización o descentralización de las funciones de gobierno. En definitiva, lo que trata de puntualizar nuestra indagación no es otra cosa que las tomas de posición de estos actores frente a la conformación, en las diversas provincias, de modelos alternativos de gobierno escolar.

En primer término, entonces, nos referiremos a las controversias que suscitaba entre el cuerpo de inspectores nacionales la relación entre las autoridades políticas locales y los Consejos o Comisiones de Educación creados en cada provincia. Como ya habíamos advertido, las diversas regulaciones que desde 1871 fueron delimitando la política nacional de subvenciones a la educación, exigían como requisito a las provincias beneficiarias que los fondos escolares en cada jurisdicción fueran administrados por una comisión escolar independiente del poder político. Para el CNE era ésta una condición sine qua non para asegurar el destino escolar de los fondos subvencionados.

Sin embargo, y como evidencian numerosas cartas e informes de inspección provenientes de distintas provincias, la autonomía de los consejos era frecuentemente

vulnerada por los poderes ejecutivos a través de diversas modalidades. Sin dudas, la más frecuente era el desfinanciamiento total o parcial de las escuelas, logrado a través del vaciamiento del tesoro escolar. Esto se realizaba mediante el depósito de los fondos provenientes del tesoro nacional - junto con el producto de las rentas provinciales e inclusive municipales – directamente en las arcas del Tesoro General de la provincia, lugar desde el cual emprendían su viaje hacia una diversidad de destinos extra educativos. Esta operación dejaba al consejo provincial sin fondos para la administración de las escuelas de la provincia, e imposibilitado para emprender política alguna. Dicho en otros términos, la heteronomía financiera conllevaba importantes implicancias sobre la capacidad técnica y administrativa de los consejos escolares provinciales.

No obstante, el desvío de los fondos correspondientes a la administración de las escuelas no agotaba en modo alguno el repertorio de los poderes ejecutivos locales. Es posible identificar otras estrategias, más o menos implícitas, mediante las cuales los gobiernos políticos provinciales destinaban a otros fines lo recaudado por las rentas escolares, vulnerando así la autonomía económica y técnica de la administración escolar.

Algunos informes de inspección evidencian que era un hecho frecuente que los gobiernos políticos locales aseguraran formalmente la autonomía de los fondos escolares y que posteriormente, en la práctica, el circuito recorrido por el dinero sufriera ciertas “fugas”. En algunos casos la recaudación de los mismos se llevaba a cabo por intermedio de receptorías generales cuya capacidad para separar los recursos escolares del resto del tesoro provincial era - cuanto menos - dudosa. En otros, los fondos se aplicaban a otras ramas de la administración provincial. También solía suceder que las rentas cuyo producto se destinaba a la conformación del fondo escolar fueran de percepción “ilusoria”, o que el poder ejecutivo realizara unilateralmente la modificación de los impuestos afectados, intercambiando aquellos más rentables por otros de dudosa aplicación, etc. Finalmente, en algunas provincias, ciertos gastos considerados “superfluos” eran vetados del presupuesto escolar por el Poder Ejecutivo, obteniéndose como resultado la suspensión de la inspección de escuelas por el cese del pago de haberes a inspectores y visitadores.

En conclusión, resulta evidente que la autonomía financiera de los consejos fue una problemática frecuentemente abordada en los informes de inspección durante el período en que Zorrilla ocupó la presidencia del Consejo Nacional de Educación. Desde numerosas provincias se alzaron voces críticas de los inspectores nacionales hacia la falta de autonomía, tanto económica como técnica, de los organismos llamados por leyes y decretos a concentrar las funciones de gobierno de las escuelas comunes. La evidencia sugiere que los poderes

políticos locales no sólo se mostraron renuentes a transferir el manejo de fondos a los consejos, sino también a ceder ciertas atribuciones tales como la capacidad para nombrar y remover a los miembros de los consejos de educación - tanto centrales como locales - y al personal docente y no docente de las escuelas provinciales. En otros términos, creemos que el objeto de disputa excedía por completo la dimensión económica y se adentraba en el terreno de lo político.

Otro elemento de análisis relevante que surge de los reportes de inspección son los diversos posicionamientos de los agentes del gobierno nacional con respecto a la forma en que debía ser distribuido el poder entre los actores centrales y locales a nivel provincial. Si bien se presentan diversos matices en las argumentaciones y relatos de los inspectores, es posible identificar dos tendencias generales; la primera de ellas en favor de la descentralización y de la distribución de la autoridad y las facultades de gobierno escolar entre diversos agentes y actores; la segunda, favorable a la centralización y concentración de la autoridad sobre el gobierno escolar.

Cabe señalar, antes de referirnos a lo recabado en las cartas e informes de inspección, que las reformas educativas impulsadas en las provincias tanto en los 70` como en los 80` - cuyas particularidades se mencionan más adelante²¹⁹ - dispusieron, en general, la convivencia de organismos locales y centrales de administración escolar que presentaban diversos grados de autonomía según las leyes de cada provincia. De ahí que los principales debates y argumentos presentes en los informes de inspección se dedicaran a tratar de delimitar las relaciones entre los diversos niveles de gobierno, y entre los actores estatales y no estatales vinculados a la actividad escolar. Fundamentalmente, porque es durante el período histórico considerado en que estas divergentes orientaciones de política escolar entran en conflicto, al traducirse en prácticas concretas. De este modo, lo que encontramos en una importante cantidad de informes no es otra cosa que tomas de posición en relación al proceso de definición de los actores que irían a ejercer el gobierno de las escuelas y de las atribuciones que cada uno iba a concentrar, en general bajo la ostensible pretensión de asegurar una administración regular y eficiente de las escuelas.

Ahora bien, un número considerable entre los inspectores que el Consejo Nacional de Educación envió a los territorios provinciales se mostró a favor de centralizar el gobierno escolar, concentrando en un único actor de la provincia la autoridad sobre las escuelas. Este

²¹⁹ Véase el capítulo 6.

organismo debía tomar la forma de un Consejo General de Educación y lograr total autonomía financiera y técnica respecto del gobierno político de la provincia.

En apoyo de esta política se propusieron diversos argumentos. Uno de ellos se oponía a la autarquía económica de los municipios, señalando que en aquellas provincias en que los municipios recaudaban y administraban sus propias rentas, se generaba una inaceptable desigualdad entre las regiones. Esto sucedía en virtud de la variabilidad de los presupuesto que manejaba cada municipio cuya fluctuación devenía de los recursos económicos diferencialmente distribuidos entre las población. La solución propuesta consistía en separar un porcentaje de los montos recaudados a nivel distrital que sería administrado en forma centralizada por el Consejo provincial de educación, equilibrándose así las diferencias inter-municipales.²²⁰

Con respecto a otras provincias en las que también existía una fuerte participación de los municipios en la instrucción primaria, algunos inspectores argumentaron que la pluralidad de poderes escolares era responsable del caos organizacional de la administración escolar, existiendo diferencias observables en una pluralidad de aspectos: el salario docente, el estado de los edificios escolares y su mobiliario, las condiciones de trabajo, la continuidad en el cobro de haberes, etc. Se proponía a manera de solución la subordinación de los consejos escolares municipales bajo la órbita del Consejo General de Educación provincial.

Finalmente, en otros casos, se difundían juicios compatibles con el reemplazo progresivo de los Consejos Escolares distritales o municipales por sub-inspectores jerárquicamente dependientes del Consejo General de Educación o de otros organismos centrales de la administración escolar, tales como la Inspección General o la Superintendencia de Escuelas.

Ahora bien, en no pocos casos encontramos informes de inspección que dan cuenta de posicionamientos diametralmente opuestos a los anteriores, en que los funcionarios del Consejo Nacional de Educación se proclamaron en forma netamente favorable a la participación de los actores locales en el gobierno de las escuelas y, por tanto, a favor de la distribución y atomización del poder. Es interesante señalar que esta defensa no se presenta necesariamente junto a un diagnóstico positivo sobre los progresos educativos alcanzados por la provincia en cuestión. Dicho de otro modo, aún bajo circunstancias de atraso y estancamiento escolar, algunos inspectores sostuvieron la superioridad de las formas descentralizadas y participativas de organización escolar.

²²⁰ Esta discusión se presentó fuertemente en el caso de la provincia de Tucumán. Volveremos sobre esta cuestión en el capítulo 7.

Algunos ejemplos. En la provincia de Entre Ríos, el Inspector Juan Ceballos iba a defender por intermedio de la prensa escrita local un proyecto de ley escolar que fortalecía las atribuciones de los distritos en el gobierno de las escuelas. En Catamarca, Juan Castro iba a formular importantes críticas a la administración escolar de la provincia defendiendo, sin embargo, la continuidad del modelo de gobierno educativo catamarqueño, caracterizado por un fuerte enraizamiento local. Castro iba a señalar, inclusive, que los distritos cuya administración escolar había sido centralizada continuaban manifestando los inconvenientes que, supuestamente, habían impulsado la enajenación de sus facultades por parte de la administración central; a saber: mala organización de las escuelas existentes, deficiente recaudación de la renta, y atraso en el pago de sueldos a los maestros. Por su parte, Horacio Elizondo, inspector nacional de Corrientes, se manifestaba en favor de la reforma de los Consejos escolares de distrito existentes, como alternativa superadora a su eliminación y/o reemplazo por sub-inspectores locales. En esta misma dirección, el Inspector nacional para la provincia de Córdoba, Juan Ceballos, señalaba que los vecindarios estaban más interesados en la causa escolar que los propios poderes públicos encargados de llevarla adelante.

En suma, en lo que respecta a la forma de organización más o menos descentralizada o desconcentrada del gobierno escolar y en relación con los actores y organismos que debían concentrar estas funciones, se evidencia una importante diversidad de posicionamientos entre los miembros de la inspección nacional, al menos durante el período en que Benjamín Zorrilla ocupó la presidencia del Consejo Nacional de Educación.

Finalmente, nos interesa señalar que con independencia de las dos temáticas cuyo análisis hemos privilegiado (la autonomía de los consejos generales y la participación local en educación), existían otros tópicos que concentraban la atención de los inspectores, también relacionados con la organización del gobierno de las escuelas. Se destacan, al respecto, las frecuentes críticas realizadas por estos funcionarios hacia el accionar cotidiano de los actores educativos y políticos provinciales, en relación a las demoras observadas en el momento de hacer efectivas las leyes y decretos sancionados con motivo de la adhesión al régimen de subvenciones. En otros términos, los inspectores identificaban una tendencia generalizada al acatamiento formal – por parte de las provincias - de las prerrogativas emanadas desde el gobierno nacional, que convivía con el incumplimiento parcial o total de dichas normas en la práctica.

Las críticas de los inspectores ante esta disociación entre la adopción formal de políticas para el sector educativo y su inobservancia posterior, se dirigían en general hacia los poderes ejecutivos locales, y comprendían aspectos que abarcan desde la demora en la

organización de los organismos educativos distritales y municipales (a veces por la ausencia misma de un régimen municipal en las provincias en cuestión), hasta la improvisación e “indolencia” con la que actuaban los actores vinculados a la administración escolar, tanto a nivel central como municipal y distrital.

Capítulo 5. El Modelo de gobierno escolar “Intervencionista Nacional”.

Introducción.

En las provincias de Jujuy, Santiago del Estero, La Rioja, y Córdoba, se desarrolló durante el período histórico considerado (1882-1894) un modelo de gobierno de las escuelas comunes que, en los límites de este trabajo, denominaremos “intervencionista nacional”. Su apelativo refiere al fuerte impacto que tuvieron las políticas elaboradas por el Consejo Nacional de Educación en los sistemas educativos de estas provincias, fundamentalmente en el plano normativo-legal. También remite a la intervención político-militar y educativa que realizó el gobierno nacional sobre la estos territorios, cuestión que posibilitó y potenció el mencionado impacto.²²¹ No obstante, los procesos de resistencia local evidenciados a fines del período tendieron a matizar e incluso diluir la impronta inicial del CNE.

Presentaremos seguidamente una descripción de este modelo de gobierno escolar y de sus manifestaciones particulares en cada una de las cuatro provincias en las que creemos reconocerlo, a partir de los siguientes ejes de análisis: a) Leyes educativas y desarrollo escolar antes de la fundación del Consejo Nacional de Educación; b) La homogeneización normativa a partir del año 1881; c) Antes y después de la intervención federal; d) La dimensión local en el gobierno de las escuelas. Finalmente, se desarrollan nuestras conclusiones.

²²¹ Hemos incluido excepcionalmente a la provincia de Córdoba en este modelo a pesar de no haber sido objeto de intervenciones federales durante el período indagado. Aun así comparte relevantes características con el resto de las provincias incluidas en esta categorización.

5.1. Leyes educativas y desarrollo escolar antes de la fundación del Consejo Nacional de Educación

Los informes elaborados por los inspectores nacionales (en adelante INE) emplazados en estas provincias durante los primeros años de la década de 1880 coinciden en identificar dos problemáticas principales. Por un lado, el marco normativo existente referido a la educación común era exiguo e incompleto; por el otro, lo consideraban inadecuado para impulsar el desarrollo de la instrucción primaria.

Es necesario examinar detenidamente los aspectos señalados y determinar el grado en que este diagnóstico reflejaba la realidad educativa de las provincias analizadas. Sobre todo si se tiene en cuenta que los agentes del CNE no eran ajenos a la necesidad de legitimar su propia acción – que era toda una novedad para los territorios donde se instalaron - y de justificar las esporádicas intervenciones del gobierno nacional. Es en este marco que deben ser analizadas sus aseveraciones. Pasemos entonces a considerar la situación de cada provincia.

En el caso de Jujuy, la primera ley de educación había sido sancionada en 1867, estableciendo la obligatoriedad de la instrucción primaria y creando el cargo de Inspector de Escuelas; estos funcionarios dependían directamente del Poder Ejecutivo y estaban encargados de visitar las escuelas para fiscalizar “los ramos y métodos de enseñanza, las condiciones de instrucción, y la moralidad de los preceptores”.²²² En 1872 y con el objeto de acceder a los beneficios de la ley nacional de subvenciones, la legislatura jujeña creó mediante una nueva ley un fondo especial para el sostén y fomento de las escuelas.²²³

Según los informes del INE Cámara, la inspección realizada en aquellos años era defectuosa, “en tanto se visitaban las escuelas sin preocupación alguna por uniformar los procedimientos y métodos de enseñanza”; había además un único inspector provincial en actividad. Esta situación llevó a la modificación de la estructura de inspección escolar en 1887 mediante la sanción de una nueva norma educativa.²²⁴

²²²Carta del INE José Cámara del 27 de noviembre de 1884.

²²³ Ley de Educación del 6 de Febrero de 1872, Artículo 3º. La norma establecía que estos recursos – provenientes de la contribución mobiliaria, la renta de fondos públicos, el 20% sobre legados y herencias transversales, y el subsidio del Tesoro Nacional – seguirían siendo recaudados por agentes del Poder Ejecutivo hasta tanto se organizaran comisiones populares a quienes pudiese encomendarse su recaudación y administración. De este modo, la ley dejaba para el futuro la cesión de los fondos a comisiones escolares en lugar de disponer su creación efectiva y, contradiciendo las expectativas del CNE, otorgaba al poder político provincial el manejo del tesoro escolar.

²²⁴ IEC de 1887, pág. 154

Por su parte, Santiago del Estero creó en 1859 una Junta de Instrucción Pública y designó por primera vez a un inspector para que ejerciera la vigilancia sobre las escuelas de la provincia. En 1883 la provincia fue incorporada al régimen de subvenciones nacionales a la educación no habiendo cumplido hasta ese momento con ninguna de las condiciones requeridas por la ley que lo regulaba. Fue ésta una decisión de las autoridades nacionales fundada en la creencia de que la suspensión del auxilio del gobierno nacional “habría sido catastrófica para las pocas escuelas que existían en esa provincia.”²²⁵

La primera regulación sobre el gobierno de las escuelas en La Rioja data de 1858, año en que se nombró una Comisión promotora de la enseñanza con facultades para inspeccionar los establecimientos de instrucción primaria provinciales. En 1869 se declaró la concurrencia obligatoria a las escuelas y dos años después se designó el primer cuerpo regular de inspección. En 1872 se nombró a un Inspector General de Escuelas para ejercer la superintendencia sobre todas las instituciones escolares de la provincia, función que incluía su vigilancia e inspección. Sin embargo, hasta el año 1883 la provincia no formalizó el destino de los fondos para el financiamiento de las escuelas.

Finalmente, el caso de Córdoba es tal vez el más extraordinario. La provincia creó por decreto en el año 1872 una Inspección General de Escuelas; sin embargo, los diversos proyectos de ley escolar presentados por el Poder Ejecutivo, que establecían entre otras medidas la obligatoriedad de la instrucción primaria, nunca llegaron a sancionarse durante el período histórico considerado.²²⁶

En definitiva, si bien las provincias analizadas contaban hacia 1880 con alguna forma de regulación sobre las escuelas existentes, las normas establecidas contemplaban sólo aspectos parciales de la instrucción primaria, principalmente la actividad de inspección, y en algunos casos no instituían siquiera la obligatoriedad de la asistencia a las escuelas (como en el caso de Córdoba²²⁷ y Santiago del Estero). Se trataba de reglamentaciones que prescribían aspectos puntuales de la organización escolar más que el funcionamiento integral de un sistema educativo.

²²⁵ IEC de 1882, pág. 26. Santiago era junto a La Rioja una de las provincias donde el conflicto armado entre los caudillos locales y las fuerzas del estado nacional adquirió mayor resonancia (sobre todo luego de la batalla de Caseros), y donde mayor fue la resistencia de las fuerzas federales, hecho que no sólo condicionó su desarrollo económico y social sino también su incorporación retardataria al incipiente proyecto nacional hegemónico (Bragoni, Méndez, 2010).

²²⁶ IEC, año 1893:275-277

²²⁷ El gobernador Guzmán, en tiempos de la Confederación Argentina, había impuesto la obligatoriedad de la educación a partir de los diez años aunque el éxito de este emprendimiento fue escaso, en especial en las zonas de campaña. Como sucediera en las primeras décadas de conformación política de la provincia, el desarrollo escolar se sostuvo en estos años en el desarrollo de las escuelas particulares y de las escuelas de convento (Ayrolo, 2011).

Con respecto a la segunda problemática identificada por los inspectores nacionales, el progreso educacional, es importante señalar que si bien el marco normativo vigente en estas provincias era ciertamente exiguo, no constituyó un obstáculo para el desarrollo educativo. Según Tedesco (1970:131), el crecimiento de la población escolar a nivel nacional entre 1850 y 1880 - a pesar de las diferencias inter-provinciales - fue en términos globales más intenso que el que se registró durante los años posteriores a la creación del Consejo Nacional de Educación.²²⁸

Ahora bien, no obstante el desarrollo educativo general que registraron los censos de la época, cabe preguntarnos por la situación puntual de las provincias aquí analizadas. Al respecto, los informes y notas de la inspección nacional dan cuenta de un acotado progreso educacional para estas provincias. Idéntico diagnóstico recorre los informes elaborados por el entonces presidente del Consejo Nacional de Educación, Benjamín Zorrilla. Es interesante citar algunos de los guarismos proporcionados por estos actores: a) Jujuy estaba considerada una de las secciones “más atrasadas de la república en materia de instrucción primaria”, educándose en sus escuelas públicas – y habiendo únicamente seis escuelas particulares – solo “la sexta parte de la población en edad escolar de la provincia”;²²⁹ b) Santiago del Estero tenía hasta 1882 “las peores condiciones escolares de la República, contando con sólo un alumno escolarizado por cada cien habitantes”;²³⁰ c) en Córdoba los progresos escolares eran “lentos e insignificantes” en relación con la riqueza y honrosa tradición educativa²³¹ de la provincia, y “sólo una cuarta parte de la población en edad de ir a la escuela - calculada en más de cincuenta y dos mil niños – recibía la instrucción primaria”;²³² d) finalmente, la tasa de asistencia escolar en La Rioja era apenas superior al 10%.²³³

Resulta aún más interesante cotejar el análisis precedente con los registros oficiales de la época para cada territorio. Comparando los censos escolares de los años 1869 y 1883 las provincias analizadas evidenciaron la siguiente situación: se registró una caída moderada de la población escolarizada en Santiago (del 11% al 8,5%), y en Jujuy (del 23% al 19,2%); por su

²²⁸ Según Tedesco, durante el período 1850-1880 el progreso educacional en el país fue más intenso que durante las últimas décadas del siglo, pudiendo hablarse incluso de una situación de estancamiento a partir de 1880 (Tedesco, 1970:128). También el histórico trabajo de Ramos (1910) advierte sobre la prescindencia del gobierno nacional en materia educativa a partir de 1880, y otro más reciente de Yepes (2003) sobre la “avara” mano del gobierno nacional en temáticas escolares provinciales a partir de dicha fecha.

²²⁹ IEC, año 1887:317-318

²³⁰ IEC, año 1883:34

²³¹ Los diversos gobiernos provinciales que se sucedieron desde la conformación autónoma de la provincia en 1820, ya fueran cercanos al partido federal o al unitario, coincidieron en privilegiar el desarrollo y financiamiento de la Universidad de Córdoba y el Colegio Monserrat, en detrimento de la instrucción básica provincial (Véase el trabajo de Ayrolo, 2011).

²³² IEC, año 1886:147-148

²³³ IEC, año 1892:409-410

parte, se experimentó un incremento para los casos de Córdoba (del 17% al 22,3%), y de La Rioja (del 24% al 26,2%). En suma, podemos concluir que el diagnóstico de crisis generalizada realizado por los actores del CNE presentaba ciertas inexactitudes o bien resultaba un tanto exagerado. Creemos que esta visión pesimista bien podría atribuirse a la necesidad de legitimación de los inspectores nacionales antes mencionada.²³⁴

Es importante realizar algunas precisiones adicionales sobre la situación educativa de estas provincias en los años anteriores a 1880. Hay un aspecto de las normas escolares que merece ser destacado dada la similitud que se observa entre las jurisdicciones que incluimos en este modelo. Nos referimos a la ausencia de prescripciones relevantes con relación a la participación popular - tanto a nivel de los distritos como de los departamentos/municipios - en la administración, desarrollo, y/o difusión de la instrucción pública. El “Reglamento de visitantes de escuela” de Córdoba, que instaba a los visitantes a organizar juntas vecinales en las diversas comunidades que recorrieran parece constituir la excepción al respecto, aunque sería sancionado con posterioridad a 1880.²³⁵

Se observa así una orientación centralista en las primeras regulaciones educativas de estas provincias, evidenciada en los mecanismos de gobierno escolar adoptados. La administración de las escuelas comunes se resolvía a través de visitantes de escuelas e inspectores que desarrollaban sus funciones bajo la órbita de una Inspección General o, directamente, del Poder Ejecutivo. Las instancias colegiadas o corporativas de gobierno - ya se tratara de comisiones, juntas, consejos, o de cualquier otra índole - no se constituyeron a nivel micro-político. Este no es un dato menos si se tiene en cuenta que las instancias locales de conducción estaban especialmente previstas en la Ley Nacional de Subvenciones, cuyos mecanismos de financiamiento beneficiaron de diverso modo a estas provincias durante los primeros años de la década de 1870.

²³⁴ De idéntica modo tal vez puedan interpretarse los diversos informes de inspección que señalaban el exiguo impacto de las reglamentaciones vigentes sobre las prácticas educativas de estas provincias; a saber: la inspección de las escuelas no se realizaba en forma sistemática, no se constituían los organismos de gobierno previstos, no se recaudaban los fondos escolares con regularidad ni eran percibidos por los organismos encargados de su administración, etc.

²³⁵ Informe del INE Ceballos sobre la provincia de Córdoba, IEC, año 1887:69-89.

5.2. La normalización educativa a partir del año 1881

Durante la década de 1880 y a partir de las modificaciones que realizó el gobierno nacional sobre el mecanismo de entrega de subvenciones a las provincias – la fundación del Consejo Nacional de Educación es una de ellas -, el grupo de provincias que estamos considerando avanzó en la institucionalización de nuevos mecanismos para el gobierno de sus escuelas. En algunos casos se trataba de dispositivos ya previstos por las normas existentes que no habían sido aún puestos en marcha. En esta oportunidad, el impacto de las prerrogativas nacionales fue significativo, superando el nivel de lo formal y generando cambios en la administración escolar de estos territorios.

Las leyes y decretos elaborados en cada provincia siguieron en términos generales el esquema que impulsaba el CNE, basado en la Ley de subvenciones nacionales y, fundamentalmente, en las modificaciones impulsadas por el decreto presidencial del 27 de marzo de 1882. Los puntos nodales de la prescripción nacional fueron: la creación de rentas escolares específicas y autónomas respecto del tesoro general de la provincia; la fundación de un organismo de estructura colegiada que ejerciera la función principal de gobierno–encargado de administrar dichos fondos -, y la incorporación de un Inspector Nacional del CNE a la administración escolar jurisdiccional, en calidad de secretario o vocal del Consejo provincial.

Las cuatro provincias que hemos incluido en esta categoría dieron una rápida respuesta formal a los lineamientos nacionales, expidiendo decretos y leyes de adhesión al régimen de subvenciones durante el mismo año en que se produjo la disposición nacional.

En Jujuy se destinaron, durante el año 1882, rentas específicas a la educación común y se nombró a una *Comisión Escolar* (CE) para administrarlas. Según el decreto que le dio origen, esta comisión se compondría por cuatro miembros: un presidente, dos vocales – todos ellos nombrados por el Poder Ejecutivo -, y el Inspector Nacional designado por el Consejo Nacional de Educación en calidad de secretario. Tendría a cargo la administración de los fondos escolares, el ejercicio de la inspección de las escuelas de la provincia, el nombramiento y la cesación del cargo de los maestros, y la construcción y refacción de los edificios escolares.²³⁶

Ese mismo año, la legislatura de Santiago creó, mediante una ley, un Consejo General de Educación separado del poder político local, y dispuso rentas especiales para el

²³⁶ IEC, 1883:130-131; 185-186

financiamiento de la educación común provincial. La estructura de gobierno de la educación se completó en este caso durante el año 1887, con la sanción de una nueva Ley - más completa que la precedente -, en la que se definió la composición del *Consejo General de Educación* (CGE): un *Director General* y cuatro vocales. A diferencia del caso jujeño, los miembros del consejo santiagueño serían nombrados por el *Poder Ejecutivo con el acuerdo del Senado* y percibirían un salario. El Inspector Nacional de Escuelas estaba habilitado a tomar parte de las discusiones de este consejo, aunque sin la posibilidad de emitir voto.²³⁷

También la legislatura riojana promulgó una ley el 27 de julio de 1882 creando una *Comisión Escolar* - compuesta por seis miembros - con atribuciones sobre “todo lo referido a la difusión de la enseñanza primaria”, y destinando dieciséis mil pesos para su sostenimiento. El secretario de la comisión escolar sería el inspector nacional nombrado por el Consejo Nacional de Educación. Se dispuso, asimismo, que los fondos escolares serían depositados en la sucursal local del Banco nacional a nombre del presidente de la Comisión.

Finalmente, y durante el mismo año que el resto de las provincias mencionadas hasta aquí (1882), el Poder Ejecutivo cordobés emitió un decreto adhiriéndose a la ley nacional de subvenciones, tal y como exigían las prerrogativas del Ejecutivo Nacional.²³⁸

En suma, las cuatro provincias analizadas fundaron a partir de 1882 organismos centralizados de conducción educativa formalmente autónomos respecto de los gobiernos políticos, tanto a nivel de las decisiones político-pedagógicas adoptadas como en la administración de los fondos destinados a la educación, a los que concurrían conjuntamente la nación y cada una de las provincias. En los casos de Jujuy y La Rioja las nuevas regulaciones quitaban al gobierno político local el manejo de los fondos escolares e incorporaban efectivamente a los inspectores nacionales en la administración escolar local.

Uno de los aspectos que en mayor medida preocupaba a los actores vinculados al Consejo Nacional de Educación era el recorrido que cumplían los fondos provenientes del tesoro nacional que pasaban a conformar - conjuntamente con las rentas recaudadas a nivel local - el tesoro escolar de cada provincia. También era objeto de debate el destino y la

²³⁷ IEC, año 1883.

²³⁸ En los años previos a la sanción de la Ley 1420 se constata en Córdoba una tregua momentánea entre los sectores del nacionalismo católico cordobés y el liberalismo laicista porteño, históricamente en pugna. Los primeros aguardaban la sanción de una prerrogativa educativa nacional acorde a la tradición católica de la provincia. En este marco debemos situar tanto la pronta adhesión del gobierno provincial al régimen de subvenciones roquista (en 1882) como el distanciamiento respecto del CNE y sus prescripciones luego de 1884. Como consecuencia del revés jurídico sufrido a nivel federal se produjo un refuerzo de la vocación autonomista del nacionalismo católico cordobés, quien intensificó de allí en más los esfuerzos por contener el avance del liberalismo logrando evitar la sanción de una ley jurisdiccional afín a la 1420. Al respecto, véanse los trabajos de Abratte (2015) y Ayrolo (1997).

metodología de recaudación de los recursos de origen provincial. Hubo al respecto una importante puja por la definición de ambas cuestiones, tanto a nivel de las normativas escolares como de los procedimientos efectivos.

El CNE pretendía que el dinero de la subvención nacional fuera depositado directamente en la sucursal local del banco de la Nación, a nombre del presidente del Consejo de Educación provincial. En cuanto a los gravámenes provinciales que aportarían a la conformación del tesoro escolar - el tipo de impuestos, su capacidad recaudatoria, etc.- las definiciones de los actores nacionales eran más difusas. Sí existieron, no obstante, algunos conflictos en torno a la forma en que debían ser percibidos; es decir, si debían disponerse entidades recaudadoras específicas o si actuarían las receptorías generales.

La posición del CNE al respecto era que el producto de lo recaudado por las diversas tributaciones fuera percibido por agentes específicos y no por intermedio de las receptorías generales, quienes concentraban los ingresos correspondientes al resto de los impuestos provinciales. En definitiva, los aspectos que preocupaban a los funcionarios del CNE eran la continuidad de la recaudación de los fondos escolares, el volumen mínimo con que contribuiría cada provincia y, especialmente, la potencial injerencia del poder ejecutivo local sobre los recursos económicos educativos.²³⁹

Ahora bien, el cumplimiento de las nuevas prescripciones elaboradas y difundidas por el gobierno nacional – a través del decreto del 27 de marzo de 1882 – era un requisito básico para la incorporación de cada provincia al régimen de subvenciones a la educación primaria. Sin embargo, es interesante advertir que estas provincias fueron incorporadas a dicho régimen a pesar de no cumplir con alguno(s) de los requisitos que dicha incorporación exigía, según las reglamentaciones vigentes.

En estos casos, el procedimiento habitual era que el Gobierno Nacional declarara a la provincia en cuestión “provisoriamente incluida” en el régimen de subvenciones, estableciendo un plazo máximo de un año para que la misma se ajustara a las pautas del Consejo Nacional de Educación. No obstante, hemos hallado sobrados indicios para creer que la provisionalidad difícilmente llegara a convertirse en un rechazo efectivo, a pesar de que las provincias no “regularizaban” sus prácticas de gobierno educativo.

El caso de Córdoba es paradigmático. En 1882 el Ministro de Instrucción Pública de la Nación (Dr. Wilde) aprobó la incorporación provisoria de esta provincia al régimen de

²³⁹ Es interesante subrayar que la férrea defensa de la autonomía de los fondos escolares con respecto al poder político, tan presente en las propuestas que el Consejo Nacional de Educación elaboraba y difundía hacia las provincias, no se cumplía en el caso del propio organismo nacional. Al respecto, Tedesco advierte una vulneración constante de la autonomía financiera del CNE durante esos años (1970:135).

subvenciones, por el término de un año, en virtud del compromiso del poder ejecutivo cordobés a dictar durante ese plazo una norma educativa que se ajustara a los requerimientos mencionados, a fin de seguir percibiendo la subvención. Sin embargo, durante el resto del período histórico delimitado por esta investigación, es decir hasta 1894 inclusive, Córdoba no sancionó ninguna ley orgánica para su sistema educativo. En todos estos años la provincia fue delineando las instituciones que ejercieron el gobierno escolar a través de algunos pocos decretos, siendo la primera ley integral para el sector sancionada recién en 1896.

Por otra parte, y según señalaba Zorrilla en diversos informes, el consejo provincial de educación cordobés se mantuvo en todos esos años en un estado de absoluta inactividad, llegando a suprimir por completo la actividad de inspección, y disminuyendo sensiblemente el presupuesto escolar de la provincia.²⁴⁰ La situación de excepcionalidad era tan evidente que uno de los Inspectores Nacionales que ejerció funciones en la provincia llegó a escribir en uno de sus informe (correspondiente al año 1893) que “sólo una interpretación sobrada [mente] liberal o benigna de la ley nacional ha permitido que Córdoba haya gozado y siga gozando de la subvención nacional”.²⁴¹

En definitiva, creemos que el cumplimiento o no de los requisitos legalmente establecidos parece haber tenido una importancia relativa para las autoridades del CNE. La tolerancia que observó este organismo sobre estos aspectos deja en evidencia la existencia de una voluntad política de las autoridades políticas y educativas nacionales por mantener a las provincias dentro del régimen de subvenciones. La decisión de sostener en dicho régimen, a pesar del mencionado incumplimiento, a provincias tan disímiles como La Rioja - una de las más pobres de la República - y Córdoba – la de mayor desarrollo económico y demográfico después de Buenos Aires – pareciera ser un indicio favorable a la validación de esta hipótesis. Es plausible suponer que el régimen de subvenciones haya constituido para el gobierno nacional una oportunidad más – junto a la política de intervenciones federales - para operar políticamente sobre los espacios provinciales; una posibilidad para ejercer en forma concurrente facultades que por orden constitucional eran exclusivas de cada gobierno provincial en particular.

Como se explica en el siguiente apartado, las intervenciones federales que llevó a cabo el Gobierno Nacional en los primeros años de la década de 1880 sobre las provincias de Santiago, Jujuy, y La Rioja, iban a constituir coyunturas favorables para la acción del Consejo Nacional de Educación, quien dejaría una fuerte impronta en la institucionalidad de los

²⁴⁰ IEC, 1886:147-148; IEC, 1992:395-396; IEC,1993:275-277.

²⁴¹ IEC, 1889:78

sistemas educativos de estas provincias. Veremos, sin embargo, que ni la inclusividad con que se aplicó la ley de subvenciones ni la seguidilla de intervenciones federales, pudieron impedir que las provincias se despegaran progresivamente de la política impulsada a nivel nacional, desarrollando mecanismos de autonomía que generaron fuertes reacciones por parte de los agentes de la administración educativa nacional.

5.3. Antes y después de la intervención federal

Uno de los hechos de mayor relevancia en el análisis de las relaciones que se establecieron entre los actores político-educativos provinciales y aquellos vinculados al Consejo Nacional de Educación, fue la intervención político-militar que llevó a cabo el gobierno federal en la mayoría de estos territorios (Jujuy, Santiago, y La Rioja) durante el período histórico que estamos considerando (1882-1894).

Con independencia de los objetivos políticos con que se justificaron en cada caso, nos interesa destacar aquí que las intervenciones esporádicas del gobierno nacional generaron un escenario propicio para la reorganización institucional de la instrucción primaria y, en especial, para la adopción por parte de estas provincias de las prerrogativas elaboradas por los funcionarios del Consejo Nacional de Educación; sobre todo, en lo atinente a la definición de los organismos de gobierno y a los mecanismos y dispositivos de financiamiento de la educación.

Las intervenciones tuvieron características específicas según el territorio en cuestión. En el caso de Santiago, según señala Zorrilla en sus informes, la intervención federal llevada a cabo durante el año 1883 por intermedio del comisionado Chavarría constituyó un punto de inflexión en el desarrollo escolar de la provincia.²⁴² La intervención llevó a un continuo crecimiento de los indicadores escolares que perduró hasta los primeros años de la década de 1890, momento en que la crisis económica global impactó negativamente en la educación común santiagueña. El cotejo con los datos censales avala, en esta ocasión, las aseveraciones del entonces presidente del Consejo Nacional de Educación, constatándose un crecimiento desde el 8,5% al 13,4% en el porcentaje de asistencia escolar de la provincia entre 1883 y 1895.²⁴³

²⁴²IEC, 1883.

²⁴³Tedesco, 1970:131

Desde el CNE se atribuyó este cambio de rumbo a la actividad que había comenzado a desarrollar el Consejo General de Educación de Santiago a partir de la intervención federal y bajo la dirección del Dr. Agustín Sánchez. Según Zorrilla, la elección de este funcionario era una medida acertada que “llenaba de crédito a ambos gobiernos, provincial y nacional”.²⁴⁴ De este modo, la intervención federal habría sido aprovechada por el Gobierno nacional para impulsar la renovación de la administración escolar santiagueña, desempeñando un rol activo en la elección de sus actores de mayor envergadura.

Por su parte, Jujuy registró tres intervenciones federales durante la década de 1870, y hasta la mediación personal del Presidente Roca en el año 1882 para resolver los conflictos suscitados entre las distintas facciones políticas locales.²⁴⁵ De manera similar a lo acontecido en Santiago, el Consejo Nacional de Educación recibió con gran entusiasmo – evidenciado en los informes iniciales que elaboraba Zorrilla - la rapidez con que la provincia se ajustó formalmente - y claro está en un contexto marcado por la intervención del Ejecutivo Nacional -, a las nuevas normativas que dicho Consejo había emitido en marzo de 1882. Así, en la primera publicación del IEC correspondiente al año 1883, se afirmaba que la Comisión Escolar de Jujuy estaba “muy bien elegida” y que había mucho que esperar de la “ilustración” de sus miembros.²⁴⁶ En este caso, sin embargo, el crecimiento de la asistencia escolar fue menor que en Santiago y no alcanzó los tres puntos porcentuales (de 19,2% en 1883 a 21,9% en 1895).²⁴⁷

En La Rioja la intervención federal tuvo características muy distintivas. Su particularidad reside en haberse constituido en el único caso en la República en que el gobierno provincial se declaró temporalmente incapaz de destinar renta alguna al sostenimiento de la educación común - por hallarse en situación de emergencia económica²⁴⁸ – solicitando el financiamiento total de su gasto educativo por parte del Gobierno nacional.²⁴⁹ El pedido de la provincia fue aceptado por el Poder Ejecutivo nacional, quien decidió subvencionar la totalidad de los gastos generados por la educación elemental riojana durante los años 1883 y 1884.

²⁴⁴ IEC, 1888:381

²⁴⁵ Paz, 2008.

²⁴⁶ IEC, 1883:130-131 y 185-186.

²⁴⁷ Tedesco, 1970:131

²⁴⁸ La crisis económica tenía entre sus causas la drástica reducción de la población masculina y adulta en general, como resultado del exterminio físico de la población que generaba la represión militar del gobierno central sobre estos territorios, como parte de la tensión política entre las fuerzas unitarias y federales (Véase Bragoni y Míguez, 2010).

²⁴⁹ El 3 de septiembre de 1884 el gobierno riojano volvió a pedir al gobierno nacional que costeara por sí solo los gastos educacionales previstos para el año 1885 (carta de Carreño a Zorrilla, 31/10/184, AGN)

La contrapartida del auxilio económico fue la intervención de la Comisión Central de Educación de la provincia. El Poder Ejecutivo nacional resolvió que mientras el tesoro nacional costeara por sí solo los gastos de la instrucción primaria riojana, el Inspector Nacional de Escuelas Dermidio Carreño - que hasta entonces ejercía como secretario de la Comisión Central de Educación, tal y como estipulaba la ley escolar sancionada por La Rioja - se desempeñaría como presidente de la misma.

En definitiva, a excepción de Córdoba, las provincias analizadas tiene en común el haber sido objeto de intervenciones por parte del gobierno nacional durante la década de 1880.²⁵⁰ Entendida en un sentido amplio – como mediación sobre el gobierno político o educativo provincial – la intervención federal puede ser interpretada como una de las facetas que adquirió la ampliación del control del estado central/nacional sobre las unidades políticas provinciales.

En los casos de La Rioja²⁵¹ y Santiago del Estero, se trataba de provincias cuyos sectores populares rurales poseían una histórica afinidad con el partido federal y cuya incorporación al proyecto nacional se había resuelto en la década del 60` a través de la derrota militar de sus caudillos, y no mediante la constitución de alianzas políticas entre facciones locales y el gobierno central encabezado entonces por Mitre. A su vez, ambas provincias habían configurado durante la primera mitad del siglo XIX rudimentarias economías ligadas al corredor chileno-peruano más que al puerto de Buenos Aires, pagando con la sangre de sus pobladores y con el empobrecimiento de sus economías la ocasional rebeldía ante el proyecto nacional triunfante. La disposición desde Buenos Aires de gobernadores afines al gobierno central en la década del 80` sea tal vez la razón por la cual Zorrilla hablaba bien de ellas en sus informes.

En el terreno estrictamente educativo, la evidencia hallada avala la hipótesis de que las intervenciones propiciaron un acelerado proceso de normalización que, en algunos casos, constituyó un verdadero punto de partida para la organización de los sistemas educativos provinciales. Se advierte que, sin embargo, desde el punto de vista del desarrollo escolar - en términos del aumento de la población escolarizada -, la intervención federal no operó sobre situaciones tan críticas como se presentaron en los discursos de los actores, ni generó un crecimiento tan decisivo de las matriculas escolares.²⁵²

²⁵⁰En rigor, en el caso de Jujuy la mayor parte de las intervenciones federales se llevó a cabo durante la década de 1870.

²⁵¹ Véase De la Fuente (2010)

²⁵² Habíamos señalado ya que según la comparación entre los datos censales del año 1883 y 1995 realizada por Tedesco(1970:131), las provincias evidenciaron situaciones dispares; si bien se observó un crecimiento

De cualquier manera, el derrotero seguido en forma ulterior por estas provincias y por sus sistemas educativos apoya la hipótesis precedente: aquellas políticas escolares que intentaron operar cambios en la direccionalidad definida en tiempos de la intervención, y que constituían proyectos político-educativos autónomos por parte de los gobiernos provinciales, desencadenaron una fuerte oposición de los funcionarios del Consejo Nacional de Educación. Con el fin de las intervenciones comenzaron a registrarse numerosos conflictos entre los actores políticos provinciales y nacionales motivados, precisamente, por los intentos de diferenciación en la política escolar seguida por estos territorios. Esta búsqueda autónoma abarcó aspectos tanto normativos como prácticos siendo, en general, exitosa. Veremos en lo que sigue algunos ejemplos.

Unos años después de la última intervención federal sobre Jujuy, los informes de Benjamín Zorrilla sobre esta provincia experimentaron un cambio radical de posición frente a las medidas adoptadas allí en materia escolar. El descontento se tradujo fundamentalmente en recurrentes críticas hacia el gobierno político jujeño. El punto neurálgico de la discusión lo constituían los fondos que el tesoro de la provincia debía transferir a la Comisión Escolar local. El presidente del CNE culpaba al gobierno de la provincia de haber absorbido las rentas escolares, siendo materialmente imposible sostener la enseñanza primaria “siquiera en el mismo estado que años anteriores”. Según Zorrilla los gobernadores no entregaban las rentas a la comisión con la puntualidad que indicaba la ley, “distrayendo su inversión muchas veces en asuntos completamente opuestos a los fines de la educación” y “motivando atrasos lamentables en las escuelas”. En definitiva el tesoro general de la provincia estaba siempre en deuda con el tesoro escolar, hecho que resentía inevitablemente el desarrollo de la educación.²⁵³

En el caso de Santiago, por ejemplo, se fueron modificando progresivamente y a instancias del Poder Ejecutivo local algunos de los arreglos previamente establecidos con el CNE. Así, en el año 1887 un decreto del gobierno local modificó el circuito que recorrían los fondos recolectados a través del impuesto al papel sellado, que según la ley de educación debían ser cobrados directamente por el Consejo de Educación. El conflicto suscitado entre los funcionarios locales y el INE Juan de Vedia fue intenso. Este último llegó inclusive a recordarle al ministro de educación santiagueño que como Inspector Nacional de Escuelas tenía atribuciones para exigir explicaciones de parte del gobierno local, en tanto la provincia

importante de la población escolarizada en Santiago (del 8,5% al 13,4%), y otro más moderado en Jujuy (del 19,2% al 21,9%), se experimentó un leve retroceso en Córdoba (del 22,3% al 20,8%), y una estrepitosa caída en La Rioja (del 26,2% al 16,6%).

²⁵³ IEC, 1893:312-313

estaba “voluntariamente adherida a la ley de subvenciones” y recibía los dos tercios del gasto educativo total, hecho que la obligaba a cumplir las prescripciones de dicha ley.²⁵⁴

Según informaba Vedia a Zorrilla, el gobernador de Santiago no estaba cumpliendo con un convenio - firmado entre el antecesor de este último y quien fuera vocal del CNE durante la Intervención Federal (Sr. Larroque), según el cual el producto de una venta de tierras fiscales que alcanzaban los cincuenta mil pesos se destinaría a la construcción de edificios para escuelas. El mencionado convenio – devenido en ley - había sido derogado por la administración actual del Sr. Rojas, quien la había suplantado por otra renta que recaudaba sólo la tercera parte de lo pactado.

De este modo, la mayoría de los inspectores que ocuparon sucesivamente la inspección nacional en Santiago sostuvo algún conflicto con agentes del gobierno escolar y político local, motivado por los cambios que impulsaban estos últimos con respecto a la institucionalidad configurada durante la intervención federal.²⁵⁵ Los puntos de conflicto fueron la organización y actividad del Consejo General de Educación provincial y, fundamentalmente, el manejo de la renta escolar que en diversas oportunidades habría sido malversado por el poder ejecutivo de Santiago, entregado en forma irregular, modificado en su conformación o forma de recaudación, etc. En todos los casos, insistimos, estas modificaciones se desarrollaban en contra de las leyes o por fuera de los acuerdos y compromisos asumidos por las autoridades locales con la administración escolar nacional, motivando el juicio crítico de los inspectores nacionales y generando importantes enfrentamientos.

Finalmente, con respecto a la provincia de La Rioja, la finalización del año 1885 trajo consigo el fin del rol protagónico del gobierno nacional en el financiamiento del sistema escolar riojano. El día 18 de diciembre la provincia volvió a poner en vigencia la ley de educación de diciembre de 1882 y comenzó a destinar rentas propias a la educación común. Si bien esto implicaba una potencial mejora para la instrucción primaria local, jaqueada hasta entonces por la escasez de rentas de origen provincial, significaba para el gobierno nacional, en cierto modo, la pérdida del control sobre el destino de los fondos que aportaba mediante la subvención, y en general sobre el rumbo de la administración escolar riojana.

Esto comenzaría a hacerse evidente unos años después, a principios de la década de 1890, cuando modificaciones operadas por el gobierno nacional sobre la Ley de Subvenciones

²⁵⁴ Informe del Inspector Juan de Vedia sobre la provincia de Santiago del Estero, IEC, año 1887

²⁵⁵ Con posterioridad a Juan de Vedia la inspección fue ocupada por Juan Bessares, cuyos informes correspondientes a los años 1893 y 1894 fueron publicados en el IEC.

suscitara importantes repercusiones en la provincia. Uno de los artículos de la nueva ley permitía que la educación primaria en las provincias estuviera a cargo de un Superintendente, reemplazándose eventualmente la figura del Consejo Escolar. Según advertía el INE de La Rioja en sus informes, la modificatoria había tentado al gobierno riojano a impulsar un cambio de estructura; de hecho, al momento de asumir la nueva administración “se había corrido la voz de que iba a ser suprimido el consejo para reemplazarlo por un Superintendente o Inspector general”. La posición del INE era clara: “sólo la figura del consejo” aseguraba independencia de la instrucción primaria respecto del gobierno político local”; de otro modo, “cualquier gobernador podría nombrar a un superintendente de su interés y decidir así sobre el fondo escolar”. Los rumores habían generado muchas resistencias, habiendo sucedido que incluso el diario oficialista publicara una nota en contra de esta opción definiendo a esa institución, la superintendencia, como una “pequeña monarquía en el seno de la republica”.²⁵⁶

A pesar de las resistencias y de no producirse modificaciones sustanciales desde el punto de vista normativo, en 1894 el gobierno político de la provincia decidió centralizar la percepción y administración del fondo escolar, hecho que redujo visiblemente la esfera de acción del Consejo de Educación local.²⁵⁷

En síntesis, y según puede apreciarse en estos ejemplos, las provincias comenzaron a despegarse progresivamente de las prerrogativas del Consejo Nacional de Educación una vez concluido el período de intervención federal. Los conflictos que suscitaron estas propuestas y proyectos educativos alternativos - e incluso las modificaciones normativas y procedimentales de relativa importancia -, evidencian cuáles eran los aspectos institucionales de mayor relevancia para los funcionarios del CNE. Al respecto, tal vez la mayor preocupación de los Inspectores nacionales en territorio y del propio presidente del CNE, haya sido la escasa autonomía política, y sobre todo financiera, conseguida por los consejos escolares de estas provincias. Veamos algunos ejemplos extraídos de los informes de inspección y de las notas elaboradas por Zorrilla.

En lo que respecta a Jujuy, la falta de autonomía financiera de la Comisión de Escuelas provincial fue la problemática que Zorrilla analizó en forma casi exclusiva. Según consta en sus notas, a pesar de los compromisos asumidos en 1882 y de las reformas legales sucesivas, la Comisión jujeña “nunca llegó a administrar los fondos que las normas

²⁵⁶ Informe del Inspector Segundo N. Castro sobre la Provincia de La Rioja, IEC, 1893:295-322

²⁵⁷ Según el informe del Inspector Moreno, si bien era cierto que el Consejo General de Educación funcionaba en un local separado de las oficinas del Poder Ejecutivo - y sin injerencia del poder judicial - disponía de la renta que cada año le acordaba este último según el presupuesto general, y que le era entregada en cuotas mensuales a medida que eran recaudadas las rentas generales. IEC, año 1894:385-386

destinaban al sostenimiento de la educación primaria”. La causa de este inconveniente habría sido la negativa permanente del gobierno político a despojarse, en un contexto de exigua disponibilidad de recursos, del producto de las rentas que las leyes de la provincia destinaban a la enseñanza primaria.

Para el año 1893, Zorrilla aceptaba la situación de desfinanciamiento parcial como una caracterizaba estructural en el funcionamiento de la Comisión Central de Educación de Jujuy, señalando en sus informes periódicos que los gobernadores no entregaban las rentas a la comisión con la puntualidad que indicaba la ley, “distrayendo su inversión muchas veces en asuntos completamente opuestos a los fines de la educación” siendo casi ilusorio el percibo de las rentas escolares por parte de este organismo. En suma, el tesoro general de la provincia estaba siempre en deuda con el tesoro escolar, hecho que resentía inevitablemente el desarrollo de la educación “motivando atrasos lamentables en las escuelas”.²⁵⁸

La provincia de La Rioja, cuyo sistema escolar había sido intervenido y gobernado por agentes del CNE durante dos años – 1884 y 1885 – se encontraba a principios de la década de 1890 en una situación similar a la de Jujuy. Según el INE Moreno, el sistema escolar riojano se había estancado pudiendo señalarse entre sus causas la completa heteronomía del consejo que lo administraba y de sus fondos, respecto del gobierno político de la provincia. En sus informes advertía que si bien el Consejo General de Educación provincial funcionaba en un local separado de las oficinas del Poder Ejecutivo - y sin injerencia del poder judicial – disponía de la renta que cada año le acordaba este último según el presupuesto general, y que le era entregada en cuotas mensuales a medida que eran recaudadas las rentas generales. En otras palabras, el mecanismo de financiación de la enseñanza primaria no guardaba diferencias con el de otras ramas de la administración, y por tanto la autonomía del Consejo respecto del Poder Ejecutivo era “ilusoria”.²⁵⁹

Similares comentarios y apreciaciones encontramos en los informes sobre la provincia de Córdoba. En 1894 el INE Ceballos elaboraba importantes críticas sobre la administración escolar cordobesa señalando que:

(...) lo que aquí se llama consejo de educación no administra fondos propios, porque no existen; ni ejerce actos de verdadera administración, porque para el gasto más insignificante debe pedir la autorización del ministerio; no tiene existencia legal, puesto que no hay ley de educación ni ninguna otra que lo haya instituido; ni es posible saber hasta donde llegan sus atribuciones, que están a merced de la mayor o menor libertad de los ministros, pues habiendo existido tantas disposiciones ejecutivo-gubernamentales

²⁵⁸ IEC, 1893:312-313

²⁵⁹ IEC, 1894:385 y ss.

encaminadas a crear, abrogar, o restaurar esta institución infortunada, es bien difícil acertar con lo que esta abolido o vigente”.²⁶⁰

En suma, el Consejo no contaba con atribución alguna y, ante la incertidumbre legal, era el poder ejecutivo provincial quien fijaba los límites y alcances de su autoridad. Tampoco existían rentas escolares específicas, teniendo la administración escolar un régimen de financiamiento “exactamente igual” que el de los demás servicios y ramas de la administración pública cordobesa.

Finalmente, en Santiago, el Consejo General de Educación local había llegado a lograr ciertos márgenes de autonomía respecto del poder político, sobre todo durante el periodo en que Agustín Sánchez ocupó su presidencia, contando con el consenso del gobierno político local y nacional. Este consejo iba a desarrollar importantes márgenes de autonomía técnico-administrativa y política, aunque no así económica, siendo su autarquía financiera frecuentemente vulnerada por el gobierno político local.

Por todo lo mencionado hasta aquí creemos hallar ciertos puntos de continuidad en la evaluación que los funcionarios del CNE realizaron sobre las medidas adoptadas por este grupo de provincias luego de finalizada la intervención federal. Por un lado, no dejaron de señalar la constante vulneración de la autonomía política, técnica, y económica que sufrían los consejos escolares provinciales. Este fenómeno se constituyó, progresivamente, en un obstáculo insoslayable para el gobierno nacional. Esta visión adquiere aún mayor relevancia toda vez que estos actores produjeron innumerables testimonios sobre la centralidad que tenía esta cuestión para el CNE y sobre la gran frustración con la que vivían sus fallidos intentos por regularla.

En definitiva, así los consideremos como indicios de la “falta de autonomía” de los consejos provinciales de educación o como señales de cierta autonomía político-educativa de las provincias consideradas, estos hechos fueron informados como verdaderas catástrofes por parte de los actores vinculados al Consejo Nacional de Educación, a pesar de que como hemos comprobado no estuvieron necesariamente acompañados de un proceso de deterioro real de los indicadores escolares.

De cualquier modo, sí son evidenciasen favor de la hipótesis ya esbozada según la cual la recomposición y fortalecimiento del mecanismo de entrega de subvenciones nacionales durante la década de 1880 - a través del CNE - formaban parte de una estrategia de apoyo a la centralización política operada por el roquismo a nivel nacional. También son

²⁶⁰ Informe del Inspector Ceballos sobre la Provincia de Córdoba, IEC, 1893:76

manifestaciones que prueban el peso de las tradiciones políticas vigentes en provincias históricamente ligadas al partido federal (el caso de Santiago y La Rioja) o de fuerte espíritu anti-liberal y católico como en el caso de Córdoba.

5.4. La dimensión local en el gobierno de las escuelas

A pesar de que las diversas reglamentaciones que sistematizaban la entrega de subvenciones promovían la cooperación de los vecindarios en la difusión de la instrucción primaria y en el gobierno de las escuelas - y de que este marco normativo fue aceptado de manera explícita y “voluntaria” por las provincias -, la institucionalización de mecanismos participativos a nivel de las unidades políticas sub-provinciales tuvo un desarrollo muy rudimentario en estos territorios durante el período histórico considerado.

Esta afirmación puede resultar sorprendente si se toma en cuenta que hemos denominado “intervencionista nacional” al modelo de gobierno escolar que estamos presentando. Podría esperarse, en otras palabras, que este grupo de provincias – que fue profundamente influenciado por las líneas de política educativa que difundía y promovía el gobierno nacional a través del Consejo Nacional de Educación – evidenciara un importante desarrollo en lo referido a la dimensión local y al grado de participación de los vecinos en la instrucción primaria.²⁶¹ Paradójicamente, sin embargo, no ocurrió de ese modo. Intentaremos en el desarrollo de este apartado proponer una explicación tentativa sobre esta aparente contradicción.

Primeramente señalaremos cuáles fueron los actores que dispuso el modelo de gobierno intervencionista nacional: cómo y quienes ocuparon los diversos organismos que ejercían la administración de las escuelas a nivel local, y cómo se tradujeron las normativas nacionales, en cada provincia, en términos de prácticas concretas. En especial, nos interesa caracterizar la relación que se estableció entre los actores educativos provinciales emplazados a nivel central y local, en los casos en que estos últimos tuvieron algún grado de institucionalización. Esto nos permitirá constatar el grado de desarrollo real que tuvo la dimensión local en la política educativa de estas provincias.

²⁶¹ Sobre todo porque durante los primeros años de su gestión, Zorrilla iba a evidenciar aún – a través de su discurso - cierta impronta de las ideas sobre el gobierno educativo que había desarrollado Sarmiento durante sus diversas gestiones en la administración escolar nacional y bonaerense. Esta cuestión será abordada en profundidad en las conclusiones del presente trabajo.

La configuración de instancias de gobierno educativo a nivel de los distritos y departamentos adoptó en estas provincias dos modalidades básicas. Bajo la primera de ellas se dispusieron cierto número de delegados o representantes del Consejo General de Educación provincial en cada departamento, en calidad de vicarios del poder central; la segunda modalidad, de carácter descentralizador, recurrió a diseños institucionales que buscaban la incorporación de los vecinos al gobierno inmediato de las escuelas a través de su participación en diversos organismos (consejos escolares, consejos de escuela, juntas vecinales de inspección escolar, etc.). Según las distintas provincias, los organismos de gobierno local ejercieron mayor o menor cantidad de funciones y atribuciones, y lograron diversos grados de autonomía frente al Consejo General y/o el poder ejecutivo.

Es importante señalar que esta última opción, la disposición de consejos populares de educación con diversas funciones de gobierno, es la que estaba prevista en las normas escolares que este grupo de provincias sancionó durante la década de 1880 a instancias del CNE, y en los lineamientos exigidos por el régimen de subvenciones. Sin embargo, por diversos motivos que iremos señalando, este tipo de organismos no llegaron a crearse, tuvieron una exigua participación, o pasaron inadvertidos en la dinámica de gobierno y en el análisis de los funcionarios vinculados al gobierno nacional. Por el contrario, la primera de las modalidades descritas según la cual se nombraban representantes del CGE en los diversos distritos, departamentos, o secciones, fue imponiéndose gradualmente. Analicemos brevemente el derrotero seguido por cada una de las provincias en las que se configuró el modelo “intervencionista nacional” de gobierno.

En el caso de Jujuy, la creación de comisiones populares para gobernar la educación estaba ya prevista en la ley escolar de 1872, sancionada con el objeto de acceder a las recientemente instauradas subvenciones nacionales; de allí que esta medida se ajustara perfectamente a la Ley nacional de 1871. Sin embargo, en lugar de disponer su creación efectiva la ley jujeña preveía la “futura cesión de los fondos (escolares) a comisiones escolares”. Los recursos destinados al financiamiento de la instrucción primaria siguieron siendo entonces recaudados por agentes del Poder Ejecutivo.²⁶² Según los informes que elaboró Zorrilla durante los años en que presidió el CNE, se organizaron en Jujuy doce comisiones escolares departamentales, aunque no hemos encontrado vestigio alguno de las funciones que desarrollaban. Es plausible suponer que su actividad haya sido moderada cuando no escasa, en tanto no administraban fondo alguno.²⁶³

²⁶² Ley de Educación del 6 de Febrero de 1872, Artículo 3°.

²⁶³ IEC, 1888:395-397.

La inspección escolar, por su parte, fue llevada a cabo hasta 1888 por un inspector provincial dependiente del poder ejecutivo. Ese año, sin embargo, se dispuso que dicha actividad estaría a cargo, en adelante, de dos inspectores diplomados integrantes de la Comisión de Educación provincial.²⁶⁴ En su informe correspondiente a ese año, el Inspector Nacional radicado en Jujuy (Sánchez) subrayaba la pertinencia de esta medida criticando la “defectuosa” inspección realizada en años anteriores por el inspector provincial, quien “realizaba sus visitas sin preocupación alguna por uniformar los procedimientos y métodos de enseñanza”.²⁶⁵

De este modo, la Comisión Central de Educación fue concentrando nuevas funciones y atribuciones de gobierno sobre las escuelas jujeñas (administración y dirección facultativa de las escuelas, financiamiento, inspección, etc.) convirtiéndose, progresivamente, en la única autoridad escolar de la provincia.

Con respecto a la provincia de Santiago - y luego de una primera definición legal provisoria en 1882 -, la ley escolar del año 1887 dispuso la división de la provincia en tantos distritos escolares como secciones departamentales tuviera, y la creación de una *Comisión de Escuelas* en cada uno de ellos; en el distrito de la capital funcionaría como Comisión Escolar el Consejo General de Educación. Cada comisión estaría conformada por tres vecinos en calidad de consejero titulares y dos como suplentes; cada uno duraría dos años en el desempeño de su cargo y lo ejercería en forma ad honorem.

Dicha ley señalaba también que hasta tanto “el Poder Ejecutivo de la provincia lo juzgara conveniente, los miembros de las Comisiones de Escuelas serían elegidos por el Consejo General de Educación”; no obstante, preveía el reemplazo de este mecanismo, progresivamente, por el de votación directa de los vecindarios. Eran atribuciones de las Comisiones de Escuelas, entre otras: proponer al consejo general los preceptores y ayudantes para las escuelas, vigilar la conducta de éstos así como el cumplimiento de las diversas reglamentaciones en las escuelas de su jurisdicción, e inspeccionar las mismas con frecuencia.²⁶⁶

Ahora bien, esta norma – que tendía a la descentralización y a la atomización del poder - no pudo concretarse en la práctica debido a que se ubicó a contramarcha de un gobierno político provincial que no tenía apuro alguno por crear las bases institucionales del régimen municipal. De este modo, y a pesar de contar con el apoyo explícito de algunos de

²⁶⁴ IEC, 1887:154

²⁶⁵ IEC, 1887:154

²⁶⁶ Ley de Educación de la Provincia de Santiago, año 1887.

los actores que se desempeñaron como inspectores nacionales, los consejos escolares de distrito no llegaron a constituirse.²⁶⁷

El derrotero seguido por el cuerpo de inspectores es exactamente inverso. Inicialmente, la ley escolar de 1887 dividió a la provincia en dos secciones de inspección a cuya visita se abocaría cada uno de los dos vocales inspectores del Consejo educativo provincial. Poco tiempo después, uno de los INE asignados a Santiago (Eleodoro Calderón) proponía duplicar las secciones escolares en que estaba dividida la provincia y, consecuentemente, el número de inspectores.²⁶⁸

De este modo, un mecanismo de inspección centralizado se fue institucionalizando a nivel de los distritos, en reemplazo de la actividad que según la ley escolar debían llevar a cabo los consejos escolares. Hacia el fin de la gestión de Zorrilla - y según consta en los informes del INE Juan Bessares correspondientes al año 1893 y 1894 - los consejos escolares de distrito no habían sido aún instalados, presumiblemente, por la ausencia de un régimen municipal. La falta de estos consejos, cuyas ventajas Bessares creía fuera de discusión, “se estaba supliendo con el nombramiento de inspectores locales”, a quienes calificaba como “una autoridad escolar que no da ningún resultado”.²⁶⁹

Bessares creía así que la figura de los inspectores locales no tenía asidero alguno, no sólo por “su incompetencia en general”, sino por el poco interés que demostraban por las escuelas bajo su inspección. De ahí que sostuviese que la indiferencia de ciertas poblaciones a los beneficios de la educación no era sino consecuencia de la falta de una autoridad escolar que velara por sus intereses, y que esta necesidad sería llenada por los consejos de distrito, cuya fundación debía ser realizada en el corto plazo.²⁷⁰

En suma, las prescripciones de la ley escolar de Santiago en lo que respecta a la organización del nivel educativo distrital fueron vetadas en la práctica, a pesar de contar con el apoyo explícito de algunos de los actores que desempeñaron la inspección nacional. Los consejos escolares de distrito no llegaron a constituirse y fueron reemplazados por inspectores locales designados por el Consejo General de Educación, cuyas funciones nunca fueron explicitadas y cuya utilidad resultó, al menos, dudosa.

En cuanto a la provincia de La Rioja, y en relación con la administración local de las escuelas, la ley escolar sancionada en 1882 autorizó a la comisión central a nombrar

²⁶⁷ Según los informes del Inspector Bessares los consejos no habían podido instalarse por ausencia de un régimen municipal.

²⁶⁸ Informe del Inspector Eleodoro Calderón sobre la Provincia de Santiago del Estero, IEC, año 1886

²⁶⁹ Informe del Inspector Bessares sobre la Provincia de Santiago del Estero, IEC, año 1893 y 1894

²⁷⁰ Ídem.

subcomisiones o inspectores especiales cuando lo estimara conveniente, debiendo elegir para el ejercicio de estas actividades a los vecinos de las localidades respectivas. Con posterioridad a la intervención del CNE sobre la administración escolar riojana, el gobierno de la provincia mantuvo un régimen de gobierno escolar centrado en un único actor a nivel central – el Consejo General de Educación – nombrando diversos subinspectores en los distritos.

Ahora bien, como no existía en La Rioja ninguna autoridad escolar dispuesta por mandato constitucional - siendo el propio consejo escolar creado por una ley especial -, no se conformaría ninguna otra autoridad escolar sobre el suelo riojano que la del Consejo: los subinspector de escuelas que se desempeñaban en cada departamento dependían directamente de este último. No se fundaron en estos años comisiones, corporaciones, consejos, ni sociedades a nivel de los distritos o departamentos que participaran del gobierno inmediato de las escuelas. Este hecho llama la atención precisamente por tratarse de una provincia donde el Consejo Nacional de Educación tuvo una fuerte injerencia debido a su temporal intervención directa.

En otras palabras, si bien es cierto que la ley de adhesión al mecanismo de subvenciones nacionales que dictó La Rioja en 1882 cumplía con las prerrogativas nacionales, también lo es que optó por la figura de los subinspectores para la vigilancia local de las escuelas – que eran directamente dependientes del consejo de educación -, en lugar de fundar consejos o comisiones locales. Esta decisión, que claramente privilegió y fortaleció la conformación de un modelo de gobierno escolar centralizado en la figura del Consejo Central y con exigua participación de la comunidad, no fue puesta en cuestión por ninguno de los actores del Consejo Nacional de Educación, ni siquiera durante el bienio en que éstos ocuparon puestos definitorios de la política educativa riojana.

Queda por analizar lo sucedido en Córdoba. En 1887 esta provincia renovó la organización del Consejo General de Educación fundado en 1882. Se dispuso un cuerpo de inspectores – auxiliar al Consejo - formado por el inspector vocal del consejo general y un grupo de tres “visitadores de escuelas” que recorrerían con asiduidad las cuatro secciones escolares en que se hallaba dividida la provincia. El inspector vocal y los visitadores estarían a cargo de “la vigilancia inmediata de las escuelas de la provincia”, siendo considerados empleados del Consejo provincial de educación, a cuya oficina debían concurrir cuando no se hallaran en territorio. Esta organización convivía con los consejos escolares departamentales cuya acción era diversamente valorada en los diversos informes sobre la provincia.²⁷¹

²⁷¹ En su informe sobre el año 1888 Zorrilla iba a destacar el “el accionar de los consejos departamentales”, que estaban prestando “importantes servicios” (IEC, 1888:375-380). Desde una óptica opuesta, el Inspector Ceballos

Según se señalaba en la reglamentación que guiaba su actividad, los visitantes debían fomentar la organización de Juntas Vecinales y, en lo posible, “comprometer a las principales damas de la ciudad, pueblo, o villa que visitasen a fundar sociedades protectoras de la educación”. A su vez, en los poblados en que no hubiese juntas vecinales, el Inspector o el visitador tenían atribuciones para organizarlas, dando cuenta al consejo provincial para la autorización de los miembros propuestos. Finalmente, correspondía a los visitantes proponer la ubicación de las escuelas y, al inspector, recorrer sucesivamente las secciones escolares asignadas a los tres visitantes a fin de controlar sus informes.²⁷²

Sin embargo, unos años después, diversos informes elaborados por los Inspectores Nacionales radicados en Córdoba señalaron que la inspección fue progresivamente suprimida. Según advertía el INE Ceballos, por ejemplo, que las partidas destinadas al pago de los inspectores y visitantes escolares “habían sido quitadas del presupuesto anual de la provincia”, hecho que conllevaba al efectivo desmontaje de los procedimientos de inspección escolar estatuidos. Según el mencionado informe, para comienzos de la década de 1890 un único visitador recorría la provincia inspeccionando las escuelas con la misma “eventualidad” con que el consejo pagaba sus honorarios.²⁷³

En definitiva, y como emerge del análisis de lo sucedido en cada provincia, resulta visible que la decisión de organizar consejos escolares a nivel distrital cayo rápidamente en desuso en estas provincias y, simultáneamente se fue fortaleciendo - aunque con altibajos - la figura de los inspectores y visitantes de escuela que cumplían a nivel local la representación de la administración escolar central. Sin embargo, es necesario advertir que esta tendencia tuvo sus oscilaciones, como se observa en el caso de las provincias que llegaron a desfinanciar y desarticular también a la inspección local. Aun así, es indudable que existió una propensión general a fortalecer el perfil del inspector profesionalizado, titulado, que ejercía funciones de supervisión escolar a nivel de las grandes secciones en que se dividían las provincias, y que participaba como vocal de los Consejos o Comisiones escolares centrales. Es decir que los mecanismos de inspección se fortalecieron tanto a nivel central como local.

Tal vez el aspecto más interesante de este proceso en virtud del análisis que aquí se realiza sea el hecho de que el fortalecimiento de la estructura vertical de supervisión en detrimento de los mecanismos participativos colegiados no haya sido resultado de un interés explícito por parte de los actores nacionales. Tampoco pareciera constituir una estrategia de

acusaba a las comisiones escolares de engañar al consejo general y al gobierno político respecto del número de escuelas existentes (IEC, 1887:69-89).

²⁷² IEC 1887:69-89

²⁷³ Informe del Inspector Ceballos sobre la provincia de Córdoba, IEC, 1894:89.

reivindicación de los gobiernos provinciales frente al poder central. Antes bien, la inspección parece haberse constituido en la estrategia disponible de mayor eficiencia para los fines político-educativos propuestos. En lo que a la mirada de los inspectores nacionales en territorio se refiere, cabe destacar que no es posible identificar un apoyo explícito hacia una u otra forma de gestión de lo local, sino posiciones encontradas, e inclusive, una indiferencia absoluta por lo que se resolvía en este plano de la acción.

Finalmente, nos interesa considerar nuevamente la aparente paradoja señalada inicialmente. Aun reconociendo la escasa capacidad coactiva y regulatoria de las estructuras estatales provinciales decimonónicas,²⁷⁴ resulta al menos contradictoria la configuración de sistemas escolares con dinámicas de escasa o nula participación popular en los ámbitos micro-políticos, justamente en aquellas provincias que registraron una fuerte intervención política y educativa del gobierno nacional a principios de la década de 1880. Cabe recordar que las reglamentaciones impulsadas en esos años por el CNE – más precisamente durante el bienio 1881/1882 – no modificaron la tendencia descentralizadora y popular que impregnaba al mecanismo nacional de entrega de subvenciones, cuya ley rectora era representativa del pensamiento sarmientino en materia de gobierno escolar. Al menos esta era la intencionalidad declarada y convertida en prerrogativas,

La contradicción señalada es aún mayor si se tiene en cuenta que durante sus primeros años como presidente del CNE Benjamín Zorrilla se proclamó en innumerables ocasiones en línea de continuidad con la propuesta sarmientina de gobierno escolar, al menos en cuanto a la valoración positiva de toda medida tendiente a involucrar a los ámbitos locales en la administración de las instituciones escolares. Creemos que estos hechos reflejan la transición experimentada por el Consejo Nacional de Educación y por el propio Zorrilla, entre el heredado discurso sarmientino y las estrategias progresivas de centralización política. Dicha transición comenzará a completarse hacia 1887, año en que la posición del presidente del CNE a favor de prácticas centralizadas de gobierno se hará explícita y definitiva. Volveremos sobre esta cuestión más adelante.

²⁷⁴ A esta conclusión arriba la literatura reciente sobre el proceso de conformación estatal en los territorios provinciales durante la primera mitad del siglo XIX. La constatación de la marcada debilidad del aparato estatal central durante la década de 1860 y 1870, nos lleva a considerar la exigua capacidad regulatoria de las leyes escolares, y su dificultad para traducirse en prácticas concretas. Al respecto véase el trabajo de Bragoni y Míguez (2010).

5.5. Conclusiones

Hemos desarrollado en este capítulo las principales características del modelo de gobierno escolar que se desarrolló en las provincias de Jujuy, Santiago del Estero, La Rioja, y Córdoba, durante los años fundacionales del Consejo Nacional de Educación (1882-1894). Se presenta seguidamente una síntesis de las principales conclusiones en relación con los cuatro ejes de análisis propuestos.

a) Leyes educativas y desarrollo escolar con antelación a la fundación del Consejo Nacional de Educación.

Las provincias incluidas en el modelo de gobierno educativo “intervencionista nacional” contaban hacia 1880 con normativas destinadas a regular la instrucción primaria. Según los informes elaborados por los INE estas reglamentaciones sólo contemplaban aspectos puntuales de la actividad escolar - principalmente las tareas de inspección - y resultaban insuficientes para regular el funcionamiento integral de un sistema educativo. Ahora bien, la “exigüedad” del marco legal existente no parece haber tenido relación directa con el comportamiento de los indicadores escolares que, en principio, hallaría su explicación en la irregularidad del financiamiento educativo que caracterizó a estas provincias y en la debilidad - y escasa capacidad regulatoria - del aparato estatal provincial(a excepción de Córdoba).

Al respecto, cabe señalar que el diagnóstico de crisis generalizada realizado por los inspectores nacionales emplazados en estos territorios a partir de 1881 presenta ciertas inexactitudes y resulta un tanto apocalíptico. Al menos esto sugiere su comparación con los datos censales de la época. Creemos que esta mirada crítica sobre los sistemas escolares provinciales bien podría atribuirse a la necesidad de los inspectores nacionales de legitimar su tarea en estos territorios, fundamentalmente en un contexto histórico marcado por las periódicas intervenciones político-militares del gobierno central.

Finalmente, y en relación con los actores y agentes encargados del gobierno de las escuelas existentes con antelación a 1881, es notoria la ausencia de prescripciones referidas a la participación popular en la administración, desarrollo, y/o difusión de la instrucción pública, y a la organización de instancias de gobierno en el marco de las unidades políticas de menor tamaño, ya fueran estas departamentos, secciones, distritos, o municipios.

En otros términos, la institucionalización de las primeras instancias de conducción educativa adoptó en estas provincias modalidades y mecanismos que privilegiaron la delegación de poder antes que su distribución, y el nombramiento de representantes locales de la administración central antes que la creación de actores comunales autárquicos. Las instituciones de gobierno escolar se crearon así a instancias del gobierno central y con el objeto de relacionarse directamente con las escuelas de las diversas secciones y departamentos en que se dividían las provincias, siguiendo una lógica vertical y jerárquica de supervisión.

Se observa entonces una orientación centralista en las primeras regulaciones educativas de estas provincias, que resulta particularmente llamativa si se tiene en cuenta que las instancias locales de conducción estaban especialmente previstas en la Ley Nacional de Subvenciones de 1871 y en el decreto de 1882 con que el gobierno nacional renovó dicho régimen.

b) La normalización normativa a partir del año 1881

En cuanto al segundo aspecto señalado, es decir, el impacto que tuvo la fundación del Consejo Nacional de Educación en la organización escolar de las cuatro unidades políticas analizadas, se destaca el hecho de que la totalidad de estas provincias aceptó formalmente e implementó de diversas maneras las prescripciones que investían mayor relevancia para dicho organismo; a saber: conformación de fondos específicamente asignados a la instrucción primaria, organización de un Consejo General de Educación provincial que los administrara, e incorporación a este organismo de un Inspector Nacional con funciones de contralor.

Durante los primeros años de funcionamiento del CNE los aspectos que preocuparon mayoritariamente a los Inspectores Nacionales fueron el mecanismo de recolección y el recorrido realizado por los fondos escolares al interior de la administración provincial. Esta cuestión produjo numerosos altercados entre los actores políticos locales y los Inspectores, quienes temían un potencial desvío de los fondos de la subvención nacional – tanto con fines lícitos como ilícitos - por parte de los poderes ejecutivos provinciales.

Al respecto, puede señalarse a la autonomía administrativa y financiera de los Consejos educativos provinciales como uno de los puntos más conflictivos de la relación entre el CNE y las provincias durante toda la gestión de Benjamín Zorrilla, etapa en la que las

expectativas de los actores vinculados al poder central se cumplieron temporalmente y sólo en forma parcial.

Uno de los aspectos más notorios del mecanismo de entrega de subvenciones nacionales durante estos primeros años de la década de 1880 fue el sentido político que adquirió. Como señalamos oportunamente, y a pesar de no cumplir con los requisitos solicitados por las leyes y reglamentaciones vigentes, las provincias analizadas fueron incorporadas de manera “provisoria” al régimen de subvenciones, hecho que nunca se tradujo en su rechazo definitivo por parte del gobierno nacional. La evidencia hallada sugiere que más allá del interés declarado por el Gobierno Nacional respecto de la causa educativa y la voluntad de contribuir a su sostenimiento pecuniario, el mecanismo de entrega de subvenciones funcionó en estos años como una oportunidad para interferir e influir en los asuntos provinciales. Se trató, en consecuencia, de una maniobra alternativa – y en algunos casos complementaria - a las intervenciones político-militares, realizada con el fin de aumentar el poder del gobierno central en consolidación sobre los grupos y facciones díscolos a escala provincial.

La permanencia de las provincias dentro del régimen de subvenciones a pesar de los vaivenes que experimentó su desarrollo educativo y de la ausencia de resultados claramente positivos, son hechos que refuerzan la hipótesis precedente sobre el sentido político que adquirió dicho mecanismo, y la existencia de una voluntad político-educativa intervencionista que soslayó tanto el cumplimiento de las normas de adhesión como los resultados conseguidos.

c) Antes y después de la intervención federal

En lo que hace a las consecuencias educativas de las intervenciones educativas y político-militares registradas durante la década de 1880, las fuentes consultadas sugieren que dicha intervención configuró un escenario propicio para que el impacto de las políticas difundidas por el CNE sobre la organización educativa de estas provincias se viera fortalecido, generando un acelerado proceso de normalización que en algunos casos constituyó un verdadero punto de partida para la organización escolar local.

La hipótesis señalada en el punto anterior, según la cual las intervenciones federales habrían constituido una estrategia del Gobierno nacional para ampliar su control sobre las provincias hallaría aquí un importante apoyo, toda vez que se constatan importantes

resistencias por parte de los actores del CNE a permitir que las provincias tomaran decisiones de política educativa por fuera de los acuerdos y normas establecidos durante los años de la intervención.

Por otra parte, nos interesa destacar una de las problemáticas más señaladas por los inspectores nacionales en sus informes, que podría ser interpretada como uno de los grandes fracasos que sufrió la política de subvenciones: la falta de autonomía - tanto política como financiera - que evidenciaron los Consejos Generales de Educación provinciales con relación con los poderes políticos locales. Es notable el consenso de estos actores sobre la “autonomía ilusoria” de estos organismos, quienes habrían observado una constante vulneración en su soberanía política, técnica, y económica. Este fenómeno se constituyó progresivamente en un obstáculo insoslayable para el gobierno nacional.

En otras palabras, para los inspectores nacionales que ejercían sus funciones en estas provincias y para el propio presidente del CNE no existían garantías respecto del uso escolar de los fondos de la subvención nacional y, mucho menos, respecto de la autonomía de los consejos ante los gobiernos provinciales. Esta situación se daba incluso a pesar de los diversos factores que habían operado en favor de los objetivos del gobierno nacional: la intervención federal, la fuerte presencia del CNE en la organización de los sistemas escolares, la acción permanente a nivel local de los inspectores nacionales, las diversas reglamentaciones elaboradas, etc.

Ahora bien, la mencionada heteronomía o “autonomía ilusoria” de las administraciones escolares provinciales puede ser interpretada desde una óptica alternativa, es decir, como una manifestación de autonomía y soberanía política de las distintas provincias sobre sus sistemas de educación básica. Desde esta posición, la creciente preocupación explicitada por los agentes del CNE no remite sino a la pérdida del control sobre los fondos escolares en las provincias y, en definitiva, sobre los espacios políticos de los territorios en proceso de nacionalización.

En definitiva, creemos que la autonomía político-educativa de las provincias en las que se consolidó el modelo “intervencionista nacional” fue una construcción dificultosa que se realizó, en cierto modo, en contra de la intención de tutelaje manifestada por el Gobierno Nacional. Si bien durante este proceso el CNE intentó mantener a las provincias dentro de los lineamientos y acuerdos establecidos durante los años de la intervención federal, no favoreció explícitamente la adopción de un modelo de gobierno escolar en particular ni una dinámica de organización escolar específica. Si esta prescripción existió, no estuvo claramente delimitada ni fue orgánicamente difundida por los agentes del CNE.

d) La dimensión local en el gobierno de las escuelas.

Con respecto al último de los ejes abordados, la organización del gobierno escolar a nivel local, hemos descrito el proceso mediante el cual los escasos organismos definidos normativamente, que tuvieron diversos grados de desarrollo hasta los primeros años de la década de 1880, fueron cayendo en desuso. Si bien los consejos, juntas, y otros cuerpos colegiados integrados por actores del medio local habían tenido una dudosa institucionalización, comenzaron lentamente a ser reemplazados por otros mecanismos de gobierno escolar que no incorporaban representantes del medio local, tales como los visitantes o los sub-inspectores, agentes directamente dependientes del Consejo de Educación provincial.

Puede afirmarse así que hubo un proceso simultáneo de debilitamiento de los organismos de gobierno inmediato de carácter colegiado y representativos, y de fortalecimiento de la estructura de inspección tanto a nivel local – en reemplazo de los mencionados consejos – como a nivel de la administración escolar central, donde se tendió a aumentar el número de inspectores seccionales que se desempeñaban simultáneamente como vocales del Consejo General de Educación de la provincia. La profesionalización de estos agentes fue un aspecto relevante de este proceso.

En suma, en este grupo de provincias el modelo de organización escolar resultante se caracterizó por la disposición de un único organismo encargado del gobierno y la administración de las escuelas comunes, emplazado a nivel central y con una forma colegiada de organización. Este último adoptó habitualmente la denominación de *Consejo General de Educación* o Comisión de Escuelas, y concentró casi la totalidad de atribuciones técnico-políticas y administrativo-financieras de gobierno. A nivel local, el gobierno inmediato de las escuelas se organizó mediante la disposición de subinspectores que actuaban en cada distrito escolar en calidad de delegados del poder central. Es interesante advertir que los subinspectores reemplazaron, en la práctica, a las Comisiones y/o consejos escolares que habían sido previstos por las leyes y decretos sancionados entre 1882 y 1887.

La evidencia hallada sugiere que a medida que las estructuras estatales del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales fueron aumentando su capacidad coactiva y burocrática, hacia 1880, las normas que enfatizaban el desarrollo local se fueron apagando, cayeron en desuso o fueron reemplazadas. Sin embargo, el proceso de desarticulación de los consejos locales de educación en favor de nuevas estructuras centralizadas de inspección no

constituyó una política deliberada ni una prescripción de las autoridades nacionales. Dicho en otras palabras, no hemos hallado evidencia alguna que avale la hipótesis de que el CNE a través de sus agentes, los inspectores nacionales, difundió un modelo centralizado de gestión educativa. El modelo de gobierno escolar adoptado por cada provincia en particular no constituyó un tema de relevancia sino marginal para los inspectores, preocupados por el manejo de la caja escolar y por ocupar espacios institucionalizados en la administración escolar central. El interés de los inspectores se circunscribió a ejercer vigilancia e intentar operar sobre la política fiscal de las provincias y sobre el manejo de la caja educativa.

Creemos que el consenso vigente en la historiografía educativa argentina sobre el momento de creación del CNE y la sanción de la ley 1420 como los inicios de un fuerte proceso de centralización educativa debe ser al menos matizado teniendo en cuenta que, desde el punto de vista de la prescripción oficial, tanto la centralización como descentralización fueron opciones disponibles a las que se recurrió indistintamente según el modo en que estas decisiones contribuían a acrecentar el poder del gobierno nacional sobre los asuntos políticos provinciales y/o a debilitar a otros actores locales con poder emplazados en los departamentos y municipios.

Capítulo 6.

El modelo de gobierno centralista con enraizamiento local.

Introducción

El presente capítulo describe la organización del gobierno de la educación en Mendoza, San Juan, San Luis y Santa Fe, durante los años en que Benjamín Zorrilla ocupó la presidencia del Consejo Nacional de Educación (1882-1894). Las provincias agrupadas en esta categoría comparten el hecho de haber experimentado una importante tendencia centralizadora en sus sistemas educativos hacia 1880 que no logró, sin embargo, anular las instancias locales (micro-políticas) de administración educativa existentes. La centralización significó una importante disrupción con respecto a las prácticas de participación local y regional instituidas.

También tienen en común el haber incorporado expresamente la propuesta sarmientina de gobierno escolar durante los primeros años de la década de 1870, plasmada tanto en las prerrogativas de la Ley Nacional de Subvenciones como en la Ley escolar de Catamarca (Sotomayor). En algunos de estos territorios – Santa Fe y San Juan -, la participación local en educación contaba con importantes antecedentes, hecho que allanó la incorporación de la institucionalidad educativa impulsada en aquellos años por el gobierno nacional.

Con la fundación del CNE en 1881 y la difusión de nuevas prerrogativas macro-políticas - en el marco de la redefinición del mecanismo de entrega de subvenciones-, las provincias aquí analizadas llevaron adelante, nuevamente, importantes reformas escolares en las que se destacan dos aspectos principales. Por un lado, un notorio proceso de concentración del poder y de las funciones de gobierno escolar, cuestión que implicó una disrupción respecto de la tradición y prácticas existentes. Por el otro, la yuxtaposición o coexistencia de los nuevos dispositivos de gobierno creados con aquellos instaurados durante los años 70`, más que su reemplazo o eliminación definitiva.

En suma, se trata de provincias donde el contraste entre dos propuestas sucesivas de reforma escolar dio lugar a sistemas educativos que si bien se centralizaron – durante el período histórico indagado – mantuvieron anclajes locales de gobierno, experimentando una superposición de estructuras e instituciones de administración de diversa índole.

La presentación de este segundo modelo de gobierno escolar se realiza a través de los siguientes ejes de análisis: 1) el desarrollo educativo-escolar antes y durante la presidencia de Zorrilla; 2) Las políticas macro y las agendas provinciales en 3etapas; 3) la centralización

educativa de los años 80` ; y 4) La superposición de dispositivos de gobierno; y 5) presencias y ausencias en el discurso centralizador oficial. Finalmente se presentan nuestras conclusiones respecto de este segundo modelo de gobierno escolar.

6.1. El desarrollo educativo-escolar antes y durante la presidencia de Zorrilla

A diferencia de las jurisdicciones incluidas en el modelo descrito con anterioridad (La Rioja, Jujuy, Córdoba, y Santiago del Estero), las cuatro provincias incluidas en este segundo modelo (Mendoza, San Luis, San Juan, y Santa Fe), contaban con un importante desarrollo educativo-escolar hacia 1880. La relevancia de los guarismos alcanzados y el crecimiento sostenido de sus indicadores escolares fueron señalados reiteradamente por los agentes del CNE, tanto en los informes de Zorrilla como en las cartas y notas de los inspectores nacionales que actuaron en estos territorios.

Según consta en dichos informes, San Juan era hacia 1887 - después de Buenos Aires - la provincia que contaba con mayor tasa de escolaridad básica, calculada en un 51%, y una de las secciones que presentaba mayor proporción de maestros diplomados.²⁷⁵ Los datos de San Luis para ese mismo año indicaban que se educaba allí el 36% de la población en edad escolar (entre 6 y 14 años), ubicándose en el “tercer lugar” entre las provincias de mayor desarrollo educativo.²⁷⁶ Con respecto a Mendoza, el presidente del CNE también ponderaba en sus escritos los progresos realizados, afirmando que junto a San Juan - y después de la capital y la provincia de Buenos Aires -, ocupaba el primer lugar de la república en la difusión de la enseñanza primaria.²⁷⁷ Finalmente, y luego de algunos años de “estancamiento”, Santa Fe experimentaría un marcado crecimiento en su sistema escolar, llegando a ocupar hacia el final de la gestión de Zorrilla “el segundo lugar de la República”.²⁷⁸

En definitiva, se trataba - siempre desde el discurso de estos actores – de provincias que poseían un notable desarrollo educativo al momento en que Benjamín Zorrilla asumió la conducción del CNE. Tal y como hemos hecho con el primer modelo de gobierno escolar analizado, resulta interesante cotejar este diagnóstico con datos provenientes de los censos escolares de la época. Según éstos las cuatro provincias aquí indagadas tuvieron un importante desarrollo educativo entre los años 1850 y 1883 – es decir, hasta la fundación del

²⁷⁵ IEC, 1887:329-330

²⁷⁶ IEC, 1887:333-336

²⁷⁷ IEC, 1887.

²⁷⁸ IEC, 1893:261-266

CNE -, en términos de tasas de asistencia escolar: Santa Fe pasó del 14% al 32,2%; Mendoza del 13,7% al 31%; San Juan del 3,1% al 32,8%; y San Luis (no hay datos para 1850) pasó de un 15% en 1869 a un 25% en 1883.

En definitiva, podríamos concluir que en este caso el diagnóstico inicial del CNE sí se correspondía con los datos contenidos en los censos de la época. Ahora bien, durante la gestión de Zorrilla los guarismos analizados no sostuvieron en modo alguno el crecimiento precedente. Sólo en San Juan se produjo un relevante incremento de la matrícula escolar (del 32,8% al 50% para el año 1895); el resto de las provincias consideradas experimentó situaciones variables. Santa Fe observó una caída importante de sus indicadores (del 32,2% al 26,8% en 1895); Mendoza un crecimiento moderado en comparación con el período anterior (del 31 al 37,9%), y San Luis una ligera caída (del 25 al 24,8%).

El contraste más destacado se observa en Santa Fe, donde la conformidad de los agentes del CNE con la política escolar seguida por la provincia creció, paradójicamente, en forma simultánea a su estancamiento educativo. Como veremos más adelante la autonomía del gobierno santafecino para llevar adelante su política escolar fue definida inicialmente como un problema por parte de los agentes del CNE. De hecho, se trataba de la única provincia que hasta 1882 no había mantenido relación alguna con la Comisión Nacional de Escuelas – que funcionó entre 1871 y 1881. Tampoco había mostrado hasta ese momento interés en participar del mecanismo de entrega de subvenciones nacionales.²⁷⁹

6.2. Las políticas macro y las agendas provinciales en tres etapas.

Antes de caracterizar el impacto que tuvieron las reformas escolares que impulsó el CNE en estas provincias y el consecuente proceso de centralización educativa, nos referiremos a las decisiones adoptadas unos años antes en materia escolar en los territorios mencionados, con el objeto de identificar las trazas del entramado institucional sobre el que actuarían las prerrogativas macro-políticas de los años 80`.

Ahora bien, si indagamos las medidas de política educativa seguida por estas jurisdicciones durante los años 70`encontramos fuertes similitudes entre los cuatro casos aquí considerados, producto de una marcada adhesión a las reformas Sotomayor de la década de 1870, tal y como sucedería con las que impulsó el CNE diez años después. La diferencia

²⁷⁹ IEC, 1883.

radica en que las prerrogativas impulsadas por el gobierno nacional durante los primeros años de la década de 1870 guardaban cierta continuidad con las prácticas político-educativas vigentes en estos territorios, no siendo el caso de las que se promovieron durante los años 80´.

Podemos entonces identificar tres momentos históricos bien diferenciados dentro del recorrido educativo seguido por estas provincias hasta 1894 (fin de la gestión Zorrilla), cuyas particularidades desarrollaremos a continuación. El primero de ellos se extiende desde 1853 hasta 1870, período en el que cada una de ellas fue elaborando de manera discrecional sus primeras regulaciones sobre instrucción primaria:

- Santa Fe estableció en 1853 mediante un decreto del poder ejecutivo la primera Comisión de Instrucción Pública; en 1859 creó el cargo de Inspector General de Escuelas, y un año después la Sociedad de Beneficencia (con mandato sobre las escuelas de niñas).
- La primera ley de Mendoza relativa a la educación elemental data del año 1834. La norma imputaba algunos porcentajes de herencias a las escuelas de primeras letras y creaba una “Comisión de beneficencia en la educación de la juventud” que debería ser conformada por tres vecinos “respetables”. En 1853 un decreto del Ejecutivo creó la Inspección General para la enseñanza pública de la provincia, otorgándole la facultad para visitar y supervisar las escuelas.
- En San Juan se creó en 1865 mediante un decreto del Poder Ejecutivo el Departamento General de Escuelas, destinado a ejercer el gobierno y la administración de las instituciones de instrucción primaria de la provincia, aunque sus funciones se establecieron unos años después, en 1869, cuando se dictó la primera ley de educación provincial.²⁸⁰
- Finalmente, el gobierno de San Luis, dio su primer paso hacia la regulación de las escuelas provinciales en 1866 al crear la Comisión Central de Educación.

Como puede apreciarse no hay en este primer momento continuidad inter-jurisdiccional en términos de legislación educativa y lo que se observa, por el contrario, es que cada provincia de manera independiente y sin guía manifiesta del orden nacional-central (presumiblemente por la propia debilidad/inexistencia de éste), fue concretando mediante

²⁸⁰ Ramos, 1910:389-392

diversas leyes y decretos el mandato constitucional que las exhortaba a asegurar la instrucción primaria en los márgenes de su territorio.

Ahora bien, ¿por qué remitimos nuestro análisis al período anterior a 1870? Porque queríamos dejar en evidencia que a diferencia de otras provincias – puntualmente las que hemos agrupado dentro del modelo de gobierno “intervencionista nacional”-algunos de estos territorios contaban con mecanismos más o menos institucionalizados de gobierno escolar a nivel local (distritos y departamentos), que precedieron en el tiempo no sólo a la Ley Nacional de Subvenciones (1871) sino, y fundamentalmente, a las primeras leyes educativas de alcance provincial.

Así, tanto en San Luis como en Santa Fe las prerrogativas elaboradas por los poderes ejecutivos tuvieron por objetivo la regulación y coordinación de organismos de gobierno educativo locales preexistentes. En el caso de San Luis, la Comisión Central de Educación creada en 1866 tenía como propósito “mediar entre el Poder Ejecutivo y las Comisiones de Instrucción Pública ya existentes en los departamentos de campaña”.²⁸¹ En Santa Fe, por su parte, la Comisión de Instrucción Pública creada y la figura del Inspector General de Escuelas, surgieron con el propósito de regular el accionar de las comisiones escolares departamentales preexistentes - como la de Rosario, instituida en 1852 - y de las diversas comisiones distritales que llevaban a cabo la vigilancia e inspección de las escuelas a pequeña escala.²⁸²

Un segundo momento histórico se extiende desde 1870 hasta la fundación del Consejo Nacional de Educación. En estos años las cuatro provincias aquí analizadas expresaron a través de diversos cambios en su legislación y en sus prácticas político-educativas la impronta del Gobierno central, objetivada en el incipiente mecanismo de subsidios a la educación primaria. En este proceso, la Ley Sotomayor de Catamarca fue elegida por el gobierno nacional como modelo a emular, y como forma de institucionalidad educativa que condensaba fielmente las prescripciones técnico-políticas de la Ley de Subvenciones. En pocos años, las cuatro provincias se ajustaron rápidamente al estándar de la ley catamarqueña: San Luis (1872); Mendoza (1872); San Juan (1873); y Santa Fe (1874-1876):

- San Luis sancionó el 16 de abril de 1872 su primera ley integral de educación, convirtiéndose en la primera provincia en declarar la gratuidad y obligatoriedad de la educación común y en destinar fondos específicos para costear las escuelas primarias,

²⁸¹ Ramos, 1910:279-307

²⁸² Ramos, 1910:89 y ss.

adelantándose incluso a la de Buenos Aires. La norma creaba una Inspección General encargada del gobierno de las escuelas y dividía el territorio de la provincia en nueve distritos escolares, instituyendo en cada uno de ellos una Comisión Escolar, tal y como prescribía la ley catamarqueña sancionada un año antes.

- También en 1872 la legislatura de Mendoza sancionó la primera ley de educación integral para la provincia. Entre sus disposiciones más salientes se destacan: a) el gobierno y la administración de las escuelas quedaba a cargo de una Superintendencia General de Escuelas y de las Comisiones Escolares de Distrito; b) la Superintendencia sería servida por un superintendente, un secretario tesorero, y un visitador general, nombrados anualmente por el Poder Ejecutivo; c) cada distrito escolar elegiría - sujetándose a la ley de elecciones de la provincia - una comisión de escuelas compuesta de tres vecinos del respectivo distrito escolar; en los distritos donde funcionaran municipalidades éstas se constituirían como comisiones de escuelas.²⁸³
- En el caso de Santa Fe la obligatoriedad escolar y la participación de las municipalidades en el sostenimiento de las escuelas se formalizó en 1874 - reforma constitucional mediante-, designándose a un Superintendente de Escuelas y nombrándose a 290 personas para que integraran las 54 comisiones escolares en que se subdividió a la provincia - y que funcionarían en forma conjunta a las cuatro comisiones departamentales existentes. Poco después, entre 1875 y 1876, una nueva ley escolar estableció el Ministerio de Instrucción Pública - siendo el primer ministro Manuel Pizarro - y una Inspección General de Escuelas; en esos dos años se fundaron también diversas comisiones escolares de distrito en la mayor parte de los lugares poblados.²⁸⁴
- La aparente excepción fue San Juan. Si bien la provincia modificó la ley escolar vigente durante el año 1873, con vistas a la organización definitiva del Departamento de Escuelas existente - ahora bajo el nombre de Superintendencia de Escuelas -, las medidas no reflejaron la impronta del modelo Sotomayor, sobre todo porque las funciones de administración y gobierno escolar fueron monopolizadas por la superintendencia de escuelas, y por la omisión de toda medida referida al ámbito local y/o a la participación

²⁸³ Ramos, 1910:323-347

²⁸⁴ Ídem, pág. 89 y ss.

vecinal. Veremos más adelante que esta provincia transitó un recorrido similar a las otras tres incluidas en este modelo, sólo que de un modo retardatario.

Ahora sí puede apreciarse una importante continuidad entre las normativas sancionadas por estas provincias y la ley Sotomayor en tanto el formato catamarqueño conllevaba, precisamente, la disposición de una inspección general de escuelas que regulara centralizadamente a las comisiones escolares de distrito. En el caso de no existir, estas últimas debían ser creadas en cada distrito en que pudiera dividirse la provincia. El espíritu que impregnaba la norma era el de generar la mayor división territorial posible como estrategia para involucrar a los vecinos en los asuntos públicos. He aquí uno de los principios rectores de la propuesta de gobierno escolar sarmientina, siendo evidente en ella la influencia del pensamiento de Toqueville.²⁸⁵ A manera de ejemplo podemos considerar el caso de Santa Fe, donde el gobierno de las escuelas era llevado a cabo por instancias departamentales hasta 1870 y, sin embargo, se introdujo en este período una división territorial aún más pequeña a partir de la configuración de numerosos distritos escolares en los que se dispusieron Consejos.

Un tercer y último momento histórico se abre en 1880 con la creación del CNE, quien impulsaría una nueva renovación para las normas escolares de estas provincias. Los cambios observaron, al igual que en el período anterior y en el contexto de una creciente intervención del gobierno nacional, una cierta continuidad inter-provincial. Teniendo en cuenta que se trata del período cuya indagación nos interesa especialmente, dedicaremos el siguiente apartado a la presentación de los elementos que formaron parte de dichas reformas escolares.

6.3. La centralización educativa de los años 80`

El ya mencionado “giro centralizador” en la política escolar seguida por estas provincias a partir de 1880 se materializó en las siguientes medidas:

a) Cambios en la administración central del sistema educativo

Se produjo el reemplazo de las figuras individuales o personalistas de autoridad - Inspector General o Superintendente - existentes a nivel de la administración escolar central,

²⁸⁵ La obra de Alexis de Toqueville a las que nos referimos es La democracia en América.

por cuerpos colegiados (Juntas o Consejos). En Santa Fe, se reemplazaría la Inspección General de Escuelas (1876) primero por una Comisión de Instrucción Pública (1882), y luego por un Consejo General de Educación en 1886 (conformado por un presidente y dos vocales). En San Juan, la Superintendencia de Escuelas creada en 1873 fue sustituida por una Junta Provincial de Educación (1882), y luego por un Consejo General de Educación compuesto por cuatro miembros y un Director General de Escuelas(1884). Mendoza reemplazaría a la Superintendencia creada en 1872 por una Comisión Escolar (1882) y una Superintendencia General de Escuelas. Finalmente, San Luis cambió su Inspección General de Escuelas (creada en 1872) por un Consejo General de Educación durante el año 1883.

b) Refuerzo y/o institucionalización de mecanismos centralizados de inspección escolar

En los cuatro casos considerados se institucionalizaron y/o reforzaron estructuras de supervisión escolar centralizadas durante la década de 1880. En Santa Fe, la nueva Ley escolar de 1886 dividió a la provincia en seis secciones de inspección y asignó en cada una de ellas a un inspector dependiente del Consejo General de Educación. En San Juan, la Ley de 1884 que establecía la presencia de un CGE, dispuso asimismo un Director General de Escuelas – que concentró principalmente las funciones de inspección – a cargo de un grupo de inspectores escolares. En Mendoza, la ley escolar de 1882sumó a la figura del visitador general que preveía la ley de 1872, nuevos visitadores generales además de catorce subinspectores de distrito quienes contarían con el soporte de las municipalidades, convertidas por esta ley en comisiones inspectoras con el propósito de apoyar la función de los subinspectores. San Luis, por su parte, nombró a ocho inspectores a partir de la ley escolar de 1883 (uno por cada distrito escolar existente).

c) Redefinición de funciones en la administración escolar local

Como señalamos con anterioridad, el proceso de centralización del gobierno educativo seguido por las cuatro provincias aquí consideradas no conllevó la eliminación de las instancias locales vigentes. Es posible advertir que la administración local tenía, sobre todo en los casos de San Luis y Santa Fe, una tradición de cierta importancia que actuó como un tamiz

ante los movimientos centrípetos logrando mantener enraizamientos locales, es decir, algunos espacios de participación local en la vida de las escuelas.

Sin embargo, la forma en que se organizaba el gobierno educativo a nivel local sufrió importantes cambios a partir de la creación del CNE. Lo que define puntualmente a este proceso es la mutación progresiva de las instancias locales, quienes fueron perdiendo márgenes de autonomía y adquiriendo cada vez más la función de una “correa de transmisión”, convirtiéndose muchas veces en delegados del poder central más que en espacios para ejercer la participación ciudadana. En este movimiento se inscribe el reemplazo de los organismos colegiados tales como las comisiones o consejos por figuras personales e individuales de poder con funciones específicas: inspectores, subinspectores, visitadores, comisionados.

Las nuevas reglas de juego se aprecian con mayor vehemencia en las provincias de Santa Fe y San Luis, y - en menor medida - en San Juan. Mendoza, por su parte, sufrió la anulación progresiva de toda instancia local de gobierno educativo. Se detalla en lo que sigue lo acontecido en cada caso:

En Santa Fe, se había instaurado a partir de la ley de 1876 un modelo de administración escolar fundado en la *Inspección General de Escuelas*, ejercida por un único Inspector General que dependía directamente del poder ejecutivo. Si bien la organización del sistema escolar de la provincia propiciaba la participación de las municipalidades y de las comisiones departamentales y distritales, algunas de las funciones esenciales de gobierno se concentraban en el Poder Ejecutivo, como la capacidad para nombrar a los docentes.

Con la creación del CNE en 1882, Santa Fe comenzó a modificar sus normas con el objeto de acceder a las subvenciones nacionales (por primera vez en su historia); una nueva organización escolar quedó finalmente instaurada, luego de algunas idas y venidas, mediante la ley escolar del año 1886. Se registraron a partir de allí importantes movimientos *centralizadores*. Por un lado, los *Consejos escolares de distrito*— que ya en la ley del 86` habían sido modificado en cuanto a su mecanismo de conformación, pasando del voto popular a la designación por parte del PE - fueron reemplazados por “comisiones de fomento de la educación” sin atribución oficial alguna, y trasladándose sus atribuciones de inspección a siete inspectores seccionales que dependerían directamente del Consejo General de Educación.

Las funciones de gobierno ejercidas hasta entonces por los consejos escolares locales y determinadas por la ley del 86` fueron progresivamente absorbidas por el Consejo General de

la provincia quien, simultáneamente, comenzó a lograr cierta autonomía respecto del poder ejecutivo local, al menos en lo referido a la capacidad para realizar el nombramiento del personal docente. Las prácticas de gobierno y administración escolar fueron desviándose progresivamente del modelo de gobierno colegiado y con participación de la sociedad civil.

San Luis, por su parte, fue una de las provincias que con mayor cercanía había emulado en los primeros años de la década del 70' la experiencia catamarqueña, dotando a su incipiente sistema escolar de un marco jurídico acorde al modelo descentralizado y enraizado localmente de la Sotomayor: una Inspección General de Escuelas y nueve Comisiones locales. Esta forma de organización cambió en los 80'; la Inspección General fue reemplazada por una Comisión General de Educación, conservándose sin embargo las comisiones locales; simultáneamente se montó una estructura de inspección que respetaba la división de la provincia en distritos escolares, nombrando a un inspector en cada uno. Los inspectores dependían directamente de la Comisión General.

Con el correr de los años se fue produciendo, paulatinamente, el incumplimiento de las leyes escolares vigentes en lo referido a la creación y sostenimiento de autoridades educativas enraizadas localmente. De ahí que la Comisión General, aún con problemas para conseguir fondos y con dificultades para establecer autonomía respecto del poder político, se constituyera desde lo formal en la única institución de gobierno de las escuelas de San Luis. Sin embargo, y como ya señaláramos, es posible suponer por los diversos informes examinados, que el actor que gobernaba las escuelas en la práctica era el Poder Ejecutivo provincial.

Finalmente, una nueva ley educativa produjo fuertes modificaciones en San Juan en el año 1887. Tres años antes, en 1884, se había adoptado en esta provincia un modelo de gobierno muy similar al dispuesto originalmente en la provincia de Buenos Aires en 1875, que proponía la convivencia de dos actores de gobierno a nivel central - la Dirección de Escuelas y el Consejo General de Educación - con múltiples agencias enraizadas localmente (consejos escolares de distrito), cuyos miembros eran elegidos por voto popular.

El nivel central quedó constituido con una única autoridad, la del Consejo General de Educación, eliminándose la DGE. A nivel distrital se mantuvo la figura de los consejos escolares pero su naturaleza descentralizada se debilitó al convertirse en agentes representantes del consejo general y reforzarse su rol dependiente. Se configuró progresivamente un modelo centralizado en un único actor con atribuciones de gobierno - el CGE - que contaba con la colaboración de agencias y agentes que si bien se instalaban en

cada uno de los distritos en que se dividía la provincia, estaban vertical y jerárquicamente articulados con el Consejo General, sin ningún canal de apertura a la comunidad.

Bajo una concepción que asimilaba la centralización del gobierno escolar con la idea de eficiencia, dejaron de fundarse consejos escolares en los distritos, convirtiendo a los existentes en “agentes representantes de la autoridad del CGE”. En esta misma línea puede entenderse la nueva política de nombramiento de comisionados en las zonas rurales o poco pobladas, medida que reemplazó a la eventual creación de nuevos consejos distritales.

Finalmente, en Mendoza, y si bien las normas escolares sancionadas por la provincia crearon un consejo escolar a nivel central - que era presidido por el superintendente - y dispusieron instancias de gobierno enraizadas localmente, como en el caso de las comisiones inspectoras municipales, durante gran parte del tiempo que Zorrilla ocupó la presidencia del CNE, el sistema escolar dependió de una única autoridad: la del Superintendente. Los catorce subinspectores de distrito que disponía la ley escolar de 1882 fueron suprimiéndose paulatinamente. A la vez, la Comisión escolar general de la provincia desarrollo casi nulas atribuciones durante la totalidad del período histórico considerado.

En definitiva, hemos visto cómo las reformas de los 80` produjeron la redefinición de funciones en la administración escolar local. Se instauró una nueva modalidad en la distribución del poder: de su atomización y descentralización a su centralización y concentración. Una parte de este proceso incluyó la eliminación, supresión, o progresiva desarticulación de los espacios de gobierno autónomos emplazados en los distritos y departamentos.

d) La superposición de estructuras de gobierno

Más allá de las principales reformas que introdujeron las leyes de los años 80´ en estos territorios, y que describiéramos en el apartado precedente, hay un aspecto que quisiéramos resaltar, distintivo de lo sucedido en este grupo de provincias: las normas sancionadas generaron una superposición entre las nuevas estructuras de inspección local - portadoras de una lógica centralizada, de control vertical, y de representación de la administración central-, y las estructuras de gobierno local preexistentes; es decir, los consejos escolares y las propias municipalidades.

En otras palabras, los nuevos organismos de gobierno escolar fueron creados no reemplazaron inmediatamente a los existentes, dando lugar a una etapa de co-existencia de las

instituciones de gobierno y de yuxtaposición de sus atribuciones, que precedió a la eliminación definitiva de las primeramente existentes. Veamos cómo se sucedió esta superposición gubernamental en cada sistema escolar jurisdiccional:

- En Mendoza la ley escolar de 1872 había puesto el gobierno de las escuelas en manos de un Superintendente general de Escuelas y de Comisiones Escolares de Distrito. La ley de 1882 creó un Consejo Escolar Central junto a la figura del Superintendente, dos visitantes generales de escuelas y catorce subinspectores de distrito. A pesar de las diversas figuras creadas y del Consejo Escolar Asesor, la ley dispuso en manos del Superintendente la mayor cantidad de atribuciones, incluyendo la potestad para nombrar al personal docente y no docente e las escuelas, administrar la renta escolar, y regulación de la actividad de los visitantes generales. Según se aprecia en los informes de los inspectores nacionales Julio Aguirre y Santos Biritos, el Superintendente fue concentrando progresivamente casi la totalidad de atribuciones, constituyendo un perfil de gobierno educativo “unipersonal”.²⁸⁶
- En San Juan la Superintendencia de Escuelas fundada en 1873 era quien ejercía a nivel central el gobierno de las escuelas, siendo reemplazada en 1887 por un Consejo General de Educación. No obstante este reemplazo, entre 1882 y 1885 ambos organismos compartieron la administración central de las escuelas, etapa en que el Consejo se denominó “Junta de Educación”. En el ámbito local, por su parte, los Consejos Escolares de Distrito dispuestos por la ley de 1884 concentraron inicialmente la autoridad inmediata para administrar e inspeccionar las escuelas, con relevantes atribuciones que incluían la eventual remoción de los docentes. A comienzos de la década de 1890 el Consejo General de Educación comenzó a nombrar comisionados para que ejercieran la vigilancia inmediata de las escuelas en centros de escasa población o espacios alejados de los consejos escolares de distrito. Si bien la reforma de la ley escolar de 1887 había quitado a los consejos distritales una parte importante de su autonomía – convirtiéndolos en representantes del Consejo General – es factible suponer cierto desinterés en ellos por parte de la administración central, quien comenzó a priorizar la figura los comisionados. En 1894 el número de estos

²⁸⁶ IEC, 1893:183; IEC, 1894:148-149

funcionarios (inspectores) ascendía a 23 en la provincia mientras que el número de consejos escolares distritales quedó estancado en 12.²⁸⁷

- En San Luis, la ley de 1872 había creado una estructura de gobierno de las escuelas conformada por una Inspección General y nueve Comisiones locales. La renovación normativa de los 80' dispuso el reemplazo de la primera por una Comisión General de Educación (ley de 1883), conservando la figura de las comisiones locales. La norma montó simultáneamente una estructura de supervisión escolar de alcance provincial, nombrando a un inspector en cada uno de los distritos escolares existentes. Estos agentes mantenían una dependencia directa de la Comisión General de Educación.
- En 1876 Santa Fe estableció un Ministerio de Instrucción Pública - siendo el primer ministro Manuel Pizarro –al que se le encomendó la dirección de las escuelas, ejercida por intermedio de una Inspección General de Escuelas. Ese año se fundaron también diversas Comisiones Escolares de distrito en la mayor parte de los lugares poblados.²⁸⁸ Hacia fines del año 1886 se sancionó una nueva Ley de Educación que instituyó algunas variantes con respecto a su antecesora; entre las modificaciones operadas en la estructura de gobierno escolar se destacan: a) la constitución de un Consejo General de Educación, que tendría a cargo la dirección administrativa de la enseñanza primaria, compuesto por un Presidente y dos vocales, todos ellos elegidos por el Poder Ejecutivo; b) división del territorio provincial en Distritos escolares (todo centro de población que excediera los 500 habitantes), instalándose en cada uno un Consejo compuesto por tres miembros titulares y tres suplentes, todos ellos nombrados por el Poder Ejecutivo a instancias del Consejo General de Educación; c) asignación de funciones de inspección a los Consejos escolares de distrito y a las comisiones eventualmente creadas por ellos a tal efecto; d) división del territorio de la provincia en seis secciones y designación de un inspector por cada una de ellas, a cargo de la supervisión de las escuelas; cada inspector sería miembro nato de los consejos escolares de distrito comprendidos en su sección. De este modo, a la estructura de gobierno local asentada en los consejos se le superponía una incipiente estructura de inspección escolar.

²⁸⁷ Informe del INE Jorge Segovia, IEC 1894:207-211

²⁸⁸ Ramos, 1910:89 y ss.

Se desprende del análisis de las cuatro provincias que uno de los rasgos más destacados del proceso de renovación educativa de los años 80' fue la *superposición* de organismos gubernamentales, es decir, el nombramiento de nuevos actores para desempeñar en forma concurrente con los existentes acciones de gobierno educativo, tanto a nivel local como central. Este proceso tiene una característica peculiar: la lógica de la supervisión centralizada con referentes locales (inspectores distritales o subinspectores) fue a reemplazar a la de los consejos distritales que constituían una ingeniería institucional ligada al fomento de la participación vecinal, de ahí su composición como cuerpos colegiados y la elección popular de sus miembros.

Las nuevas medidas parecen reflejar la contradicción entre una herencia sarmientina de organización escolar - bastante arraigada en algunos territorios -, y su progresiva disolución durante los años en que Benjamín Zorrilla ocupó la presidencia del CNE. Avala esta hipótesis el hecho de que más que la eliminación de los actores locales de gobierno, cuyo accionar contaba con cierta tradición en provincias como San Juan y Santa Fe, se constata una transferencia gradual de sus principales atribuciones hacia otros actores y agentes, ya fueran estos de anclaje local (como los inspectores seccionales, los sub-inspectores, o los visitantes) u organismos centralizados (consejos generales, superintendencias, etc.).

Creemos que el caso paradigmático de este modelo lo constituye la provincia de San Juan, donde la transición comienza de manera retardataria pero se realiza con mucha mayor velocidad. Las sustanciales diferencias entre las leyes escolares de 1884 y 1887 son la mejor evidencia para apoyar esta presunción. En otras palabras, el proceso de centralización del gobierno escolar que experimentan las provincias incluidas en este modelo durante los años 80` se caracterizó por el montaje progresivo de una estructura de inspección que paulatinamente – y junto con los organismos centrales de administración escolar - fue absorbiendo las atribuciones de los consejos escolares y de otras formas organizativas que permitían/fomentaban la participación vecinal.

4) El discurso centralizador y los fundamentos oficiales

En este último apartado nos referiremos a uno de los argumentos que los actores vinculados al CNE propusieron como fundamento de la centralización del gobierno escolar que se registró en estas provincias durante el período en que Benjamín Zorrilla ejerció su

presidencia. Para ello vamos a desarrollar la posición de los actores dependientes de dicho Consejo (es decir, el propio Zorrilla y los inspectores nacionales en territorio), respecto de una de las cuestiones que fueron definidas como problemáticas. Veremos que algunas aristas del proceso de concentración del poder fueron definidas como relevantes por estos actores y otras no, y que el proyecto centralizador no tuvo dentro del discurso oficial un sentido unívoco.

En otras palabras, a pesar del innegable impacto que tuvo en estas provincias la creación del CNE, y la medida en que el funcionamiento de sus sistemas escolares se vio modificado sustantivamente durante estos años, la revisión de las fuentes evidencia continuas críticas realizadas desde el CNE y sus agentes en territorio hacia las administraciones escolares provinciales, críticas que actuaron como fundamento de las fuerzas centrípetas descritas y que resulta necesario analizar. Sobre todo si se tiene en cuenta que, a su vez, se trataba de provincias que mostraban según los propios informes del CNE un importante desarrollo educativo-escolar y que por lo tanto no “merecían” tanta atención del CNE, mucho menos voces detractoras.

El ataque se dirigió fundamentalmente hacia los Poderes Ejecutivos provinciales, desatado por una cuestión que revestía relevancia decisiva para los actores vinculados al CNE: la facultad o atribución para nombrar a los docentes y el personal administrativo de las escuelas. Era ésta una potestad que según las diversas leyes sancionadas en estas provincias debía recaer sobre el Consejo General de Educación, los Consejos Escolares distritales, o bien sobre ambos de manera concurrente (ámbito central y local). Sin embargo, en casi todos los casos los poderes ejecutivos demoraron o negaron el traspaso de esta atribución hacia los actores escolares. Veamos lo ocurrido en cada territorio aquí considerado.

Con respecto a Santa Fe, Zorrilla señalaba en su informe del año 1888 que la facultad para nombrar y separar de su cargo al personal docente de las escuelas de la provincia no residía en el Consejo General de Educación sino en el Poder Ejecutivo. Afirmaba allí que era inexplicable que un Consejo provincial que mostraba una completa independencia en otras esferas de acción, “no tuviera autoridad para elegir el personal de las escuelas que gobernaba”; siendo lo “más natural” era que el organismo encargado de la administración técnica de las escuelas tuviese autorización suficiente para esta tarea. Esta “dualidad de poderes”, subrayaba, podría llevar a resultados “fatales” para la educación provincial.²⁸⁹

De hecho, y según los informes del INE Calderón - quien reconocía en sus diversos escritos haber sostenido continuas disidencias con el gobernador santafecino-, el Poder

²⁸⁹ IEC, 1888:365

Ejecutivo de la provincia habría evaluado la posibilidad de suprimir definitivamente al Consejo General provincial – en ese momento denominado Consejo de Instrucción Pública (año 1884) - en virtud de la inconformidad con el estado que presentaba y con su personal. El plan del gobierno santafecino era dotar de una nueva fisonomía a la administración escolar, mediante una ley que reemplazaría a dicho Consejo por una superintendencia de escuelas y un grupo de inspectores.²⁹⁰

Hacia el fin de la gestión de Zorrilla, sin embargo, y según el informe del INE García, la facultad para proponer al Poder Ejecutivo los nombramientos de todo el personal administrativo y docente de las escuelas - así como de removerlo -, que según la ley del 86 correspondía al Consejo General, “había sido respetada a rajatabla por el gobierno político, siendo visible la ausencia de toda traba al Consejo para el desempeño de esta función”.²⁹¹

En cuanto a San Luis, la situación guardaba cierta similitud con lo acontecido en Santa Fe. Según los informes del Inspector Pastori, asignado a este territorio, el Consejo de Educación observaba una total falta de independencia, funcionando “como una repartición del Gobierno, en el mismo edificio”; inclusive la confección del presupuesto anual, el nombramientos de empleados inferiores, y la conformación de las comisiones examinadoras, eran tareas realizados directamente por el Poder Ejecutivo. El Consejo de Educación provincial estaba, según Pastori, en potencial peligro de ser absorbido por el Poder Ejecutivo.²⁹²

En San Juan la negativa del Ejecutivo provincial a cumplir las prerrogativas nacionales que impulsaban el traspaso de la función considerada era aún más explícita, y se objetivó en el rechazo al proyecto de reforma de la ley de educación presentado por un sector de la cámara baja. Zorrilla creía que este veto respondía, precisamente, al hecho de que el Poder Ejecutivo no estaba dispuesto a ceder al Consejo General de Educación la facultad para realizar el nombramiento de los docentes de las escuelas. El gobierno político sanjuanino basó su posición apelando al principio constitucional que disponía que los empleados de la administración pública sólo pudieran ser nombrados por el Poder Ejecutivo, no previendo la Constitución local alternativa alguna.

La referida toma de posición suscitó una fuerte reacción por parte del presidente del Consejo Nacional de Educación, quien consideraba a esta atribución como un elemento

²⁹⁰ Informes del INE Calderón sobre Santa Fe, 9 de junio y 20 de junio de 1884, AGN.

²⁹¹ Informe del INE Flavio García sobre la provincia de Santa FE, IEC, año 1994.

²⁹² Informe del INE Pastori sobre la provincia de San Luis, IEC, año 1993.

esencial para el logro de la autonomía del consejo escolar respecto del poder político. En el informe del año 1884 iba a ironizar sobre esta cuestión:

De modo que el Poder Ejecutivo Nacional, el de todas las provincias, tanto entre nosotros como en Estados Unidos, en que la Constitución consigna el mismo principio y en muchos países europeos, viven fuera de la Constitución porque sus leyes dejan el nombramiento de preceptores a las autoridades escolares? Con que es una función ineludible para el Poder Ejecutivo el nombramiento de preceptores?²⁹³

Para el año 1886 en que se publicó el informe subsiguiente no es posible hallar rastro alguno de este conflicto. Sin embargo, la ley escolar de la provincia se aprobó sin que el gobierno político cediera la autoridad para nombrar docentes a ninguno de los actores de la administración escolar.²⁹⁴

Finalmente, el caso de la provincia de Mendoza presenta algunas particularidades. En este caso, quien fue concentrando progresivamente las facultades de gobierno educativo en detrimento de otros actores (el Consejo General y los consejos locales), fue el Superintendente General de Escuelas. Esta tendencia al personalismo en la administración escolar mendocina fue tempranamente identificada por los actores del CNE, sin ser considerada problemática. Por el contrario, advirtieron la “eficiencia” que conllevaba la existencia de un único actor con autoridad. Sin embargo, hacia el final de la gestión de Zorrilla, la Superintendencia mendocina decidió limitar las funciones del Inspector nacional de escuelas allí emplazado, hecho que despertó ahora sí, fuertes críticas a la modalidad de gobierno educativo de este territorio.

Conclusiones

Las provincias que hemos incluido en este segundo modelo (Santa Fe, Mendoza, San Juan y San Luis) poseían un importante desarrollo escolar hacia 1880, año en que Benjamín Zorrilla asumió la conducción del CNE. Durante el período considerado (1882-1894) evidenciaron situaciones de desarrollo disímiles en un marco general que, comparativamente, presentó una disminución en los indicadores de sus sistemas educativos.

²⁹³ IEC 1884:100-102

²⁹⁴ Informe del INE Segovia sobre la Provincia de San Juan, IEC, 1893:249 y ss

Hemos identificado tres momentos históricos dentro del recorrido seguido por estas provincias durante la etapa que nos ocupa (presidencia de Zorrilla). El primero de ellos caracterizado por el dictado de las primeras regulaciones sobre instrucción primaria, realizado discrecionalmente por estas jurisdicciones y en respuesta al proceso de desarrollo escolar experimentado por las instancias territoriales de menor tamaño; es decir, distritos y departamentos. Se reconoce un segundo momento (1871-1881) en el que fueron dictadas las primeras leyes educativas de alcance provincial bajo el estándar de la Ley Sotomayor de Catamarca. El tercer momento se inicia en 1880, momento en el que se produce un giro centralizador en la política escolar seguida por estas provincias, a través de diversas medidas como la creación de estructuras de supervisión escolar centralizadas y la pérdida de funciones y/o desaparición de las instancias de administración local (hecho que conllevó el reemplazo de los organismos colegiados por figuras individuales de poder, tales como inspectores, subinspectores, visitadores, y comisionados.

Una de las características distintivas del proceso de centralización educativa de los 80' en estas provincias fue la *superposición* de los nuevos dispositivos de gobierno con los ya existentes, tanto a nivel local como central, aunque con una nueva lógica organizacional: la supervisión centralizada con referentes locales (inspectores distritales o subinspectores) reemplazó a los consejos escolares distritales y departamentales, ingeniería históricamente asociada a las prácticas de participación vecinal.

En este contexto, la autoridad para realizar el nombramiento y exoneración de los docentes y del personal administrativo de las escuelas fue un foco permanente de conflicto entre los gobiernos provinciales y el Gobierno Nacional. Según las diversas leyes escolares sancionadas por las provincias (a instancias del CNE) dicha facultad correspondía al Consejo General de Educación, los Consejos Escolares distritales, o bien se definía como una atribución concurrente entre ambos niveles de gobierno (central y local). Los poderes ejecutivos provinciales, sin embargo, demoraron sistemáticamente y/o negaron el traspaso de esta facultad hacia los actores escolares.

Es interesante subrayar cómo algunas problemáticas o aspectos del ejercicio del gobierno escolar en estas provincias fueron definidos como prioritarios por el Consejo Nacional de Educación y sus representantes, como lo atestigua el conflicto entre éste último y los poderes ejecutivos provinciales en torno al nombramiento de docentes y a la cesión de rentas para los Consejos educativos provinciales. Otras aristas del proceso de regulación que ejerció el CNE sobre estos territorios, como la progresiva desaparición de los organismos

locales con facultades de gobierno, no ocuparon el interés de los agentes del gobierno nacional.

En otras palabras, la centralización del gobierno educativo pareciera haber constituido un inconveniente para el CNE cuando el actor que concentraba poder era el Poder Ejecutivo provincial, y no así en aquellos casos en que los Consejos provinciales absorbían y anulaban a las instancias locales de administración. La condensación de funciones en manos del CGE se presentó incluso como sinónimo de eficiencia, generando una franca contradicción con la lógica participativa que prescribía las leyes y discursos elaborados por el CNE. El caso paradigmático de esta contradicción lo constituyó Mendoza, donde la progresiva configuración del Superintendente de escuelas como única figura de autoridad escolar fue aceptada sin críticas por el CNE durante la gestión de Zorrilla y exacerbada su gestión por su eficiencia, hasta el momento en que se apartó de la administración a los inspectores nacionales que respondían a Benjamín Zorrilla.

También nos interesa destacar, sobre todo teniendo en cuenta lo sucedido en Santa Fe, cómo el mecanismo de entrega de la subvención nacional se orientó en función de la complacencia del gobierno nacional y de los márgenes de autonomía de las provincias. La exigencia del CNE para el cumplimiento de la normativa en las provincias aquí analizadas fue sin dudas mayor que en aquellas incluidas en el primer modelo de gobierno, donde el financiamiento nacional no cesó pese al incumplimiento de diversas cláusulas (falta de documentación correspondiente, pérdida de planillas de asistencia escolar, inexistencia de rentas propias para la educación común, desfinanciamiento, etc.)

Capítulo 7. El modelo de tendencia descentralizadora-participativa.

Introducción

Las provincias que hemos incluido en este tercer y último modelo de gobierno escolar tienen en común haber dispuesto a nivel local - ya sea municipal, departamental, o distrital-, organismos con relevantes atribuciones técnico-políticas y administrativo-financieras sobre el gobierno de las escuelas comunes, durante el período en que Benjamín Zorrilla ocupó la presidencia del Consejo Nacional de Educación (1882-1894). Se trata de provincias donde la administración escolar comprometió a las unidades políticas de menor tamaño en la tarea de impulsar la escolaridad elemental, otorgándoles variables cuotas de poder según los casos. Las provincias que compartieron estas características son: Tucumán, Catamarca, Corrientes, Entre Ríos, y Salta.

Es importante señalar que tanto la cantidad como la relevancia de las funciones ejercidas por los actores locales presentó diferencias entre las provincias consideradas, tanto en relación con las funciones de gobierno ejercidas como a la metodología de elección de los actores que las llevaban a cabo; de allí que sea posible identificar matices dentro de este último modelo.

Así, en algunas de las provincias mencionadas la selección de los actores locales se realizó por medio del voto popular (Catamarca), y se les otorgó una importante cuota de poder sobre las escuelas; en otras fueron designados discrecionalmente por las autoridades escolares y/o políticas de la provincia, estableciéndose un vínculo de subordinación respecto del nivel central, y asignándoles limitadas atribuciones de gobierno (Salta); finalmente, en otros casos la designación de los actores locales fue una atribución compartida entre los municipios y el Poder Ejecutivo (Entre Ríos). En algunas provincias los municipios fueron actores de suma relevancia respecto de la política escolar (Tucumán), y en otras los consejos escolares (Corrientes).

Más allá de estas variaciones, en todas estas provincias es posible encontrar formas desconcentradas o descentralizadas de organización donde el gobierno de las escuelas se llevó adelante con relativa participación de actores emplazados a nivel micro político, y es por ello que hemos incluido a estas cinco provincias – aún con sus discrepancias – dentro de un mismo modelo o categoría de análisis.

En lo que sigue presentaremos diversos aspectos del gobierno de las escuelas en estas provincias, señalando sus puntos de acuerdo y divergencia. La argumentación se organiza

alrededor de los siguientes ejes: 1) el desarrollo educativo- escolar; 2) la estabilidad de las reglas de juego; 3) la participación local; y 4) las propuestas políticas centralizadoras.

7.1. El desarrollo educativo-escolar

Hemos ya analizado las provincias del modelo de gobierno escolar “intervencionista-nacional”, donde según la óptica de los actores vinculados al Consejo Nacional de Educación se observaban hacia 1880 exiguos indicadores de desarrollo escolar (tasa de escolaridad, cantidad de escuelas, número de maestros diplomados, etc.). Habíamos concluido que este diagnóstico de crisis era inexacto y resultaba un tanto exagerado. Posteriormente indagamos los territorios incluidos en el modelo “centralista con enraizamiento local” que por el contrario - siempre desde el discurso oficial del CNE—evidenciaban un notable desarrollo educativo antes de la fecha mencionada.

A diferencia de las provincias agrupadas en los dos modelos analizados previamente, Zorrilla y los inspectores nacionales en territorio sugerían que las incluidas en este tercer modelo presentaban una importante disparidad en cuanto a su desarrollo educativo-escolar.

En el caso de Tucumán los primeros informes de Zorrilla revelan un conformismo absoluto con su desarrollo educativo (IEC, 1883). Entre los elementos que sustentaban su optimismo mencionaba “la disposición anual de un generoso presupuesto educativo”, “la participación pecuniaria de las municipalidades en el sostenimiento de sus respectivas escuelas - así como su acción benéfica en la administración de las mismas-”, el “alto número de niños escolarizados, y el buen funcionamiento del departamento de escuelas provincial”. En síntesis, la situación educativa de Tucumán al momento de creación del CNE era, según sus propias autoridades, de un “notable” progreso.²⁹⁵

En cuanto a Entre Ríos, el diagnóstico inicial de Zorrilla (IEC, 1883) indicaba una situación “esencialmente crítica”: las escuelas públicas existentes eran tan escasas que se veían superadas en número por los establecimientos particulares. Sin embargo, con el correr de los años el presidente del CNE fue modificando su perspectiva, pasando de un negativo diagnóstico inicial a un conformismo moderado. Respecto del bienio 1884-1885, la publicación oficial señala algunos progresos en los indicadores escolares de la provincia que

²⁹⁵ Cabe destacar que dicho progreso educacional en términos reales significó durante la gestión de Zorrilla una desaceleración de los indicadores de asistencia escolar respecto del período histórico anterior a la creación del CNE; véase Tedesco (1993).

ponían en evidencia la creciente preocupación popular por acceder a la instrucción elemental. Lo notable era, sin embargo, que las matrículas escolares habían registrado un incremento cercano al 50% entre las instituciones públicas – de 63 a 92 escuelas – que trepaba al 100% - de 70 a 142 – en el caso de las escuelas particulares. El crecimiento de la demanda educativa estaba siendo aprovechado por el sector privado en detrimento del público.²⁹⁶

Para 1887 el porcentaje de los niños entrerrianos en edad de recibir instrucción primaria que asistían a las escuelas era sólo del 21%.²⁹⁷ Sin embargo, a partir de allí y hasta el final de la presidencia de Zorrilla los indicadores escolares mostraron un progreso sostenido, fundamentalmente en lo referido a la matriculación de alumnos y al número de escuelas existentes.²⁹⁸ La excepción fue el período 1890-1892 en que, producto de la crisis económica, el número de escuelas y de maestros en ejercicio evidenciaron una “notable” disminución, clausurándose en estos tres años setenta escuelas, eliminándose igual número de maestros y perdiéndose la inscripción de cerca de cinco mil niños.²⁹⁹

Con respecto a Catamarca, los primeros datos elaborados por el CNE (publicados en el IEC del año 1883) eran desalentadores: la cantidad de escuelas existentes en la provincia era insignificante y sólo tres mil niños recibían educación común entre los veinticinco mil en edad escolar existentes.³⁰⁰ Según Zorrilla, a pesar de que la provincia destinaba fondos propios a la educación y recibía la subvención nacional desde hacía más de una década, la cantidad de niños escolarizados era menor a la que había arrojado el censo escolar de 1869.

En el IEC de 1886 Zorrilla aseveraba que la situación escolar catamarqueña sólo empeoraba y que los guarismos evidenciaban un franco deterioro: sólo la octava parte de los niños en edad de recibir la educación primaria estaba escolarizada, habiendo descendido drásticamente el número de escuelas existentes, tanto públicas como particulares. Por si fuera poco por causa del cierre de establecimientos algunos distritos se habían quedado sin escuelas. Según consta en las publicaciones de 1887 y de 1992 del IEC, la tasa de asistencia escolar provincial pasó de sólo el 22% en el primero de esos años³⁰¹ a un 15%, durante el segundo; para el mismo período se registró una baja notable en el número de escuelas y de alumnos, que se redujo a casi la mitad de las existentes en 1889.³⁰²

²⁹⁶ IEC, 1886:152

²⁹⁷ IEC, 1887:314-316

²⁹⁸ IEC, 1888:367-369; IEC, 1889:305-309

²⁹⁹ IEC, 1892:391-392)

³⁰⁰ IEC, 1883:142

³⁰¹ IEC, 1887:300-304

³⁰² IEC, 1892:411

En suma, según el análisis de la publicación oficial del CNE la educación primaria catamarqueña no mostró progreso alguno hasta comienzos de la década de 1890. Es recién hacia el término de la gestión de Zorrilla que, según este documento oficial, se iban a recuperar los indicadores escolares de la provincia. Fue entonces cuando a pesar de la crítica situación económica nacional se registró un satisfactorio aumento del número de escuelas (hacia 1893),³⁰³ progreso que se mantuvo durante el siguiente año.³⁰⁴

Ahora bien, resulta interesante contrastar nuevamente los datos provenientes de los informes de Zorrilla - y de los inspectores nacionales en territorio - con los Censos de la época. Según estos últimos,³⁰⁵ desde el año 1850 hasta la creación del Consejo Nacional de Educación las cinco provincias aquí consideradas experimentaron un crecimiento entre moderado y muy significativo de la población que asistía a las escuelas: Tucumán, del 4,3% al 19,5%; Catamarca, del 3,9% al 15,7%; Corrientes, del 14,2% al 22,8%; y Salta, del 5,1% al 24,5%). La excepción fue Entre Ríos, que tuvo una caída del 33,6% al 20,6%.

Durante el período en que Benjamín Zorrilla ocupó la presidencia del CNE - siempre siguiendo la información censal - la asistencia a las escuelas sufrió un retroceso en comparación con el período inmediatamente anterior, en todas las provincias aquí analizadas salvo Catamarca, donde casi se duplicó (del 15,7% al 27,3%). Es necesario subrayar que los actores vinculados al CNE no sólo obviaron este crecimiento sino que realizaron fuertes críticas al sistema escolar catamarqueño durante estos años. Nos preguntamos si esto guarda alguna relación con el sistema de gobierno escolar imperante en esa provincia, pionera en instrumentar un modelo de índole netamente sarmientino y donde se gestó la ley Sotomayor de 1871. Volveremos sobre esta cuestión más adelante.

Con respecto al resto de las provincias agrupadas en este modelo se evidencia un moderado crecimiento de la población escolarizada durante la gestión de Zorrilla en los casos de Tucumán (del 19,5% al 24,4%) y Entre Ríos (20,6% al 24,4%). Por el contrario, observamos una retracción en los casos de Salta (del 24,5% al 20%) y, fundamentalmente de Corrientes (del 22,8 al 16%).

³⁰³IEC, año 1893, pág 307-309

³⁰⁴IEC, año 1894, pág. 387-390

³⁰⁵ Hemos extraído los datos de los Censos Escolares del trabajo de Tedesco (1994:133).

7.2. La estabilidad de las reglas de juego formales

A diferencia de lo sucedido en las provincias que agrupáramos en el modelo de gobierno “centralista con enraizamiento local” – desarrollado en el capítulo anterior - , donde la creación del Consejo Nacional de Educación generó profundas modificaciones en la legislación escolar y en las prácticas de gobierno educativo vigentes, las provincias incluidas en este tercer modelo se caracterizan exactamente por lo opuesto: el escaso impacto de las regulaciones macro-políticas sobre las agendas educativas locales. Dicho en otras palabras, el aspecto que en mejor medida caracteriza a lo sucedido en estos territorios fue la resistencia a los cambios, la continuidad.

Esta continuidad no es evidente. Por el contrario, resulta sencillo identificar la sanción de nuevas leyes educativas a principios de los 80’ en todas las provincias aquí consideradas, que sin lugar a dudas son producto de su incorporación explícita al nuevo régimen de subvenciones y de la intensa relación que iniciaron con el Consejo Nacional de Educación. Sin embargo, una mirada más detallada sobre los cambios efectuados, la trayectoria seguida posteriormente por estas provincias y, sobre todo, la repercusión que tuvieron sus políticas escolares en las fuentes consultadas sugieren que las nuevas normas sólo generaron cambios parciales y, en el mejor de los casos, modificaciones de forma (como por ejemplo, los nombres de los organismos encargados de la administración escolar). Lo que en realidad ocurrió fue la validación y legitimación de la gran mayoría de instituciones existentes. Pasemos a considerar lo sucedido en cada una de las provincias.

- Tucumán.

En 1871 se creó en Tucumán una Inspección General de Escuelas que asumió la función de visitar las instituciones escolares y de dirigirlas administrativa y técnicamente; conjuntamente se crearon comisiones de “vecinos respetables” en los distritos rurales para inspeccionar las escuelas allí existentes. La estructura legal se completó al año siguiente (1872), con la sanción de la primera ley de educación orgánica para la provincia, mediante la cual se dispuso la obligatoriedad escolar y se crearon fondos especiales destinados a la difusión de la educación común.

En 1883 la legislatura tucumana sancionó, a instancias del Consejo Nacional de Educación, una nueva Ley de Educación para la provincia. En adelante una *Comisión Central*

de Educación (CCE) ejercería la “dirección facultativa y administrativa de las escuelas primarias” (Ley, Art. 11º). La CCE estaba compuesta por un presidente – nombrado por el Poder Ejecutivo con el acuerdo del Senado -, un secretario, y dos vocales inspectores – nombrados únicamente por el Poder Ejecutivo. La administración local y el gobierno inmediato de las escuelas - en cada uno de los tres distritos escolares en que se dividía la provincia -, quedaron a cargo de las respectivas municipalidades, quienes ejercerían como *Comisiones Escolares de Distrito* (CED). La ley de educación de 1883 otorgaba importantes atribuciones a estas comisiones locales.³⁰⁶

- Catamarca

En 1871 se sancionó la primera Ley de Educación catamarqueña, conocida como Ley Sotomayor. Disponía una Inspección General de Escuelas (IGE) a nivel central y numerosas comisiones escolares en los distritos; los miembros que conformaban estas últimas eran designados mediante el voto popular, concentrando relevantes atribuciones de gobierno sobre las escuelas de los vecindarios. La IGE había sido creada en 1868 por intermedio de un decreto del Poder Ejecutivo, y estaba estructurada como una Comisión integrada por un presidente y cuatro vocales

En 1883 se promulgó una nueva ley de educación común que incorporó las disposiciones exigidas por el Gobierno nacional en el decreto de marzo del 82'. Según la norma, el gobierno de las escuelas se llevaría a cabo mediante la acción de una Comisión Central de Educación (CCE) y de Comisiones de Escuela distritales (CED). La *Comisión Central de Educación* estaría compuesta por siete miembros: el Rector del colegio nacional, el Juez Federal, el gerente del Banco Nacional – que se desempeñaría como tesorero -, el Inspector Nacional de Escuelas – que ejercería el cargo de secretario -, y otros tres notables nombrados por el poder ejecutivo de la provincia.

Por su parte, cada *Comisión de Escuela de Distrito* iba a conformarse por tres vecinos en carácter de titulares y dos más como suplentes; todos ellos serían designados mediante el voto popular según los términos fijados en la ley de elecciones municipales, renovándose anualmente y pudiendo ser reelectos. El secretario-tesorero de cada CED sería nombrado por

³⁰⁶ Tucumán contaba hacia finales de la década de 1870 con un relevante desarrollo económico regional y una importante tradición municipal, relacionada con la diversificación productiva de la provincia. De allí que la descentralización educativa fuera la opción que más se ajustaba a las prácticas políticas y sociales vigentes.

el Poder Ejecutivo de la provincia a propuesta de la Comisión Central, debiendo recaer la elección, preferentemente, en un maestro normal. Este último sería inamovible en su cargo mientras observase “buena conducta”, y se desempeñaría como sub-inspector local, ejerciendo la vigilancia inmediata de las escuelas del distrito bajo las órdenes de la Comisión correspondiente.

- Corrientes

En 1876 se dictó en Corrientes una nueva Ley de Educación común que reemplazaba a la sancionada en 1853. Sus disposiciones más salientes eran: a) el gobierno y la administración de las escuelas quedaba en manos del Poder Ejecutivo, debiendo ser ejercidos por un *Consejo Superior de Educación* (CSE) compuesto por tres miembros, además de un Inspector General que lo presidiría (Art. 1º) y un Secretario, nombrado por el Ejecutivo a propuesta del Inspector General; b) se dividía la provincia en noventa distritos escolares, estableciendo en cada uno de ellos una *Comisión de Escuelas* (CE) compuesta por tres vecinos del distrito (uno en calidad de Presidente y otro de secretario), además de dos suplentes; c) se creaban rentas propias para el financiamiento de la educación común.

En cuanto a las instancias de gobierno escolar situadas localmente, la ley del 76 disponía que en cada “ciudad, villa, o pueblo, en que existiera una municipalidad o comisiones departamentales, éstas se desempeñarían como Comisiones de Escuelas” (Art. 25). Caso contrario, estas últimas serían nombradas por el Poder Ejecutivo (Art. 26). Las Comisiones de Escuelas tendrían, según la norma, diversas funciones en el gobierno inmediato de las escuelas. Entre ellas se destacan: proponer al Consejo Superior el establecimiento de nuevas escuelas así como la construcción de nuevos edificios para escuelas, o su refacción; visitar las escuelas del distrito vigilando la conducta de los maestros; y formular anualmente el presupuesto de sueldos y gastos de las escuelas del distrito.

En 1883 Corrientes se incorporó explícitamente a los beneficios de la Ley Nacional de Subvenciones a las provincias a través de un Decreto del Poder Ejecutivo. Dicho decreto destinaba al fomento de la educación idénticos fondos que los mencionados en el artículo 7mo de la ley de 1876, y nombraba como miembros del Consejo Superior – órgano previsto por la ley del 76 que conservaba el decreto nacional del 82`- a tres vocales, un secretario – el Inspector Nacional de Escuelas Juan Ceballos -, y un Inspector General de Escuelas como su

presidente. El resto de las instituciones de gobierno educativo seguiría rigiéndose por la ley de 1876.

- Entre Ríos

Con fecha 29 de mayo de 1882, la provincia de Entre Ríos promulgó su ley de adhesión al régimen de subvenciones nacionales. La norma creaba un fondo especial destinado a costear la educación primaria y una *Comisión de Instrucción Pública* (CIP) encargada de administrarlo. La CIP se compondría por un presidente, cuatro vocales, un secretario, un pro-secretario y un tesorero, todos ellos nombrados anualmente por el poder ejecutivo provincial. Entre sus principales atribuciones cabe destacar: a) ejercicio de la *superintendencia* sobre todas las escuelas de la provincia; b) creación y nombramiento de sub-comisiones en las localidades que estimara necesario; y c) proponer al Poder Ejecutivo el personal docente para las escuelas - tanto su nombramiento como su eventual separación del cargo - y decidir la remoción de sus puestos de trabajo en casos extremos.

En 1886 la legislatura entrerriana sancionó una nueva Ley de Educación. La dirección facultativa y la administración general de las escuelas quedaron a cargo de un *Consejo General de Educación* (CGE) compuesto por un director y cuatro vocales. Todos ellos durarían 4 años en su cargo y serían nombrados por el Ejecutivo con acuerdo del Senado provincial. Por su parte, la administración inmediata de las escuelas se dejó en manos de *consejos escolares locales*, dependientes del Consejo general. Los miembros de cada consejo local serían propuestos por cada una de las municipalidades, aunque su elección definitiva era competencia del Consejo General de Educación.

- Salta

En diciembre de 1877, la legislatura salteña aprobó la Ley Orgánica del Consejo de Instrucción Pública³⁰⁷, en la que se establecían las disposiciones generales de funcionamiento

³⁰⁷ La provincia había sancionado en 1872 una Ley de creación del fondo de escuelas con el fin de acceder a los beneficios de la Ley nacional de subvenciones. Ese mismo año se formó un Consejo de Instrucción Pública (compuesto por el Gobernador de la provincia, un representante de la municipalidad central, y cuatro vecinos anualmente nombrados por la legislatura) y comisiones de escuelas en los distritos; también se instaló una Inspección General de Escuelas y Bibliotecas, integrada por un inspector, un secretario y un oficial escribiente.

del sistema educativo salteño. Según la norma, el órgano encargado de la administración general y la dirección facultativa de las escuelas primarias sería el *Consejo (o Departamento) de Instrucción Pública* (CIP). El CIP se integraría por tres vocales - nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Cámara de Diputados – y un *Inspector General de Escuelas* – nombrado por el Ejecutivo con el acuerdo del Senado. Todos ellos desempeñarían sus funciones bajo la presidencia del Ministro de Gobierno. En cada departamento, las municipalidades tendrían a su cargo, por delegación del Consejo de Instrucción Pública, la inspección de las escuelas del municipio. La Ley confiaba las atribuciones de gobierno más significativas a los actores de la administración central, es decir, al Consejo y al Inspector General.

En 1886 la provincia de Salta sancionó una nueva ley de educación primaria. Entre las prescripciones que refieren al gobierno del sistema educativo se destacan las siguientes: a) la administración y dirección de las escuelas quedaban a cargo de un Consejo General de Educación y de un Director o Inspector General de Escuelas – nombrado por el Ejecutivo con acuerdo del Senado por el término de tres años; el Consejo se compondría por un Director y cuatro vocales ad honores, bajo la presidencia del Ministro de Gobierno; b) la administración local y el gobierno inmediato de las escuelas comunes estarían en manos de Consejos Escolares situados en cada municipio.

En cuanto a la organización local del sistema educativo, la nueva ley determinaba que cada juzgado de paz se consideraría un distrito escolar, funcionando en él un consejo. En aquellos distritos en donde no pudiese funcionar un consejo, la administración de las escuelas estaría a cargo de un sub-inspector. Las atribuciones de los consejos o sub-inspectores de distrito serían: visitar e inspeccionar las escuelas; proponer los maestros; cuidar el uso de los sistemas y métodos definidos por la administración central; y determinar la ubicación de las escuelas.

La nueva ley mantenía así gran parte de las instituciones vigentes desde 1877. Las modificaciones más relevantes se reducen al aumento en el número de vocales del Consejo General – de tres a cuatro – y la constitución de consejos escolares a nivel local, asumiendo las funciones que hasta entonces desarrollaban las municipalidades.

Como se deduce de la sinopsis presentada las leyes escolares sancionadas durante la década de 1880 no modificaron sustantivamente el andamiaje legal de la década precedente, en cuanto a la distribución de responsabilidades entre los niveles macro y micro políticos.

Habíamos señalado que las reformas educativas realizadas simultáneamente en las distintas provincias argentinas durante la década de 1870 y de 1880, se inscribían en contextos políticos e ideológicos diferentes entre sí, e incluso antagónicos. Las legislaciones de los 70` tuvieron en la mayoría de las provincias argentinas una impronta descentralizadora y participativa, mientras que las leyes de los 80´ expresaban las prescripciones del recientemente creado Consejo Nacional de Educación, más preocupado por asegurar la “autonomía” de los consejos generales de educación en relación con los poderes ejecutivos provinciales que por la distribución de facultades entre los diversos niveles de gobierno.

Como adelantamos en el capítulo anterior, la filiación de las reformas mencionadas a movimientos macro-políticos distintos había generado cambios organizacionales radicales en aquellas provincias que clasificamos dentro del modelo “centralista con enraizamiento local”. En este caso, por el contrario, no es el cambio lo que define el recorrido seguido por estas provincias sino la persistencia.

En esta continuidad en la que insistimos se subrayan dos aspectos. Por una parte, es notoria la perseverancia de ciertas prácticas instauradas y establecidas en cada provincia que – si bien son distintas entre sí (en el caso de Tucumán la tradición de municipal, en Catamarca la centralidad de los distritos escolares, etc.), comparten el hecho de ser resistentes a las propuestas del Consejo Nacional de Educación en lo que refiere a la organización de los niveles macro y micro-políticos de los sistemas educativos subnacionales.

Creemos que esta tendencia apoya la conjetura ya señalada, según la cual el CNE habría estado más (pre)ocupado en la puja con los poderes ejecutivos provinciales que en la difusión de determinadas prácticas y lógicas de organización escolar. Podría tal vez reconocerse una agenda de prioridades no explicitada por parte del Consejo Nacional de Educación – y por tanto del gobierno nacional – con respecto a la causa escolar en las provincias.

Es interesante el hecho de que el mandato del Gobierno Nacional - expresado en las prescripciones que regulaban no sólo la entrega de subvenciones sino también las actividades de los Inspectores nacionales en las provincias - no necesariamente fue el mismo para cada una de las provincias consideradas. Si bien es constante en todos los casos el intento por sostener formas de tutelaje sobre los consejos generales de educación provinciales - en detrimento de los poderes ejecutivos – asegurando su “autonomía”, se constatan también críticas y posicionamientos divergentes sobre cuestiones tales como el grado de centralización/desconcentración del gobierno, el rol de los organismos locales, y otros

aspectos de la organización de la administración escolar que serán desarrolladas en los apartados 3) y 4) del presente capítulo.

Finalmente con respecto a lo tratado en este punto – la continuidad de las regulaciones formales – nos interesa subrayar que según las fuentes analizadas las provincias aquí analizadas mantuvieron en gran medida su tradición – expresada en las regulaciones elaboradas durante los años 70`- , con cambios menores en lo que respecta a la organización prevaleciente del gobierno escolar, incluso a pesar de las presiones y reclamos de los agentes del CNE y de las propuestas centralizadoras que impulsaron en algunos de estos territorios. De hecho, lo distintivo de esta continuidad en las reglas de juego es, precisamente, que se logró a pesar de las fuertes críticas que realizaron los actores nacionales mencionados.

La excepción pareciera ser la disputa en torno del poder que concentraban los poderes ejecutivos sobre las escuelas, cuestión que aglutinó los esfuerzos coactivos y disuasivos del CNE y respecto de la cual hubo una clara cesión de las provincias frente a los pedidos del gobierno nacional. El resto de las prerrogativas tuvo menor impacto a pesar de las eventuales presiones de los Inspectores nacionales para que el CNE considerara la exclusión del régimen de subvenciones de aquellos “territorios díscolos”, hecho que no sucedería durante la gestión de Zorrilla. La negativa del CNE a dejar sin financiamiento del tesoro nacional – y sin intervención - a las provincias “revoltosas” contribuye a reforzar nuestra hipótesis ya esbozada sobre la dimensión esencialmente política que adquirió el régimen de subvenciones nacionales a las provincias durante la presidencia de Zorrilla. Sobre todo si se tiene en cuenta que estamos hablando, en esta ocasión, de territorios cuya forma de organización del gobierno escolar fue muy distante a la observada, por ejemplo, en las provincias del modelo “intervencionista nacional”.

7.3. Lo que incluye a las provincias elegidas en el presente modelo: la participación local en educación.

Nos proponemos en este apartado describir de qué manera la organización del gobierno de las escuelas en estas provincias permitió, impulsó, o resignificó la participación de agentes y actores ajenos al poder ejecutivo provincial y a los organismos de la administración central de la educación, en el gobierno de las escuelas comunes. También nos interesa precisar la medida en que estos actores, emplazados en unidades políticas de menor

tamaño, lograron efectivamente ejercer las facultades y atribuciones dispuestas formalmente, determinando qué decisiones eran capaces de tomar y cuáles no.

Al respecto intentaremos diferenciar las funciones de naturaleza meramente administrativa de aquellas que tienen en mayor o menor medida un componente técnico y político, identificando asimismo aquellas facultades que los actores locales desarrollaban en forma exclusiva y las que ejercían concurrentemente con actores de la administración central.

¿Qué implicancias tuvo para la política escolar de estas provincias la distribución de poder hacia los niveles y espacios micro-políticos? ¿Cómo se constituyeron los espacios locales y en qué medida su estabilidad o pervivencia fueron la consecuencia de culturas políticas previamente existente en estos territorios? ¿Cómo fue conceptualizada la existencia de estos poderes y en qué circunstancias fueron definidos – e interpelados – en términos negativos, por parte de los agentes dependientes del Concejo Nacional de Educación? Estos son algunos de los interrogantes que intentaremos dilucidar. Veamos qué aconteció en cada caso.

En la provincia de Tucumán las sucesivas definiciones legales sobre el sistema educativo - realizadas durante las décadas de los 70`y 80` - dispusieron que cada una de las tres municipalidades existentes tuviera a su cargo “la administración local y el gobierno inmediato” de las escuelas del municipio , ejerciendo las funciones de una Comisión Escolar de Distrito (CED). La Ley de Educación de 1883 otorgó importantes atribuciones a estas comisiones locales; entre ellas: ejercer la inspección de las escuelas del distrito a través de comisiones inspectoras que se encargarían de vigilar la conducta de maestros y preceptores, vigilar la puesta en práctica de los sistemas de enseñanza definidos por la Comisión Central, establecer nuevas escuelas determinando su ubicación, y nombrar y contratar a los maestros para las escuelas bajo su jurisdicción.³⁰⁸

La autonomía municipal era un aspecto de la organización política tucumana especialmente valorado por Benjamín Zorrilla en sus primeros informes sobre la provincia; especialmente, por su correlato en términos educativos: las municipalidades tenían una importante participación en el financiamiento de las escuelas ubicadas bajo su jurisdicción y ejercían una “acción benéfica en la administración de las mismas”.³⁰⁹

Es dable señalar que se trata de una provincia donde la participación de actores y agentes no estatales en la expansión de la instrucción elemental fue significativa, al menos

³⁰⁸ Ley de Ecuación Común de la Provincia de Tucumán, Año 1883.

³⁰⁹ IEC, 1883:119-123

durante las últimas décadas del siglo XIX. Al respecto, se destaca el trabajo de Vidal,³¹⁰ quien advierte la importancia relativa de los ingenios azucareros en el surgimiento de las primeras escuelas elementales; éstos habrían contribuido directa e indirectamente a la expansión de la enseñanza pública tucumana, al establecer paulatinamente y por sus propios medios escuelas para niños en sus espacios de influencia, conocidas como “escuelas de ingenios”.³¹¹ Vidal subraya, asimismo, la participación de los vecinos en dicho proceso, quienes contribuyeron activamente en la instalación y supervivencia de gran cantidad de instituciones educativas a través de diversas acciones: cesión de locales propios para el funcionamiento de escuelas, donación de edificios y/o terrenos, etc. Incluso, en coyunturas deficitarias del tesoro provincial, los vecinos tucumanos llegaron a mantener las escuelas abiertas haciéndose cargo del sueldo del maestro.³¹²

También Del Valle, Suayter, y Ferreira,³¹³ recogen similares indicios de activa participación de la sociedad civil y de los municipios en los orígenes de este sistema educativo subnacional, destacando el hecho de que la creación del Consejo Provincial de Educación – fundado a instancias del Consejo Nacional de Educación y como requisito por parte de la provincia para acceder a las subvenciones nacionales – no conllevó la supresión de las autonomías municipales, llegando a coexistir durante varios años una pluralidad de actores municipales y de la sociedad civil involucrados en el gobierno de las escuelas de diversos distritos. Según estas autoras, la descentralización del sistema educativo fue hasta 1908 una de las características definitorias de la política tucumana para el sector.³¹⁴

En definitiva y si bien el CNE fue cambiando de perspectiva con respecto a la pluralidad de actores que ejercían funciones de gobierno educativo en Tucumán – cuestión a la que nos referiremos en detalle en el siguiente apartado (punto 4)-, es interesante destacar que durante el período en que Zorrilla ocupó la presidencia del CNE la provincia logró mantener una organización desconcentrada y municipalista de gobierno para sus escuelas.³¹⁵

Con respecto a Catamarca, la ley escolar de 1871 (conocida como Ley Sotomayor) y su sucesora – sancionada en 1883 – estructuraron un sistema educativo que depositaba en los

³¹⁰ Vidal, 2007

³¹¹ Ídem.

³¹² Ídem.

³¹³ Del valle, Suayter, Ferreira, 2001

³¹⁴ Ídem.

³¹⁵ Esta forma de organización escolar tiene su correlato con la tradición de relevante autonomía municipal de la provincia, en sintonía con la diversificación de la actividad productiva del territorio. El proceso de conformación progresiva del estado central a partir de 1860 modificó no sólo el perfil productivo de la economía tucumana, que se especializó casi únicamente en la producción de azúcar, sino que contribuyó a la centralización del poder en el municipio de San Miguel, eje de la producción azucarera y espacio geográfico al que llegaría el Ferrocarril Central Norte (Sánchez Román, 2010)

ámbitos locales las funciones de gobierno de mayor relevancia técnica, económica, y administrativa. Es interesante destacar que se trata de la única provincia que dispuso en ambas leyes la modalidad de voto popular para la elección de los consejeros escolares de distrito, tal y como prescribía la Ley de Subvenciones sancionada ese mismo año por el Congreso Nacional por impronta de Sarmiento, quien ejercía por entonces la presidencia de la República.

Las normas catamarqueñas otorgaban a los vecinos de las diversas localidades provinciales importantes atribuciones sobre las escuelas, previendo la instalación de una comisión en cada uno de los diecisiete distritos escolares en que se hallaba dividida la provincia. Entre las facultades que se ejercían localmente a través de estos cuerpos colegiados se destacan: la capacidad para establecer nuevas instituciones escolares según criterios autónomos, el manejo de fondos propios, y la autoridad para nombrar y despedir a los docentes y demás empleados de las escuelas.³¹⁶ Tenían, asimismo, el deber de vigilar en las escuelas el cumplimiento de las disposiciones emanadas desde la Comisión Central de Educación.

Al igual que lo sucedido respecto del caso tucumano, la forma de organización escolar adoptada por Catamarca contaba inicialmente con el apoyo del gobierno nacional, o al menos eso se deduce de la lectura de los primeros informes realizados por Benjamín Zorrilla. El presidente del CNE señalaba allí que Catamarca había sido una de las primeras provincias en participar del mecanismo de entrega de subvenciones nacionales, siendo su ley escolar la “más sabia y provisora” entre las sancionadas por las provincias. Incluso, Zorrilla destacaba el hecho de que la provincia entregara el control de la educación a comisiones populares que contaban con “amplias facultades y recursos” para llevar a cabo esta tarea.³¹⁷

En el caso de Entre Ríos, los espacios políticos de menor dimensión se vieron particularmente fortalecidos con la sanción de la ley escolar de 1886. En virtud de esta norma, cada departamento en que se hallaba dividida políticamente la provincia pasaba a ser considerado como un distrito escolar, organizándose en él un consejo compuesto por cinco miembros titulares e igual número de suplentes, con importantes atribuciones en la administración inmediata de las escuelas. Si bien estos consejos escolares de distrito dependían jerárquicamente del Consejo General provincial, sus miembros eran propuestos por

³¹⁶ Cabe señalar que las destituciones sólo podrían realizarse con causa justificada y contando con la aprobación de la Comisión Central de Educación.

³¹⁷ IEC, año 1883, pág. 112-113

cada una de las municipalidades asumiendo, por otra parte, importantes funciones en el gobierno de las instituciones escolares.

Es necesario no desestimar la importancia que la ley escolar entrerriana del año 1886 otorgó al ámbito local en el gobierno de las escuelas. Los consejos escolares de distrito estaban facultados para llevar a cabo una multiplicidad de acciones; entre ellas: nombrar sub-inspectores para el ejercicio de la vigilancia inmediata de las escuelas de su distrito; crear comisiones auxiliares con el objeto de inspeccionar - bajo su supervisión - las escuelas rurales; realizar visitas a las escuelas del distrito verificando la puesta en práctica de los sistemas de enseñanza y los reglamentos dictados por el Consejo General de Educación; determinar la ubicación de nuevas escuelas; y suspender y separar al personal docente y no docente del ejercicio de su cargo en aquellos debidamente justificados.³¹⁸

El andamiaje institucional resultante puede ser caracterizado como un híbrido que combinó algunas tendencias centralistas y otras descentralizadoras. Por una parte, porque la autoridad para nombrar al personal docente de las escuelas - antes ejercida por el Poder Ejecutivo - fue transferida con la ley del 86 al Consejo General de Educación, aunque esta atribución era compartida con los consejos escolares de distrito, encargados de proponer a dicho personal. Por otra parte, porque aunque la elección definitiva de los consejeros escolares de distrito era una potestad del Consejo General de Educación, dicha elección se realizaba a propuesta de cada una de las municipalidades.

En el caso de Corrientes, el Decreto del 28 de Noviembre de 1883, mediante el cual la provincia se incorporó explícitamente a los beneficios de la Ley Nacional de Subvenciones, operó escasas modificaciones sobre la organización dispuesta por la Ley escolar del año 1876; según esta norma, en cada espacio geopolítico de la provincia en que existiera una municipalidad o comisión departamental, éstas se desempeñarían como Comisiones de Escuelas. Caso contrario, estas últimas serían nombradas por el Poder Ejecutivo.

Las Comisiones escolares distritales ejercían diversas funciones en el gobierno inmediato de las escuelas. Entre ellas: proponer al Consejo Superior el establecimiento de nuevas escuelas así como la construcción de nuevos edificios para las mismas; visitar las escuelas del distrito vigilando la conducta de los maestros; y formular anualmente el presupuesto de sueldos y gastos de las escuelas del distrito. Si bien la ley de 1876 disponía la creación de noventa “comisiones de escuela” - y por tanto la división del territorio provincial en noventa distritos escolares, para el año 1888 funcionaban treinta de ellas.³¹⁹

³¹⁸ Ley de Ecuación Común de la Provincia de Entre Ríos, Año 1886.

³¹⁹ IEC, 1888:371-374

Según consta en los diversos escritos elaborados por el presidente del CNE, y en los informes de inspección elaborados por Horacio Elizondo – quien se desempeñó como Inspector nacional de Corrientes durante gran parte del período histórico considerado por nuestra indagación -, las comisiones locales funcionaron durante esos años de acuerdo a los términos definidos por las leyes, siendo su desempeño valorado positivamente por los agentes del gobierno nacional.

Así, en el IEC del año 1883 Zorrilla afirmaba que Corrientes gozaba de una legislación escolar “muy completa” y “positiva” en virtud, sobre todo, de la importancia que asignaba a los actores locales; la “tendencia marcada a hacer participar de la educación y a comprometer al mayor número posible de personas”, demostraba que al sancionarla “se había tenido en cuenta la Ley de Educación Común de la Provincia de Buenos Aires de 1875”.³²⁰ Un nuevo informe escrito en el año 1888 señalaba que funcionaban en la provincia, además del Consejo Superior, treinta comisiones locales compuestas en su mayoría de vecinos comprometidos con la causa de la instrucción.³²¹

Por su parte, Elizondo advertía en uno de sus informes sobre la provincia que “todos los Distritos escolares contaban con una comisión escolar que velaba por la marcha de las escuelas públicas y particulares”, “(...) estando sus atribuciones bien definidas en el reglamento escolar”.³²²

En suma, en Corrientes las instancias de gobierno educativo local funcionaron con cierta regularidad durante la gestión de Zorrilla. Aun así es necesario recordar que los miembros de los consejos escolares de distrito eran nombrados por el Consejo General de Educación y no mediante el voto popular. Como veremos en el apartado siguiente, el CNE mantuvo una valoración positiva sobre las instancias locales de gobierno de la provincia y reconoció en diversos momentos su buen funcionamiento. Tal vez por ello las críticas que se realizaron sobre los mismos – y que analizaremos más adelante – no adquirieron la forma de un discurso favorable a la centralización educativa ni propusieron la eliminación de los consejos, sino que se presentaron bajo la forma de argumentos reformistas. El blanco permanente de los ataques del gobierno nacional sería, por el contrario, el Poder ejecutivo provincial, al menos hasta su reemplazo durante el año 1887.

Finalmente, nos resta analizar el caso de Salta. La ley escolar de 1877 había dictaminado que serían las municipalidades quienes tendrían a su cargo – en cada

³²⁰ IEC, 1883:371-374.

³²¹ IEC, 1883:371-374

³²² Informe Inspector H. Elizondo sobre la provincia de Corrientes, IEC 1893:45-62

departamento y por delegación del Consejo de Instrucción Pública salteño – el gobierno y la inspección de las escuelas. No obstante, una nueva ley de educación primaria sancionada en 1886 modificó la organización local del sistema educativo; en adelante, cada juzgado de paz sería considerado un distrito escolar y instalándose en él un consejo; en aquellos distritos en donde esto no fuese posible la administración de las escuelas quedaría a cargo de un sub-inspector.

Las atribuciones de los consejos y de los sub-inspectores de distrito serían: visitar e inspeccionar las escuelas; proponer los maestros; cuidar el uso de los sistemas y métodos definidos por la administración central; y determinar la ubicación de las escuelas. Como ya habíamos adelantado, la nueva ley escolar salteña introdujo sólo cambios menores – los consejos escolares asumieron las funciones que hasta entonces desarrollaban las municipalidades - manteniendo gran parte de las instituciones vigentes desde 1877.

De cualquier modo, el caso salteño se ubica en el extremo de esta categoría que hemos denominado descentralizadora-democrática, y bien puede ser entendido como una bisagra entre el modelo de gobierno que aquí presentamos y el modelo “centralista con enraizamiento local”, en tanto los organismos de gobierno local dispuestos - las municipalidades primeramente y luego los consejos locales – dependieron vertical y jerárquicamente del Consejo General. No obstante, la importante participación de las municipalidades y posteriormente de los consejos en relación a la inspección de las escuelas constituye un aspecto de la política educativa provincial que presumiblemente movilizó a los agentes del gobierno local en mayor medida que en los casos englobados en el segundo modelo descripto. Este hecho no debe hacernos olvidar que dicha acción de supervisión estuvo fuertemente regulada por las leyes, quienes reforzaron también en ese punto la supremacía de la administración educativa dispuesta a nivel central, es decir, el Consejo General de Educación y la Inspección General.

En suma, si bien hay diferencias significativas entre las provincias mencionadas, que nos permiten distinguir matices y hasta grados de profundidad en la configuración de prácticas de gobierno escolar democrático-participativas, y en la distribución de poder entre los niveles micro y macro políticos, todas ellas coinciden en haber depositado en los niveles distritales y/o municipales una diversidad de atribuciones técnicas y políticas sobre el

gobierno escolar, siendo la potestad para elegir, proponer, y/o exonerar docentes una de las funciones de mayor envergadura política.³²³

7.4. Las propuestas de cambio impulsadas por el Consejo Nacional de Educación

Pasaremos ahora a analizar un aspecto de suma relevancia en la política del Consejo Nacional de Educación hacia las provincias incluidas en este tercer modelo “descentralizador-democrático” durante el período 1882-1894. Nos referimos a los cambios en la organización escolar que impulsaron los agentes vinculados a dicho Consejo. El análisis de estas propuestas resulta clave para entender los intereses y prioridades de este organismo frente a las provincias y descubrir cuál era su posicionamiento real con relación a las prácticas de gobierno educativo instauradas en estos territorios.

Un examen de la literatura especializada³²⁴ nos lleva a identificar un elemento principal: propuestas de centralización del gobierno educativo. Se incluyen aquí los intentos por aumentar la injerencia de los actores de la administración educativa nacional sobre las administraciones provinciales, y la política de “reducción a uno” de los actores con atribuciones técnico-políticas en cada territorio, en detrimento de los poderes locales vigentes (municipales, departamentales, y distritales).

Siguiendo el hilo argumental más ortodoxo podríamos suponer que este conjunto de propuestas -que en los límites de este trabajo denominaremos “tendencias centralizadoras-, habrían sido particularmente notorias en las provincias aquí incluidas, precisamente por tratarse de territorios cuya forma de organización escolar se configuró históricamente en dirección opuesta (participación local, primacía municipal, presencia de actores no estatales, etc.). Al respecto, las fuentes formales e informales consultadas confirman parcialmente la presencia de estas tendencias centralizadoras que, indiscutiblemente, tienen en común el hecho de haber sido instaladas en el discurso educativo de la época por parte de los agentes del Gobierno Nacional; vale decir: Benjamín Zorrilla y los inspectores nacionales en territorio.

A simple vista, entonces, bien podríamos concluir aquí nuestra indagación y desembocar analíticamente en una de las hipótesis que cuenta con mayor consenso en la

³²³ Hemos visto, en trabajos anteriores, que esta capacidad es clave en cuanto a la posibilidad de generar genuinos grados de participación vecinal en los asuntos escolares, y el modo en que fue motivo de disputas en el caso de la provincia de Buenos Aires. Véase Ferrero (2007).

³²⁴ Nos hemos referido en detalle a estos estudios en el capítulo 3.

historiografía educativa argentina: la idea de que el Consejo Nacional de Educación impulsó la centralización educativa y la preeminencia del estado nacional/central sobre la educación pública argentina, incluyéndose aquí por supuesto a los procesos de escolarización básica que se estaban desarrollando en las distintas provincias.

La creciente injerencia en la educación pública por parte del estado central/nacional registrada en esos años es un proceso nítido que cuenta con innumerables estudios que lo ilustran.³²⁵ Sin embargo, creemos que su existencia lejos está de ser evidente durante el período en que Benjamín Zorrilla ocupó la presidencia del Consejo Nacional de Educación. En otras palabras, así como la amplia literatura disponible coincide en que dicho proceso -centralizador y estatizador -fue vertiginoso a partir de la sanción de la Ley Laínez en 1905, nuestra indagación sugiere que esta hipótesis es al menos discutible para los primeros años de vida del Consejo Nacional de Educación. De esto no debe deducirse sólo la debilidad regulatoria de dicho Consejo durante sus primeros años de vida, sino la persecución eficiente de objetivos contemplados secundariamente por las explicaciones mencionadas.

En lo que sigue argumentaremos a favor de la siguiente hipótesis: durante el período fundacional del Consejo Nacional de Educación - en que Benjamín Zorrilla ocupó su presidencia (1882-1894)-, la estrategia educativa del gobierno nacional hacia las provincias se organizó como una política de refuerzo del proceso de centralización política experimentado en la Argentina, en el marco de crecimiento y auge del gobierno central/nacional.³²⁶ En este contexto, y con el objetivo de limitar la autonomía de los poderes políticos provinciales y lograr su subordinación respecto del gobierno nacional, el Consejo Nacional de Educación alentó distintas y variadas políticas escolares que no adquirieron la forma de un modelo de gobierno homogéneo para la educación que pueda identificarse en forma subyacente a las políticas impulsadas bajo su aliento en las distintas provincias. Aportaremos evidencia, entonces, en favor de la idea de que el logro de este objetivo político supremo se persiguió favoreciendo e impulsando políticas escolares de diversa índole (centralización, desconcentración, fortalecimiento de los ámbitos locales, omisión, etc.), en las que se observan contradicciones y discontinuidades más que una homogeneidad coherente que permita circunscribir un “modelo de gobierno escolar prototípico del CNE”.

Las propuestas de política escolar afines a la centralización y concentración del gobierno escolar fueron presentadas por los actores del CNE como alternativas organizativas técnico-pedagógicas superadoras de los modelos descentralizados y/o desconcentrados, en pos

³²⁵ Véase el capítulo 3 del presente trabajo.

³²⁶ Nos hemos referido a este proceso en el capítulo 3 de este trabajo.

de una mejora en la eficiencia del proceso de escolarización. Sin embargo, y en tanto las recomendaciones en materia de política escolar a las provincias estuvieron atravesadas por el objetivo político antes mencionado, los mismos agentes llegaron a proponer políticas de descentralización y/o desconcentración educativa, a defender los modelos descentralizados vigentes, e incluso, a elaborar propuestas de reforma que eran absolutamente prescindentes frente al problema de la distribución de poder entre los distintos niveles del estado (macro-meso-micro) al interior de cada sistema educativo provincial. Veremos a continuación cómo se presentaron estas propuestas de cambio en cada una de las provincias.

Comencemos nuestro análisis por el caso salteño. Habíamos visto que esta provincia había dispuesto una forma de organización escolar con cierta participación local, sobre todo en lo que refiere a las actividades de inspección. Aun así, las leyes concentraban la mayor parte de las atribuciones de gobierno de carácter técnico-político en el Consejo General de Educación provincial. Los actores que administraban localmente las escuelas, primeramente las municipalidades - según la Ley escolar de 1877 - y luego los consejos escolares - por prescripción de la ley de 1886 -, se constituyeron como delegados del Consejo General de Educación, manteniendo un desarrollo uniforme durante el período en cuestión; en otras palabras, si bien ejercieron limitadas facultades lograron institucionalizarse en buena parte del territorio de la provincia.

Sólo hacia la finalización del período histórico estudiado, durante el año 1893, los consejos vieron amenazadas algunas de sus funciones, al reorganizarse y fortalecerse la estructura paralela de inspección provincial. El cambio, que sin embargo no consiguió los resultados esperados,³²⁷ consistió en aumentar de dos a cuatro la cantidad de inspectores técnicos, asignándosele a cada uno de ellos una de las cuatro secciones en que se dividió a la provincia.³²⁸

Los límites y posibilidades de una forma de una organización desconcentrada de gobierno escolar y la consecuente distribución de poder hacia el ámbito local no fue una temática relevante, en el caso de Salta, para los agentes del poder central. La mirada del INE que se desempeñó en Salta durante la gestión de Zorrilla, Baldomero Quijano, y la del propio presidente del CNE tuvieron otro objeto de interés. La problemática salteña que concentró la atención del gobierno nacional fue la falta de financiamiento del sistema escolar en términos

³²⁷ Según el informe de Baldomero Quijano, Inspector Nacional de Salta, publicado en 1894, los intentos por mejorar la inspección no habían conseguido buenos resultados, y sólo había en funciones un inspector técnico durante ese año - además del secretario del Consejo - quien junto a los subinspectores y a las comisiones escolares, desempeñaban todos ellos ad honorem las tareas de inspección (Informe de Inspección Baldomero Quijano sobre la provincia de Salta, IEC, 894:213-221).

³²⁸ Ídem, pág.213-221

relativos y absolutos. En decir, por un lado el tesoro escolar de la provincia era crecientemente escaso e insuficiente en términos absolutos para impulsar un proceso de escolarización masivo. Los datos censales que hemos revisado con anterioridad parecen apoyar en este caso la mirada de los agentes del CNE.

Por otra parte, y he aquí la cuestión nodal, el Consejo General de Educación que la provincia había fundado para encargarse de administrar el tesoro escolar no recibía los fondos que debían serle cedidos por las municipalidades y por el propio gobierno provincial. De este modo, el Consejo no administraba fondo alguno y el manejo de la renta escolar quedaba en manos del poder ejecutivo salteño aún contra toda regulación vigente.³²⁹

En suma, durante el período histórico considerado hubo muy pocos cambios en la provincia de Salta en lo que hace al modelo de gobierno escolar vigente, a pesar de los diversos procesos de reforma legal registrados. El tema que ocupó la atención de los actores del gobierno central fue durante todos estos años la ausencia de fondos escolares suficientes y, por supuesto, su administración por parte del gobierno político local que, a pesar de las presiones nunca cedió la misma al Consejo General de Educación. La problemática del gobierno de las escuelas no se constituyó en estos años en un tema que ocupara mayoritariamente el debate de los actores nacionales en tanto hubo una preocupación omnipresente, el del destino de los fondos para el financiamiento de las escuelas.

La provincia de Tucumán, por su parte, representa uno de los casos en los que los agentes del CNE se iban a oponer abiertamente a la lógica descentralizada que prevalecía en el gobierno de las escuelas comunes. Habíamos señalado con anterioridad que las sucesivas leyes escolares habían conferido a las municipalidades la administración de las escuelas y que éstas contaban con amplias atribuciones de gobierno (nombramiento del personal docente y definición de la escala salarial, financiamiento y toma autónoma de decisiones sobre el tesoro escolar, etc.). Las tres municipalidades concentraban poderes equivalentes entre sí, hecho que se ajustaba a la historia de la provincia y a prácticas de organización política que databan de años anteriores.

Las municipalidades tucumanas habían tenido históricamente una importante participación tanto en el gobierno como el sostén económico de las escuelas primarias, e incluso se evidenciaba un importante espíritu público favorable al desarrollo de la educación común mucho antes de que la provincia arreglara su incorporación al régimen de subvenciones nacionales. Esto último es fácilmente comprobable si se considera el importante

³²⁹ IEC, 1889:323-324; IEC, 1888:392 y ss.

desarrollo escolar que evidenciaba la provincia, la habitual participación pecuniaria de los vecinos en la construcción de casas escuela, y la presencia de actores no estatales que desempeñaron un rol relevante en la difusión de la educación - como en el caso de los ingenios azucareros.³³⁰

En lo que respecta a los agentes vinculados al Consejo Nacional de Educación, nos interesa destacar que luego de una inicial y explícita valoración positiva respecto de la disposición descentralizada y municipalista del gobierno escolar tucumano, paulatinamente, tanto Zorrilla como el INE asignado al territorio, Baltasar Lema, comenzaron a criticar la “excesiva autonomía” de los municipios respecto de la administración escolar central, y a manifestarse partidarios de una nueva organización para el gobierno de las escuelas. Esta nueva forma de organización contemplaba la acción de los consejos escolares para llevar adelante la administración inmediata de las escuelas en cada distrito, pero proponía que éstos dependieran vertical y jerárquicamente de la Comisión Central de Educación, perdiendo su autonomía económica. Estas críticas se hicieron muy presentes en el IEC durante los años posteriores a 1888.³³¹

Es importante destacar que al momento en que finalizó la presidencia de Zorrilla no llegaron a producirse modificaciones de peso en el modelo de gobierno escolar tucumano, a pesar de que el propio Zorrilla había comunicado en sus diversos informes al Ministro de Instrucción Pública nacional que contaba con el consenso del Poder Ejecutivo local para llevar a cabo las anheladas reformas.

Por su parte, la provincia de Catamarca constituye uno de los casos donde en mayor medida se evidencian las discontinuidades presentes en la política escolar impulsada por el CNE, sobre todo en términos de las contradicciones existentes entre las posiciones de distintos actores vinculados a dicho Consejo. Se trata, como ya hemos señalado, de la provincia que impulsó en 1871 una ley escolar que expresaba con inmejorable nitidez el mandato sarmientino: atomización del poder, división de la provincia en numerosos distritos escolares, relevantes atribuciones en manos de los organismos locales, y elección mediante el voto popular de los integrantes de las comisiones escolares de distrito.

Hubo desde mediados de la década de 1880 una propuesta concreta del CNE para Catamarca: “centralizar todo distrito que mostrara incapacidad en la dirección de su régimen

³³⁰ Véase el trabajo de Vidal (2007) al que ya nos hemos referido.

³³¹ El importante observar que las tendencias educativas centralizadoras se presentan en este caso de modo simultáneo al proceso de centralización política y económica en el municipio de la capital tucumana (véase el trabajo de Sánchez Román, 2010).

escolar, creándose en su lugar subinspecciones”.³³² Se trataba entonces de que el Consejo General de Ecuación Catamarqueño absorbiera las atribuciones encomendadas por las leyes a los actores emplazados localmente, y trasladara algunas de ellas a subinspectores bajo su directa dependencia. La propuesta había comenzado a ser instalada por Benjamín Zorrilla en su informe del año 1886, donde subrayaba la “apatía de las comisiones escolares de distrito”, quienes no cumplían con los deberes que les asignaba la ley, principalmente, la inspección de las escuelas.³³³ El impulso centralizador se habría llegado a concretar en algunos distritos según afirmaba el propio Zorrilla unos años después, probándose así su “bondad”.³³⁴

No sólo el presidente del CNE sostenía esta posición, sino también el Inspector Nacional emplazado en la provincia desde el año 1889, Flavio Castellanos, quien comenzó a hacer explícita su oposición al modelo escolar vigente al poco tiempo de radicarse en suelo catamarqueño. Advertía en uno de sus informes que “la bella teoría de que las comisiones escolares emanan directamente de la voluntad popular” no era aplicable a todas las poblaciones, que muchas de ellas carecían de hombres “suficientemente preparados” para tal fin; y que en otras tantas en que sí los que había éstos se “enredaban en las rencillas de aldea”, en lugar de aunarse en propósito del interés público.³³⁵ Castellanos concluía su escrito sugiriendo la “conveniencia” de que “la forma popular de elección” de las comisiones escolares desapareciera, siendo reemplazada por la designación, por parte del consejo de educación, de un subinspector acompañado por un secretario.³³⁶

Hasta aquí nada hay de contradictorio en la posición de estos actores sino un acuerdo explícito en favor de la centralización del gobierno escolar. Sin embargo, hubo otras voces oficiales que defendieron el legado de la ley Sotomayor entre ellos, curiosamente, el propio Zorrilla unos años antes. En el año 1883, el presidente del CNE había destacado en su informe anual que la ley escolar catamarqueña era por entonces la “más sabia y provisora” entre las sancionadas por las provincias, precisamente por el hecho de que entregaba el control de la educación a comisiones populares que tenían “amplias facultades y recursos” para llevar a cabo esta tarea.³³⁷

Otro de los actores que asumió una posición distante respecto del afán centralizador fue Juan Castro, el primer inspector nacional que se radicó en Catamarca en 1882, a instancias del CNE. Con frecuencia, Castro criticaba en sus cartas e informes a las comisiones escolares

³³² IEC, 1894:387-390

³³³ IEC, 1886:159-160

³³⁴ IEC, 1894:387-390

³³⁵ IEC, 1893:325-359

³³⁶ IEC, 1893:325-359

³³⁷ IEC, 1883:112-113

- sobre todo a aquellas situadas en los distritos más distantes a la capital provincial –, al advertir que “era allí donde se acumulaban los diversos inconvenientes que terminaban paralizando la marcha educacional”:

(...) la falta de hombres con preparación para ejercer el gobierno local, el desprecio y la desvalorización de la instrucción, la pésima recaudación de las rentas escolares y, sobre todo, las profundas divisiones políticas que llevadas al extremo terminaban por enervar la acción vecinal, distanciando a todos los involucrados de la causa educativa.³³⁸

Sin embargo, para Castro la solución no se hallaba en la supresión de las comisiones locales sino en su modificación. En su informe sobre el estado de la educación común catamarqueña correspondiente al año 1887, afirmaba que el desarrollo escolar en los distritos que evidenciaban progresos se debía “exclusivamente a la acción directa e inmediata de los hombres de buena voluntad y espíritu de progreso” que administraban las escuelas”.³³⁹ Según Castro, a pesar de los inconvenientes que presentaba el modelo de gobierno escolar vigente, descentralizado y abierto a la participación vecinal, no debía ser abandonado; alcanzaba con solucionar otros inconvenientes del sistema escolar que estaban obstaculizando el desarrollo exitoso del modelo vigente.³⁴⁰

Castro advertía que las normas escolares catamarqueñas “lo entregaban todo” a aquellos hombres que se interesaban por el progreso intelectual de sus vecindarios, y que cuando éstos faltaban, las leyes no tenían efecto alguno dando lugar a que “los espíritus impacientes comenzaran a dudar de la eficacia del sistema”. Insistía en subrayar el hecho de que si bien algunos distritos presentaban una situación escolar “visiblemente decadente”, esto sucedía también en aquellos en que el Consejo General había ensayado la centralización, suprimiendo las comisiones escolares de distrito para administrarlos directamente. A juicio del Inspector, el único resultado de esta medida había sido el de “mantener las escuelas existentes en las mismas penosas circunstancias que antes: mala organización, deficiente recaudación de la renta, y atraso de sueldos a los maestros”.³⁴¹

En resumen, la provincia de Catamarca conservó hasta el final de la gestión Zorrilla un modelo de organización escolar descentralizado y basado en la participación vecinal. Sin embargo, y sobre todo a partir de 1887 - año en que el INE Juan Castro fue reemplazado por Flavio Castellanos – la posición de los actores del CNE cambió radicalmente. A diferencia de

³³⁸ Carta a Zorrilla del 26 de julio de 1884, AGN.

³³⁹ IEC, 1887:43

³⁴⁰ Ídem, pág. 43

³⁴¹ IEC, 1887:44.

Castro, quien si bien se mostró crítico respecto de la forma en que los actores provinciales gobernaban el sistema escolar, mantuvo su creencia en los beneficios del modelo descentralizado vigente – al que defendió explícitamente en sus informes de inspección –, Castellanos impulso decididamente a principios de la década de 1890 la centralización en el gobierno de las escuelas, tanto en el ámbito de las atribuciones que concentraban los actores locales como en el manejo de los fondos escolares que, hasta ese momento, era una potestad de los distritos.

Es interesante subrayar que el cambio de posición de los actores vinculados al Consejo Nacional de Educación sobre el modelo de gobierno escolar vigente en Catamarca comienza a hacerse evidente hacia 1887 y se profundiza durante los últimos años de la gestión de Zorrilla (1893-1894). Se trata de un proceso en el que estos actores reconocen el importante progreso educacional que evidencia la provincia, y no en un contexto de retroceso de sus indicadores escolares,³⁴² siendo por ello difícil vincular este cambio de posicionamiento con un interés técnico o pedagógico. Recordemos que según los datos censales Catamarca casi duplicó sus índices de asistencia escolar entre 1883 y 1895.³⁴³

La provincia de Entre Ríos, por su parte, había dispuesto desde 1886 una lógica de organización del gobierno educativo al que ya hemos caracterizado como mixta o híbrida, en el que se combinaban tendencias centralistas y descentralizadoras (ver punto 3 del presente capítulo). En este caso, las críticas realizadas desde el Consejo Nacional de Educación también se dirigían – como en Catamarca - a la forma en que estaban distribuidas las atribuciones de gobierno, pero en este caso no se referían a las instancias locales sino a la relación entre el Poder Ejecutivo de la provincia y la Comisión de Instrucción Pública (denominada desde 1886 Consejo General de Educación).

Según Zorrilla, la Comisión de Instrucción Pública (CIP) - constituida por decreto en 1882 - tenía atribuciones muy limitadas sobre la contratación del personal docente, en tanto su función se limitaba a proponer al Poder Ejecutivo la nómina de maestros para las escuelas, correspondiendo a este último su nombramiento efectivo. La Comisión sólo contaba con facultades para realizar suspensiones temporales por causas justificadas y, en el mejor de los casos, pedir al Ejecutivo la separación definitiva del docente observado. La posición del presidente del CNE frente a esta disposición era extremadamente crítica, en tanto creía que

³⁴² Según los informes presentados por Zorrilla es en los últimos años de su gestión cuando comienzan a recuperarse los indicadores escolares catamarqueños. Así, en 1893, el presidente del CNE señalaba en el IEC que a pesar de la crítica situación económica nacional se había registrado en Catamarca un satisfactorio aumento del número de escuelas (IEC, año 1893, pág. 307-309). Un año después, en 1894, manifestaba que la enseñanza continuaba su progreso (IEC, año 1894, pág. 387-390).

³⁴³ Tedesco, 1994:133

afectaba profundamente la autonomía de la Comisión quien, “creada bajo esas condiciones”, tendría un funcionamiento “hasta cierto punto estéril”.³⁴⁴

Había otro punto en discusión: la cesión efectiva de los fondos recaudados para que fueran administrados por la CIP – como señalaba la ley de subvenciones a la que Entre Ríos se había adherido. El INE de la provincia, Juan Ceballos, señalaba en su informe de inspección de 1887 el haber instado en diversas oportunidades al Ejecutivo local en esta dirección. Advertía allí que dicha medida, aún no resuelta por el poder político entrerriano, constituía “un paso que honraría a la administración política [entrerriana], y que transformaría a Entre Ríos en la tercera provincia – luego de Buenos Aires y San Juan – en convertirse en “un ejemplo para las demás”.³⁴⁵

De este modo, puede advertirse que desde el punto de vista de los actores del CNE, el período transcurrido entre 1882 – año en que la provincia solicitó la adhesión al sistema de subvenciones – y la sanción de la ley de educación provincial en 1886, se caracterizó por la persistencia de prácticas de resistencia frente a las prerrogativas nacionales. La más destacada por los funcionarios nacionales era la presunta negativa por parte del poder ejecutivo local – quien concentraba una proporción no menor de las atribuciones sobre la administración de las escuelas – a ceder el manejo del tesoro escolar al Consejo de Instrucción Pública. A su vez, dicho tesoro se habría conformado – desde idéntica óptica – por rentas escasas y poco productivas.³⁴⁶

Otra circunstancia que según Zorrilla contribuía a la preeminencia del Ejecutivo sobre las autoridades escolares era el escaso desarrollo que tenían las instancias de gobierno escolar municipales o distritales. Si bien históricamente la provincia había previsto, tanto formalmente como en la práctica, la existencia de comisiones escolares locales, estas habrían sido gradualmente absorbidas en sus funciones por parte del Ejecutivo y habían sido, a su vez, vagamente previstas por el decreto de adhesión al régimen de subvenciones del 82’.

Luego de la reforma constitucional de 1885 y la sanción de la ley escolar entrerriana de 1886, la “autonomía” de la administración escolar respecto del poder político local comenzó a fortalecerse. En otros términos, podríamos afirmar que el Gobierno nacional logró

³⁴⁴ IEC, 1883:112

³⁴⁵ IEC, 1887:131

³⁴⁶ En su informe del año 1883, Zorrilla advertía que si bien la ley por la que Entre Ríos solicitaba la adhesión al régimen de subvenciones destinaba un importante presupuesto para el sostén de la educación primaria, la cantidad de impuestos afectados a la conformación del tesoro escolar era exigua. La debilidad del esquema de financiamiento se evidenciaba, según Zorrilla, en la comparación con otras provincias – algunas incluso con menor disponibilidad de recursos económicos –, y en el cotejo con la nómina de impuestos sugeridos por el CNE en 1882.

finalmente cierta supremacía sobre el entrerriano.³⁴⁷ En primer lugar, porque aumentaron las rentas que conformaban el tesoro escolar y se separó a éste, definitivamente, del tesoro general de la provincia; en segundo lugar, porque se cedió a las autoridades educativas centrales y locales la facultad para nombrar los docentes, quitándosela al Poder ejecutivo; en tercer lugar, porque los nombramientos de las autoridades escolares a nivel central (CGE) se efectuaron a partir de ese momento por resolución del Ejecutivo pero con el acuerdo del Senado y por el plazo de cuatro años. Finalmente, porque se trasladaron a los distritos escolares una parte importante de las tareas técnico-pedagógicas y administrativas de gobierno cediéndose, de ese modo, una importante cuota de poder a las municipalidades.

En suma, los actores vinculados al Consejo Nacional de Educación tuvieron en esta provincia un objetivo privilegiado: lograr la transferencia de atribuciones de gobierno tanto técnicas como administrativo-financieras desde el poder ejecutivo entrerriano hacia la administración escolar. Es plausible concluir que el logro de este objetivo llevó a los actores en cuestión a favorecer incluso el fortalecimiento del espacio municipal-local de gobierno educativo, impulsando y apoyando una ley que distribuyó las funciones de gobierno tanto hacia el Consejo General de la provincia como hacia las comisiones escolares de cada municipio.

Finalmente, queda por analizar lo sucedido en Corrientes. Con respecto a esta provincia, los discursos y análisis realizados por parte de los actores del Consejo Nacional de Educación se abocaron a dos temáticas principales: el poder ejecutivo correntino y los consejos escolares de distrito. En ambos casos, las principales argumentaciones vertidas en las diversas cartas e informes elaborados por Zorrilla y por los Inspectores nacionales emplazados en territorio correntino tenían un sentido esencialmente crítico.

Sin embargo, hay que destacar algunas particularidades. En el caso de la posición del CNE respecto del poder ejecutivo, hubo un punto de inflexión a partir del cambio de gobierno político local sucedido en 1886. Hasta ese momento la posición del gobierno nacional fue de constante crítica, y luego del mismo de absoluta conformidad.

Con respecto al funcionamiento de los consejos escolares de distrito, las frecuentes críticas realizadas por Benjamín Zorrilla y los Inspectores Juan Ceballos y Horacio Elizondo – quienes ejercieron consecutivamente la representación local del CNE – tuvieron una característica distintiva en comparación con otras provincias analizadas: se bregó por la

³⁴⁷Es interesante, al respecto, el trabajo de Carli (1993), quien advierte una rápida incorporación de Entre Ríos al proyecto roquista durante los años posteriores a 1883, y la inauguración de una “etapa nacional” para la provincia que incluiría, en el plano escolar, un doble proceso de “centralización del poder y descentralización de los mecanismos de control”.

transformación de los consejos y no por su eliminación y reemplazo por subinspectores como en otros territorios. También hubo, sobre el final del período histórico en cuestión – y en línea con el cambio de posición respecto del gobierno político local – un marcado reconocimiento a la tarea de dichos consejos y, en general, al funcionamiento del sistema escolar correntino, sin referencia alguna respecto de la organización desconcentrada y descentralizada que caracterizaba a su gobierno escolar.

Así, Zorrilla señalaba en su informe del año 1883 que la provincia gozaba de una legislación escolar “muy completa” y “positiva”, sobre todo en virtud de “la importancia que asignaba a los actores locales”.³⁴⁸ Destacaba, fundamentalmente, la división del territorio provincial en numerosos (noventa) distritos escolares, y la conformación de comisiones locales en cada uno de ellos. Para el presidente del CNE, la norma poseía una “tendencia marcada a hacer participar de la educación y a comprometer al mayor número posible de personas”, todo lo cual demostraba que al sancionarla “se había tenido en cuenta la Ley de Educación Común de la Provincia de Buenos Aires de 1875”.³⁴⁹ Unos años después, en 1888, volvió a referirse a los consejos locales, advirtiendo que funcionaban en la provincia - además del Consejo Superior – no menos de treinta comisiones locales “compuestas en su mayoría de vecinos comprometidos con la causa de la instrucción”.³⁵⁰

Ya sobre el final de su gestión, y en el contexto de la crisis económica de 1890, señalaba que a pesar de registrarse un descenso muy sensible en el número de escuelas y asistentes, la estructura de gobierno local correntino “no había perdido el orden”, estando las comisiones departamentales:

(...) perfectamente bien organizadas, manteniendo su propia reglamentación, inspeccionando las escuelas, seleccionando su personal, y percibiendo las rentas escolares de sus respectivas secciones haciendo llegar su acción directamente a las escuelas.³⁵¹

Por su parte, también el INE Horacio Elizondo analizó el funcionamiento de las comisiones locales en diversas oportunidades. En su informe del año 1886 advertía que si bien una parte de las comisiones escolares de distrito “dormían en un completo indiferentismo, dejando que las escuelas cayeran en el abandono”; otras comisiones habían trabajado “haciendo todo lo posible por las escuelas”.³⁵² Al año siguiente volvería a abordar

³⁴⁸ IEC, 1883.

³⁴⁹ IEC, 1883.

³⁵⁰ IEC, 1888:371-374

³⁵¹ IEC, 1893:271-274

³⁵² Informe INE Elizondo, IEC 1886:213-237

esta cuestión, señalando que si bien podía atribuirse la irregularidad que caracterizaba a la marcha de las escuelas en algunos departamentos a las comisiones escolares correspondientes, las mismas no debían ser eliminadas sino modificadas con vistas a su buen funcionamiento, en tanto de ellas dependía que las escuelas obtuvieran resultados positivos.³⁵³ Afirmaba allí que:

(...) las comisiones escolares, animadas de patriotismo y de amor a la educación, deben ser los elementos más poderosos para levantar y engrandecer la educación del pueblo.³⁵⁴

Finalmente, subrayaba en el último informe que elaboró durante la gestión de Zorrilla, que para el año 1893 todos los distritos escolares de la provincia contaban con una comisión escolar que “velaba por la marcha de las escuelas públicas y particulares”, estando sus atribuciones bien definidas en el reglamento escolar.³⁵⁵

En resumen, lo notorio en el caso de la provincia de Corrientes es que a diferencia de lo sucedido en otros territorios la crítica que los actores nacionales dirigieron hacia el funcionamiento de los poderes locales no se tradujo en posicionamientos y discursos centralizadores que limitaran el accionar de éstos o exigieran su reemplazo por delegados del poder central. Por el contrario, Ceballos y Elizondo argumentaron siempre en defensa del modelo de gobierno descentralizado e incluso, luego de la renovación del gobierno político local en 1886, no valoraron sino positivamente el accionar de las treinta comisiones de escuelas existentes en la provincia.

Conclusiones.

En lo que sigue presentaremos algunas conclusiones sobre lo expuesto recientemente, ordenando la argumentación en función de los cuatro ejes de análisis propuestos.

1) El desarrollo escolar

El desarrollo escolar experimentado por las provincias incluidas en este modelo presenta las siguientes particularidades. En el caso de la provincia de Tucumán se destaca el

³⁵³ Informe IEC Elizondo, IEC1887:95-111

³⁵⁴ Informe IEC Elizondo, IEC1887:95-111

³⁵⁵ Informe IEC Elizondo, IEC1893:45-62

contraste entre la posición de Benjamín Zorrilla en sus informes, quien habla de “notables progresos” educativos, y lo que ocurrió según los datos censales de la época en esta provincia: un movimiento de desaceleración de los índices de asistencia escolar entre 1883 y 1895 (del 19,5% al 24%), respecto de lo sucedido durante el período transcurrido entre los censos de 1869 y 1883 (crecimiento del 12% al 19,5%).

En el caso de Entre Ríos, el diagnóstico inicial elaborado por Zorrilla nos advierte sobre una “crítica” situación educativa. Sin embargo, y siempre según los datos censales, los entrerrianos contaban con una asistencia escolar mayor a la de Tucumán (un 20,6% hacia 1883), cuyos guarismos habían sido valorados positivamente por el presidente del CNE.

El caso de Catamarca es el más peculiar. La situación de la provincia es descrita inicialmente como “catastrófica”, reconociendo los actores vinculados al CNE incluso una tendencia al deterioro hacia mediados de la década de 1880. Sólo hacia el final de la gestión de Zorrilla el CNE constató cierto repunte en los indicadores escolares catamarqueños.

El contraste con los datos censales no puede ser mayor. Como habíamos adelantado, durante el período en que Benjamín Zorrilla ocupó la presidencia del Consejo, la asistencia escolar en Catamarca casi se duplicó (del 15,7% al 27,3%). Los actores vinculados al CNE no sólo obviaron este crecimiento sino que algunos de ellos –sobre todo a partir de 1887 - criticaron fuertemente la organización de su sistema escolar.

En suma, y según los datos censales de la época,³⁵⁶ desde el año 1850 hasta la creación del Consejo Nacional de Educación las cinco provincias aquí consideradas – salvo Entre Ríos (que registró una caída del 33,6% al 20,6%) – evidenciaron un crecimiento entre moderado y significativo de la población que asistía a las escuelas: Tucumán, del 4,3% al 19,5%; Catamarca, del 3,9% al 15,7%; Corrientes, del 14,2% al 22,8%; y Salta, del 5,1% al 24,5%. Posteriormente, durante los años en que Benjamín Zorrilla ocupó la presidencia del Consejo, la asistencia escolar observó un desarrollo comparativamente menor en todos los casos, salvo en la provincia de Catamarca donde la asistencia escolar casi se duplicó (del 15,7% al 27,3%).

En definitiva, creemos que la lectura que Zorrilla y los inspectores nacionales realizaron sobre el desarrollo escolar en estas provincias esconde otras preocupaciones, presumiblemente, el vínculo con los gobiernos políticos provinciales. Avala nuestra conjetura los fuertes contrastes mencionados, ya que los diagnósticos realizados por los actores del CNE en modo alguno reflejaban la realidad educativa de dichos territorios (caso Catamarca),

³⁵⁶ Hemos extraído los datos de los Censos Escolares del trabajo de Tedesco (1994:133).

o resultaban positivos o negativos según de qué provincia se tratara, a pesar de basarse en indicadores similares para arribar a este diagnóstico (Caso Tucumán y Entre Ríos).

2) La estabilidad de las reglas de juego

Durante la década de 1880 las leyes escolares sancionadas en estas provincias no modificaron sustantivamente el andamiaje institucional construido en la década precedente, al menos en cuanto a la distribución de responsabilidades entre los niveles macro y micro políticos. En este caso, y a diferencia de los modelos de gobierno descritos con anterioridad, se aprecia una continuidad importante en las reglas de juego escolares existentes en estos territorios.

Según las fuentes consultadas, las provincias que hemos analizado en este capítulo mantuvieron en gran medida su tradición – expresada en las regulaciones elaboradas durante los años 70´-, con cambios menores en lo que respecta a la organización prevaleciente del gobierno escolar. Lo que en realidad ocurrió fue la validación de la institucionalidad existente, a pesar de que en algunos casos la continuidad generó presiones y reclamos por parte de los agentes vinculados al CNE. De hecho, lo relevante de esta continuidad en las reglas de juego es, precisamente, que se logró en algunas provincias en contra de las fuertes críticas y presiones de los actores nacionales mencionados.

Constituyen una excepción las atribuciones sobre las escuelas que concentraban en algunas provincias los poderes ejecutivos, cuestión sobre la cual el CNE concentró sus esfuerzos coactivos y disuasivos, y sobre la que hubo una clara cesión de las provincias, a veces en coyunturas de cambio político local. Creemos que este hecho refuerza la conjetura ya señalada según la cual el CNE habría estado más (pre)ocupado en la disputa de poder con los poderes ejecutivos provinciales que en difundir prácticas y lógicas determinadas de organización escolar.

El resto de las críticas elaboradas por el CNE tuvo menor impacto, a pesar de la presión que ejercieron los Inspectores nacionales en territorio para que el CNE considerara la exclusión de aquellos “territorios díscolos” del régimen de subvenciones, hecho que no iba a suceder al menos durante la gestión de Zorrilla. La negativa del CNE a dejar sin financiamiento del tesoro nacional a las provincias “revoltosas” contribuye también a reforzar nuestra hipótesis sobre la dimensión esencialmente política que adquirió el régimen de subvenciones nacionales a las provincias durante la presidencia de Zorrilla. Sobre todo si se

tiene en cuenta que estamos hablando, en esta ocasión, de territorios cuya forma de organización del gobierno escolar fue muy distinta a la observada, por ejemplo, en las provincias del modelo “intervencionista nacional”, en las que tampoco se observó suspensión alguna del financiamiento nacional.

3) El gobierno local

En este apartado hemos desarrollado las prácticas de gobierno escolar situadas a nivel local (municipal, regional, distrital, etc.) señalando las diferencias y matices interprovinciales. A manera de resumen cabe recordar que:

- Tucumán sostuvo a pesar de las diversas reformas legales una fuerte tradición municipalista, espacio político donde se tomaban relevantes decisiones técnico-políticas y financieras sobre las escuelas, y que dicha forma de organización se mantuvo durante toda la gestión de Benjamín Zorrilla al frente del CNE, a pesar de los cambios que los agentes pertenecientes a dicho Consejo observaron frente a la modalidad municipalista de gobierno imperante (del apoyo a la crítica).
- También Catamarca otorgó a los vecinos de las diversas localidades provinciales importantes atribuciones sobre las escuelas, a través de comisiones escolares instaladas en cada uno de los diecisiete distritos en que se hallaba dividida la provincia. Las facultades ejercidas localmente a través de estos cuerpos colegiados eran amplias, e incluían el manejo de fondos y la autoridad para nombrar y despedir a los docentes y demás empleados de las escuelas.
- En el caso de Entre Ríos, los espacios políticos de menor dimensión se vieron particularmente fortalecidos con la sanción de la ley escolar de 1886. El andamiaje institucional resultante puede ser caracterizado como un híbrido que combinó algunas tendencias centralistas y otras descentralizadoras. Por una parte, porque la autoridad para nombrar al personal docente de las escuelas - antes ejercida por el Poder Ejecutivo – fue transferida con la ley del 86` al Consejo General de Educación, aunque esta atribución era compartida con los consejos escolares de distrito, encargados de proponer a dicho personal. Por otra parte, porque aunque la elección definitiva de los consejeros escolares de distrito era una potestad del Consejo General de Educación, dicha elección se realizaba a propuesta de cada una de las municipalidades.

- En el caso de Corrientes las Comisiones escolares distritales ejercieron diversas funciones en el gobierno inmediato de las escuelas, y funcionaron con cierta regularidad durante la gestión de Zorrilla. Aun así es necesario recordar que los miembros de los consejos escolares de distrito eran nombrados por el Consejo General de Educación y no mediante el voto popular.
- Salta se ubica en el extremo de la categoría que hemos denominado descentralizadora-democrática. Si bien los organismos de gobierno local dispuestos - las municipalidades primeramente y luego los consejos locales – dependieron vertical y jerárquicamente del Consejo General, la importante participación de las municipalidades y, posteriormente, de los consejos distritales con relación a la inspección de las escuelas constituye un aspecto de la política educativa provincial que, presumimos, movilizó a los agentes de los espacios políticos de menor tamaño en mayor medida que en las provincias englobadas en el segundo modelo de gobierno descripto (tendencia centralista con enraizamiento local).

En definitiva, si bien hay matices importantes entre las provincias señaladas, creemos que todas ellas coinciden en haber depositado en los niveles micro-políticos (distritales y/o municipales) una diversidad de atribuciones técnicas y políticas sobre el gobierno escolar, siendo la potestad para elegir, proponer, y/o exonerar docentes una de las funciones de mayor envergadura política, así como el manejo de fondos en función de una agenda propia.

4) Las propuestas de reforma escolar impulsadas por el CNE

En este apartado se analizaron las propuestas de reforma educativa impulsadas durante el período (1882-1894) por los actores vinculados al CNE; fundamentalmente, Benjamín Zorrilla y los inspectores nacionales en territorio. Se presentaron argumentos en favor de la hipótesis según la cual en el transcurso de estos años – que podemos denominar fundacionales para el Consejo Nacional de Educación-, la estrategia educativa del gobierno nacional hacia las provincias se organizó como una política de refuerzo del proceso de centralización política experimentado en la Argentina, en el marco de crecimiento y auge del gobierno central/nacional. En este contexto, y con el objetivo de limitar la autonomía de los poderes políticos provinciales y lograr su subordinación respecto del gobierno central/nacional, el Consejo Nacional de Educación estimuló distintas y variadas políticas escolares que no adquirieron la forma de un modelo de gobierno homogéneo para la educación que pueda

identificarse en forma subyacente a las medidas impulsadas bajo su aliento en las distintas provincias.

Según la evidencia analizada, este objetivo político se persiguió favoreciendo e impulsando políticas escolares de diversa índole (centralización, desconcentración, fortalecimiento de los ámbitos locales, omisión, etc.), en las que se observan contradicciones y discontinuidades más que una homogeneidad coherente que nos permitan identificar un modelo de gobierno escolar inherente al CNE.

En tanto las recomendaciones en materia de política escolar a las provincias, elaboradas por los agentes del CNE, estuvieron atravesadas por el objetivo político antes mencionado, los mismos agentes llegaron a proponer políticas de descentralización y/o desconcentración educativa, a defender los modelos descentralizados vigentes, e incluso, a elaborar propuestas de reforma que eran absolutamente prescindentes frente al problema de la distribución de poder entre los distintos niveles del estado al interior de cada sistema educativo provincial.

Asimismo, la constatación de una pluralidad de posiciones, y de hasta enfrentamientos y contradicciones entre los inspectores nacionales emplazados en los diversos territorios y el presidente del CNE Benjamín Zorrilla, inhibe a nuestro juicio cualquier presuposición de homogeneidad y coherencia en el impacto del CNE en las provincias argentinas. Al respecto nos resulta llamativo la defensa acérrima de lo que hemos llamado el modelo sarmientino de gobierno escolar por parte de algunos inspectores nacionales, y la pervivencia en el tiempo de posiciones discursivas diametralmente opuestas a la centralización/concentración educativa.

Cuatro reflexiones finales. Primeramente, queremos destacar que si bien se trata de provincias donde históricamente se registró una relevante participación local en el gobierno de las escuelas - sobre todo teniendo en cuenta el papel desarrollado por los municipios y departamentos - esto no se tradujo necesariamente en la implementación de formas de participación popular en la elección de los actores encargados del gobierno de las escuelas. De ahí que se identifiquen matices y divergencias dentro de este modelo, también en cuanto a la forma de elección de las autoridades locales.

Al respecto, sólo en Catamarca y en Entre Ríos se conserva a principios de los 80` el método de elección popular de los consejeros escolares. En otros casos, las comisiones locales son elegidas por el Poder Ejecutivo o por el Consejo General de Educación - como sucede en Salta o en Tucumán. Sin embargo, no debe deducirse de la elección discrecional de estos actores, necesariamente, una limitación decisiva de su autoridad. Si bien hay casos - como

ocurre en la provincia de Salta - donde es relativa la autonomía de estos cuerpos, en otros territorios - como en Tucumán - gozan de importante libertad; en Corrientes, inclusive, el margen de maniobra de los consejos locales es tal que en situaciones de crisis política y de reemplazo frecuente de los consejeros generales – como sucedió en la década de 1880 – se constituyeron eventualmente en los únicos actores con capacidad para asegurar la regularidad del servicio escolar.

En segundo término, notamos que en general las provincias que hemos incluido en este tercer modelo se caracterizaron por concentrar numerosas funciones de inspección escolar a nivel central, siendo esta disposición más evidente en los casos en que mayores atribuciones se delegaron hacia el nivel local. Al respecto, los casos paradigmáticos son los de Catamarca y Tucumán. Esta tendencia a concentrar diversas funciones de gobierno a nivel local y fortalecer, simultáneamente, la inspección a nivel central, pareciera ser una característica distintiva de este tercer modelo de gobierno educativo. Creemos, se trata de las huellas del modelo sarimientino (o al menos de las reformas Sotomayor de los 70`), que impulsaba precisamente esa lógica: la delegación de atribuciones a los distritos y la concentración de la inspección escolar).

En tercer lugar, se aprecia que desde un punto de vista histórico se trata de provincias cuyos sistemas escolares, o bien se constituyeron normativamente en la década de 1870 bajo la impronta de la Ley Sotomayor y la Ley Nacional de Subvenciones - como ocurriría en Catamarca, Salta, y Corrientes - o bien se organizaron tardíamente, durante los 80` (Tucumán, Entre Ríos). En ambos casos se constata un muy limitado impacto de las regulaciones emanadas desde el Consejo Nacional de Educación sobre las prácticas de gobierno institucionalizadas históricamente.

Dicho en otras palabras, estas provincias evidenciaron una importante estabilidad en sus prácticas escolares a pesar de los cambios normativos que adoptaron en los años 80` como respuesta obligada frente a las nuevas prerrogativas del Gobierno Nacional. Incluso aquellas jurisdicciones que configuraron su sistema escolar en forma tardía, es decir durante la década de 1880, tendieron a incorporar sólo formalmente las prescripciones nacionales, sin trasladarlas a las prácticas de gobierno escolar vigentes.

Los cambios realizados a partir de 1880 se redujeron básicamente a un cambio en el formato del organismo que ejercía el gobierno a nivel central - que en casi todas estas provincias era hasta el momento una Inspección General – implementando un Consejo o Comisión de escuelas. En todos los casos se respetaría la modalidad de organización históricamente constituida a nivel municipal y distrital. Se trata, en síntesis, de sistemas

educativos provinciales cuya institucionalidad se presentó impermeable y resistente frente a las propuestas reformistas impulsadas desde el Consejo Nacional de Educación.

Finalmente, nos permitimos abrir un interrogante. Tal vez los conflictos vividos en estas provincias “díscolas” sea el mejor ejemplo y la mejor forma de contrastar una de las hipótesis que venimos sosteniendo: el CNE no privilegia el modelo de centralización escolar per se, sino en aquellos casos que operaba como sinónimo de debilitamiento de los poderes políticos provinciales. De hecho hemos ya mencionado sobradas evidencias sobre la presencia de lógicas diversas sobre la organización concentrada o desconcentrada (centralizada/descentralizada) del gobierno escolar: algunos inspectores apoyaron la descentralización y la participación local, otros resaltaron este diseño institucional aunque pidiendo ciertos cambios, y otros pidieron lisa y llanamente la reducción a uno del gobierno escolar de las provincias. En el extremo, en Entre Ríos, como ya hemos visto, se presionó desde el gobierno nacional (CNE) para que la ley de educación se “autonomizara” y se favoreció la participación municipal-local, creemos, sólo para quitar ciertas facultades al Poder Ejecutivo provincial.

Introducción

Nos propusimos estudiar el impacto de la creación del Consejo Nacional de Educación en las prácticas de gobierno escolar de las provincias argentinas durante el período en que Benjamín Zorrilla ejerció su presidencia, es decir, entre 1882 y 1894. Habíamos identificado en los años previos a 1880 la presencia de dos modelos de gobierno escolar en disputa, uno basado en la participación de la sociedad civil y otro portador de prácticas centralizadoras, afirmando que este último habría de imponerse después de la sanción de la Ley Laínez en 1905.

Como se deduce del análisis de los tres modelos de gobierno educativo propuestos, las tendencias centrípetas que se impusieron en la administración escolar argentina a partir de la fundación del Consejo Nacional de Educación, no operaron sobre un vacío institucional sino sobre múltiples tradiciones provinciales y regionales en materia de política educativa, generando procesos de resistencia - particulares y contradictorios - en cada uno de los territorios que accedió a la subvención nacional y, por su intermedio, a las regulaciones impuestas por el gobierno central. La evidencia hallada indica que las respuestas de las provincias fueron diversas, oscilando entre la aceptación pasiva de las nuevas reglas de juego hasta una férrea resistencia, pasando por la adopción en términos meramente formales de las prerrogativas nacionales.³⁵⁷

Nos interesa ahora dar cuenta de aquellos interrogantes planteados durante el recorrido realizado. ¿Cómo se desarrollaron los mecanismos de centralización educativa y cómo se imbricaron con el proceso de centralización política descrito inicialmente? ¿Qué relación se produjo entre ambos y en qué medida pueden identificarse márgenes de autonomía en lo ocurrido dentro del campo escolar? ¿El gobierno educativo siguió necesariamente la dinámica del proceso de resignación y reasignación³⁵⁸ de poder operado a nivel político? ¿Puede hablarse de la existencia de un modelo de gobierno educativo unificado que haya sido difundido por el CNE? ¿Qué tecnologías de gobierno se fortalecieron en el territorio de las provincias como resultado de las tensiones entre proyectos locales, provinciales, y nacionales?

³⁵⁷ En este punto, nuestra indagación tiende a fortalecer una de la hipótesis de Yepes (2003), según la cual el proceso de expansión de la escuela pública gestado a fines del siglo XIX en nuestro país, se caracterizó por asimetrías, desajustes, y un desarrollo desigual de los subsistemas escolares provinciales. De allí que se reconozca una especificidad insoslayable de lo sucedido en cada territorio más allá de las prescripciones impuestas desde el naciente gobierno nacional.

³⁵⁸ Este doble proceso fue analizado en el capítulo 2 a través del trabajo de Faletti (2008).

En lo que sigue presentamos algunas reflexiones a modo de conclusión, organizadas en cinco apartados: a) Asincronía entre el proceso de centralización política y la dinámica del campo educativo (autonomía relativa); b) Las contradicciones entre el plano discursivo y las prácticas de intervención de los agentes del CNE; c) Los usos políticos de la subvención nacional y la ausencia de un modelo de gobierno escolar específico; y d) La tradición política como motor de las políticas escolares descentralizadas.

8.1. Asincronía entre el proceso de centralización política y la dinámica del campo educativo (autonomía relativa)

Repasemos brevemente la historia política de las provincias argentinas desde su conformación en la década de 1820. Hasta 1853 tuvo lugar un fuerte aislamiento entre ellas, constituidas como estados autónomos y autárquicos.³⁵⁹ Entre los años 1853 y 1860 se produjo el pasaje a un sistema federal con sede en la ciudad de Paraná, en el que las provincias del interior ambicionaron, a través del sistema político, una redistribución de las riquezas generadas por Buenos Aires y el control federal de su poder.³⁶⁰

La etapa decisiva en el proceso de construcción del estado nacional se inició en el año 1862. A partir de ese momento, y hasta 1880, las diversas provincias conformaron una federación que incluyó - en forma reticente primero y luego dominante - a Buenos Aires. La presidencia de Bartolomé Mitre inició la construcción de un sistema de dominación nacional conforme al proyecto político que emanaba de Buenos Aires, pero que no se subsumía a los intereses de las facciones porteñas.³⁶¹ Las tres administraciones nacionales que se sucedieron hasta 1880 - Mitre, Sarmiento y Avellaneda -, lograron crear un estado federal con relativa autonomía respecto tanto de Buenos Aires como de las provincias del interior. Es en estos momentos en que tiene lugar una acelerada centralización del poder hacia el nivel federal.

La centralización del poder gubernativo en la Argentina implicó un doble movimiento de resignación y reasignación del poder: los municipios resignando poder en el seno de las provincias, y éstas en beneficio del Estado central; dicho en otros términos, a escala nacional hubo un proceso de centralización del poder político y económico que se reprodujo a escala

³⁵⁹Falleti, 2004:11

³⁶⁰Ídem

³⁶¹Falleti, 2004:13

provincial.³⁶² El resultado del centralismo no fue otro que el reforzamiento del Poder Ejecutivo Nacional y el debilitamiento de las provincias y los municipios.³⁶³

En ese marco, la elite dirigente del incipiente estado nacional se concentró en la desaparición de cualquier forma de poder que pudiera atentar contra la autoridad central, manteniendo para ello el control oligárquico de la maquinaria estatal en conformación.³⁶⁴ Esto se hizo posible gracias al bloqueo de la expansión del sufragio,³⁶⁵ la destrucción de la autonomía de los gobiernos locales y provinciales y, posteriormente, el uso indiscriminado de las intervenciones federales (político-militares) a las provincias.

Dicha elite se conformó como una alianza entre clases o gobiernos provinciales y/o regionales dominantes, con exclusión de las clases subalternas o de componentes populares; por eso se la ha definido como una alianza “por arriba” entre sectores sociales dominantes de diversas provincias. De allí que una de las características particulares de la vida política del período 1862-1880 haya sido la eliminación violenta de toda disidencia respecto del Estado central en conformación, fueran los movimientos insurreccionales realizados por parte de las clases subalternas o por aquellas facciones de las clases dominantes provinciales reacias a subordinarse al Estado Nacional y/o al acuerdo con la alianza inter-oligárquica, y/o desplazados por ésta.

En este contexto, el espacio de autonomía de las provincias frente al poder central comenzó a definirse en virtud de la capacidad económica de cada una de ellas. Sólo las provincias acaudaladas gozaron de ostensibles márgenes de maniobra; las más pobres, por el contrario, comenzaron a depender cada vez más de los subsidios federales para sobrellevar su situación de precariedad económica. La dependencia se hizo particularmente notoria en aquellas ocasiones en que los gobiernos provinciales estaban en manos de partidos opuestos al que controlaba la maquinaria federal, siendo frecuentes los “cortes” en el presupuesto coparticipado cuando no la intervención federal (política y militar) lisa y llana de los territorios.

Los márgenes de autonomía efectivamente logrados tanto por los estados provinciales con respecto al gobierno federal como por los municipios en relación a los primeros, deben ser considerados a la luz de los importantes obstáculos que presentaba - durante ese período histórico - la construcción efectiva de estructuras estables de poder, en virtud de la debilidad

³⁶²Ídem.

³⁶³Ídem.

³⁶⁴Ídem.

³⁶⁵ Es posible identificar durante la década de 1850 y 1860 diversos mecanismos mediante los cuales las elites gobernantes buscaron “calificar” el voto, restringiendo y regulando la masa de votantes, así como las prácticas de “producción” local de las elecciones. Véase en especial el trabajo de Bragoni (2010) sobre la provincia de Mendoza y de Miguez (2010) sobre los departamentos de campaña en la provincia de Buenos Aires.

de las instituciones. La endeble capacidad de las estructuras estatales era el resultado tanto de la escasez de recursos humanos y económicos, como de la dificultad para construir formas simbólicas impersonales de poder (respeto a las instituciones) que reemplazaran efectivamente a los sistemas de lealtades personales (caudillistas) vigentes.

Al respecto, una de las medidas que impulsaría el gobierno oligárquico sería la de crear una tajante distinción entre las tareas de administración y las políticas, con la consecuente circunscripción de la competencia municipal al ámbito de las primeras. La exclusión de la dimensión política de la vida municipal fue así una dimensión relevante del proceso de centralización del poder.³⁶⁶

Habíamos señalado, no obstante, que este proceso no estuvo libre de resistencias por parte de los actores políticos comunales. En numerosas provincias la centralización del poder operó frente a sociedades comunales que ostentaban cierta tradición en términos de autonomía política y con una intensa participación de los vecinos en la política municipal.³⁶⁷ Desde el punto de vista del poder central, la relativa independencia política de las comunas era una consecuencia irremediable debida a la escasa capacidad regulatoria que poseía la administración central sobre los municipios geográficamente distantes; esta situación gozaba en ocasiones de cierta complicidad e inclusive del estímulo de las autoridades provinciales. En otros casos el poder de los departamentos y de los comandantes de campaña escapaba de las manos de los gobiernos provinciales llegando, en ocasiones, a ponerlos en jaque.³⁶⁸

El aislamiento que separaba a las diversas capitales de provincia y sus áreas rurales de influencia del resto de los centros urbanos, protegía y ampliaba el espíritu localista - municipal y provincial - constituyendo durante todo el siglo XIX un escollo al que debieron enfrentarse cada uno de los intentos centralizadores del poder.³⁶⁹ Con los años, el progresivo aumento de la capacidad regulatoria de algunos gobiernos provinciales redujo simultáneamente el poder de los vecinos en los municipios. Más aún, durante la década de 1880 se hizo cada vez más frecuente la “intervención” de las municipalidades de campaña por parte de los Ejecutivos provinciales en casos donde este último aducía “acefalía o conflictos irresolubles” ocultos bajo “oscuros actos comiciales”.³⁷⁰

Hasta aquí la dinámica de centralización política sintéticamente relatada. Al cotejarlo con este proceso, observamos desajustes y una notoria asincronía en lo que respecta al campo

³⁶⁶ Ansaldi, Moreno, 1996:94

³⁶⁷ Bjerg, Op. Cit.

³⁶⁸ Bragoni, Miguez, Op. Cit.

³⁶⁹ Chiaramonte, Op. Cit.

³⁷⁰ Idem.

educativo. Rupturas que no han pasado desapercibidas en la literatura historiográfica y que nuestra indagación nos ha permitido confirmar en extenso. Reconocemos aquí una relativa autonomía del campo educativo ante las fuerzas centrípetas relatadas, cuyas particularidades describiremos seguidamente.

Tomando como referencia la dinámica política relatada y habiendo situado en 1861 los inicios del procesos de resignación y reasignación del poder, podría pensarse que la fundación del Consejo Nacional de Educación en 1881 – incluso reconociendo aquí ya cierta demora – daría lugar al inicio de un intenso proceso de centralización y normalización educativa sobre los sistemas escolares provinciales. Sin embargo, no hay aquí continuidad alguna. Habíamos subrayado ya en páginas anteriores - cuando comentamos el trabajo de De Titto – que no es posible identificar una tendencia a la homogeneización de las normas escolares provinciales como resultado de la sanción de la ley 1420/84, advirtiendo la poca uniformidad existente y la ausencia de toda hegemonía en las formas organizativas.

Dicho estudio sí identifica cierta similitud de las normas escolares provinciales sancionadas en esa época con respecto a la Ley de Educación Común de la provincia de Buenos Aires (1875). Sin embargo, nuestra indagación sugiere que esto es inexacto. En realidad, y como hemos puesto en evidencia en los capítulos precedentes, se reconocen dos sucesivos movimientos de reforma legal en el campo educativo nacional, en las décadas de 1870 y 1880. La primera reforma, iniciada en el bienio 1870-1871 con la sanción de la Ley Sotomayor de la provincia de Catamarca y la Ley Nacional de Subvenciones, fue sin lugar a dudas la de mayor impacto en el conjunto de las provincias, impulsando la adopción legal de las diversas jurisdicciones del modelo sarmientino de gobierno escolar. En este proceso, la ley de educación común de la provincia de Buenos Aires no constituye la vanguardia del movimiento sino una norma jurisdiccional más, posterior en su tipo no sólo a la ley catamarqueña sino también a la norma aprobada por San Luis.

En otras palabras, lo que advertimos es que en pleno apogeo del proceso de “reducción a la unidad” política que inicia el mitrismo, se produjo un movimiento absolutamente opuesto en el campo escolar nacional – es decir las reformas Sotomayor – cuya continuidad se extiende al menos hasta los primeros años de la década de 1880. Su declinación llegará promediando la gestión de Zorrilla en el CNE, hacia 1887, cuando se produzcan modificaciones en términos no sólo del discurso de los actores vinculados a este organismo sino también en las prerrogativas sancionadas por las provincias. Creemos que esta disociación entre el campo político y el educativo pone en evidencia la presencia y pervivencia del imaginario sarmientino en materia educativa. Esta persistencia no es sólo

discursiva; es decir, no sólo hallamos sus vestigios en el discurso de Zorrilla y de los inspectores, sino que se materializó en numerosas prerrogativas y en la ideología educativa de numerosos agentes que representaban al CNE en las provincias.

Observamos entonces desfasajes y contradicciones entre los procesos registrados en el campo de la administración educativa nacional y el plano político. Ahora bien, ¿cuándo se resuelve la asincronía mencionada o se produce, al menos, un mayor acercamiento entre la dinámica de las esferas política y educativa? Sólo tenemos una respuesta provisoria. Es factible suponer que la Ley Laínez de 1905 constituyó la norma que llevó a la superación de las contradicciones mencionadas, poniendo definitivamente punto final al proyecto político-educativo sarmientino. Esta norma, que para algunos autores expresó “el punto más alto de la escalada del gobierno nacional en materia educativa”, constituyó en realidad un golpe de timón por parte del gobierno nacional. No sabemos si simboliza – como señala Ramos en su clásico trabajo - un “cambio radical de actitud y el fin de un largo período de prescindencia” del gobierno nacional, pero sí creemos que expresa la extinción de ese primer proyecto de organización escolar de alcance interprovincial basado en los preceptos sarmientinos.

Ese mismo año, 1905, la provincia de Buenos Aires observó un cambio normativo de similar espíritu. Según Pinkasz, la nueva ley provincial - Ley de Reforma a la Educación común -, que reemplazó el modelo de gobierno escolar descentralizado y enraizado en la sociedad civil por otro con características burocráticas y centralistas, debe ser comprendida a la luz del régimen de explotación económica que se instauró en el país después de 1880, modelo que privilegió la explotación pecuaria y el establecimiento de grandes estancias, por sobre el desarrollo de la agricultura y el reparto de la tierra. El autor sostiene que esta nueva Ley – que privó a los Consejos locales de facultades sobre el gobierno técnico de las escuelas - no habría hecho más que superar el “desfasaje” entre la norma que regía el sistema escolar bonaerense y el modelo económico social en consolidación a nivel nacional; vale decir, entre una ley acorde con un régimen burgués de pequeños propietarios y el orden oligárquico latifundista finalmente establecido.

Tal vez la hipótesis de Pinkasz pueda servir para pensar el sentido político y económico de la Ley Laínez, en tanto nuestra indagación estableció ya su sentido educativo, es decir, la extinción del modelo sarmientino de gobierno escolar. El plano nacional y bonaerense podrían estar expresando un mismo proceso, con diferentes inicios y estadios, pero con idéntico final. De cualquier manera es indudable que la Ley Laínez expresa mejor que las reformas Sotomayor de los años 1870, la dirección política que el gobierno nacional inicia con la presidencia de Roca (1880).

8.2. Las contradicciones entre el plano discursivo y las prácticas de intervención de los agentes del CNE.

Señalábamos en el apartado precedente los desfases o desajustes entre la esfera política y el espacio escolar durante el período histórico indagado. También aseveramos que estas diferencias otorgaron al campo educativo - cuya conformación no estaba exenta de contradicciones - cierta autonomía relativa. Al respecto, nuestra indagación nos lleva a considerar la existencia de dos planos distintos dentro del campo educativo. El primero de ellos se describe como esencialmente discursivo, aunque con capacidad para generar cambios en la realidad a través de la sanción de numerosas prerrogativas escolares. En un segundo plano ubicamos las prácticas de intervención cotidiana de los agentes del CNE en los territorios donde ejercían la inspección, espacio donde las normas escolares se traducían en acciones concretas generando múltiples y diversas reacciones y respuestas.

Con respecto al plano discursivo notamos durante todo el período histórico considerado la hegemonía de lo que podríamos llamar el “imaginario sarmientino” o, en términos de Pineau, un “imaginario civilizatorio”.³⁷¹ Este imaginario se había constituido a principios de los años 1870’ en el marco histórico de implementación de las Reformas Sotomayor, entendidas aquí como una serie de modificaciones operadas en los sistemas escolares de las provincias argentinas entre 1870 y 1875. Estas reformas estuvieron inspiradas en la ingeniería institucional que Sarmiento impulsó por primera vez en el Departamento de Escuelas del Estado de Buenos Aires durante la década de 1860, y luego trasladó a escala nacional a través de la Ley Nacional de Subvenciones a la Educación de 1871, sancionada mientras el sanjuanino ocupaba la presidencia de la nación.

Esta cosmovisión educativa se manifiesta con claridad en la publicación oficial del CNE, fundamentalmente en la voz de Benjamín Zorrilla a través de sus numerosos escritos. También podemos verificar su continuidad en las cartas e informes elaborados por los inspectores nacionales que recorrían el territorio de las provincias. Estos actores se declararon asiduamente en favor de la atomización y distribución del poder, y del emplazamiento de las atribuciones de gobierno escolar en el ámbito de los municipios, departamentos, y otros recortes políticos de menor escala. La idea subyacente era la de acercar el gobierno de las escuelas a la sociedad civil como estrategia para generar el compromiso de los vecinos con la causa escolar.

³⁷¹Pineau, 1997.

Observamos, sin embargo, un cambio gradual en el discurso de Benjamín Zorrilla a partir del año 1887, momento en que comienza a abandonar progresivamente la defensa del modelo sarmientino de gobierno escolar para adoptar una posición más cercana al modelo burocrático-centralizador o “triumfante”. No iba a ocurrir lo mismo con los inspectores nacionales. Encontramos en el discurso de estos últimos una multiplicidad de posiciones con respecto a la modalidad de gobierno escolar que debían adoptar las provincias, incluyéndose aquí de manera preponderante el modelo sarmientino. Esta pluralidad de visiones iba a mantenerse hasta el final del período histórico analizado (año 1894).

La persistencia de este imaginario se constata también en los escritos del propio Sarmiento durante 1881 - año en que ejerció la presidencia fundacional del CNE-, y en su intención de utilizar, como de hecho lo hizo, los decretos de creación de ese organismo y la Ley de Educación Común de la provincia de Buenos Aires como bases para la elaboración de la Ley 1420. Para el sanjuanino, estas normas incorporaban los principios esenciales sobre los que países “ya experimentados” habían diseñado sus sistemas educativos; a saber: la separación del sistema de educación primaria de los otros ramos de la administración pública en lo referente a rentas y personal, y la participación de “los vecinos” en la administración local de las escuelas.

Las prescripciones elaboradas ese mismo año para regular el funcionamiento de las escuelas de la capital federal también pueden ser inscriptas en dicho imaginario, más allá de que la ingeniería institucional implementada dejara atrás la elección popular de los consejeros escolares. Cabe señalar que hemos verificado en las fuentes la existencia de importantes márgenes de autonomía en el accionar de los consejos de la capital durante esos años, tal y como lo evidencian su capacidad para nombrar al personal docente de las escuelas cotidianamente, y las fuertes resistencias ante eventuales designaciones realizadas unilateralmente por el CNE.

En este plano discursivo hay un aspecto en el que las diversas voces oficiales coinciden: la posición que el gobierno nacional debía mantener ante las provincias con respecto a la educación no podía ni debía ser subsidiaria. Así, entre 1881 y 1882, y en forma simultánea a la reorganización y normalización del sistema de subvenciones nacionales a las provincias, hombres como Sarmiento, Zorrilla, Pizarro, y Wilde, entre otros, bregaron desde documentos y publicaciones oficiales por un aumento urgente y sustantivo de la participación federal en el ámbito de la instrucción primaria. Todos ellos consideraban que la educación del pueblo constituía una problemática de relevancia nacional rebasando por tal motivo el umbral

de las autonomías provinciales.³⁷² La idea logró cierta homogeneidad incluso entre los numerosos y diversos inspectores nacionales, convirtiéndose en una temática obligada dentro de los informes que enviaban al presidente del CNE; sobre todo a partir de 1882, cuando se dispuso por decreto la presencia permanente de un inspector dependiente del CNE en territorio provincial, desempeñando un cargo fijo en la administración escolar local.

En lo que respecta a este primer plano discursivo, el impacto de la creación del CNE fue significativo para la organización de los sistemas educativos provinciales, en tanto generó reformas escolares en la totalidad de las provincias consideradas. Hemos visto que en cada uno de los tres modelos de gobierno analizados la reforma legal emprendida asumió distintos sentidos; desde el carácter fundacional que tuvieron las leyes para los sistemas escolares del modelo intervencionista nacional hasta la adopción meramente formal de estas prerrogativas entre las provincias del modelo democrático-participativo.

Con respecto al plano constituido por las prácticas de intervención cotidiana de los agentes del gobierno nacional en territorio nuestra indagación sugiere, por el contrario, un impacto relativo o moderado de la creación del Consejo Nacional de Educación – y de los cambios regulatorios que su fundación supuso - en el desarrollo de los sistemas educativos provinciales, al menos en lo que al modelo de gobierno escolar adoptado se refiere. Repasemos brevemente lo ocurrido en las provincias analizadas en el capítulo 5 (modelo intervencionista nacional), que es donde más se evidencia la contradicción entre el plano discursivo y el de las prácticas.

Si observamos lo ocurrido en las provincias incluidas en el modelo “intervencionista nacional”, donde hemos constatado una fuerte impronta normativa del CNE, notamos que en la práctica hubo sólo dos problemáticas que ocuparon la atención de sus agentes. Por un lado, el recorrido que realizaban los fondos escolares desde su recaudación hasta su depósito a nombre de los consejos generales de educación provinciales; la preocupación principal era eludir la injerencia de los poderes ejecutivos en el uso de los recursos, tanto de los provenientes de la subvención nacional como de aquellos que se recolectaban localmente. Por otro lado, el empoderamiento de estos consejos como organismos esenciales de gobierno escolar frente a los poderes ejecutivos de las provincias.

³⁷² Cabe destacar numerosas provincias mostraron discrepancias frente a la decisión del CNE de involucrarse explícitamente en los procesos educativos provinciales. Más allá del desacuerdo explícito expresado en algunos casos,³⁷² la resistencia se manifestó de diversos modos, ya fuera a través de la sanción de leyes y decretos que no llenaban por completo las expectativas del CNE, hasta el incumplimiento de las normas - leyes y decretos - educativas jurisdiccionales que sancionaron.

Es decir que, lejos de la impronta sarmientina y participativa que el CNE expresaba, al menos en términos normativos, no se observa en la tarea diaria de los inspectores escolares preocupación alguna por la creación de instancias locales de gobierno educativo en el territorio de estas provincias. Vale decir, no existían dichas instancias, y a pesar de la relevante influencia del CNE en la institucionalización normativa de estos sistemas escolares (en especial, en los casos de La Rioja y Santiago del Estero), la participación local no ocupó lugar en la agenda de intervención territorial que llevaron los inspectores del CNE. En otras palabras, en el plano de las prácticas concretas, incluso en las provincias incluidas en este modelo “intervencionista nacional” - y esto es lo paradójico - la fuerte presencia del gobierno nacional no se tradujo en la decisión de institucionalizar un modelo de gobierno como el que las prerrogativas señalaban: desconcentrado y participativo. Las acciones se orientaron esencialmente a asegurar el manejo de la caja por parte de los consejos escolares provinciales, lejos de la injerencia de los poderes ejecutivos.

Es necesario señalar que en estas provincias la profunda magnitud de la intervención federal no se tradujo en una mayor pervivencia e institucionalización de las normas a largo plazo, observándose por el contrario un escaso efecto residual. Luego del cese de las intervenciones federales, hacia el final del período indagado, las provincias retomaron el ejercicio de su autonomía política y escolar, hecho que generó fuertes críticas por parte del CNE. Dicho en otras palabras, según el relato de los inspectores nacionales que ejercían sus funciones en estos territorios y del propio presidente del CNE, al poco tiempo se produjeron alteraciones en el uso de los fondos de la subvención nacional, y se redujo el margen de maniobra de los consejos ante los gobiernos provinciales. Es interesante destacar que esto sucedió a pesar de los diversos factores que habían operado en favor del gobierno nacional: la intervención federal (política y militar), la fuerte presencia del CNE en la organización de los sistemas escolares, la acción permanente a nivel local de los inspectores nacionales, las diversas reglamentaciones elaboradas, etc. Creemos que esta situación pone en evidencia la debilidad coactiva del CNE y del estado nacional en estas provincias, las que a su vez presentaban estructuras estatales débiles y rudimentarias.

En suma, en el plano de las prácticas escolares concretas observamos un bajo impacto de las prerrogativas emanadas del CNE sobre los sistemas escolares provinciales, una agenda de intervención de los inspectores que rara vez incluyó al gobierno escolar - o a la relación entre niveles de gobierno educativo - como problema de interés, y la confrontación política con los ejecutivos provinciales en el centro de la escena de sus intervenciones.

En este contexto no hemos podido identificar un modelo de gobierno escolar definido que haya sido difundido a nivel nacional por el CNE, al menos durante sus primeros años de vida institucional (presidencias de Sarmiento y Zorrilla). No hallamos pruebas concluyentes sobre la trasmisión de un modelo institucional homogéneo, ni siquiera dominante, para su adopción por parte de las provincias.

En el plano discursivo-normativo que señalamos primeramente si bien descartamos cualquier uniformidad, sí se evidencia la hegemonía del modelo sarmientino de gobierno escolar. En el plano de la práctica, por el contrario, lo que se observa es un conjunto de prácticas poco orientadas a lo pedagógico o político-educativo, casi exclusivamente ligadas a las temáticas económicas – la caja escolar y su manejo –, y subordinada a la lógica de la confrontación política entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales.

En este último aspecto se destacan las disputas con los actores políticos locales (en general, los poderes ejecutivos provinciales) y, en algunos casos, los intentos por transferir funciones y atribuciones ejercidas por éstos hacia los actores escolares, tanto de nivel macro (consejos generales) como micro político (consejos distritales), a través de una diversidad de justificaciones legales y/o técnicas. Nos referiremos a esto último en el próximo apartado.

En conclusión, observamos un plano discursivo en continuidad con lo realizado durante la década de 1870, momento histórico en el que por primera vez se generó una línea de continuidad en la normativa escolar inter-provincial bajo la matriz del modelo sarmientino. Esta predominancia se extiende a través del período histórico elegido por nuestra investigación – de manera no lineal ni omnipresente pero sí hegemónica – en la voz de los actores vinculados al CNE. Por otro lado, identificamos un plano constituido por las prácticas concretas de estos mismos actores – fundamentalmente los inspectores nacionales – gobernado por intereses que poco tuvieron que ver con el modelo de administración educativa implementado en las provincias, y donde no hubo una posición dominante en términos de política escolar sino una diversidad de proyectos y propuestas cuya lógica estuvo subordinada a la dinámica de la confrontación política entre tres actores principales: los consejos generales de educación provinciales, los poderes ejecutivos provinciales, y el Consejo Nacional de Educación.

Hay aquí un desfasaje entre un plano discursivo sarmientino y una agenda de intervención poco técnica y poco escolar, en donde la institucionalidad educativa implementada en cada provincia tuvo escasa relevancia con relación al proceso de resignación y reasignación de poder que se dio a nivel nacional y en favor del gobierno central.

En el plano de la práctica político educativa llevada adelante durante el período estudiado no se impulsó desde el CNE un modelo atomizado y con participación de la sociedad civil como prescribía la ley, ni otro tendiente a la centralización política como sugiere la literatura histórico-educativa consultada, sino diferentes propuestas en las que se promovió de manera alternada tanto la centralización como la atomización y distribución del poder, el fortalecimiento de los consejos escolares centrales y las superintendencias escolares personalistas si éstas eran afines al gobierno nacional. El modelo de gobierno escolar a construir estuvo así supeditado a la confrontación política, es decir, asumir la modalidad que en mejor se ajustara al imperativo del Gobierno nacional en formación de aumentar su poder en detrimento de los grupos y facciones políticas de origen provincial.

La dinámica relatada se ajusta al proceso descrito por numerosos autores, según el cual la centralización del poder gubernativo en la Argentina implicó un doble movimiento de *resignación* y *reasignación* del poder: los municipios resignando poder en el seno de las provincias, y éstas en beneficio del Estado central; dicho en otro términos, a escala nacional hubo un proceso de centralización del poder político y económico que se reprodujo a escala provincial.³⁷³ El resultado del centralismo no fue otro que el reforzamiento del Poder Ejecutivo Nacional y el debilitamiento de las provincias y los municipios.³⁷⁴

8.3. Los usos políticos de la subvención nacional y la ausencia de un modelo de gobierno escolar específico

Durante el período fundacional del Consejo Nacional de Educación - en que Benjamín Zorrilla ocupó su presidencia (1882-1894)-, la estrategia educativa del gobierno nacional hacia las provincias se organizó como una política de refuerzo del proceso de centralización política experimentado en la Argentina, en el marco de crecimiento y auge del gobierno central/nacional.³⁷⁵

En este contexto, y con el objetivo de limitar la autonomía de los poderes políticos provinciales y lograr su subordinación respecto del gobierno nacional, el Consejo Nacional de Educación promovió distintas y variadas políticas escolares que no adquirieron la forma de un

³⁷³ Ansaldi y Moreno, 1996; Faletti, 2004; Bragoni y Miguez, 2010.

³⁷⁴ Ídem.

³⁷⁵ Nos hemos referido a este proceso en el capítulo 3 de este trabajo.

modelo de gobierno homogéneo para la educación identificable en forma subyacente a las políticas impulsadas bajo su aliento en las distintas provincias.

La evidencia sugiere que el logro de este objetivo político supremo se persiguió favoreciendo e impulsando políticas escolares de diversa índole (centralización, desconcentración, fortalecimiento de los ámbitos locales, omisión de la problemática de gobierno, etc.), en las que se observan contradicciones y discontinuidades más que una homogeneidad coherente que permita circunscribir un “modelo de gobierno escolar” prototípico del CNE.

El dispositivo que posibilitó la intervención del gobierno nacional en los asuntos educativos provinciales³⁷⁶ fue la subvención. Es factible suponer que su uso político no se inició con la fundación del CNE sino desde el momento mismo en que se sancionó la Ley Nacional de Subvenciones a la Educación Común (1871). El propio Sarmiento señaló, al asumir la presidencia del CNE, la inexistencia de vestigios administrativos del organismo encargado hasta ese momento de ejercer el contralor en la entrega de fondos subvencionados a las provincias, es decir, la Comisión Nacional de Escuelas. El sanjuanino afirmaba no haber encontrado planillas de registro con la evolución estadística de las escuelas provinciales subvencionadas, ni documentación que respaldara los pagos realizados. Por ello plantearía la necesidad de centralizar en el CNE las atribuciones de gobierno que hasta entonces se hallaban distribuidas entre la Comisión Nacional de Escuelas (manejo de subvenciones) y el Ministerio de Instrucción Pública (salarios y edificios).

Sin embargo, la rápida renuncia del sanjuanino y su reemplazo por Benjamín Zorrilla nos imposibilita saber qué hubiese sucedió. Lo que sí estamos en condiciones de afirmar es que durante la presidencia de Zorrilla las subvenciones tuvieron un uso esencialmente político. Existen algunas evidencias en favor de esta hipótesis. Por un lado, la negativa permanente de Zorrilla a dejar sin financiamiento del tesoro nacional a las provincias que incumplían sistemáticamente con las prerrogativas del CNE, ya fuera sancionando leyes escolares que no incluían las normativas nacionales o no aportando financieramente con el porcentaje que la Ley de subvenciones les exigía, quedaban de este modo sin derecho alguno a recibir la subvención.

Las medidas adoptadas por el CNE frente a las provincias que no cumplían sus lineamientos tampoco se graduaron en función de sus necesidades económicas: tanto La Rioja como Santa Fe hicieron eventualmente méritos para no recibir el beneficio y, sin embargo, no

³⁷⁶ Hasta la sanción de la Ley Laínez en 1905

fueron excluidas del programa de subvenciones. El CNE prefería siempre su incorporación, suponemos, por la intromisión en los asuntos provinciales que la permanencia en el régimen hacía posible. Provincias pobres con escaso desarrollo educacional y provincias díscolas con altas tasas de escolaridad gozaron en igualdad de condiciones de la tolerancia y flexibilidad del CNE en el manejo de los fondos subvencionados. Creemos evidente la existencia de una voluntad político-educativa intervencionista que soslayó tanto el cumplimiento de las normas de adhesión como los resultados educativos conseguidos.

Esa situación es aún más notoria si observamos la negativa de Benjamín Zorrilla frente a las presiones ejercidas por los inspectores nacionales que no eran bien recibidos en las provincias. Con frecuencia, al experimentar la indiferencia del gobierno local y la exclusión de la administración educativa provincial, estos agentes solicitaban al presidente del CNE la separación del régimen de subvenciones de los “territorios revoltosos”. Cabe recordar que la normativa que regulaba el financiamiento nacional a las provincias exigía que estas últimas integraran al Inspector nacional de Escuelas designado por el CNE al Consejo Educativo provincial. Los numerosos y frecuentes pedidos nunca lograron su cometido: Benjamín Zorrilla no excluyó del mecanismo de entrega de subvenciones a ninguna de las 14 provincias argentinas durante los años que ejerció la presidencia del Consejo Nacional de Educación.

Si bien la política educativa impulsada por el CNE en las provincias funcionó como una estrategia de intervención territorial con vistas a reforzar el proceso de centralización política esta intencionalidad, señalábamos, no se tradujo en la generación de un modelo de gobierno escolar centralizador homogéneo. En este sentido, la constatación de una pluralidad de posiciones, y de hasta enfrentamientos y contradicciones entre los inspectores nacionales emplazados en los diversos territorios y Benjamín Zorrilla, inhibe a nuestro juicio cualquier presuposición de homogeneidad y coherencia dentro de los actores vinculados al CNE. Al respecto nos resulta llamativa la defensa acérrima del modelo sarmientino de gobierno escolar por parte de algunos inspectores nacionales, y la pervivencia en el tiempo de posiciones diametralmente opuestas a la centralización/concentración del poder sobre las escuelas.

Ahora bien, en aquellos casos en que las propuestas de política escolar fueron proclives a la centralización y concentración del gobierno escolar, se presentaron en el discurso de los actores del CNE como propuestas organizativas técnico-pedagógicas superadoras de los modelos descentralizados y/o de funcionamiento desconcentrado, y generadoras de mayor eficiencia para el creciente proceso de escolarización. La condensación de funciones en manos del CGE se presentó incluso como sinónimo de eficiencia, generando

una franca contradicción con la lógica participativa que prescribían las leyes elaboradas por el propio CNE.

En otros casos, incluso la modalidad centralizada de gobierno educativo vigente en algunas provincias parece haber constituido un inconveniente para el CNE, cuando quien concentraba las facultades era el Poder Ejecutivo provincial, y no así en aquellos casos en que eran los Consejos provinciales quienes absorbían y anulaban a las instancias municipales de administración. El caso paradigmático de esta contradicción lo constituyó Mendoza, donde la progresiva configuración del Superintendente de escuelas como única figura de autoridad escolar fue aceptada sin críticas por el CNE durante la gestión de Zorrilla – siendo incluso reconocida la eficiencia de su gestión-, hasta el momento en que se apartó de esa administración al inspector nacional que respondía al presidente del CNE. También el caso de Entre Ríos es relevante; como ya hemos visto, en esa provincia el gobierno nacional (a través del CNE) presionó para que la ley de educación se “autonomizara” y se favoreció la participación municipal-local, creemos, sólo para restarle facultades al Poder Ejecutivo provincial.

En definitiva, y en tanto las recomendaciones en materia de política escolar a las provincias estuvieron atravesadas por el objetivo político supremo antes mencionado, los mismos agentes llegaron a proponer políticas de descentralización y/o desconcentración educativa, a defender los modelos descentralizados vigentes, e incluso a elaborar propuestas de reforma que eran absolutamente prescindentes frente al problema de la distribución de poder entre los distintos niveles (macro-meso-micro) del estado y del sistema educativo provincial.

El CNE no privilegio un modelo de centralización escolar per se, sino en aquellos casos en que se lo consideró sinónimo de debilitamiento de los poderes políticos provinciales. De hecho hemos ya propuesto sobradas evidencias sobre la presencia de lógicas diversas sobre la organización concentrada o desconcentrada (centralizada/descentralizada) del gobierno escolar: algunos inspectores apoyaron la descentralización y la participación local, otros resaltaron este diseño institucional aunque pidiendo ciertos cambios, y otros pidieron lisa y llanamente la reducción a uno del gobierno escolar de las provincias.

No hay entonces un modelo de gobierno auspiciado por el CNE, antes bien se constata el uso político de distintas alternativas organizativo-institucionales que se fueron progresivamente articulando como un refuerzo desde el campo educativo hacia la estrategia de centralización y reducción a uno que implementó el naciente gobierno nacional en relación a las provincias, aunque a través de prácticas no necesariamente centralizadoras. Podría tal

vez reconocerse una agenda de prioridades no explicitada por parte del Consejo Nacional de Educación – y por tanto del gobierno nacional – con respecto a la causa escolar en las provincias.

Por lo relatado hasta aquí creemos que nuestra indagación discute una de las líneas argumentales tradicionales de la historiografía educativa argentina, según la cuál la sanción de la ley 1420 habría generado una impronta decisiva y fundamental en los procesos de escolarización registrados durante los años subsiguientes en las provincias y territorios nacionales. Como hemos visto, la sanción de esta norma educativa no conllevó a la difusión de un modelo homogéneo de administración de las escuelas a nivel interprovincial, sino a una pluralidad de prácticas de gobierno escolar.

8.4.La tradición política como motor de las políticas escolares descentralizadas

Cuando analizamos el impacto de las prerrogativas escolares elaboradas a nivel nacional durante la década de 1870 (Reformas Sotomayor) y 1880 (Reformas CNE), destinadas a los ámbitos micro políticos - municipales, distritales o departamentales-, una primera cuestión a considerar es la dificultad dicha normativa para traducirse en prácticas concretas, fundamentalmente, por la debilidad/inexistencia de las estructuras estatales que presuponían.

Es por esto que en aquellos territorios con menor desarrollo poblacional y urbano, y con escasos espacios políticos institucionalizados más allá de la capital provincial, las medidas tendientes a desarrollar mecanismos micro-político de gobierno escolar, como juntas y consejos, tuvieron escaso impacto. No existían antes de las reformas escolares y no se desarrollaron bajo su impulso.

La organización local en educación sólo fue posible en aquellas provincias cuya organización política comunal se encontraba desarrollada. En muchos casos, la institucionalización de estructuras atomizadas de poder como las Comandancias o Departamentos se produjo durante los años 60 y 70, en el marco de conformación de un gobierno central que si bien perseguía la centralización política presentaba una importante debilidad coactiva y regulatoria. Recordemos que en ese contexto incluso los poderes ejecutivos provinciales tenían escasa potencia regulatoria fuera de la ciudad capital, hecho que acrecentaba el poder de las autoridades en los espacios políticos geográficamente distantes.

Esto explica por qué sólo las provincias que hemos agrupado en el modelo de gobierno democrático-participativo pudieron sostener sus instancias locales de gobierno escolar, pasando casi desapercibida la creación del CNE. En estas provincias las estructuras educativas existentes, con importantes atribuciones a nivel local, resistieron el impacto centralizador del CNE porque las propias estructuras políticas locales eran más poderosas, en ocasiones, que el propio gobierno provincial. Hay entonces una lógica de organización social y política previa a las reformas escolares impulsadas por el CNE que es la que terminó definiendo la suerte del modelo de gobierno educativo adoptado, es decir, el perfil de la organización escolar.

Según la evidencia hallada esta situación no terminaría de resolverse durante la gestión de Benjamín Zorrilla al frente del CNE. Es decir, aún con una mayor capacidad burocrática y coactiva en comparación con las décadas precedentes, el Gobierno nacional no logró desarticular, al menos a nivel educativo, la persistencia de núcleos de poder local y provincial que escaparon y resistieron las fuerzas centrípetas. Los resabios del período confederado y la tradición local construida en esos años actuaron presumiblemente como un tamiz que neutralizó la política del CNE, sobre todo en las provincias agrupadas en el tercer modelo descrito, donde al menos durante el período histórico indagado (1882-1894) pasaron inadvertidas las reformas escolares que impulsó el CNE.

Ahora bien, este grupo de provincias con cierta tradición educativa regional y local, que resistieron el impacto de las políticas del CNE, eran territorios con tradición en la construcción política local; sin embargo, dada la modalidad personalista y caudillista de poder que era constitutiva de estos espacios - sobre todo en el caso de los comandantes de campaña - , es factible suponer que la participación local no asumió la dinámica de la participación vecinal democrática y sujeta a una racionalidad legal que había previsto Sarmiento, sino la lógica de la lealtad personal hacia los jefes locales y municipales. Es factible suponer que la dinámica educativa local, en los casos que se institucionalizó, no se organizó bajo la concepción político-educativa que Sarmiento imaginaba, donde el gobierno se asentaba en la impersonalidad de la ley, sino con la lógica de la autoridad personal del caudillo y/o comandante militar.

La evidencia hallada apoya las hipótesis presentadas sobre la escasa capacidad regulatoria de los poderes estatales durante el período histórico indagado, y la medida en que el espíritu localista - municipal y provincial - se constituyó durante todo el siglo XIX como un fuerte escollo para los intentos centralizadores del poder.³⁷⁷ Los estados provinciales

³⁷⁷ Chiaramonte, pág. 164.

evidenciaron importantes obstáculos para constituir estructuras estables de poder debido a la debilidad de sus instituciones. Esta endeble capacidad era el resultado de la escasez de recursos humanos y económicos, y de la dificultad para construir formas simbólicas impersonales de respeto a las instituciones que reemplazaran efectivamente a los sistemas de lealtades personales (caudillistas) vigentes.³⁷⁸

³⁷⁸ Bragoni, Miguez, Op. Cit, pág 14

Bibliografía y documentos consultados

- ALLUB, L “Estado y sociedad civil: patrón de emergencia y desarrollo del Estado Argentino” en ANSALDI, W. y MORENO, J. L. (1996): Estado y sociedad en el pensamiento nacional. Antología conceptual para el análisis comparado, Cántaro Ediciones, Buenos Aires.
- ANSALDI, W. y MORENO, J. L.: “Soñar con Rousseau y despertar con Hobbes: una introducción al estudio de la formación del Estado nacional argentino” en ANSALDI, W. y MORENO, J. L (1996): Estado y sociedad en el pensamiento nacional. Antología conceptual para el análisis comparado, Cántaro Ediciones, Buenos Aires.
- ARTIEDA, L “El magisterio en los territorios nacionales. El caso de Misiones” en PUIGGRÓS, A. (1993): La Educación en las Provincias y Territorios Nacionales (1885-1945), Historia de la Educación en la Argentina, Tomo IV, Galerna, Buenos Aires.
- ASCOLANI, A. (comp.) (1999) La Educación en Argentina. Estudios de Historia, Ediciones del Arca, Rosario
- ASCOLANI, A. “Actores, instituciones e ideas en la historiografía de la educación Argentina”, Educação, Porto Alegre, v. 35, n. 1, p. 42-53, jan./abr. 2012.
- AUZA, N., (1975): Católicos y liberales en la generación del ochenta, Ed. Culturales Argentinas, Buenos Aires.
- BAMBIRRA, V. (1990) “El Estado en Brasil: del dominio oligárquico a la ‘apertura controlada’”, en GONZÁLEZ CASANOVA (coord.) (1998) El Estado en América Latina. Teoría y práctica. México: Siglo XXI – Universidad de las Naciones Unidas, 2ª. Edición.
- BENDIX, R., (1974) Estado Nacional y Ciudadanía, Ed. Amorrortu, Buenos Aires.
- BERTONI, A. (2001) Patriotas, cosmopolitas y nacionalistas: la escuela y la formación de la nacionalidad (1884-1890), Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- BJERG, M (2001) “La autonomía municipal y la centralización estatal. El discurso de ‘El Eco de Tandil’ en la década de 1880”, Revista Entrepasados, N° 20-21 Páginas 75-100.
- BOBBIO, N.(2001): Estado, gobierno, y sociedad. Por una teoría general de la política, Fondo de Cultura Económica, Argentina.
- BOLÍVAR, S. (1985) “Carta de Jamaica” en Doctrina del Libertador, Biblioteca Ayacucho, Caracas.

- BOTANA, N. (1979) El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- BOTANA, N. (1996) Los nombres del Poder. Domingo Faustino Sarmiento, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- BRAGONI, B. y MIGUEZ, E. “De la periferia al centro: la formación de un sistema político nacional” en BRAGONI, B. y MIGUEZ, E. (2010) (coord.): Un nuevo orden político. Provincias y Estado Nacional (1852-1880), Editorial Biblos, Buenos Aires.
- BRAGONI, B. y MIGUEZ, E. (2010): Un nuevo orden político. Provincias y Estado Nacional (1852-1880), Editorial Biblos, Buenos Aires.
- BRAVO, H.: “El Congreso Pedagógico de 1882” en Bravo (comp.) (1985) A cien años de la Ley 1420, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- BRAVO, H.: “Génesis y significación de la Ley 1420”, en Bravo (comp.) (1985) A cien años de la Ley 1420, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- CARLI, S. “Modernidad, diversidad cultural y democracia en la historia educativa entrerriana (1883-1930)” en PUIGGRÓS, A. (1993): La Educación en las Provincias y Territorios Nacionales (1885-1945), Historia de la Educación en la Argentina, Tomo IV, Galerna, Buenos Aires.
- CARMAGNANI, M., (2002) Estado y sociedad en América Latina (1850-1930). Presidencialismo y democracia en América Latina, Paidós, Buenos Aires.
- CAVAROZZI, M., (1996) El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina, Homo Sapiens Ediciones, Rosario.
- CHIARAMONTE, J. C. “La cuestión regional en el proceso de gestación del Estado nacional argentino. Algunos problemas de interpretación” en ANSALDI, W. y MORENO, J. L. (1996): Estado y sociedad en el pensamiento nacional. Antología conceptual para el análisis comparado, Cántaro Ediciones, Buenos Aires.
- CHIARAMONTE, J. C. (2004) Nación y Estado en Iberoamérica. El lenguaje político en tiempos de las independencias, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- CUCUZZA, H. R. (comp.) (1996) Historia de la Educación en debate, Miño y Dávila Editores, IICE, Buenos Aires.
- CUEVA, A. “El desarrollo oligárquico dependiente del capitalismo”, en CUEVA, A.(1999) El desarrollo del capitalismo en América Latina, Siglo XXI Editores, (17ª edición), México.

- DE LUCA, A. (1991): “Consejos Escolares de Distrito: subordinación o participación popular”, en PUIGGRÓS, A. (1993): *La Educación en las Provincias y Territorios Nacionales (1885-1945)*, Historia de la Educación en la Argentina, Tomo IV, Galerna, Buenos Aires
- DEL VALLE, A., SUAYTER, M. y FERREIRA, M. “Historia de la educación pública en Tucumán, 1880-1945” en BONANO, L. (coord.)(2001) *Estudios de historia social de Tucumán. Educación y política en los siglos XIX y XX*, Instituto de Investigaciones Históricas, UNT, Tucumán.
- DIKER, G. (2006) *El maestro como autor en la prensa pedagógica argentina (1853-1930)*, Tesis doctoral, Inédita.
- DUSSEL, I. (1983). “Pedagogía y burocracia. Notas sobre la Historia de los Inspectores”, *Revista Argentina de Educación*, Nº 23, AGCE, Buenos Aires.
- DUSSEL, I. “Escuela e Historia en América Latina. Preguntas desde la historia del currículum”, en CUCUZZA, H. R. (comp.) (1996) *Historia de la Educación en debate*, Miño y Dávila Editores, IICE, Buenos Aires.
- FALETTI, T. “Federalismo y descentralización en Argentina. Antecedentes históricos y nuevo escenario institucional de las relaciones intergubernamentales” en CLEMENTE, A y SMULOVITZ, C. (comp.) (2004) *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, IIED, Buenos Aires.
- FERRERO, F (2007) *Un estudio sobre la Revista de Educación: gobierno y estructura de la educación común bonaerense (1881-1910)*, Tesis de maestría inédita, Universidad de San Andrés.
- FRADKIN, R. “Notas para una historia larga: comandantes militares y gobierno local en tiempos de guerra” en BRAGONI, B. y MIGUEZ, E. (2010): *Un nuevo orden político. Provincias y Estado Nacional (1852-1880)*, Editorial Biblos, Buenos Aires.
- GALLO, E. y CORTES CONDE, R. (1986) *La República conservadora*, Hyspamérica, Buenos Aires.
- GIOVINE, R. (2001) *Culturas políticas, ciudadanías y gobierno educativo en el ámbito de la provincia de Buenos Aires. Un relato histórico para interpretar el presente*, Tesis de Maestría, Mimeo.
- GELMAN, J. “Una mirada descentrada. De los estados provinciales a la nación: algunas reflexiones desde la primera mitad del siglo XIX” en BRAGONI, B y MIGUEZ, E. (2010)

- (coordinadores): Un nuevo orden político. Provincias y Estado Nacional (1852-1880), Editorial Biblos, Buenos Aires.
- GVIRTZ, S. (2005) Equidad y niveles intermedios de gobierno en los sistemas educativos. Un estudio de casos en la Argentina, Chile, Colombia y Perú, Aique, Buenos Aires.
 - GVIRTZ, S. y BRASLAVSKY, C. (2001) “Nuevos desafíos y dispositivos en la política educacional latinoamericana de fin de siglo” en: Educación Comparada. Política Educativa en Iberoamérica. Organización de los Estados Iberoamericanos (OEI), Madrid.
 - HALPERIN DONGHI, T. (2005) Historia Contemporánea de América Latina, Editorial Alianza, Buenos Aires.
 - IPPOLITO-O DONNEL, G., “Sociedad civil, organización de la sociedad civil y democratización en la argentina” en SORJ, B (comp.) (2010) Usos, abusos y desafíos de la sociedad civil en América Latina, Siglo XXI, Buenos Aires.
 - JOSEPH, G. Y NUGENT, D. “Cultura popular y formación del estado en el México revolucionario” en JOSEPH, G. Y NUGENT, D (comp.)(2002) Aspectos cotidianos de la formación del Estado. La revolución y la negociación del mando en el México moderno, Ediciones Era, México.
 - LEGARRALDE, M. (2007). La formación de la burocracia educativa en la Argentina: los inspectores nacionales y el proceso de escolarización, 1871-1910. Tesis de Maestría. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires.
 - LIONETTI, L. (2007) La misión política de la escuela pública. Formar a los ciudadanos de la república (1870–1916), Miño y Dávila, Buenos Aires.
 - MARENGO, R. “Estructuración y consolidación del poder normalizador: el Consejo Nacional de Educación”, en PUIGGRÓS, A. (dir.) (1991) Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino, Galerna, Buenos Aires.
 - MARIÁTEGUI, J. C. (1990) “La unidad de la América Indo-española” en Temas de Nuestra América, Biblioteca Amauta, Lima.
 - MARIÁTEGUI, J. C. (1995) Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana, Biblioteca Amauta, Lima.
 - MINVIELLE, L. (2010) El gobierno local de la educación y la participación ciudadana. Buenos Aires (1875-1905), Universidad de San Andrés. Tesis Doctoral. Mimeo.

- MULLER, D., RINGER, F., y SIMON, B. (1992) El desarrollo del sistema educativo moderno: cambio estructural y reproducción social 1870-1920, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- NARODOWSKI, M. “El lado oscuro de la luna. El temprano siglo XIX y la historiografía educacional argentina” en CUCUZZA, H. R. (comp.) (1996) Historia de la Educación en debate, Miño y Dávila Editores, IICE, Buenos Aires.
- NEWLAND, C. (1992) Buenos Aires no es pampa: la educación elemental porteña 1820-1860. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.
- ORIA, A. (2004): “Desafíos a la ‘Educación Popular’. Sarmiento en el Departamento de Escuelas, 1856-1862.”, Universidad de San Andrés, Tesis de Maestría.
- OSZLAK, O. (1997). La conformación del Estado Argentino. Ed. de Belgrano. Buenos Aires.
- PERAZZO, S., KUC, N., y de JOVE, T. (1979): Historia de la Educación y política educacional argentina, Humanitas, Buenos Aires.
- PINEAU, P. (1997) La escolarización de la provincia de Buenos Aires (1875-1930). Una versión posible, Colección Educación y Sociedad- FLACSO, Buenos Aires.
- PINEAU, P. “¿Por qué triunfó la escuela? o la modernidad dijo: “Esto es educación”, y la escuela respondió: “Yo me ocupo”” en Pineau, M., Dussel, I, y Caruso, M.(2001):La escuela como máquina de educar. Tres escritos sobre un proyecto de la modernidad, Paidós, Buenos Aires.
- PINKASZ, D. “Escuelas y desiertos: hacia una historia de la educación primaria de la Provincia de Buenos Aires” en PUIGGRÓS, A. (1993): La Educación en las Provincias y Territorios Nacionales (1885-1945), Historia de la Educación en la Argentina, Tomo IV, Galerna, Buenos Aires.
- PORTANTIERO, J. C. “La sociedad civil en América Latina. Entre la autonomía y la centralización”, en Escenarios Alternativos, N° 6, octubre 1999.
- PORTELLI, H. (1973): Gramsci y el bloque histórico. Siglo XXI, Buenos Aires.
- PUELLEZ BENITEZ, M., (1993) “Estado y educación en las sociedades modernas” en website de la Revista Iberoamericana de educación, N° 1, www.campus-oei.org
- PUIGGRÓS, A.(1990) Sujetos, Disciplina y Currículum en los orígenes del sistema educativo argentino (1885-1916), Historia de la Educación en la Argentina, Tomo I, Galerna, Buenos Aires.

- QUIJANO, A. “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”, en LANDER, E. (2000) La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas. UNESCO-CLACSO, (3ª. edición), pp. 201-246. Buenos Aires.
- RAMIREZ, F. Y BOLI, J. “La construcción política de la escolarización de masas: sus orígenes europeos e institucionalización mundial” en FERNANDEZ ENGUITA, M. (comp.) (1999) Sociología de la Educación, Editorial Ariel, Barcelona.
- RAMOS, J. (1910) Historia de la Instrucción primaria en la República Argentina, Consejo Nacional de Educación. Buenos Aires.
- SÁNCHEZ ROMÁN, J. A. “Integración territorial y especialización económica: Tucumán y el Estado Nacional (1850-1880)” en BRAGONI, B. y MIGUEZ, E. (2010) (coord.): Un nuevo orden político. Provincias y Estado Nacional (1852-1880), Editorial Biblos, Buenos Aires.
- SURIANO, J. “Las prácticas educativas del anarquismo” en SURIANO, J.(2001). Anarquistas. Cultura y política libertaria en Buenos Aires 1890-1910. Ediciones Manantial, Argentina.
- TEDESCO, J. C. (1986) Educación y Sociedad en la Argentina (1880-1900). Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- TEOBALDO, M. Y GARCIA, B. “Estado y sociedad civil en la conformación y desarrollo del sistema educativo en el territorio nacional de Rio Negro (1884-1945)” en PUIGGRÓS, A. (1993): La Educación en las Provincias y Territorios Nacionales (1885-1945), Historia de la Educación en la Argentina, Tomo IV, Galerna, Buenos Aires.
- URBANO DIAZ, N. (1934) La instrucción primaria bajo el régimen de la Ley 1420, CNE. Buenos Aires.
- VAN GELDEREN, A. y MAYOCHI, E. (1969): Fundamentos constitucionales del sistema educativo argentino, Biblioteca de Ciencias de la Educación, Estrada, Buenos Aires.
- VIDAL, L.: “Las `escuelas de ingenios´ en el proceso de construcción del nivel primario en Tucumán a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX.” XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, Tucumán, Septiembre de 2007.
- YEPES, D. (2003): La Mano Avara y el Cristo Caído. Orígenes de la Instrucción Pública en Jujuy a fines del Siglo XIX, Alción Editora, Córdoba.
- ZANOTTI, L. J. “En el cincuentenario de la Ley 1420” en Revista del Instituto de Investigaciones Educativas, Año 10, Nro. 46, julio de 1984.

Documentos

- “Informe sobre el estado de la Educación Común en la Capital y la aplicación en las provincias de la ley nacional de subvenciones”, Consejo Nacional de Educación, Año 1881.
- “Informe sobre el estado de la Educación Común en la Capital y la aplicación en las provincias de la ley nacional de subvenciones”, Consejo Nacional de Educación, 1881.
- “Educación común en la Capital, Provincias, Colonias y Territorios Nacionales: informe presentado al Ministerio de Instrucción Pública”, Consejo Nacional de Educación, Años 1882 a 1894.
- Digesto Escolar, Consejo Nacional de Educación, 1929
- Cartas y notas de inspección. Expedientes del Consejo Nacional de Educación, Archivo General de la Nación, Archivo intermedio, años 1883 a 1886.