



FLACSO
ARGENTINA

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
-SEDE ACADEMICA ARGENTINA-**

**MAESTRIA EN CIENCIAS SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN
EDUCACIÓN**

TITULO DE LA TESIS:
LA FORMACIÓN DE LA BUROCRACIA EDUCATIVA EN LA ARGENTINA
Los inspectores nacionales y el proceso de escolarización (1871 – 1910)

AUTOR:
Prof. Martín Roberto Legarralde

DIRECTOR:
Mg. Claudio Suasnábar

AGOSTO 2007

RESUMEN

Esta tesis aborda la conformación de los cuerpos burocráticos de nivel nacional en el sector educación. Particularmente, define como objeto la producción de los inspectores nacionales de educación en provincias y territorios nacionales entre 1871 y 1910.

En el primer capítulo, se define el objeto de estudio de la tesis. Se aborda una serie de implicancias y “compromisos” conceptuales que acarrea la definición de la burocracia educativa, y se operacionaliza una definición en relación con el recorte particular de la tesis. En este capítulo, además, se indican referencias conceptuales relativas al proceso de escolarización y a la noción foucaultiana de gubernamentalidad, como marco teórico.

En el segundo capítulo se identifican tres tensiones formales que conforman la “arena doctrinaria” en la que se despliega la formación de la burocracia educativa en la Argentina. Estas tres tensiones son: el federalismo, el gobierno societal vs. el gobierno estatal del sistema, y la especialización funcional vs. la distribución territorial.

En los capítulos tercero y cuarto se caracteriza el contenido que fue adquiriendo la acción de la burocracia educativa entre 1881 y 1910, fundamentalmente a través de los informes de los inspectores nacionales en provincias, publicados en **El Monitor de la educación común**. Se muestra cómo los énfasis construidos por la mirada de los inspectores en relación con determinados objetos y temas fueron un modo importante de definir la arena de intervención del Estado en el proceso de escolarización.

El capítulo tercero se refiere particularmente al tema del gobierno educativo. En el capítulo cuatro se muestran las intervenciones de los inspectores relativas a las escuelas, los maestros y la enseñanza.

El quinto y último capítulo presenta una esquematización y una serie de conclusiones e interrogaciones acerca de la naturaleza particular de este actor estatal, a partir de una lectura de su conformación inicial.

ABSTRACT

ÍNDICE

ÍNDICE	1
AGRADECIMIENTOS	5
PRÓLOGO.....	7
CAPÍTULO 1. LA BUROCRACIA EDUCATIVA COMO OBJETO DE ESTUDIO	11
<i>La burocracia educativa como objeto de estudio.</i>	18
<i>Interrogantes que orientan la tesis.</i>	22
<i>Hipótesis.</i>	23
<i>Marco conceptual.</i>	23
La construcción de la estatalidad y la formación del sistema educativo..	24
La gubernamentalidad, los dispositivos de seguridad y la población. ..	30
Esquema de la conceptualización.	42
<i>Bibliografía del Capítulo 1</i>	44
CAPÍTULO 2. LAS COORDENADAS DE FORMACIÓN DE LA BUROCRACIA EDUCATIVA	46
<i>El marco doctrinal, legal e institucional del sistema educativo argentino: definiciones sobre el gobierno de la educación</i>	47
La cuestión federal	47
Sociedad y Estado en el gobierno de la educación: el modelo de Sarmiento	61
Estructura jerárquica y diferenciación jurisdiccional.	76
<i>Bibliografía del Capítulo 2</i>	83
CAPÍTULO 3. LOS TEMAS DE LA INTERVENCIÓN BUROCRÁTICA I: EL GOBIERNO DE LA EDUCACIÓN	85
<i>Descripción de las fuentes analizadas</i>	86
<i>Las tareas de la función de inspección</i>	91
<i>El tema del gobierno en los informes de los inspectores</i>	96
El gobierno del sistema educativo.....	96
El gobierno como organismos e instituciones.....	108
El gobierno como maximización de los efectos de los recursos disponibles	114
La noción del “buen gobierno”	118
<i>El gobierno y el proceso de escolarización</i>	120
<i>Bibliografía del Capítulo 3</i>	123
<i>Fuentes consultadas</i>	124
CAPÍTULO 4. LOS TEMAS DE LA INTERVENCIÓN BUROCRÁTICA II: ESCUELAS, MAESTROS Y ENSEÑANZA ...	125
<i>La cantidad y la calidad del proceso de escolarización</i>	125
<i>El recurso de la cuantificación en las intervenciones burocráticas.</i>	127
La población como objeto cuantificable	128
Distribución de la población en el territorio	131
Estadística, escolarización y población.....	133
<i>Escuelas</i>	136
El consenso escolarizador	137
Precariedad constitutiva: los edificios.....	142
<i>Los maestros y la enseñanza.</i>	146
Salarios.....	148
La formación de los maestros: conferencias pedagógicas, publicaciones y normalismo.....	154
Método	158

Regulaciones sobre la docencia	160
La materialidad del proceso de escolarización.....	164
<i>Bibliografía del Capítulo 4</i>	168
<i>Fuentes consultadas</i>	169
CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES: DE LA PRÁCTICA DE LOS INSPECTORES A LA FORMACIÓN DEL ESTADO NACIONAL.	170
<i>Consideraciones sobre la hipótesis</i>	180
ANEXO 1. Ley Nacional de subvenciones para el desenvolvimiento de la Educación Común en la República Argentina (1871).....	187
ANEXO 2. Decretos Reglamentarios de la Ley de Subvenciones.....	190
ANEXO 3. Decretos que organizan la Inspección Nacional.....	197

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis debe mucho a mucha gente. Amigos, colegas, afectos de diverso orden han contribuido con el impulso de seguir adelante con un trabajo que requirió más esfuerzo que lo que sus resultados indican. Advierto desde ya que las limitaciones que presenta este trabajo son únicamente responsabilidad mía.

Debo mencionar en primer lugar a mi director y amigo, Claudio Suasnábar. Sin sus aportes, críticas e ideas esta tesis no hubiera sido posible. Un capítulo aparte merece la relación de afecto que me facilitó las múltiples reconsideraciones de mis avances y retrocesos en esta producción. Sin esa amistad, muchas dificultades me hubieran resultado insalvables.

En el mismo sentido, debo agradecer a Myriam Southwell, Marcelo Scotti y Germán Soprano. Amigos y colegas que me han ayudado a pensar, y que permanentemente me han invitado a valorar los frutos de mi trabajo. Quizás no sea este el mejor lugar, pero debo indicar que si esta tesis vale algo, se debe a su aporte inagotable de ideas, discusiones y, claro está, a su afecto.

Otros amigos y colegas han sido un aporte indispensable a mi formación. Mis maestros y amigos, María del Carmen Cosentino, Silvia Finocchio y Daniel Pinkasz, y mis compañeros de la maestría, Valeria, Axel, Ana, Mariela, Antonio y Gabriela, con quienes he tenido la oportunidad de intercambiar experiencias, problemas y discusiones. La elaboración de una tesis en el campo de las ciencias sociales puede ser un trabajo solitario, sobre todo si se tiene en cuenta la escasa tradición de la producción en equipos de investigación. Sin embargo, en los espacios institucionales de la UNLP y de la FLACSO me ha sido posible encontrar múltiples aportes y ámbitos de intercambio, por los cuales estoy muy agradecido.

Finalmente, quisiera agradecer a quienes son el motor de la mayoría de mis logros, académicos y de todo tipo. Mis hijos, Fermín y Abril, han sido para mí una fuente permanente de ganas, de iniciativa, de búsqueda de superación. Algo de la sorpresa, del descubrimiento, de la inquietud por preguntar que contiene este trabajo, lo aprendí con ellos. También este

trabajo ha sido escrito al influjo del orgullo que me produce haberme ganado, para ellos, el título de ser “*el mejor papá del mundo*”.

PRÓLOGO

“El hombre sin atributos anunciaba esta erosión e irrisión de lo singular o de lo extraordinario: “Tal vez sea precisamente el pequeño burgués quien apresura la aurora del nuevo heroísmo, enorme y colectivo, al estilo de las hormigas”. A decir verdad, la llegada de esta sociedad de hormigas ha comenzado con las masas, las primeras sometidas a la cuadrícula de las racionalidades niveladoras. El flujo ha crecido. Ha alcanzado en seguida a los profesionales dueños del aparato, profesionales y técnicos absorbidos por el sistema que administran; ha invadido incluso las profesiones liberales que se creían a salvo de él, y también a las bellas almas literarias y artísticas.

En esta agua, gobierna y dispersa las obras, antes insulares, transformadas ahora en gotas de agua en el mar, o en metáforas de diseminación lingüística que ya no tiene autor sino que se convierte en el discurso o la cita indefinida del otro.”

Michel de Certeau. **La invención de lo cotidiano.**

Esta tesis parte del rescate de la voz de un actor oscuro. Se trata de evitar la mirada encandilada por la luz de lo singular, de lo notable. El período en el cual se conformó el estado nacional y el sistema educativo argentino está jalonado por gran cantidad de acontecimientos, personajes y procesos cuya relevancia es innegable. Sin embargo, su revisión, estudio y análisis no termina de explicar fenómenos como la estabilización de los aparatos institucionales, la persistencia de mecanismos de funcionamiento de las instituciones, y la regularización del comportamiento de los actores estatales.

Se trata además, de dirigir la indagación hacia un actor que actúa como mediador en múltiples sentidos.

En primer lugar, un actor que media un proceso histórico: la transición desde una sociedad dispersa hacia una sociedad de masas, en la que la conformación de un aparato institucional como el sistema educativo desempeña un papel significativo. Si bien el proceso de escolarización no es el único fenómeno que impulsa la constitución de una sociedad de masas, es sin dudas uno de los más importantes. La dispersión de la población en el territorio, anatematizada ya por Sarmiento, fue objeto de tratamiento en el

proceso de escolarización, dando por resultado un combate por la producción de comunidades concentradas, como materialización de la sociedad civil.

En segundo lugar, se trata de un actor que media en la división del trabajo pedagógico: la separación entre quienes conciben las direcciones que ha de adoptar el proceso de escolarización y su realización en las escuelas y las aulas.

Sin dudas, la voz de Sarmiento, o más tarde la de Ramos Mejía, por mencionar algunos, son hitos ineludibles en la comprensión del proceso de conformación del sistema educativo argentino. Sin embargo, Este trabajo se dirige a identificar la fuerte incidencia de un actor mucho menos notable, que con su trabajo paciente, de construcción silenciosa, incidió de manera determinante en la configuración del sistema educativo argentino.

Esta tesis dirige la mirada hacia la burocracia educativa, y en particular hacia los inspectores. Allí, la conformación de una voz con capacidad para configurar el sistema hacia abajo, y el discurso pedagógico hacia arriba, ha sido escasamente estudiada.

La tendencia a entender el proceso de conformación y consolidación del sistema educativo como producto de los discursos pedagógicos emanados de la cúpula de gobierno del sistema (por ejemplo, desde el Consejo Nacional de Educación, o de la voz de los grandes pedagogos de fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX) ha llevado a una comprensión unilateral de este proceso.

Por otra parte, existen múltiples estudios que rescatan las prescripciones que actuaron directamente sobre las escuelas, y aún sobre los registros fragmentarios que pueden ser rescatados sobre la vida cotidiana de las instituciones. Esta mirada dirigida a la base del sistema tampoco logra completar una explicación acerca de la particularidad del proceso de formación del sistema educativo argentino.

Quizás, el rescate de la voz de los agentes mediadores, insistiendo en el carácter condicionante, y en ocasiones determinante, de esa mediación, logre echar luz sobre ciertas configuraciones que estructuraron el sistema en

el largo plazo. Si bien no es este el propósito central de esta tesis, es posible indicar que la acción de los inspectores, y la construcción de una mirada burocrática sobre las escuelas, los maestros y la enseñanza, no fue solo una expresión del poder de las decisiones centrales, ni puede reducirse a la manifestación de un proceso de normalización y homogeneización del sistema educativo. En cambio, estos actores intermedios, cuya voz ha sido escasamente recuperada, desarrollaron posiciones originales, e intervinieron de manera decidida en la forma que adquirieron las decisiones de política educativa.

Me interesa particularmente ensayar un tipo de explicación que se apoye en el análisis de las intervenciones concretas entre los actores. En gran parte de los estudios y análisis acerca de las instituciones estatales, se da por supuesta una fuente de autoridad, de legitimidad, un punto en el que el poder político se encuentra “siempre-ya” concentrado. A diferencia de estos trabajos, me interesa mostrar procesos de construcción de la estatalidad, ocurridos en la práctica situada de un conjunto de actores, sostenidos en la trama de sus relaciones e interacciones.

En el primer capítulo, me propongo definir el objeto de estudio de mi tesis. Abordo una serie de implicancias y “compromisos” conceptuales que acarrea la definición de la burocracia educativa, y busco operacionalizar una definición en relación con el recorte particular de esta tesis. En este capítulo, además, me propongo indicar referencias conceptuales a las que me remito a lo largo de la tesis, relativas al proceso de escolarización y a la noción foucaultiana de gubernamentalidad.

En el segundo capítulo me propongo identificar tres tensiones formales que terminan de conformar la “arena doctrinaria” en la que se despliega la conformación de la burocracia educativa en la Argentina. Estas tres tensiones son: el federalismo, el gobierno societal vs. el gobierno estatal del sistema, y la especialización funcional vs. la distribución territorial.

En los capítulos tercero y cuarto me propongo caracterizar el contenido que fue adquiriendo la acción de la burocracia educativa entre

1881 y 1910, fundamentalmente a través de los informes de los inspectores nacionales en provincias, publicados en **El Monitor de la educación común**. Me interesa mostrar cómo los énfasis contruidos por la mirada de los inspectores en relación con determinados objetos y temas fueron un modo importante de definir la arena de intervención del Estado en el proceso de escolarización.

El capítulo tercero se refiere particularmente al tema del gobierno educativo. Allí recorro una dispersión de temas que van desde el gobierno del sistema hasta el gobierno de las escuelas. En el capítulo cuarto muestro las intervenciones de los inspectores relativas a las escuelas, los maestros y la enseñanza.

El quinto y último capítulo presenta una esquematización y una serie de conclusiones e interrogaciones acerca de la naturaleza particular de este actor estatal, a partir de una lectura de su conformación inicial.

CAPÍTULO 1. LA BUROCRACIA EDUCATIVA COMO OBJETO DE ESTUDIO

“En el poder particular de Gobierno, por una parte, se hace notar la división de los negocios del Estado en sus ramas, de otro modo determinados: el Poder Legislativo; el que administra la justicia, o Poder Judicial; el poder administrativo o de policía, etc.; por consiguiente, la repartición de éstos a empleados especiales, los cuales en su obra, son regidos por las leyes; y además, y por esto, poseen la independencia de su actividad, y a la vez están bajo más alta vigilancia; por otra parte, tiene lugar la participación de varias personas en los asuntos del Estado, que a la vez constituyen la clase general, en cuanto hacen misión esencial de su vida particular el cargo de los fines universales. Para poder individualmente participar de esto, la otra condición que se exige es la preparación y la capacidad.”

*HEGEL, Guillermo Federico. **Enciclopedia de las Ciencias Filosóficas.**¹*

En las últimas décadas, la producción del campo de la historia de la educación en la Argentina ha tendido a abordar objetos cada vez más variados y complejos. Excedió los límites tradicionales del objeto, circunscriptos al sistema educativo, al marco normativo y las instituciones educativas. Los historiadores de la educación han avanzado en el estudio de prácticas pedagógicas no formales, dispositivos pedagógicos dentro y fuera del sistema educativo, el currículum desde distintas conceptualizaciones, el microcosmos institucional en diversos períodos, las prácticas educativas previas al proceso de formación del Estado nacional y muchos otros aspectos².

A pesar de esta ampliación en el ámbito de objetos abarcados por la historia de la educación, el problema de la conformación de un cuerpo de

¹ HEGEL, Guillermo Federico (1971) **Enciclopedia de las Ciencias Filosóficas**. Editorial Porrúa, SA. México (Primera edición en alemán: 1877, primera edición en español: 1916 – 1918). (Página 275)

² Para un panorama sobre esta ampliación del campo de los objetos abordados por la historia de la educación, puede verse: ASCOLANI, Adrián (1991) *“Historia de la historiografía educacional en la Argentina. Autores y problemáticas (1910-1990)”*. En: ASCOLANI, Adrián (comp), **La Educación en Argentina. Estudios de Historia**, del Arca, Rosario, Argentina, y CUCUZZA, Héctor Rubén (comp) (1996) **Historia de la Educación en debate**. Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación. Universidad de Buenos Aires. Miño y Dávila Editores.

agentes del Estado y su progresiva especialización³ en la administración, gestión, conducción y control del sistema educativo ha sido escasamente abordado. Se trata, por lo general de aproximaciones parciales, marginales en relación con problemas y objetos más amplios. Aún así, el período fundacional del sistema educativo argentino ha merecido un tratamiento exhaustivo por parte de historiadores y pedagogos a lo largo del siglo XX. En esta línea, durante las décadas de 1900 y 1910, se produjo una serie de estudios con la intención de desarrollar la historia de las instituciones recientemente constituidas. Entre ellos, se destacaron los trabajos efectuados sobre la escolarización en el período previo a la sanción de la Ley 1420⁴.

Más recientemente, la formación del sistema educativo cobró nuevo interés, en lo que Adrián Ascolani denominó la etapa “de revisión crítica sobre problemáticas vinculadas al Estado y la Sociedad”, iniciada con la obra de Juan Carlos Tedesco, **Educación y Sociedad en la Argentina 1880 – 1900**⁵. Esta obra marcó un punto de refundación del campo de la historia de la educación porque fue la primera en evaluar de modo crítico el proceso de escolarización en la Argentina, considerando que no se trató de un proceso neutral, beneficioso para todos los sectores sociales, sino que respondió a los intereses particulares de grupos de poder. Esta perspectiva, novedosa para lo que hasta allí constituía la producción en el campo de la historia de la educación, inauguró toda una saga de trabajos, en parte escritos por el propio Tedesco, Cecilia Braslavsky y Rubén Cuccuzza, entre otros. Estos trabajos reevaluaron críticamente los distintos períodos de la

³ La idea de una especialización progresiva no alcanza a condensar la complejidad del proceso. Si es posible señalar una especialización en las artes de la administración, debería agregarse que no se trató de un proceso lineal, no fue gradual, sino múltiple, conflictivo y jalonado por yuxtaposiciones y conflictos. A lo largo de esta tesis se pondrá en evidencia la complejidad de estos procesos.

⁴ “Esta línea de producción tuvo su punto culminante en 1910, al publicarse una compilación de ensayos referidos al sistema educativo, junto a los resultados del Censo General de Educación de 1909. Ocurría esto precisamente en el año conmemorativo del Centenario de la Revolución de Mayo, lo cual advierte sobre los motivos de la presencia en estas monografías de ciertas manifestaciones nacionalistas – aún moderadas – en combinación con el pensamiento evolucionista ya arraigado, aplicado en la representación del desarrollo institucional, pero también al análisis social. El año 1910 es también el momento de inicio de una tendencia historiográfica más sólida, a partir de la voluminosa obra sobre la historia de la educación en las provincias elaborada por Juan P. Ramos.” ASCOLANI, Adrián (1999) **op. cit.** (página 3).

⁵ TEDESCO, Juan Carlos (1982) **Educación y sociedad en la Argentina, 1880 – 1900**, Capítulo, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

historia del sistema educativo argentino.

Tedesco articuló su libro, alrededor de la hipótesis de que el sistema educativo argentino se constituyó como respuesta a necesidades políticas de las élites, en discusión con la idea de que la educación en la Argentina se habría conformado en torno a las necesidades del sistema productivo. Argumentó en dos sentidos fundamentales: no hubo, por parte de la estructura económica, una demanda de fuerza de trabajo con un nivel de calificación que requiriese una acción específica de formación por parte del sistema educativo; y por otro lado, las élites hicieron un uso intensivo del dispositivo escolar y del sistema educativo tanto como medio de estabilización política (papel fundamental de la educación primaria), cuanto como medio de formación de las propias élites (función de la educación secundaria y universitaria). Tedesco describió el proceso de formación del sistema educativo argentino tomando en cuenta estas coordenadas. No explicaba en aquél trabajo, la formación del cuerpo de administradores del sistema educativo, y en las escasas referencias a la formación de una burocracia estatal, insistía en su carácter “político”, tanto por las condiciones que podía revestir el propio cargo, como por su ubicación en relaciones clientelares o prebendarias⁶.

El origen de esta burocracia residía en los sectores medios formados en el circuito de los colegios nacionales. Estos jóvenes, cuya formación los ponía en el camino de la carrera universitaria y más tarde, a las puertas de la política (cuyo acceso tenían vedado por no pertenecer al patriciado, al círculo de las élites provinciales), fueron los que, según Tedesco, constituyeron la base social de la impugnación al régimen político conservador⁷. Es interesante hacer notar que, aún cuando Tedesco no lo explicitó, se desprendía de su análisis un enfrentamiento potencial al interior

⁶ Por ejemplo: “Los puestos de la administración pública eran también, por lo regular, puestos políticos, ya sea por la función misma para la cual se creaban, o por el mecanismo utilizado para conseguirlo: el ‘favor’, la gratificación por el voto, etc.” TEDESCO, Juan Carlos (1982) **op. cit.** (página 74)

⁷ “Quizás lo más importante de este proceso es que la enseñanza media – y en menor medida la superior – contribuyeron a formar un sector de clase media con preparación y aspiraciones hacia el ejercicio de funciones políticas que, en el contexto de un sistema oligárquico de poder, estaban reservadas exclusivamente a una minoría.” TEDESCO, Juan Carlos (1982) **op. cit.** (página 75)

del Estado entre la burocracia menor y las élites políticas, cuyo origen social marcaba diferencias que la biografía educativa permitiría vulnerar. En síntesis, la burocracia era el reducto de la clase media, y su origen se encontraba en la difusión de los colegios nacionales.

Más recientemente, en el marco de la colección de **Historia de la educación en la Argentina**, dirigida por Adriana Puiggrós, Alejandro De Luca presentó un capítulo sobre los Consejos Escolares de Distrito⁸, en el que abordó los procesos de centralización administrativa de la conducción de las instituciones educativas producidas durante la República conservadora. De Luca se interesó particularmente por reflejar el debate sobre la participación de la comunidad en la organización y dirección de la educación, y el debate concurrente acerca de los límites a la injerencia del Estado en el mismo terreno. Analizó estos debates en el contexto de constitución del marco legal del sistema educativo nacional y de los sistemas educativos provinciales. En particular, exploró la tensión que se produjo, en los orígenes del sistema educativo argentino, entre una retórica democratizadora como fundamento de los Consejos Escolares de Distrito y una serie de prácticas institucionales de subordinación de estos consejos al Consejo Nacional de Educación (en el caso del sistema educativo nacional) o a las instancias centrales de conducción del sistema educativo en las provincias.

El trabajo de De Luca analizó especialmente los extremos de la tensión: de una parte los Consejos Escolares de Distrito y de otra el Consejo Nacional de Educación (o sus equivalentes provinciales). No profundizó, en cambio, el papel que cumplieron el conjunto de actores complementarios de esa cadena, administrativos y pedagogos de distinto nivel que completaban, y a veces competían con la tarea de los Consejos Escolares de Distrito (tal el caso de los inspectores, permanentemente preocupados por la actividad de

⁸ DE LUCA, Alejandro (1991) “*Consejos Escolares de Distrito: subordinación o participación popular*”, en Puiggrós, Adriana (dir.) **Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino**, Galerna, Buenos Aires.

los Consejos)⁹.

Como parte de la misma publicación, Roberto Marengo presentó un capítulo sobre la estructuración y consolidación del poder normalizador en la acción del Consejo Nacional de Educación¹⁰. Este trabajo se organizó a partir de una periodización interna de la etapa de formación del sistema educativo en tres momentos¹¹:

- a) Etapa de estructuración (1884 – 1899) en la que tomaron entidad los distintos órganos de consulta sobre temas específicos y se pusieron en función distintas modalidades del sistema como la educación de adultos, las escuelas militares y otras.
- b) Etapa de expansión (1899 – 1908) en la que se buscó abarcar a toda la población en la cobertura del sistema de instrucción pública.
- c) Etapa de consolidación (1908 – 1916) caracterizada por la expansión del sistema administrativo y de control de las prácticas del sistema. Se produjeron adecuaciones en los reglamentos con el objeto de discriminar acciones específicas de cada organismo.

Esta periodización es particularmente productiva en términos del análisis de la conformación del aparato administrativo de conducción del sistema. En el desarrollo de su trabajo, Marengo abundó en los cambios en la planta del personal de inspectores, en la composición del Consejo y sus comisiones, en las definiciones contenidas en sus reglamentos, poniendo a prueba la identificación de una etapa de estructuración, una etapa de expansión y una etapa de consolidación del sistema. La expansión del poder normalizador se confirma (tácitamente en la mayor parte del capítulo) por la extensión de las áreas del sistema que quedaron bajo la regulación de la administración central, a la sazón, bajo la égida de la hegemonía

⁹ Véase: GIOVINE, Renata (2000) **Culturas políticas, ciudadanía y gobierno escolar: tensiones en torno a su definición. La Provincia de Buenos Aires, 1850-1880**. Universidad Nacional de Mar del Plata - FLACSO.

¹⁰ MARENGO, Roberto (1991) “*Estructuración y consolidación del poder normalizador: el Consejo Nacional de Educación*”, en Puiggrós, Adriana (dir.) **Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino**, Galerna, Buenos Aires.

¹¹ MARENGO, Roberto (1991) **op. cit.** (página 75)

normalizadora¹².

Ambos trabajos (el de De Luca y el de Marengo) componen una imagen compleja del modo en que se fue constituyendo el sistema de regulaciones e instituciones que administró el conjunto de las instituciones educativas de orden nacional y provincial en el período de formación del sistema educativo argentino. Ambos insistieron, además, en encuadrar la constitución de este sistema en un proceso de construcción de hegemonía, en un caso referida al nivel central, y en el otro, además, referida a la corriente de los “normalizadores”.

Para el caso de la provincia de Buenos Aires es particularmente sugerente el artículo de Inés Dussel “*Pedagogía y burocracia. Notas sobre la historia de los inspectores*”¹³. Como antecedente inmediato de la conformación del sistema educativo nacional, en la provincia de Buenos Aires se produjo un proceso de “sistematización”¹⁴ por el que se creó una serie de instancias de administración y control de las escuelas y se formalizó progresivamente un conjunto de tareas relativas a su inspección. En su artículo, Dussel presentó una periodización cuya primera etapa se caracterizaba por las escasas regulaciones sobre la tarea de los inspectores. Este período, que comenzó con la sanción de la Ley de Educación de la provincia de Buenos Aires en 1875, se caracterizó por una construcción del rol del inspector a partir de la propia práctica de la inspección. Los inspectores funcionaban durante este período como una suerte de agentes encargados de garantizar el papel civilizatorio de la escuela. Así como la escuela era la avanzada civilizatoria de un Estado que había asumido la

¹² En su ya clásico trabajo, **Sujetos, disciplina y currículum en los orígenes del sistema educativo**, Adriana Puiggrós presenta la tesis de la existencia de por lo menos dos corrientes dentro de los egresados normalistas en el período de formación del sistema educativo: los que denomina “normalizadores” (corriente hegemónica caracterizada por una lectura autoritaria de la pedagogía sarmientina) y los “democrático – radicalizados” (corriente que intenta constituir una alternativa y que se caracteriza por su apropiación de los elementos más democráticos del discurso sarmientino). Véase PUIGGRÓS, Adriana (1990) **Sujetos, disciplina y currículum en los orígenes del sistema educativo argentino**, Galerna, Buenos Aires (*passim*)

¹³ DUSSEL, Inés (1995) “*Pedagogía y burocracia. Notas sobre la historia de los inspectores*”, en **Revista Argentina de Educación**, N° 23, Octubre de 1995. Buenos Aires.

¹⁴ Me refiero aquí al concepto de proceso de sistematización desarrollado por Detlef Müller. Véase MÜLLER, Detlef; RINGER, Fritz y SIMON, Brian (1992) **El desarrollo del sistema educativo moderno. Cambio estructural y reproducción social 1870 – 1920**, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid. (página 37 y ss.)

empresa de estructurar una sociedad civil, los inspectores eran el cuerpo de agentes del sistema educativo encargados de desempeñar el papel civilizatorio en su interior. Sin embargo, la indefinición normativa sobre el rol del inspector, característica del período, se asociaba a un importante nivel de heterogeneidad en la oferta educativa provincial (escuelas apenas conformadas, maestros sin titulación, convivencia o concurrencia de dispositivos escolares diferentes, entre otros aspectos). Los temarios de la inspección por aquellos comienzos parecen haberse concentrado en la infraestructura edilicia, los recursos disponibles en las escuelas y la higiene de los locales. El lugar de estos primeros inspectores en la estructura del sistema educativo provincial era conflictivo¹⁵.

Una segunda etapa dio comienzo en 1884, cuando se reglamentó por primera vez la tarea de los inspectores, a través de la “Circular a los Inspectores Generales dándoles instrucciones para que practiquen las visitas a los Distritos Escolares”. Esta regulación restaba poder a los inspectores, concentrándolo en el Consejo Provincial, ya que desplazaba a ese nivel la potestad de decidir sobre el destino de los maestros, y a la vez, definía una mayor distancia entre el inspector y el maestro. Por su parte, éste último comenzaba a ser sujeto privilegiado del control de la inspección. Junto con esta regulación más ajustada de la tarea de los inspectores, se avanzó en la construcción de un saber pedagógico asociado al rol. El inspector debía ser también “maestro de maestros”; su misión era no sólo controlar, sino funcionar como un modelo de las buenas prácticas de enseñanza. Sobre esta base, los inspectores se constituyeron en productores de un saber pedagógico sobre las prácticas de enseñar en particular, y sobre el dispositivo escolar en general.

Esta etapa de reglamentarismo y producción de un saber pedagógico específico fue sucedida por otra (a partir de 1905 y hasta 1920) en la que se

¹⁵ “La ley provincial de educación de 1875 incluyó la constitución de Consejos Escolares de Distrito, dentro del marco de la visión sarmientina de activa participación de la sociedad civil al estilo norteamericano. Sin embargo, la relación entre la Dirección General de Escuelas y el Consejo Provincial de Educación, por un lado, y los consejos locales, por otro, fue altamente conflictiva. La tarea fiscalizadora en este punto fue ‘interpretada’ de dos maneras distintas: como el cuidado, apoyo y promoción de la actividad local por parte de la autoridad central, o como vigilancia y sustitución de lo local por la D. G. E., línea que se impuso como hegemónica pocos años después.” DUSSEL, Inés (1995) **op. cit.** (página 61)

produjo una creciente separación y diferenciación de las funciones técnicas y las funciones políticas en la administración del sistema educativo. Esta diferenciación se apoyó, según Dussel, en dos procesos: un proceso de profesionalización y la complejización de un saber técnico del que los inspectores se constituyeron en poseedores legítimos dentro del sistema.

La burocracia educativa como objeto de estudio.

Esta tesis se propone abordar, como objeto de estudio, el cuerpo de agentes de la administración pública del sector educación en el nivel nacional durante el período de formación y consolidación del sistema educativo argentino (entre 1871 y 1910).

Esta definición exige a dar cuenta de dos cuestiones: el uso del concepto de “burocracia” y el período analizado.

El objeto de estudio recorta un conjunto de agentes que podrían incluirse genéricamente en el concepto de “burocracia educativa”. Sin embargo, una lectura de la producción de la teoría social relacionada con el concepto de “burocracia” permite levantar una alerta sobre su uso.

En primer lugar, es indudable que gran parte de las concepciones de la burocracia la asocian a las instituciones estatales¹⁶. Sin embargo, en el período en que estudio este cuerpo de agentes, existe un consenso entre los

¹⁶ Esta afirmación merece mantenerse con reparos. Uno de los teóricos más importantes de la burocracia, Max Weber, analizó el concepto de burocracia con referencia más amplia al tipo de dominación que, tendencialmente, correspondería a las sociedades de masas, como la contracara del sistema democrático. En este caso, la burocracia no se define por su correspondencia con el Estado (ya que existen instituciones estatales que pueden encarnar otros tipos de dominación) sino por el tipo de dominación racional - legal. Uno de los aspectos que define a la burocracia es la separación del burócrata respecto de los medios materiales de la administración.

“Ese fundamento económico decisivo, o sea la ‘separación’ del trabajador de los medios materiales del trabajo – de los medios de producción en la economía, de los medios bélicos en el ejército, de los medios materiales administrativos en la administración pública, y de los medios monetarios en todos ellos, de los medios de investigación en el instituto universitario y en el laboratorio – es común, como tal fundamento decisivo, tanto a la empresa político – militar estatal moderna como a la economía capitalista privada.” WEBER, Max (1996) **Economía y sociedad**, Fondo de Cultura Económica, México (página 1.061)

Esta condición no se cumple solo en el Estado, sino también en la gran empresa privada, y aún en los organismos internacionales no estatales, compañías financieras, etc. De tal modo que ni la burocracia como actor, ni el orden burocrático como tipo de dominación son lógicamente estatales, aunque debe reconocerse su profunda afinidad histórica.

historiadores en considerar que el Estado (o al menos, algunos de los sectores de intervención estatal) se encontraban en formación¹⁷.

Las aproximaciones teóricas al concepto de burocracia son muchas. Desde la teoría del Estado, la teoría política o la sociología, el concepto de burocracia ha sido definido de múltiples maneras. Sin embargo, es una constante de la gran mayoría de las definiciones su asociación con la esfera estatal moderna. Si bien en perspectivas como la de Weber, la burocracia designa de un modo más amplio un orden de dominación legítimo, cuyas características no son exclusivas de la esfera estatal, el Estado moderno ha requerido lógicamente e históricamente del desarrollo de un cuerpo burocrático, ya que ha debido hacer frente a la conformación de las sociedades de masas¹⁸. En este sentido, he optado por designar con el término “burocracia”, al menos en principio, al “cuerpo de agentes de la

¹⁷ Desde perspectivas historiográficas diferentes, puede verse, por ejemplo: HALPERIN DONGHI, Tulio (1982) **Una Nación para el desierto argentino**. CEAL. OSZLAK, Oscar (1985) **La formación del estado en la Argentina**. Universidad de Belgrano.

¹⁸ Debe recordarse que, para Weber, la burocracia era la contracara de la democracia en las sociedades de masas. En la perspectiva weberiana, el hecho de que el Estado tratase por igual a todos los ciudadanos tenía como correlato el desarrollo de un orden racional legal, y por lo tanto, la conformación de una burocracia cuya única referencia para la tramitación del expediente (mecanismo de relación típico del ciudadano con las instituciones estatales) debería ser ese orden racional legal impersonal.

“Irrupción en la vida político-estatal de las organizaciones de masas, complejización de las tareas del Estado, pluralismo social, incorporación generalizada de la ciencia y la técnica a la producción y la gestión, constituyen elementos que apuntan a la burocratización creciente. El papel determinante de la ciencia y de la técnica remite a la importancia social central de los especialistas, al predominio de los que actúan y dominan “gracias al saber” en la dirección y toma de decisiones del proceso social en su conjunto. La centralidad de la ciencia y la técnica parece imponer, desde la perspectiva weberiana, la constitución de los “especialismos” como proceso de “fragmentación del conjunto” (organizaciones especializadas), e internamente a cada cuadro organizacional, la separación entre “dirección ilustrada y ejecución subordinada”. El proceso de burocratización se refiere en Weber tanto al papel central de la organización (con base en estatutos, jerarquías fijas, especialización de funciones, saber del servicio, estipendio monetario, separación de la propiedad, del cargo, etc.), como a la estructuración de la jerarquía interna dentro de la organización de masas, profesionalismo de los cuadros y base de masas.

Si esto se conecta con la presencia más activa del Estado en el desarrollo económico, en la promoción social, en la gestión del conflicto y en la respuesta a la demanda social, obviamente supondrá una expansión imprescindible de los “funcionarios” dentro del proceso productivo general. La dinámica inversa, la presencia de las organizaciones sociales en el Estado (sindicatos y partidos de masas), supone que también ellas tengan que pasar necesariamente por la mediación técnico-especializada. No es sólo la masificación de los procesos y organizaciones lo que obliga a la burocratización, sino también la complejidad y especialidad de tareas que inducen necesariamente a la “profesionalización”. RABOTNIKOF, Nora (1989) **Max Weber: desencanto, política y democracia**. UNAM. México. (páginas 176-177)

administración estatal”¹⁹.

En segundo lugar, esta definición operativa de “burocracia” aplicada al sector educativo, entraña la dificultad de reunir en una misma categoría un conjunto amplio de agentes estatales encargados de la administración del sistema escolar: desde quienes desempeñan funciones políticas, pasando por quienes desempeñan funciones técnicas y de control, hasta aquellos que gestionan directamente las instituciones educativas. Estas distinciones, al imponer una categorización *a priori*, dificultan el estudio de las diversas figuras que caracterizan la configuración de estos cuerpos de agentes estatales, en las que la diferenciación funcional está atravesada por distintos factores, entre los que es posible mencionar la politicidad de las prácticas de control y gestión (lo que haría borrosas las diferencias entre los “políticos” y los “técnicos”), o la especialización del saber técnico pedagógico (lo que induciría a identificar un nuevo subgrupo de “pedagogos” atravesando la categorización), entre otros fenómenos. De manera que, a lo largo de este trabajo, salvo que se aclare, se empleará el término “burocracia educativa” con referencia amplia al conjunto de agentes estatales encargados de funciones variadas relacionadas con la administración, control y gestión del sistema escolar, dentro del cual será posible establecer ciertas regularidades en los modos de diferenciación.

El otro punto que debe ser aclarado es el criterio empleado para la definición del período: la formación y consolidación del sistema educativo (entre 1871 y 1910). Comienzo mi análisis con la sanción de la Ley de Subvenciones Nacionales del 25 de Septiembre de 1871, que formuló una distribución de funciones, atribuciones y responsabilidades de las provincias y la Nación para el sostenimiento de la educación primaria, y prescribió la acción de un conjunto de agentes estatales en relación con la administración, control y toma de decisiones sobre la educación primaria. Culmino con la celebración del Centenario y la consolidación de la estructura del sistema educativo nacional, sobre todo en relación con la educación básica. En este

¹⁹ Esto no significa que se deje de lado la definición weberiana de la burocracia. Se trata de dejar claro que, reconociendo que para Weber el concepto de burocracia no está asociado únicamente con el Estado, en el contexto de esta tesis las referencias a la burocracia abarcan el ámbito estatal.

período se introdujeron y desarrollaron un conjunto de prácticas y modos de intervención en el sistema educativo, en las instituciones educativas y en las situaciones escolares que permaneció, constituyendo un núcleo organizador de las relaciones entre los agentes de la burocracia educativa.

En este sentido, aunque la burocracia educativa tuvo un momento de emergencia sincrónico – de acuerdo con la definición operativa señalada más arriba – con la formación del Estado y del sistema educativo, es posible identificar una temporalidad propia, de larga duración, diferenciada de la que marca las escansiones de la política educativa o de las figuras político-institucionales que adopta el Estado nacional. En este período tuvo su nacimiento²⁰ una serie de técnicas de gobierno de las instituciones escolares, destinadas a tener una prolongada existencia dentro del sistema educativo.

Como todo recorte temporal, los hitos elegidos en esta tesis tienen un carácter arbitrario. Está claro que aún antes de 1871 existieron agentes dedicados a la administración y el control de lo que sucedía en las instituciones educativas, y luego de 1910 es posible identificar acontecimientos centrales en la formación del sistema educativo. Sin embargo, el período señalado permite componer una lectura de las intervenciones de agentes en distintas posiciones dentro de la estructura de gobierno del sistema educativo y seguir sus trayectorias. Por ello, el período señalado reúne las condiciones de prueba suficiente en relación con la caracterización de la burocracia educativa en la formación del sistema educativo argentino.

²⁰ La idea de un nacimiento que utilizo debe ser interpretada en el sentido de la *Entstehung* nietzscheana, reseñada por Foucault en “*Nietzsche, la genealogía, la historia*”. Se trata de una emergencia, no de un origen que una metahistoria recuperaría en cada uno de los momentos de su devenir. Este nacimiento, en cambio, está más cerca de una aparición contingente, relacionada con la emergencia de artes de gobierno coincidentes en otros terrenos, y muy lejos de las motivaciones edificantes que, retroactivamente, se puedan haber formulado. Véase: FOUCAULT, Michel (1995) “*Nietzsche, la genealogía, la historia*”. En: TERÁN, Oscar (comp.) (1995) **Discurso, poder y subjetividad**. Ediciones El cielo por asalto. Buenos Aires.

Adhiriendo a esta forma de comprender el discurso histórico, este trabajo persigue tenazmente alejarse de cualquier intencionalidad que haga del discurso histórico una reflexión sobre el presente. Esto quiere decir que el trabajo no se orienta hacia una “búsqueda de los orígenes” que constituya una explicación sobre el presente. En cambio, se trata de explicar un factor relevante en el proceso de formación del sistema educativo argentino.

Interrogantes que orientan la tesis.

Hoy parece impensable un sistema educativo sin cuerpos especializados en la supervisión, la planificación, la recolección y sistematización de información y sobre todo, sin un aparato de control sobre lo que sucede en las instituciones escolares. Esto es independiente de la evaluación que se haga sobre su eficacia o sobre lo justificado de su existencia, o de los juicios sobre su futuro o perdurabilidad²¹.

Este elemento constitutivo de los sistemas educativos ha sobrevivido con importantes continuidades a pesar de los cambios que se quisieron operar sobre él. La constatación de esta situación permite abrir un interrogante general: ¿cuál ha sido el papel de la burocracia educativa en la formación del sistema educativo?, es decir, ¿de qué manera ha incidido en la configuración del sistema educativo el conjunto de temas, las perspectivas y posiciones adoptadas en su intervención por la burocracia educativa?

En el marco de este interrogante es posible formular otros: ¿cuáles han sido las interacciones entre esta burocracia en formación y el proceso de escolarización? ¿De qué forma ha impactado la formación de esta burocracia en la expansión de la escolaridad, en el establecimiento de modos de gobierno educativo, en la formación de la sociedad civil en torno del sistema educativo? ¿En qué medida la formación de la burocracia educativa generó un saber específico, distinto del debate pedagógico, sobre las escuelas, los maestros y la enseñanza?

Para poder aproximar respuestas a estos interrogantes, me interesa, en primer lugar, describir el proceso de formación de esta burocracia educativa, sus accidentes, sus especificidades y sus procesos de diferenciación interna. En segundo lugar, pretendo caracterizar sus intervenciones, los objetos de su regulación y la posición relativa de estos actores en la conformación del sistema educativo. En tercer término, me

²¹ El giro reciente en varias investigaciones comienza a considerar que los fuertes cambios producidos en las sociedades industriales modernas y en los estados nacionales, han afectado a la naturaleza misma de los sistemas institucionales. Sin embargo, para el caso del sistema educativo, la existencia misma de regulaciones y regularidades, y de sus cuerpos de aplicación, parecen una condición de existencia del propio sistema.

interesa poder ubicar este proceso en su particularidad, en el contexto de la formación de un conjunto de saberes expertos referidos al gobierno de la educación.

Hipótesis.

En relación con estos interrogantes, sostengo que:

- (1) Dentro del período estudiado es posible identificar un conjunto de actores que defino con la categoría “burocracia educativa”²².
- (2) La conformación de este cuerpo de actores puede describirse como un proceso histórico específico. No es reductible por entero a las formulaciones doctrinarias sobre el gobierno y organización del sistema educativo, ni al surgimiento de un saber específicamente pedagógico, aunque mantiene fuertes relaciones con estos procesos.
- (3) En torno del conjunto de intervenciones desarrolladas por los agentes de la burocracia educativa en el gobierno y organización del sistema educativo es posible describir el desarrollo de una mentalidad de gobierno²³ específica, bajo la forma de un campo de tensiones en torno de la definición de qué y cómo debe ser gobernado al interior del sistema educativo.

Marco conceptual.

A continuación, desarrollo las categorías teóricas que han sido empleadas como marco para esta tesis, e introduzco algunas discusiones de estos conceptos. La idea ha sido adecuar el instrumental teórico a la comprensión del caso estudiado en esta tesis, en lugar de sacrificar la posibilidad de análisis y discusión en pos de sostener una fidelidad excesiva

²² En el capítulo siguiente expongo las condiciones normativas que permiten identificar a este grupo de actores y la evolución de su estructura de organización interna.

²³ La noción de mentalidad de gobierno o gubernamentalidad, ha sido desarrollada por Michel Foucault del modo que se presenta más adelante en este capítulo. En la formulación de la hipótesis que presento, la idea de mentalidad se refiere a los modos concretos de operar y de actuar, en este caso, referido al gobierno, tanto en su nivel macro – gobierno del sistema – como en el nivel micro – autogobierno y gobierno pastoral en el interior del dispositivo escolar.

a las categorías teóricas empleadas. Sin embargo, en todos los casos en los que me ha sido posible identificar las discusiones y variaciones sobre las categorías y conceptos he optado por hacer explícita mi propia comprensión de ellos.

La construcción de la estatidad y la formación del sistema educativo.

El telón de fondo de este trabajo es el proceso de formación del Estado nacional desde uno de sus pilares: el sistema educativo. Buena parte de las preocupaciones que animan esta tesis buscan iluminar la naturaleza fáctica de la estatidad en una exploración de los momentos de su fundación, particularmente en la formación de un sistema escolar.

¿Cómo situar las prácticas de construcción de la estatidad²⁴, en el propio proceso que constituía a los agentes en agentes estatales? Si se tiene en cuenta que el Estado no era una entidad *siempre ya existente*, dadora de sentido a las prácticas de estos agentes; si se atiende a que son estas prácticas las que producen el Estado como superficie de inscripción de sentido, como referente, es posible reconocer la dificultad que representa todo intento de “situar”, de “sujetar” las coordenadas de estas prácticas. Se puede ver, además, cómo estos momentos constituyentes ponen en cuestión - o por lo menos tensionan - los modelos teóricos elaborados sobre momentos estructuralmente más estables.

El proceso de formación del Estado nacional, discernible en términos retrospectivos como una sucesión agonista de acontecimientos en los que una élite articula las instituciones de su dominación, no agota la cantera de

²⁴ “Analíticamente, la estatidad supone la adquisición por parte de esta entidad en formación, de una serie de propiedades: 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, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y cierta medida de control centralizado sobre sus variadas actividades; y 4) capacidad de internalizar una identidad colectiva, mediante la emisión de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia y solidaridad social y permiten, en consecuencia, el control ideológico como mecanismo de dominación.” OSZLAK, Oscar (1985) **La formación del estado argentino**. Editorial de Belgrano (página 15)

las prácticas de los agentes que, en este mismo proceso, devienen estatales. Si esto es así para las instituciones políticas, territorio privilegiado de constitución del Estado, algo semejante puede decirse del sistema educativo.

En parte, esta tesis tiene el sentido de establecer un repertorio posible de escenas en las que las prácticas de un conjunto de agentes, en el proceso de sistematización del sistema educativo, constituían el Estado. Aquí se pone en juego un conjunto de elementos que se anticipan como organizadores de esa dispersión de prácticas constituyentes.

En este marco, hubo una lucha antigua que fue cobrando estabilidad. La conquista de la educación como un terreno de intervención legítima de los agentes estatales fue una consecuencia de los procesos de secularización del poder político que, en el orden provincial o nacional, se fueron produciendo ya desde los primeros intentos de consolidación de gobiernos autónomos en el territorio.

En esta perspectiva, el Estado no puede ser considerado como un atributo binario (estatal / no estatal) aplicado a los hechos y las instituciones, sino como un proceso histórico en el que ciertos atributos se van condensando en torno de un conjunto de instituciones, prácticas y actores, razón por la cual, en el marco de esta tesis, considero ventajoso emplear la noción de estatidad.

Del mismo modo, la formación del sistema educativo tampoco puede ser tratada de acuerdo con una atribución binaria (no existe / existe), a pesar de que en muchos casos, la identificación de hitos que declaren constituido al sistema educativo, proceda de este modo²⁵.

La formación del sistema, en cambio, debe ser comprendida como un proceso histórico que se ubica dentro de las lógicas que orientaron la formación del Estado nacional, pero en el que es posible identificar una dinámica propia, con características específicas. El concepto de “proceso de

²⁵ No pocos trabajos toman a la Ley 1420 como el “hito fundacional” del sistema educativo argentino. Este tipo de identificaciones, además de cargar con los problemas adjudicables a toda perspectiva puramente acontecimental, tienen el problema de reducir un proceso histórico complejo a la noción de “fundación”.

sistematización”, definido por Detlef K. Müller en **El desarrollo del sistema educativo moderno. Cambio estructural y reproducción social 1870 – 1920**²⁶ contribuye a estudiar esta especificidad²⁷. En la perspectiva de Müller, el concepto de “sistematización” permite describir el proceso que lleva a la formación de los sistemas educativos modernos a partir de conjuntos dispersos de instituciones y prácticas educativas. Al abordar la constitución de la educación en el siglo XIX es fundamental contar con conceptos que permitan evitar el anacronismo de mensurar sus proyecciones desde la cristalización de esos procesos a lo largo del siglo XX. Así, Estado, sociedad y sistema educativo son conceptos que remiten a entidades con volúmenes y relieves familiares asociados a la experiencia histórica del siglo XX y que, aplicados sin mediaciones a los procesos propios del siglo XIX convocan representaciones equívocas y confusas. En este sentido, la noción de “proceso de sistematización” permite poner en perspectiva el concepto de “sistema educativo” y concebirlo históricamente²⁸.

En este trabajo de Müller, la precisión en la definición del concepto de sistema educativo no encuentra paralelo en otras definiciones clave como el concepto de Estado. Müller señala que el Estado es quien interviene en la constitución del sistema, oficializando la codificación de las interrelaciones entre las unidades del mismo, así como expropiando el área de la educación

²⁶ MÜLLER, Detlef K., RINGER, Fritz y SIMON, Brian (1992) **El desarrollo del sistema educativo moderno. Cambio estructural y reproducción social 1870 – 1920**. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de España, Madrid.

²⁷ “Con el objeto de concretar los cambios estructurales que transformaron las instituciones educativas modernas nacionales en los siglos XIX y XX y al mismo tiempo apreciar y delimitar los factores que determinaron estos cambios en toda su complejidad, me propongo describir el sistema global como una sistematización creciente de las escuelas, las universidades y las carreras. En este sentido se puede afirmar que las instituciones educativas de los Estados de Europa occidental, que se encontraban institucionalizadas de forma incompleta a principios del siglo XIX, se fueron transformando gradualmente durante el transcurso de dicho siglo en sistemas educativos a escala estatal, con relaciones cada vez más codificadas y organizadas entre los tipos de escuelas (sistema escolar), entre los estudios universitarios (sistema universitario) y entre estos dos niveles y las carreras profesionales (sistema profesional).” MÜLLER, Detlef K., RINGER, Fritz y SIMON, Brian (1992) **Op. cit.** (página 40).

²⁸ “Para mi modelo analítico resulta fundamental la distinción entre el proceso en el cual se origina el sistema educativo y la estructura sistemática que se logra sólo en un momento determinado. Ocurre, además, que en mi esquema no se utiliza el concepto de ‘sistema educativo’ con poca exactitud, sino que, por el contrario, se define con precisión. En este sentido podemos afirmar que sólo cuando las diversas formas escolares o las instituciones educativas están interconectadas y las partes del sistema están interrelacionadas, así como sus funciones definidas, se puede recurrir al concepto de sistema.” MÜLLER, Detlef K., RINGER, Fritz y SIMON, Brian (1992) **Op. cit.** (páginas 38 - 39).

al ámbito confesional o de los particulares²⁹.

Si bien Müller advierte sobre las concepciones lineales que otorgan un papel determinante al Estado en el proceso de sistematización, no cuestiona el propio concepto de Estado, y lo entiende entonces como sujeto histórico constituido que organiza, ordena, codifica y da sentido. Desde mi perspectiva, resulta clave comprender el modo en que el propio proceso de sistematización se constituye en un momento (no en un sentido cronológico sino dialéctico) del proceso más amplio de conformación de los Estados nacionales. Resulta necesario entonces, reconocer el carácter no lineal de este proceso. Quizás sea un lugar común de las ciencias sociales afirmar que procesos como éste no se desarrollaron sin resistencias, sino que experimentaron múltiples caminos divergentes, callejones sin salida, trayectorias abortadas, retrocesos, hasta avanzar en la dirección desde la que hoy puede narrarse esa secuencia.

Sin embargo, esta advertencia tampoco está presente en el trabajo de Müller. Su descripción de las fases del proceso de sistematización supone una perspectiva fuertemente teleológica, en la que el organizador del proceso es el sistema educativo tal como lo conocemos hoy³⁰.

²⁹ “En este sentido se puede afirmar que sólo mediante la organización por parte de los Estados de las instituciones 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 de largo plazo, colocando, por tanto, los cimientos para el desarrollo de unas organizaciones educativas a escala nacional, diferenciadas internamente y articuladas funcionalmente tal y como llegaron a ser los sistemas inglés, francés y alemán de finales del siglo XIX.

Pero al mismo tiempo hay que tener en cuenta que no deben sobreestimarse las consecuencias de la intervención del Estado. La acción de los Estados hizo posible la institucionalización del sistema educativo moderno al establecer la infraestructura y ordenar y controlar de forma creciente el proceso de desarrollo de la educación, pero no determinaron este proceso. Es preciso abandonar la imagen de una organización controlada por el Estado que incluía a todas las instituciones educativas, las organizaba de acuerdo con unos planes, las supervisaba de conformidad con las normas legales y las regulaba con vistas a conseguir ciertos objetivos políticos y sociales, así como hay que abandonar también la idea de que las diversas formas de escuelas inglesas eran únicas por su naturaleza y no se podían comparar estructural o funcionalmente.” MÜLLER, Detlef K., RINGER, Fritz y SIMON, Brian (1992) **Op. cit.** (páginas 39 - 40)

³⁰ “El proceso de sistematización se compone de tres fases: i) la “aparición del sistema”, expresión con la que nos referimos a procesos, todavía inconexos, en áreas que son autónomas en principio (tipos de escuelas particulares, por ejemplo) que se adelantaban al sistema posterior; ii) la “formación del sistema” en la cual se produce la organización integral de todas las partes del sistema, así como su articulación y clasificación funcionales, y iii) “el perfeccionamiento del sistema”, fase en la cual se produce el acabado del sistema constituido mediante la modificación de las formas existentes, mediante la integración de

La organización en fases que presenta, permite ordenar y datar la aparición, estabilización y consagración de las características del sistema educativo actual. Y si bien en estos términos no carece de utilidad, en el mismo plano es posible objetar que la perspectiva de las condiciones presentes, orienta y organiza el relato. Un problema concurrente, que debe ser advertido, es que esta descripción no da lugar a la recuperación efectiva de los debates, conflictos y resistencias que acompañaron los procesos de formación del Estado en todos los terrenos, y particularmente en el educativo.

De todos modos, esta concepción permite ubicar, en el complejo proceso de formación del Estado nacional, el tránsito desde un conjunto de instituciones dispersas hacia la conformación de un sistema educativo. En este tránsito, que puede denominarse - con las precauciones señaladas - “proceso de sistematización”, ocupó un lugar fundamental, la conformación de un cuerpo de personal estable cuya función sería la de administrar, gestionar y controlar el sistema escolar y sus instituciones.

En **Repensar la escuela. Subjetividad, burocracia y crítica**³¹, Ian Hunter elabora una interpretación respecto del papel que tuvo, en la conformación de los sistemas escolares, la conjunción contingente de las técnicas pastorales y burocráticas.

“La imagen que emerge de este modo no es la de la escuela como la manifestación parcial de un principio subyacente, sino la de ser improvisada conjunción como un instrumento destinado a satisfacer las contingencias de una historia particular”.³²

Esta otra forma de explicar los fenómenos históricos, no elimina la noción de un sistema educativo finalmente constituido, pero pone en cuestión la idea de un origen claramente filiable en un motivo, objetivo o necesidad histórica.

áreas todavía no codificables al momento de la formación del sistema o mediante el establecimiento de nuevas instituciones para conseguir objetivos no previstos en el momento de formación del sistema.” MÜLLER, Detlef K., RINGER, Fritz y SIMON, Brian (1992) **Op. cit.** (página 40)

³¹ HUNTER, Ian (1998) **Repensar la escuela. Subjetividad, burocracia y crítica.** Pomares Corredor. Madrid.

³² HUNTER, Ian (1998) **op. cit.** (páginas 18 – 19).

De acuerdo con Hunter, la forma adoptada por el sistema escolar se explica por dos vías concurrentes: por una parte, la aparición coyuntural de diferentes problemas de gobierno entre los siglos XVIII y XIX en algunas naciones europeas que fueron enfrentadas con un conjunto reducido de tecnologías sociales, entre ellas la escuela. Por otra parte, esta escuela que tuvo difusión generalizada y conformó la base de los sistemas escolares, fue producto de la conjunción contingente de dos tecnologías sociales existentes: la tecnología pastoral y la administración burocrática. De manera que en su forma actual, la escuela reúne las pautas del autogobierno producto de la disciplina espiritual, con las de gobierno de los pueblos producto de la administración social.

La forma particular que adopta la escuela, entonces, no es producto de la intención emancipatoria de formación de seres con dotes de autodominio ni de la construcción de aparatos del Estado que perseguirían poblaciones disciplinadas. La escuela es producto de la tecnología pastoral administrada a gran escala, lo que requiere su fusión con las técnicas de la administración burocrática.

Desde este punto de vista, la forma del sistema escolar no se explica por referencia a la consolidación del poder estatal sino por la agregación de un conjunto de sistemas expertos, condensados en torno a la resolución de problemas coyunturales de gobierno.

Por otra parte, Hunter insiste en que las tecnologías sociales que se conjuntaron en la escuela eran bastante inevitables, por su “rareza”. En este punto, plantea un postulado de escasez según el cual, frente a una gama amplia de problemas de gobierno de las sociedades europeas de los siglos XVIII y XIX, estaba disponible un repertorio acotado de tecnologías para afrontarlas.

Esta vía de análisis e interpretación permite comprender los modos en que se produjo la conformación de los cuerpos de gobierno, administración y control de las instituciones educativas, a partir de prácticas e intervenciones específicas que fueron conformando una particular mentalidad de gobierno del sistema educativo en formación.

La gubernamentalidad, los dispositivos de seguridad y la población.

Para comprender el complejo de prácticas, intereses, instituciones y saberes que se articularon en torno de la formación de la burocracia educativa en la Argentina, es posible acudir a la noción de “gubernamentalidad” acuñada por Michel Foucault.

En sus últimos cursos dictados en el College de France, Michel Foucault abordó una serie de temas y problemas que tienen que ver con la economía del poder en las sociedades occidentales modernas. El concepto de gubernamentalidad fue extensamente desarrollado en su curso de 1977 – 1978. Hasta el año 2004, sólo se encontraban publicadas síntesis parciales de este curso que refieren a algunas de las notas centrales del concepto de “gubernamentalidad”³³. En 2004 se editó en francés por primera vez el curso completo, y en 2006 se publicó en español bajo el título “Seguridad, territorio, población”³⁴.

Foucault inicia este curso haciendo referencia a una serie de proposiciones que orientan su trabajo en torno del tema del poder. En primer lugar, señala que no pretende elaborar una teoría general del poder. Su foco, en cambio, apunta a un estudio de los procedimientos que “realizan” el poder³⁵. En segundo lugar, aclara que las relaciones de poder no son “autogénicas”, es decir, que no se fundan en sí mismas, sino que participan de la naturaleza misma de las relaciones sociales (las relaciones de producción, las relaciones familiares, las relaciones sexuales son al mismo tiempo relaciones de poder). En tercer lugar, y por lo mismo, el análisis de esas relaciones de poder lleva a un análisis global de la sociedad. En cuarto lugar, Foucault advierte que el discurso teórico se encuentra atravesado por una estética de la teoría. Finalmente, a partir de esta indicación, Foucault señala que la asociación entre lucha y verdad, propia de

³³ FOUCAULT, Michel (1999) “*La gubernamentalidad*”. En: **Ética, estética y hermenéutica**. Paidós, México.

³⁴ FOUCAULT, Michel (2006) **Seguridad, territorio, población**. Fondo de Cultura Económica.

³⁵ “Es un conjunto de procedimientos, y en ese sentido, y sólo en ese sentido, podríamos entender que el análisis de los mecanismos de poder pone en marcha algo susceptible de definirse como una teoría del poder”. FOUCAULT, Michel (2006) **Op. Cit.** Página 16.

la filosofía, no hace sino teatralizar y perder sentido al interior del discurso teórico, y por ello propone de modo imperativo “no hacer nunca política”.

En torno de este estudio del poder, Foucault comienza preguntando acerca de la especificidad de la “seguridad”. Elabora una serie de ejemplos que permiten distinguir la particularidad de la seguridad como una fase en la economía del poder. La primera figura, correspondiente a la fase de la “soberanía”, propone una economía del poder en la que una ley, por ejemplo una ley penal, se relaciona con la espectacularidad del castigo. La segunda, correspondiente a la fase disciplinaria, supone una instrumentación de la ley penal a través de dispositivos de encierro, mientras que la tercera forma, que refiere a la fase de la seguridad, ubica al castigo y al encierro dentro de una modalización más amplia que incorporan saberes sobre la prevención, y preguntas más generales sobre la sociedad y el crimen, asumiendo que existen límites tolerables de criminalidad en la sociedad.

“En términos generales, el interrogante será, en el fondo, cómo mantener un tipo de criminalidad, digamos el robo, dentro de límites que sean social y económicamente aceptables y alrededor de una media que se considere, por decirlo de algún modo, óptima para un funcionamiento social dado.”³⁶

En función de este ejemplo, Foucault expone lo que considera como un dispositivo de seguridad: una serie de mecanismos que ponen el fenómeno en cuestión (en el ejemplo, el robo, pero podría proponerse otro, como el analfabetismo) dentro de una serie de acontecimientos probables. Las reacciones del poder frente a este fenómeno se incorporan a un cálculo de costos. En lugar de establecer una división binaria entre lo prohibido y lo permitido, se fija una media considerada como óptima, y los límites de lo aceptable, más allá de los cuales no habría que pasar.

Ahora bien, Foucault aclara que esta secuencia histórica de castigo, disciplina y seguridad, en realidad oculta superposiciones, articulaciones y combinaciones. No se trata de una sucesión de fases estancas, sino de cambios en la correlación entre los dispositivos jurídicos, disciplinares y de

³⁶ FOUCAULT, Michel (2006) **Op. Cit.** Página 20.

seguridad³⁷. Otro factor de complejidad que impide sostener una sucesión lineal de los dispositivos de soberanía, disciplina y seguridad, es la idea de que existe un desfase entre distintos sectores. Las cosas no siempre evolucionan al mismo ritmo en toda la sociedad, ni entre sociedades o países diferentes.

Foucault postula una serie de factores que permiten caracterizar a los dispositivos de seguridad. En primer lugar, presenta la cuestión del espacio, indicando que "... la soberanía se ejerce en los límites de un territorio, la disciplina se ejerce sobre el cuerpo de los individuos y la seguridad, para terminar, se ejerce sobre el conjunto de una población."³⁸ Esta es una marca diferencial de los dispositivos de seguridad. Siguiendo las advertencias previas, es posible decir que en muchos casos, estos dispositivos se dan en la práctica de manera combinada, actuando a la vez sobre una población, en el marco de un territorio y sobre el cuerpo de los individuos. Lo que constituye la *differentia specifica* de la seguridad es que la noción articuladora es la población.

Por otra parte, cada dispositivo aplica tratamientos diferentes al espacio. Tomando como ejemplo el caso de las ciudades, Foucault señala:

"La seguridad, por su parte, se apoyará en una serie de datos materiales. Va a trabajar, desde luego, con el emplazamiento, con los desagües, con las islas, con el aire, etc. Trabajaré, por lo tanto, sobre un dato. [Segundo,] no se trata de que la seguridad reconstruya ese dato de tal manera que sea dable esperar un punto de perfección como una ciudad disciplinaria. Se trata simplemente de maximizar los elementos positivos, que se circule lo mejor posible, y minimizar, al contrario, los aspectos riesgosos e inconvenientes como el robo, las enfermedades, sin desconocer, por supuesto, que jamás se los suprimirá del todo. Por lo tanto, se trabaja no sólo sobre datos naturales sino también sobre cantidades que son relativamente reducibles, pero nunca por completo. Como jamás se las

³⁷ "De hecho, hay una serie de edificios complejos en los cuales el cambio afectará, desde luego, las técnicas mismas que van a perfeccionarse o en todo caso a complicarse, pero lo que va a cambiar es sobre todo la dominante, o más exactamente, el sistema de correlación entre los mecanismos jurídico – legales, los mecanismos disciplinarios y los mecanismos de seguridad." FOUCAULT, Michel (2006) **Op. Cit.** Página 23.

³⁸ FOUCAULT, Michel (2006) **Op. Cit.** Página 27.

puede anular, se trabajará sobre probabilidades.”³⁹

Entonces, a diferencia de los dispositivos disciplinarios que buscan el control hasta el nivel del detalle, los mecanismos de seguridad buscan un equilibrio autorregulador del espacio. Por lo tanto, los dispositivos de seguridad impulsaron el desarrollo del cálculo estadístico y del cálculo de probabilidades.

Los dispositivos de seguridad también proponen una nueva relación entre el gobierno y el acontecimiento. A diferencia de los dispositivos disciplinarios que suponían una modalización de los fenómenos, el gobierno que se deriva de los dispositivos de seguridad busca una maximización de los efectos positivos de los fenómenos, tratando de lograr una autorregulación.

Para este cambio en la concepción del gobierno ya no resulta pertinente operar sobre el cuerpo de los individuos, como correspondía a las disciplinas, sino sobre el nivel de las poblaciones.

“Habrá, sin embargo, una cesura absolutamente fundamental entre el nivel pertinente que la acción económico política del gobierno, el nivel de la población, y otro nivel, el de la serie, la multiplicidad de individuos, que no será pertinente o, mejor, sólo lo será en cuanto, manejado como es debido, alentado como corresponde, permita lo que se procura en el nivel que sí es pertinente. La multiplicidad de individuos ya no es pertinente; la población sí lo es. (...)

El objetivo final será la población. La población es pertinente como objetivo y los individuos, las series de individuos, los grupos de individuos, la multiplicidad de individuos, por su parte, no van a serlo como objetivo. Lo serán sencillamente como instrumento, relevo o condición para obtener algo en el plano de la población.”⁴⁰

Este corte que Foucault presenta en relación con el objeto – objetivo de los dispositivos disciplinarios y de seguridad es más difícil de identificar en la práctica. En el caso de nuestro análisis, el proceso de formación del

³⁹ FOUCAULT, Michel (2006) **Op. Cit.** Página 39.

⁴⁰ FOUCAULT, Michel (2006) **Op. Cit.** Página 63.

estado nacional implicó la combinación de objetos, de manera que ciertos dispositivos operaron decididamente sobre el cuerpo de los individuos (tal el caso de la regulación del dispositivo escolar que suponían las prescripciones del positivismo pedagógico), en tanto que otros operaron francamente sobre el objeto población (tal el caso del proceso de escolarización regulado por las prescripciones del saber burocrático).

Otra diferenciación que marca la especificidad de la seguridad frente a los dispositivos disciplinarios es el tratamiento de los límites. Foucault sostiene que los dispositivos disciplinarios son centrípetos, esto es, que tienden a recortar su espacio de aplicación y a concentrar a los individuos, estableciendo los límites dentro de los cuales ejerce su pleno control. Esta idea sería aplicable, por ejemplo, a la lógica de funcionamiento de las escuelas. En cambio, la seguridad es centrífuga, se expande en el territorio e intenta ejercer regulación (y promover la autorregulación) en el territorio. La seguridad por otra parte, libera el dominio del detalle, que proponen los dispositivos disciplinarios. Un ejemplo de este caso, podría ser la preocupación de los cuerpos burocráticos por llevar la escolarización a los confines del territorio, aún asumiendo que esto supone disminuir la capacidad de control de esta escolarización a nivel local.

Como ya fue dicho, Foucault señala que los dispositivos de seguridad buscan generar condiciones de autorregulación de los fenómenos de la población.

“En otras palabras, la ley prohíbe, la disciplina prescribe y la seguridad, sin prohibir ni prescribir, y aunque eventualmente se dé algunos instrumentos vinculados con la interdicción y la prescripción, tiene la función esencial de responder a una realidad de tal manera que la respuesta la anule: la anule, la limite, la frene o la regule. Esta regulación en el elemento de la realidad es, creo, lo fundamental en los dispositivos de la seguridad.”⁴¹

En función de este análisis, Foucault puede decir que el liberalismo, más que una ideología, era una tecnología del poder. El liberalismo supone la puesta en práctica del principio de que el juego político consiste en dejar que las cosas pasen. El liberalismo es una tecnología de poder que busca la

⁴¹ FOUCAULT, Michel (2006) **Op. Cit.** Página 69.

autorregulación de la población.

“El liberalismo, el juego: dejar que la gente haga y las cosas pasen, que las cosas transcurran, dejar hacer, pasar y transcurrir, significa esencial y fundamentalmente hacer de tal suerte que la realidad se desarrolle y marche, siga su curso de acuerdo con las leyes, los principios y los mecanismos que le son propios.”⁴²

Esta idea permite asociar el liberalismo con las prácticas desarrolladas por los cuerpos burocráticos del estado más que con las regulaciones del positivismo pedagógico. El énfasis puesto por los inspectores en la consolidación de los Consejos Escolares es la contracara de esta preocupación por la autorregulación⁴³.

Por otra parte, los dispositivos de seguridad, cuando adoptan la perspectiva de la población, no lo hacen como una agregación de individuos que pudieran ser clasificados, separados, agrupados, discriminados, clasificados, sino como un continuo regular que responde a leyes entendidas como regularidades condicionadas por una serie de factores, sobre los cuales habría que operar para lograr una maximización de los efectos positivos de los fenómenos poblacionales.

En esta lógica, los dispositivos de seguridad suponen una particular economía del poder, según la cual la acción de quienes gobiernan debe mantenerse dentro de los límites de lo necesario y lo suficiente. A diferencia de los dispositivos de soberanía y de disciplina, que no preveían límites para la acción de gobierno, en los que ésta siempre podía ser más espectacular y más exhaustiva, en los dispositivos de seguridad el gobierno debe mantenerse dentro de una economía del poder que participe de la autorregulación del fenómeno.

El objeto población, en tanto resulta producido por los dispositivos de seguridad, tiene distintas superficies de emergencia. Una primera

⁴² FOUCAULT, Michel (2006) **Op. Cit.** Página 70.

⁴³ FOUCAULT, Michel (2006) **Op. Cit.** Página 71. Esta idea permite conectar los principios doctrinarios expresados en la Constitución de 1853 con las prácticas burocráticas constitutivas del estado nacional.

definición es la que contrapone población y desierto:

“La denominada “población” era en lo fundamental lo contrario de la despoblación. Se entendía entonces por “población” el movimiento por el cual, luego de algún gran desastre, fuera la epidemia, la guerra o la escasez, uno de esos grandes momentos dramáticos en que los hombres morían con una rapidez y una intensidad espectaculares, se repoblaba un territorio que había quedado desierto. Digamos además que el problema de la población se planteaba con respecto al desierto o la desertificación debida a las grandes catástrofes humanas.”⁴⁴

Esta lógica, que corresponde a la Europa del siglo XVIII, se expresó en la Argentina que nacía, en la obra de Sarmiento y Alberdi, en su preocupación por la frontera y el desierto, contraponiendo la población a las grandes extensiones de territorio. Esta operación, claro está, supuso también la exclusión de los grupos indígenas del concepto de población, con el consecuente exterminio.

Otra superficie de emergencia de la población proviene de la producción de los fisiócratas que comienzan a considerar los fenómenos económicos como susceptibles de autorregulación. A partir de allí se deriva la concepción de que la población puede ser entendida como un fenómeno sujeto a una serie de variables que inciden en su regularidad. La dirección que tomen las tendencias inmanentes de esta población responderá a aquellas variables, algunas de las cuales pueden ser manipuladas para favorecer o inhibir algunas de estas tendencias.

Una tercera superficie de emergencia de la población, la constituye la regularidad estadística:

“No se trata entonces de una colección de sujetos jurídicos, en relación individual o colectiva con una voluntad soberana. La población es un conjunto de elementos en cuyo seno podemos señalar constantes y regularidades hasta en los accidentes; también se puede destacar en ella el aspecto universal del deseo que produce regularmente el beneficio de todos, así como las variables de las que depende y son capaces de

⁴⁴ FOUCAULT, Michel (2006) **Op. Cit.** Página 89.

modificarlo.”⁴⁵

Esta regularidad estadística es a la vez productora y producida por el nuevo objeto “población”. Se trata de una regularidad sustantiva, constitutiva de la población, pero también de una técnica de regulación que busca funcionar en la inmanencia del objeto.

Ahora bien, con el surgimiento de la población se produce también la emergencia del campo de técnicas y problemas del gobierno:

“De ahí esta consecuencia: la temática del hombre, a través de las ciencias humanas que lo analizan como ser viviente, individuo que trabaja, sujeto hablante, debe comprenderse a partir del surgimiento de la población como correlato de poder y objeto de saber. Después de todo, el hombre, tal como se lo pensó y definió a partir de las llamadas ciencias humanas del siglo XIX y tal como lo hizo objeto de su reflexión el humanismo de esa misma centuria, no es, en definitiva, otra cosa que una figura de la población. O bien digamos que mientras el problema del poder se formulaba en las teorías de la soberanía, frente a ésta no podía existir el hombre, sino únicamente la noción jurídica de sujeto de derecho. Por el contrario, a partir del momento en que como contracara ya no de la soberanía sino del gobierno, del arte de gobernar, apareció la población, podemos decir que el hombre fue a ella lo que el sujeto de derecho había sido al soberano.”⁴⁶

¿Cómo describe Foucault el nacimiento de esta temática del gobierno? Indica que entre los siglos XVI y XVIII se produjo la proliferación de una serie de tratados sobre el arte de gobernar, que no son reductibles al género de los consejos al príncipe (tal como “El Príncipe” de Maquiavello), ni aún, textos de ciencias políticas (como serán los típicos tratados del siglo XIX).

Estas reflexiones son las que han sido más claramente reseñadas en las síntesis publicadas bajo el título de “la gubernamentalidad”.

Estos trabajos, buscan desplazar el tema clásico de “El Príncipe” de Nicolás Maquiavello, desde una reflexión sobre la habilidad del príncipe para conservar su principado hacia las preguntas acerca del “arte de

⁴⁵ FOUCAULT, Michel (2006) **Op. Cit.** Página 100.

⁴⁶ FOUCAULT, Michel (2006) **Op. Cit.** Página 108.

governar”. En este contrapunto se produce la emergencia de todo un conjunto de problemas asociados al tema del gobierno.

En primer lugar, los consejos al príncipe suponen un centro de la soberanía en la figura del príncipe. El príncipe es uno. En cambio, en los tratados sobre el gobierno, el gobierno del Estado es solo una de las modalidades del gobierno, junto con el padre de familia, el superior del convento, el pedagogo, el maestro sobre el niño o el discípulo.

En segundo lugar, el príncipe se presenta como una figura de poder externa al principado, mientras que el gobierno, en su dispersión de modalidades, es interno a la sociedad, que operan con el principio de la regulación inmanente de la población.

En los tratados del siglo XVII, el gobierno se presenta analizado en por lo menos tres niveles: un nivel del autogobierno (como reflexión sobre la problemática moral), el gobierno de la familia (como expresión de la economía) y un gobierno del Estado (que correspondería a la política). Estas reflexiones sobre las artes de gobierno postulaban una continuidad entre estos niveles del gobierno. Quien ejerce el gobierno de un Estado debe poder autogobernarse y debe poder ejercer su autoridad sobre la familia.

También en estos tratados, el gobierno es entendido como “la recta disposición de las cosas, de las cuales es menester hacerse cargo para conducir las hasta el fin oportuno”⁴⁷. El objeto al que se aplica el gobierno en estas definiciones es a “las cosas”. En la tradición maquiavelliana, en cambio, el poder del príncipe se ejerce sobre el territorio y sus habitantes. Allí aplica el príncipe su soberanía jurídica. En cambio, la referencia a “las cosas” vendría a implicar un gobierno más complejo, aplicado a los hombres y sus relaciones, sus lazos, su producción, pero también al conjunto de factores naturales y sociales que inciden en la constitución y desenvolvimiento de estos lazos. En este sentido, el gobierno como disposición de las cosas supone una multiplicación de los fines del gobierno.

“La Perrière define el gobierno como una manera recta de disponer las cosas para conducir las, no a la forma del “bien común” como decían los

⁴⁷ FOUCAULT, Michel (2006) **Op. Cit.** Página 121.

textos de los juristas, sino a un “fin oportuno”, fin oportuno para cada una de esas cosas que, precisamente, deben gobernarse. Lo cual implica, ante todo, una pluralidad de fines específicos. Por ejemplo, el gobierno deberá velar por que se generen todas las riquezas que sean posibles; tendrá que actuar de manera tal que se suministre a la gente suficientes artículos de subsistencia, e incluso la mayor cantidad posible; el gobierno tendrá que procurar, por último, que la población pueda multiplicarse. En consecuencia, toda una serie de finalidades específicas que se convertirán en el objetivo mismo del gobierno. Y para alcanzarlas se va a disponer de las cosas. La palabra “disponer” es importante, pues en la soberanía, lo que permitía alcanzar su fin, es decir, la obediencia a las leyes, era la ley misma. Ley y soberanía, entonces, se confundían absolutamente, una contra otra. Ahora, al contrario, no se trata de imponer una ley a los hombres, se trata de disponer de cosas, o sea, de utilizar tácticas y no leyes, o utilizar al máximo las leyes como tácticas; hacer de tal suerte que, por una serie de medios, pueda alcanzarse tal o cual fin.”⁴⁸

Frente a la soberanía, la temática del gobierno supone una inmanencia social de la administración del poder. Si en la soberanía el fin estaba en sí misma, en el gobierno el fin está en las cosas.

Como correlato de la emergencia de estos problemas del gobierno, en Europa se estaba produciendo la paulatina formación de los aparatos del Estado. Por un lado, se estaba constituyendo el conjunto de la administración de los estados, las carreras de funcionario, los relevos de gobierno, y por otro lado, además, se estaba produciendo la condensación de un conjunto de conocimientos sobre el Estado, sus dimensiones, los diferentes factores de su poder, lo que se denominó “estadística”, como ciencia del Estado.

El desbloqueo de esta temática de las artes de gobernar se produce como resultado de una serie de factores. En primer lugar, la expansión demográfica del siglo XVIII que se relaciona con la abundancia monetaria y el aumento de la producción agrícola. Este fenómeno permite el surgimiento de problema de la población. La materialidad de la población, su emergencia como “factum”, como cosa con regularidades y tendencias

⁴⁸ FOUCAULT, Michel (2006) **Op. Cit.** Página 125.

propias, apoyada por el desarrollo de la estadística, posibilitó el paulatino abandono de una concepción de la economía como gobierno de la familia. “Al permitir cuantificar los fenómenos propios de la población, la estadística pone de relieve la especificidad de ésta, irreductible [al] pequeño marco de la familia. Salvo unos cuantos temas residuales, que bien puede ser de carácter moral y religioso, la familia desaparecerá como modelo de gobierno.”⁴⁹

Este corrimiento de temas y problemas no implica el abandono de otros dispositivos de administración y realización del poder. Si bien el tema del gobierno no implica un desmarque de las concepciones propias de la soberanía o de las disciplinas, esto se produce incorporando algunas herramientas significativas de estos dispositivos al arsenal del gobierno:

“En cuanto a la disciplina, tampoco desaparece. Desde luego, su organización, su introducción, todas las instituciones en cuyo seno había florecido en el siglo XVII y comienzos del siglo XVIII: las escuelas, los talleres, los ejércitos, todo eso se confundía [con] y sólo se comprende a través de las grandes monarquías administrativas, pero, de igual manera, la disciplina jamás fue tan importante y manejarla no quería decir simplemente manejar la masa colectiva de fenómenos o hacerlo en el mero nivel de sus resultados globales; manejar la población quiere decir manejarla asimismo en profundidad, con minucia en sus detalles.”⁵⁰

Esta aclaración reviste suma importancia para el empleo de las categorías foucaultianas en nuevos contextos de análisis. En el caso de esta tesis, la formación de un sistema educativo, concurrente con la proliferación y consolidación de un modelo escolar, hace que cobre mucha visibilidad un conjunto de notas características del dispositivo disciplinario (el encierro, la regulación del cuerpo y el comportamiento, la moralización de la higiene, etc.) Sin embargo, adoptando esta última perspectiva formulada por Foucault es posible pensar en dispositivos disciplinarios desarrollados en el marco más amplio de un proceso de gubernamentalización del Estado. Tres sentidos adopta entonces esta “gubernamentalidad”:

“Entiendo el conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos,

⁴⁹ FOUCAULT, Michel (2006) **Op. Cit.** Página 131.

⁵⁰ FOUCAULT, Michel (2006) **Op. Cit.** Página 135.

análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa fórmula bien específica, aunque muy compleja, de poder que tiene por blanco principal la población, por forma mayor de saber la economía política y por instrumento técnico esencial los dispositivos de seguridad. Segundo, por “gubernamentalidad” entiendo la tendencia, la línea de fuerza que, en todo Occidente, no dejó de conducir, y desde hace mucho, hacia la preeminencia del tipo de poder que podemos llamar “gobierno” sobre todos los demás: soberanía, disciplina, y que indujo, por un lado, el desarrollo de toda una serie de saberes. Por último, creo que habría que entender la “gubernamentalidad” como el proceso o, mejor, el resultado del proceso en virtud del cual el Estado de justicia de la Edad Media, convertido en Estado administrativo durante los siglos XV y XVI, se “gubernamentaliza” poco a poco.”⁵¹

Esta triple acepción de la noción de gubernamentalidad tiene, sin embargo, como campo de cruce, como soporte material, el ámbito del Estado. La gubernamentalidad como proceso, atraviesa prácticas, actores y sentidos constituidos en torno de las instituciones estatales.

El tránsito descrito en esta tesis, entre las formulaciones teóricas sobre el gobierno de la educación hacia el desarrollo de modos prácticos, concretos, de dar forma a este gobierno, se llevó a cabo a través de un proceso que puede conceptualizarse como el desarrollo de una gubernamentalidad⁵². Esta particular “gubernamentalidad” fue producto de las intervenciones prácticas de los actores burocráticos tendientes a dar forma concreta a las prescripciones doctrinarias, y en el mismo movimiento, implicó una reinterpretación, un desplazamiento de los significados y los objetivos que perseguía la instrumentación de estas modalidades de

⁵¹ FOUCAULT, Michel (2006) **Op. Cit.** Página 136.

⁵² Es posible interpretar la conformación del sistema educativo argentino, en el período que se extiende entre 1871 y 1910, echando mano a distintos conceptos acuñados por Michel Foucault. Así, junto con la noción de gubernamentalidad, es posible analizar distintos procesos y fenómenos desde la perspectiva de la biopolítica, las disciplinas (por ejemplo, la parafernalia positivista que sentó sus reales en el sistema educativo en las primeras décadas del siglo XX), o la interpretación del liberalismo como una práctica de gobierno orientada por la máxima “se gobierna siempre demasiado” y productora por lo tanto, de la sociedad civil (este esquema resulta particularmente productivo para analizar el lugar de los consejos escolares en la formación del sistema educativo argentino).

En esta tesis, sin embargo, emplearé como referencia conceptual la noción de gubernamentalidad, estableciendo cuando sea posible, las relaciones con otros núcleos teóricos de la obra de Foucault y de otros autores.

gobierno educativo. Sobre la base de esta puesta en práctica, se produjo el desarrollo de un saber específico, referido a las técnicas de gobierno que era necesario adecuar, adoptar o desarrollar en la formación del sistema educativo. En este tránsito, con el ejercicio de estas artes de gobierno, fue cobrando cuerpo la especificidad de la acción burocrática.

Esquema de la conceptualización.

La conceptualización expuesta permite componer un marco teórico según el cual, en el contexto del proceso histórico de conformación de la estatalidad, se desarrolló un proceso de sistematización que supuso la articulación de instituciones educativas preexistentes, la creación de nuevas instituciones, y la estabilización de un conjunto de normas, pautas de organización y vías de tránsito y circulación de los distintos grupos sociales por el sistema.

En ese marco, a mediados del siglo XIX se produjo un conjunto de formulaciones teórico-doctrinarias sobre lo que debía ser el sistema educativo, sus funciones, su papel en la conformación de los sujetos políticos y sociales, y como derivación de ello, sus mecanismos prácticos de gobierno, organización, financiamiento y administración. El proceso de sistematización implicó la conformación de un cuerpo de actores cuya función inicial consistió en la puesta en práctica de aquellas formulaciones doctrinarias. En este proceso se fue conformando la burocracia educativa. Esta conformación respondió al desarrollo de modos de intervención, de organización y de operación sobre instituciones y actores del sistema educativo en conformación.

Al tiempo que la burocracia educativa producía los objetos de su intervención (instituciones y normas de gobierno, prácticas de control y recolección de información, mecanismos de financiamiento, regulaciones sobre los métodos de enseñanza, prescripciones sobre la tarea de los docentes, requisitos de los locales escolares, entre otros), era producida por estas intervenciones. Su lugar en la relación con otros actores claves en el proceso de sistematización (la conducción política de los sistemas

educativos provinciales y del sistema educativo nacional, los especialistas de la educación, los actores escolares) fue definido por esas mismas intervenciones. Para comprender este proceso de conformación de la burocracia educativa como productora y a la vez como producida por su acción, empleo la noción de gubernamentalidad.

Por otra parte, este proceso se relaciona fuertemente con el contexto más amplio de formación del Estado nacional, aunque no puede explicarse plenamente sin reconocer su especificidad. Esto significa que, si bien la conformación de una burocracia educativa respondió a un movimiento semejante que es posible indicar en otras esferas de la acción estatal, su particular organización, la especificidad de su desarrollo histórico solo puede aprehenderse plenamente por referencia a las intervenciones prácticas específicas desarrolladas por un conjunto de actores en el proceso de formación del sistema educativo.

Bibliografía del Capítulo 1

ASCOLANI, Adrián (1991) “***Historia de la historiografía educacional en la Argentina. Autores y problemáticas (1910-1990)***”. En: ASCOLANI, Adrián (comp), **La Educación en Argentina. Estudios de Historia**, del Arca, Rosario, Argentina.

CASTRO, Edgardo (2004) **El vocabulario de Michel Foucault**. Prometeo. Universidad Nacional de Quilmes.

CUCUZZA, Héctor Rubén (comp.) (1996) **Historia de la Educación en debate**. Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación. Universidad de Buenos Aires. Miño y Dávila Editores.

DE LUCA, Alejandro (1991) “*Consejos Escolares de Distrito: subordinación o participación popular*”, en Puiggrós, Adriana (dir.) **Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino**, Galerna, Buenos Aires.

DUSSEL, Inés (1995) “*Pedagogía y burocracia. Notas sobre la historia de los inspectores*”, en **Revista Argentina de Educación**, N° 23, Octubre de 1995. Buenos Aires.

FOUCAULT, Michel (1999) **Estética, ética y hermenéutica**. Paidós. México.

FOUCAULT, Michel (2006) **Seguridad, territorio, población**. Fondo de Cultura Económica.

GIOVINE, Renata (2000) **Culturas políticas, ciudadanía y gobierno escolar: tensiones en torno a su definición. La Provincia de Buenos Aires, 1850-1880**. Universidad Nacional de Mar del Plata - FLACSO.

GORDON, Colin (1991) “*Governmental rationality: an introduction*”. En: BURCHELL, Graham, GORDON, Colin y MILLER, Meter (1991) **The Foucault Effect. Studies in Governmentality**. The University Chicago Press.

HUNTER, Ian (1998) **Repensar la escuela. Subjetividad, burocracia y crítica.** Pomares Corredor. Madrid.

MARENGO, Roberto (1991) “*Estructuración y consolidación del poder normalizador: el Consejo Nacional de Educación*”, en Puiggrós, Adriana (dir.) **Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino**, Galerna, Buenos Aires.

MÜLLER, Detlef; RINGER, Fritz y SIMON, Brian (1992) **El desarrollo del sistema educativo moderno. Cambio estructural y reproducción social 1870 – 1920**, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

OSZLAK, Oscar (1985) **La formación del estado argentino.** Editorial de Belgrano. Buenos Aires.

PUIGGRÓS, Adriana (1990) **Sujetos, disciplina y currículo en los orígenes del sistema educativo argentino**, Galerna, Buenos Aires.

RABOTNIKOF, Nora (1989) **Max Weber: desencanto, política y democracia.** UNAM. México.

TEDESCO, Juan Carlos (1982) **Educación y sociedad en la Argentina, 1880 – 1916**, Capítulo, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

WEBER, Max (1996) **Economía y sociedad**, Fondo de Cultura Económica, México.

CAPÍTULO 2. LAS COORDENADAS DE FORMACIÓN DE LA BUROCRACIA EDUCATIVA

“Resulta de aquí, que el inspector debe pertenecer a la clase de los institutores, tener sus aptitudes, haberse ejercitado en la enseñanza, y avanzado a este grado superior de la administración de este ramo de los intereses públicos. Otra circunstancia necesaria de la inspección es que ha de ser local, diaria, múltiple y suficientemente dotada de medios de acción, para que su influencia se haga sentir a cada momento. De aquí viene la indispensable multiplicidad de los agentes inspectores, la necesidad de crearlos en todos los puntos donde haya escuelas públicas; de establecer un orden jerárquico y una centralización que haga de los resultados parciales un solo cuerpo a fin de que las autoridades directivas del Estado, puedan llevar a todos los puntos su vigilancia y su acción.”

SARMIENTO, Domingo Faustino. *Educación Popular*⁵³.

Los sistemas educativos modernos se constituyeron describiendo un proceso de sistematización por el que pasaron de ser un conjunto de prácticas e instituciones dispersas, articuladas en torno del Estado o de diferentes organizaciones, a un sistema educativo en el sentido actual del concepto. Sin dudas, uno de los aspectos que indica un cambio cualitativo en este proceso es la conformación de una estructura de gobierno de las instituciones educativas.

Sobre el conjunto de instituciones educativas preexistentes o promovidas por el mismo Estado, se desplegaron prácticas, mecanismos e instituciones de gobierno que tendieron a darle al sistema una orientación específica. Estas modalidades de gobierno, por su parte, no se agregaron a aquel conjunto institucional de manera sincrónica, sino que siguieron su propio proceso de conformación, consolidación y estabilización, incluyendo sus momentos de inestabilidad y confrontación.

Las modalidades de gobierno propias del proceso de sistematización respondieron en primera instancia a una serie de problemas que el sistema en conformación debió enfrentar. Estos problemas tuvieron lugar en una coyuntura histórica que explica la aparición y consolidación de unas artes de

⁵³ SARMIENTO, Domingo Faustino (1989) *Educación Popular*. EUDEBA. (Primera edición: 1849). (Página 108)

gobierno específicas. Sin embargo, estas mismas artes de gobierno revirtieron sobre aquella coyuntura, redefiniendo los problemas que le dieron origen, dimensionándolos, midiéndolos, conceptualizándolos, asociándolos a debates preexistentes, a situaciones análogas en otros contextos, etc. Estos efectos, producidos por el desarrollo de una gubernamentalidad⁵⁴ particular, tienden a oscurecer sus condiciones de emergencia, de manera que los problemas coyunturales que configuraron su aparición, son opacados por los problemas producidos por las propias artes de gobierno de esa mentalidad gubernamental.

El marco doctrinal, legal e institucional del sistema educativo argentino: definiciones sobre el gobierno de la educación

La cuestión federal

A partir de 1810, la ruptura del orden colonial instaló el desafío de la construcción de gobiernos autónomos que expresaran las intenciones políticas de las nuevas élites americanas. En la región rioplatense, los intentos de formación temprana de un Estado nacional fracasaron por la debilidad de sus bases. Sólo los ingresos fiscales que proporcionaba el puerto de Buenos Aires constituían un soporte viable para la construcción institucional. La existencia de un conjunto de élites dispersas en lugar de una clase dominante unificada, con intereses convergentes sobre la totalidad del territorio, y la inexistencia de instituciones comunes, derivó en un período en el que fueron abandonadas las intenciones inmediatas de construir un gobierno nacional⁵⁵. En cambio, las élites locales optaron por la institucionalización más inmediata del poder en cada enclave local. Así, los principales asentamientos urbanos de la región, sobre la base de la modalidad de división territorial heredada de la Colonia, tendieron a fortalecer la organización provincial y suspendieron sus iniciativas de

⁵⁴ Véase capítulo 1. Marco teórico – conceptual.

⁵⁵ Véase, entre otros, HALPERIN DONGHI, Tulio (1997) **Revolución y guerra. Formación de una élite dirigente en la Argentina criolla**. Siglo XXI Editores. Buenos Aires.

unificación en un gobierno nacional⁵⁶.

Esta organización de las ciudades-provincias adoptó la forma de constituciones o cartas provinciales y de un desarrollo institucional local, no sólo vinculado a formas de gobierno, sino también de otro tipo de instituciones. La nueva organización política provincial surgió de la superposición de los cabildos, como representación política de la élite urbana, y las salas de representantes, que incluían la representación política de la campaña, del *hinterland* más amplio que configuraba el territorio provincial.

En la mayoría de las provincias, el paso de las guerras de emancipación, los conflictos interprovinciales, las guerras civiles y exteriores consumieron el grueso de los recursos fiscales iniciales. Las escuelas heredadas del período colonial que se hallaban bajo control estatal fueron abandonadas, o su sostenimiento se vio fuertemente mermado. Es por eso que, con excepción de algunas ciudades importantes, el período abierto con las iniciativas provinciales a partir de 1820 fue fundacional en relación con el conjunto de instituciones educativas. Por otra parte, la masa crítica necesaria para justificar mecanismos de control y gobierno de estas instituciones recién alcanzó su punto a mediados de la década de 1830 y sólo en algunos casos particulares.

Además de Buenos Aires, fueron las provincias de Santa Fe y Entre Ríos las que más adelantaron en la creación de un conjunto de instituciones educativas y en la formación de un sector de la administración estatal

⁵⁶ “Los Estados autónomos surgidos a partir de 1820 no fueron el producto de la disgregación de una nación preexistente sino el punto de partida para una organización político-estatal sobre la única unidad socio-política existente en el período: la ciudad-provincia. El conjunto de normas fiscales, legislativas y políticas que las provincias se otorgaron, luego del fracaso del intento de construir un Estado rioplatense, testimonia los esfuerzos de las élites provinciales por consolidar, más allá de la voluntad de los caudillos, espacios soberanos, aunque sin perder la denominación de “provincias”. Esta designación equívoca deriva por un lado de la tradición administrativa española, aún vigente en el primer período independiente para designar a las Gobernaciones Intendencia y, por el otro, de la calidad de provincias que les otorgaron los gobiernos centrales durante los breves lapsos de su existencia. Pero la provincia autónoma no fue la prolongación de la antigua provincia de intendencia, sino una ampliación del papel político de las ciudades soberanas – mediante la definición de un nuevo régimen representativo – al punto de configurar una soberanía independiente.” GOLDMAN, Noemí (1999) “*Los orígenes del federalismo rioplatense (1820 – 1831)*”, en: **Revolución, república, confederación (1806 – 1852)**. Editorial Sudamericana. Buenos Aires. (páginas 105 – 106).

destinado al control de las escuelas.

En la década de 1830, bajo la gobernación de Pascual Echagüe, se crearon en Santa Fe comisiones especiales encargadas de realizar visitas periódicas a las escuelas⁵⁷. Estas visitas tenían el propósito de controlar la dimensión moral de la actividad escolar. Este es el primer antecedente de un cuerpo regular de inspectores, y anuncia la introducción de una tecnología de regulación estatal del sector educativo, vinculada fundamentalmente al carácter pastoral de la escuela, tal como lo resalta Ian Hunter para el caso de los sistemas educativos anglosajones.

La organización del protosistema santafesino fue reproducida en Entre Ríos por Urquiza⁵⁸. También Salta, Corrientes y Tucumán produjeron cuerpos de control y generaron normas que garantizaban el financiamiento de las escuelas de manera directa, a partir de impuestos específicos⁵⁹. Estas

⁵⁷ “Las comisiones (...), instituyeron por primera vez en el país la existencia de visitantes escolares para observar el funcionamiento de las escuelas, el adelantamiento de los niños especialmente en doctrina cristiana y la conducta de los maestros.”

SALVADORES, Antonino (1941) **La instrucción primaria desde 1810 hasta la sanción de la ley 1420**. Talleres Gráficos del Consejo Nacional de Educación. (página 238).

⁵⁸ Entre otras obras, pueden consultarse: SALVADORES, Antonino (1941) **La instrucción primaria desde 1810 hasta la sanción de la ley 1420** (op. Cit.); SALVADORES, Antonino (1954) **Urquiza en la historia de la educación argentina (la educación para la libertad)**. Instituto Social de la UNL; y SALVADORES, Antonino (1944) **Urquiza y la enseñanza media y superior en la provincia de Entre Ríos**. Instituto Social de la UNL.

“Urquiza es uno de los más grandes propulsores que ha tenido el país en materia de educación. Su actividad desde 1846 es asombrosa, si se compara con las dificultades que tuvo que vencer, y demuestra el gran influjo que ejerció sobre el pueblo, al cual llamó para cooperar en una de las empresas más grandes de educación que se hayan realizado fuera de Buenos Aires antes de Caseros. Bajo su mando Entre Ríos presenció un florecimiento extraordinario de escuelas, en el cual colaboraron las comisiones constructoras y las comisiones inspectoras, que por indicación de Urquiza se instalaron en todos los pueblos para reunir recursos por suscripciones populares; se contrataron maestros en Buenos Aires y en 1846 se formó una Junta Directora de las escuelas de ambos sexos, con obligación de llevar la estadística escolar, informar al gobierno sobre el estado de la educación y formar los reglamentos.”

SALVADORES, Antonino (1941) **Op. cit.** (página 239).

⁵⁹ “Dentro del cuadro general de organización institucional, vemos entrar también la organización del sistema de instrucción pública, que se concibe ya como una función de gobierno. Así vemos en todas las provincias, por lo menos en aquellas que manifestaron un mayor adelanto institucional y ofrecieron un progreso efectivo, especialmente en las del litoral, los gobiernos, representados por congresos, legislaturas y gobernadores, iniciaron una época de acción que se tradujo en leyes, decretos y disposiciones que ya no se referían exclusivamente a fundaciones de escuelas sin plan determinado, sino que tendieron a crear una legislación escolar que contemplaba dos aspectos fundamentales: el legislativo propiamente dicho y el económico, sin descuidar el didáctico, aunque de éste pueda hablarse con propiedad únicamente en Entre Ríos.

Un hecho fundamental se manifestó en todas las provincias: la creación de juntas y comisiones, inspectoras o directoras de la enseñanza, que, sino obraron con entera independencia del gobierno central, establecieron por lo menos un principio de autonomía

iniciativas revelan una tendencia: la institucionalización creciente del poder estatal implicó un despliegue sobre el sector educativo a través de mecanismos de regulación específicos. No se puede afirmar que en este aspecto haya pesado una causalidad lineal. No se trata del resultado del crecimiento cuantitativo de la educación o de una necesidad de control observada por las élites. Más claramente parece tratarse de una de las tecnologías que constituyeron el momento inicial de la estatidad⁶⁰. Y en ese sentido, su implementación, su organización, los modelos que la orientaron y las prácticas y saberes que la alimentaron, fueron producto más de la cristalización de la solución específica a una coyuntura organizativa particular, que de un debate doctrinario en torno del gobierno de la educación.

Así, las figuras de Echagüe, Marcos Sastre, Amadeo Jacques, Lafinur, Juan María Gutiérrez, Sarmiento, entre otros, desplegaron su accionar en la organización de los sistemas educativos provinciales, y compartieron acuerdos y desacuerdos sobre el modo de gobernar las instituciones educativas, siempre que los marcos de un cierto liberalismo les permitían desarrollar su acción en alguna provincia⁶¹.

que en el orden económico es donde mejor se manifestó. La creación de impuestos especiales y generales para formar el fondo escolar, representa una gran conquista de este período y demuestra que en todo el país se había llegado a comprender que sin autonomía económica ningún progreso en la enseñanza era posible, marcándose así la reacción contra la época precedente.” SALVADORES, Antonino (1941) **Op. Cit.** (página 251).

⁶⁰ Ian Hunter sostiene que la convergencia de las tecnologías burocrática y pastoral para la constitución del sistema escolar moderno fue un producto históricamente contingente. Asimismo, sostiene que se debió al carácter escaso de las técnicas sociales para responder a los problemas de gobierno que se generaron en los orígenes de los estados. La historia de la conformación del sistema escolar argentino permite discutir este carácter escaso de las técnicas de gobierno, ya que, como se verá más adelante en este trabajo, entre las décadas de 1870 y 1900 se sostuvo un nivel de conflictividad permanente en torno a diferentes modelos de gobierno del sistema, donde la alternativa burocrática era solo uno de los posibles. En todo caso, la pregunta que debe responderse es cuál fue la causa del éxito del dispositivo burocrático por sobre otras modalidades de gobierno del sistema educativo.

En este punto, resulta posible recurrir al modelo teórico weberiano según el cual existe un desarrollo creciente de la burocracia como contracara necesaria de la masificación de las sociedades. Para el caso que analizo, podría decirse que, si doctrinariamente se planteó una multiplicidad de modalidades de gobierno del sistema en formación, el triunfo de la alternativa burocrática se basó en su afinidad histórica con procesos de masificación y homogeneización social.

⁶¹ Resulta interesante contrastar esta suerte de “sentido común liberal” que nutrió las concepciones de generaciones de pedagogos, con la interpretación foucaultiana del liberalismo:

“El liberalismo se debe analizar, de este modo, como un principio y método de racionalización del ejercicio de gobierno – racionalización que obedece, y ésta es su

Tras la caída de Rosas, las élites provinciales se abocaron a la institucionalización de un nuevo proyecto de organización nacional. La sanción de la Constitución de 1853 reflejó este intento. Sabido es que en este proceso las ideas de los intelectuales de la generación del '37 cumplieron un papel doctrinario y orientador. En particular, la obra de Juan Bautista Alberdi, **Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina**, que contenía incluso una propuesta para el texto constitucional, fue empleada como referencia ineludible de los debates de la asamblea constituyente.

En este libro, Alberdi dedicó un capítulo a la instrucción pública: *La educación no es la instrucción*. Aquél capítulo establecía una diferencia fuerte entre educación e instrucción. La educación era un producto de la influencia y la acción espontánea de las cosas, mientras que la instrucción era producto de la escolarización sistemática. En tanto que la instrucción era el medio de desarrollo cultural de los pueblos avanzados, la educación era la que correspondía a sociedades en conformación como la argentina. Exponía, en consecuencia, una evaluación lapidaria de la instrucción primaria hasta el momento:

“La instrucción primaria dada al pueblo más bien fue perniciosa. ¿De qué sirvió al hombre del pueblo el saber leer? De motivo para verse ingerido como instrumento en la gestión de la vida política, que no conocía; para instruirse en el veneno de la prensa electoral, que contamina y destruye en

especificidad, a la regla interna de la economía maximal -. Mientras que toda racionalización del ejercicio de gobierno tiende a maximizar sus efectos, disminuyendo todo lo posible el coste (entendido tanto en su sentido político como económico), la racionalidad liberal parte del postulado de que el gobierno no podía ser, por sí mismo, su propio fin (naturalmente, aquí no se trata de la institución “gobierno” sino de la actividad que consiste en regular la conducta de los hombres en un marco y con instrumentos estatales). No tiene en sí mismo su razón de ser, y su maximización, aún en las mejores condiciones posibles, no tiene que ser su principio regulador. En esto el liberalismo rompe con esa “razón de Estado” que, desde finales del siglo XVI, había buscado en la existencia y el fortalecimiento del Estado el fin capaz de justificar una gobernabilidad creciente y de regular su desarrollo”

FOUCAULT, Michel (1979) *“Nacimiento de la biopolítica”*. En FOUCAULT, Michel. **Estética, ética y hermenéutica**. Paidós. (página 210)

El liberalismo, entonces, no es la traducción de un fundamento doctrinal al ámbito del gobierno, sino un modo de tratar y ejercer el propio gobierno. En la perspectiva de los intelectuales y pedagogos que tuvieron un fuerte protagonismo en la construcción del sistema educativo, el liberalismo dio lugar a una situación paradójica: la concepción de que “siempre se gobierna demasiado”, propia del liberalismo, era antagónica respecto de la necesidad de ejercer el gobierno del sistema en conformación.

vez de ilustrar; para leer insultos, injurias, sofismas y proclamas de incendio, lo único que pica y estimula su curiosidad inculta y grosera.

No pretendo que deba negarse al pueblo la instrucción primaria, sino que es un medio impotente de mejoramiento comparado con otros, que se han desatendido.

La instrucción superior en nuestras Repúblicas no fue menos estéril e inadecuada a nuestras necesidades. ¿Qué han sido nuestros institutos y universidades de Sudamérica, sino fábricas de charlatanismo, de ociosidad, de demagogia y de presunción titulada?”⁶²

Por esta vía sugería Alberdi la necesidad de apuntalar la educación por las cosas, haciendo base en una política de inmigración e industria, y perfilando en consecuencia la instrucción hacia orientaciones prácticas en lugar de las tradicionales humanidades⁶³.

De acuerdo con este criterio, las preocupaciones centrales que animaban el proyecto constitucional de Alberdi remitían a la actividad comercial, a la organización del sistema político y económico, a la promoción de la industria y de la inmigración. La instrucción aparecía referida como una garantía asegurada por el financiamiento nacional, tal como lo señalaba en su proyecto de texto constitucional:

“Art. 32. La Constitución asegura en beneficio de todas las clases del Estado la instrucción gratuita, que será sostenida con fondos nacionales destinados de un modo irrevocable y especial a ese destino.”⁶⁴

Hay aquí una diferencia notable con el texto definitivo de la Constitución sancionada en 1853, a pesar de que, en términos generales, el libro de Alberdi constituyó un antecedente definitivo de aspectos claves de dicha constitución. En 1853, la sanción de la Constitución Nacional estableció como piedra angular del marco legal de la educación argentina

⁶² ALBERDI, Juan Bautista. **Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina**. Varias ediciones.

⁶³ Si bien el currículo humanista se consolidó en las instituciones escolares argentinas como consecuencia de la creación de los colegios nacionales a partir de 1863, los antecedentes de la educación de las élites, como el Colegio de Ciencias Morales, el Colegio de la Unión del Sud o el Colegio San Carlos, basaban su currículo en un predominio de la filosofía y las letras. Véase DUSSEL, Inés (1997) **Currículum, humanismo y democracia en la enseñanza media (1863 – 1920)**. Oficina de Publicaciones del CBC. FLACSO. Buenos Aires.

⁶⁴ ALBERDI, Juan Bautista. **Op. Cit.**

una distribución de responsabilidades entre el Estado nacional y los Estados provinciales. Su artículo 5° señalaba:

“Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.”⁶⁵

Este artículo ubicaba el sostenimiento de la educación primaria entre los tres aspectos que los gobiernos provinciales debían asegurar, como modo de garantizar el régimen federal. La responsabilidad en el sostenimiento de la educación primaria quedaba en este caso en manos de los estados provinciales. Este peso conferido a la educación primaria por el texto constitucional constituyó un factor que transformó las relaciones entre los poderes políticos nacional y provinciales en un problema central en la estructuración del cuerpo burocrático de la educación.

En momentos de sancionarse la Constitución Nacional de 1853, no podía hablarse aún de un sistema educativo, sino que se trataba de conjuntos dispersos de instituciones, con distintos grados de estructuración de acuerdo con la madurez institucional de cada provincia. Asimismo, el régimen provincial sólo cubría una porción del territorio. Gran parte de las actuales provincias se hallaban bajo gobierno directo del Poder Ejecutivo Nacional, constituyendo territorios nacionales. En ellos, aquellas garantías previstas por el artículo 5° quedaban sujetas a las condiciones que podía proveer el Estado nacional.

La Constitución no establecía una división de competencias semejante en el ámbito de la educación secundaria y superior. Estos niveles (en tanto niveles de un sistema) se fueron conformando *a posteriori*, en ocasiones bajo el impulso de las provincias y la cooptación posterior del nivel nacional, en el caso de la educación secundaria, y con una fuerte injerencia de la nación, al menos hasta la década de 1960, en el caso de las

⁶⁵ Constitución Nacional de 1853. Art. 5°.

universidades⁶⁶.

En este panorama, de articulación disímil de protosistemas educativos, y de jurisdicciones cruzadas, se produjo la conformación de los primeros cuerpos de administradores del sistema.

Debe decirse además, que esta constitución no fue simultánea. Como se ha mostrado ya, mientras en algunas provincias se habían desarrollado tempranamente instituciones de gestión y gobierno del sistema, en otras hubo que esperar a que el Estado nacional contara con el marco legal para su intervención directa en el terreno provincial y, junto con sus escuelas, la nación llevara a territorio provincial sus inspectores. Si bien cada provincia poseía potestad constitucional sobre las escuelas primarias, los ámbitos de formación secundaria y superior estaban predominantemente en manos del gobierno nacional, sobre todo a partir de 1863, cuando Bartolomé Mitre inició el ciclo de fundación de colegios nacionales con el de Buenos Aires. Algo similar sucedió con las escuelas normales y con las universidades. Como se verá más adelante, esto determinó que las canteras que estaban en condiciones de nutrir las burocracias provinciales estuvieran, en gran medida, en manos del poder nacional, de manera que la estructuración inicial de las burocracias educativas, fueran estas nacionales o provinciales, estuvo matriciada por trayectorias educativas que dependían de decisiones concentradas en el orden nacional. Este mecanismo permitió, además, la existencia de canales de comunicación extremadamente fluidos entre distintos cuerpos burocráticos. Tal el caso, por ejemplo, de la circulación de la alta burocracia educativa entre la provincia de Buenos Aires y la Nación⁶⁷. Otro caso significativo es el de la provincia de Entre Ríos, que

⁶⁶ A pesar del marco normativo del período de formación del sistema educativo nacional y de los sistemas educativos provinciales, en muchos casos, el procedimiento de creación de las escuelas pareció seguir un guión informal en el que la comunidad local procedía a la fundación de un establecimiento educativo y más tarde el Estado (ya fuera nacional o provincial) lo regularizaba incorporándolo como parte de su oferta. Este mecanismo de expansión de hecho del sistema educativo, particularmente observable en el caso de la educación secundaria, no fue privativo del nivel sino que, con otras características, se puede identificar también en los establecimientos de enseñanza elemental.

⁶⁷ Pablo Pineau presenta una hipótesis según la cual la provincia de Buenos Aires fue el lugar en que los sectores conservadores, hegemonizando su conducción política y privilegiando este espacio para su accionar partidario, ensayaron las distintas propuestas educativas que luego implementaron, o intentaron implementar, a nivel nacional. Agrega, sin embargo:

habría funcionado como ámbito para experiencias que más tarde se generalizaron⁶⁸. Sólo cuando estuvo consolidada la formación del Estado nacional y su diferenciación institucional respecto de la provincia de Buenos Aires, con la federalización de la capital, estos procesos de circulación implicaron una diferenciación de ámbitos de intervención.

En otros casos, en cambio, la coyuntura implicó un enfrentamiento en las políticas educativas que derivó en la instalación de elementos diferenciadores en la formación de las burocracias educativas provinciales, de manera que los lazos entre el orden nacional y jurisdiccional fueron mucho menos fluidos. El caso de Córdoba es el ejemplo más claro de esta diferenciación. La élite política cordobesa, y también los primeros agentes del cuerpo burocrático provincial, se hallaban fuertemente identificados con la tradición católica. Desde la caída de Rosas, las distintas facciones y coaliciones que ocuparon el poder nacional se hallaron más cerca de un cierto liberalismo secularizador, de manera que las decisiones concretas relativas a las políticas estatales generaron de manera recurrente oportunidades de ruptura.

Entre las décadas de 1870 y 1890 se generó en todo el país un marco legal para la educación elemental que puso las bases para los modelos de gobierno del sistema y que constituyó otro de los pilares de la formación de los cuerpos burocráticos⁶⁹. En 1871 se sancionó la Ley de Subvenciones

“Cabe aclarar que no consideramos que esto se deba a la existencia de una ‘práctica de laboratorio’ premeditada, sino que responde a causas ubicables en otros planos. Por ejemplo, se comprueba que muchos burócratas de la Dirección General de Escuelas (Sarmiento, Estrada, Berra, Mercante, Senet, Sanchez Sorondo, Arizaga, etc.) ocuparon más tarde cargos en la Nación, así como que sus obras se convirtieron en referencia obligada dentro del campo pedagógico.” PINEAU, Pablo (1997) **La escolarización de la provincia de Buenos Aires (1875 – 1930): una versión posible**. Oficina de publicaciones del CBC. Universidad de Buenos Aires. (página 19).

⁶⁸ “Precisamente el indicador más fehaciente del rol de escenario piloto educativo que cumplió la provincia y de su utilización como *anclaje civilizatorio* dentro del proyecto de organización nacional, fue la instalación de la *Escuela Normal de Paraná* (ENP) como centro irradiador de “maestros competentes” a todo el país.” CARLI, Sandra (2001) **“Modernidad, diversidad cultural y democracia en la historia educativa entrerriana. (1883-1930)”**. En PUIGGRÓS, Adriana (dir.) **La Educación en las Provincias y Territorios Nacionales (1885-1945)**. Galerna. Buenos Aires. (página 186).

⁶⁹ En 1875 se sancionó la Ley de Educación Común de la provincia de Buenos Aires, que fue uno de los antecedentes más significativos de la Ley de Educación Común 1420 en el orden nacional. En los veinte años siguientes se sancionaron decretos y leyes de educación común en todas las provincias: Córdoba (1888 decreto provincial, y 1896 Ley); Catamarca (1882, Ley); Corrientes (1886, Ley); Entre Ríos (1886, Ley); Mendoza (1872, Ley); Jujuy

Nacionales (Ley N° 463) que autorizaba el financiamiento nacional de la instrucción pública de las provincias. Esta misma norma establecía la creación de Comisiones Provinciales con la función de administrar los recursos girados y determinaba la acción de inspectores nacionales en Provincias dependientes de estas comisiones⁷⁰. Aquella distribución de responsabilidades entre la nación y las provincias cobró entonces solidez efectiva. Sin embargo, entre 1871 y 1881 la Ley de Subvenciones Nacionales fue el marco para una transferencia de fondos sin un correlato en mecanismos de control eficaces. Recién hacia 1881 parecen haberse puesto en marcha medidas efectivas para concretar el control nacional de la educación provincial⁷¹. Así lo refleja la opinión de Sarmiento, en su cargo de Superintendente General de Educación del gobierno de Roca:

“El Gobierno de Jujuy ha sido el primero en acompañar su solicitud de subvención con el informe que el reglamento de 1869 requiere para justificar la inversión del anterior cuatrimestre de subvención.

La omisión de dicho informe a más de tener a oscuras al Gobierno y al público sobre el estado de la Educación en cada Provincia, reduce la subvención a una simple cobranza de una partida de dinero. De ahí ha venido el uso de enviar los documentos sin nota de remisión, a un encargado general de percibir los fondos del erario nacional.

El resultado de esa degradación del noble instituto de la subvención, ha sido que precisamente, porque el tesoro nacional invierte medio millón de fuertes al año para ayudar a la educación de todos los habitantes, se ignora desde entonces cuántos de ellos aprovechan sus beneficios. Desde que hay ley de subvenciones no se sabe cuántos niños aprenden a leer en la República Argentina.”⁷²

El fortalecimiento de las atribuciones del nivel nacional estuvo asociado desde su origen con la rendición de cuentas sobre el destino de los

(1885, Ley); La Rioja (1875, Ley); Salta (1886, Ley); San Juan (1884, Ley); San Luis (1883, Ley); Santiago del Estero (1887, Ley); Santa Fe (1887, Ley); Tucumán (1883, Ley).

⁷⁰ Véase Anexo 1. Ley de Subvenciones Nacionales (1871) y Decreto reglamentario (1873).

⁷¹ En 1882, Julio Argentino Roca sancionó un Decreto que establecía una nueva regulación para el régimen de subvenciones nacionales. Véase Anexo 2. Decreto Reglamentario de la Ley de Subvenciones Nacionales (1882)

⁷² SARMIENTO, D. F. (1882) “*El Monitor de la Educación Común*”, en *El Monitor de la Educación Común. Publicación Oficial del Consejo Nacional de Educación*. Año 1. No. 1. (página 2).

fondos que la Nación transfería a las provincias. La expansión del cuerpo burocrático nacional hacia los sistemas educativos provinciales se apoyó primeramente en el respaldo financiero que las provincias requerían para el sostenimiento de la instrucción primaria. Una de las evidencias más claras en este sentido, la constituye el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional del 20 de febrero de 1879⁷³, estableciendo la inspección nacional de las escuelas primarias en las provincias. El decreto contenía un único considerando:

“Habiéndose demostrado en la práctica que la reglamentación de la Ley General de Subvenciones a la instrucción primaria es insuficiente a los fines que la Nación se propone, cuales son la difusión de la enseñanza y la conveniente y fiel aplicación de los recursos que a ella destina; y habiéndose tomado en consideración lo expuesto por la Comisión Nacional de Educación, (...)”

A partir de este considerando, siete artículos establecían el nombramiento de cuatro inspectores nacionales “para que recorriendo los establecimientos de enseñanza, en las provincias que les sean designadas, inspeccionen su estado, método de enseñanza, condiciones del local, útiles de que dispone, etc., informando sobre el resultado y proponiendo los medios adecuados para la mejora y adelanto de la instrucción.” El artículo 3º insistía además, en que la inspección perseguía “obtener un conocimiento exacto de la inversión de las subvenciones acordadas por la Nación.”

Por su parte, la gestión nacional era conciente de la profundidad de la intervención en las administraciones provinciales. Es sumamente reveladora en este aspecto, la Circular del Consejo Nacional de Educación, de 1º de mayo de 1879, dirigida a los inspectores nacionales:

“Los Sres. Gobernadores de Provincia han sido avisados ya de la misión que se le ha confiado a Ud., y oportunamente recibirá recomendaciones especiales del Sr. Ministro, a fin de que aquellos tomen las medidas conducentes a facilitar los medios de conseguir los objetos propuestos. Pero siendo este encargo sumamente delicado, pues el Gobierno Nacional interviene por intermedio de Ud. hasta cierto punto en las administraciones locales, es indispensable que Ud. proceda con toda prudencia para no

⁷³ Véase Anexo 3. Decretos de organización de la Inspección Nacional.

lastimar en manera alguna ni aún susceptibilidades motivadas en el régimen provincial, consultando, por el contrario, la armonía de los intereses y el mejor acierto en beneficio de las instituciones de educación que debe visitar, y por si alguien pusiese en duda la legitimidad con que el Gobierno procede al confiarle a Ud. el encargo de que se trata, la Comisión que presido recomienda presenta a Ud. ante todo algunas consideraciones en apoyo de la medida adoptada a fin de que, en caso necesario las haga valer ante las autoridades Provinciales y Municipales con quienes entablará las relaciones que requiere el desempeño de su cometido.”⁷⁴

Dicho esto, la circular se extendía en considerandos que justificaban, en el propio texto constitucional, la intervención de la Nación en los sistemas educativos provinciales.

“Por eso nuestra Ley orgánica, al distribuir los poderes fundamentales de la Nación, entre ésta y las Provincias que creaba, prescribió en su art. 5º, entre otras condiciones, - que las constituciones locales debían proveer los medios de *asegurar* para todos la instrucción primaria, y que su omisión confiere a los Poderes Nacionales el derecho de negar a la Provincia que en tal caso se halle, la garantía del goce y ejercicio de sus instituciones.

Según esto, los mismos Poderes Nacionales están obligados a intervenir en el régimen provincial, para cerciorarse de la manera como se cumple esta imposición tan importante; de manera que cumplirían simplemente esta obligación limitándose a exigir la adopción de medidas tendientes a propagar la educación con recursos locales, y hasta podrían prescribir el programa de la instrucción primaria, puesto que, según el art. 67, inciso 16, el Congreso tiene la atribución de *dictar planes de instrucción general*, esto es, para todos los niños que se hallen en estado de educarse.”⁷⁵

Esta circular abundaba en argumentos por los cuales era justificada la intervención nacional, y daba fundamentos al financiamiento por la vía de subvenciones como un mecanismo que, simultáneamente, permitía conservar el atributo provincial de regir el sistema escolar, y a la vez, garantizar su sostenimiento.

⁷⁴ Consejo Nacional de Educación (1879) **Circular a los Inspectores Nacionales de Educación**. 1º de mayo de 1879.

⁷⁵ Consejo Nacional de Educación (1879) **Circular a los Inspectores Nacionales de Educación**. 1º de mayo de 1879.

Sobre esta matriz, se produjo la organización y desarrollo de la inspección nacional, sufriendo modificaciones y desplazamientos en la práctica, pero facultada en general para una fuerte intervención en la organización de los sistemas educativos provinciales.

En 1905, con la sanción de la Ley Láinez⁷⁶, el Estado nacional estuvo facultado para crear escuelas en territorios provinciales, a pedido de las provincias, confirmando un proceso de expansión del ámbito de competencia nacional en contra del espíritu constitucional⁷⁷.

⁷⁶ La Ley No. 4874 de 1905, llamada Ley Láinez, establecía en su artículo 1º. que: “El Consejo Nacional de Educación procederá a establecer directamente en las provincias que lo soliciten, escuelas elementales, infantiles, mixtas y rurales, en que se dará el mínimo de enseñanza establecido en el art. 12 de la ley 1420 de 8 de julio de 1884.” De este modo, en el marco de la solicitud de las provincias, la Ley Láinez facultaba al Consejo Nacional de Educación para crear escuelas bajo la regulación de la ley 1420. Si se tiene en cuenta que las leyes provinciales de educación no siempre coincidían con el espíritu de la ley 1420, esta prerrogativa establecida por la Ley Láinez constituía una facultad de fuerte intervención nacional en las provincias.

⁷⁷ A partir de 1906, el Consejo Nacional de Educación comenzó un ciclo de creación de escuelas en las provincias. La proporción de estas creaciones frente a la fundación de escuelas provinciales permite observar la expansión de la jurisdicción nacional al territorio provincial.

Cuadro 1. Escuelas según jurisdicción. Total de la república. 1880 – 1915.⁷⁸

Año	Escuelas					
	Fiscales ⁷⁹				Particulares	Total general
	CNE	MIP	Prov.	Total		
1880	-	-	-	1.279	554	1.833
1890	-	-	-	2.418	475	2.893
1900	-	-	-	3.269	1.183	4.452
1901	-	35	2.900	3.298	1.240	4.538
1902	-	34	2.911	3.306	1.035	4.341
1903	-	34	2.984	3.392	1.298	4.690
1904	-	34	3.076	3.438	1.441	4.879
1905	-	35	3.304	3.696	1.035	4.341
1906	665	31	3.468	4.164	1.465	5.629
1907	773	43	3.618	4.434	1.459	5.893
1908	814	43	3.621	4.478	1.478	5.956
1909	959	49	3.949	4.957	1.638	6.595
1910	1.424	62	3.915	5.401	1.437	6.838
1911	1.859	62	3.783	5.704	1.397	7.101
1912	1.879	67	3.822	5.768	1.354	7.122
1913	1.871	77	3.996	5.944	1.295	7.239
1914	1.934	69	4.225	6.228	1.347	7.575
1915	1.985	71	4.218	6.274	1.321	7.595

Las escuelas creadas por la Ley Láinez son las que se registran en la columna del Consejo Nacional de Educación (CNE). Como puede verse, en 1906 representaban el 15,9% (lo que indica que el impacto resultó significativo inmediatamente sancionada la ley) y hacia 1915 ascendían ya al 31,6% sobre el total de las escuelas fiscales.

De este modo, en los orígenes del sistema educativo argentino, es posible señalar un panorama de jurisdicciones cruzadas complejo, básicamente apoyado en la organización federal de la oferta educativa, pero con tendencias de centralización superpuestas, definidas por la Ley de Subvenciones Nacionales de 1871 y la Ley Láinez de 1905 y por la fuerte incidencia nacional en la educación secundaria y superior. Además de esta clave de organización jurídico – política, el posicionamiento de las diferentes facciones políticas determinó la existencia de canales de circulación o de obstáculos en el contacto de los cuerpos burocráticos en

⁷⁸ GANDULFO, Alberto (1991) *“Expansión del sistema escolar argentino.”* En: PUIGGRÓS, Adriana. **Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino.** Galerna. Buenos Aires. (página 314).

⁷⁹ CNE: Consejo Nacional de Educación. Son las escuelas que la Ley Láinez habilitaba a crear a partir de 1906.

MIP: Ministerio de Instrucción Pública. Se trata de las escuelas de la capital federal y los territorios nacionales.

formación, de manera que algunas jurisdicciones quedaron unidas por lazos de constitución comunes en tanto que otras fueron aisladas por las líneas divisorias de las facciones políticas. Aún debe agregarse a estos dos planos, el tejido de contactos cara a cara, de relaciones interpersonales, constituido por los agentes burocráticos, en su interacción cotidiana, habilitando canales de comunicación informales pero significativos.

Este entrecruzamiento de jurisdicciones, cuyas tensiones aún laten en la gestión del sistema educativo argentino, constituyó uno de los núcleos problemáticos sobre los cuales se consolidaron las técnicas de gobierno de la educación.

Sociedad y Estado en el gobierno de la educación: el modelo de Sarmiento

Sin dudas, en la obra de Sarmiento se encuentran formulaciones doctrinarias que marcaron el proceso de formación del sistema educativo argentino.

En **Educación Popular**⁸⁰, Sarmiento exploró los casos francés, alemán, holandés y norteamericano, y expuso una perspectiva sobre el gobierno de la educación. En esta obra, luego de exponer una definición política de lo que debía entenderse por educación popular y su ámbito de influencia conceptual⁸¹, que abarca tanto la instrucción pública como las

⁸⁰ Durante su exilio en Chile, Sarmiento recibió el encargo del Ministro de Instrucción Pública Manuel Montt para estudiar los sistemas educativos vigentes en Europa y Estados Unidos y elaborar un informe que permitiera obtener orientaciones y claves de organización para el propio sistema educativo chileno.

Como producto de este encargo, Sarmiento escribió **De la educación popular**, libro en el que planteaba posiciones políticas y pedagógicas a la luz de las experiencias analizadas, y que luego revisaría cuando enfrentase las responsabilidades específicas de la gestión educativa en diversos ámbitos. La edición consultada para este trabajo es: SARMIENTO, Domingo Faustino (1989) **Educación Popular**. Banco de la Provincia de Córdoba. Córdoba. La primera edición, con el título **De la Educación Popular**, es la de 1849, impresa en Santiago de Chile. En 1915, Ricardo Rojas incluyó la obra en la colección Biblioteca Argentina, que él dirigía, suprimiendo del título la preposición y el artículo.

⁸¹ “El lento progreso de las sociedades humanas ha creado en estos últimos tiempos una institución desconocida a los siglos pasados. La instrucción pública, que tiene por objeto preparar las nuevas generaciones en masa para el uso de la inteligencia individual, por el conocimiento aunque rudimental de las ciencias y hechos necesarios para formar la razón, es una institución puramente moderna, nacida de las disensiones del cristianismo y convertida en derecho por el espíritu democrático de la asociación actual. Hasta ahora dos siglos había educación para las clases gobernantes, para el sacerdocio, para la aristocracia;

salas de asilo⁸², la educación infantil y la educación de adultos, Sarmiento dedicó dos capítulos a abordar el tema del gobierno del sistema educativo. El primero de ellos, denominado “*De la renta*”, se encontraba dedicado a presentar modelos de financiamiento de los sistemas escolares. El segundo estaba dedicado a la “*Inspección de las escuelas*”. En la tensión expresada entre ambos se tejió doctrinariamente la matriz sobre la cual habría de constituirse el gobierno del sistema educativo argentino en el orden nacional entre 1875 y 1910.

Los sistemas de financiamiento de la educación pública que Sarmiento analizó dieron pie para pensar la distribución de responsabilidades entre el Estado y la comunidad local inmediata de cada escuela. Su preocupación por que la comunidad valorase el papel de la escuela lo llevó a sostener la necesidad de que el financiamiento educativo hiciera lugar a la voluntad de la comunidad local de reforzar los recursos destinados por el Estado para el sostenimiento de las escuelas. Concurrentemente, esto debía dar lugar a que cada comunidad pudiera expresar sus demandas en relación con el sistema escolar. Es este el modelo que encontró en Massachussets.

“La ordenanza particular que provee al sostén de las escuelas municipales merece, sin embargo, ser citada por cuanto encierra útiles datos administrativos. Los Concejos municipales deliberarán cada año en una sesión del mes de mayo, sobre la creación o el sostén de las escuelas primarias, municipales, elementales o superiores, sobre el monto de la retribución mensual y del salario fijo que debe acordarse a cada institutor, y sobre las sumas que deben votarse, sea para llenar este último gasto, sea para adquirir, construir, reparar o alquilar casas de escuelas. En el mes de agosto formarán anualmente el estado de los alumnos que deberán ser recibidos gratuitamente en la escuela primaria elemental. Determinarán, si hay lugar, en esta misma sesión, el número de becas gratuitas que pueden

pero el pueblo, la *plebe*, no formaba, propiamente hablando, parte activa de las naciones.” SARMIENTO, Domingo F. (1989) **Op. Cit.** (página 55).

⁸² Las salas de asilo eran una suerte de guarderías, cuya finalidad era anticipar la escolarización preparando a los niños para las rutinas de la escuela, sobre todo a aquellos que provenían de hogares populares. Véase SARMIENTO, Domingo F. (1989) **Op. Cit.** (páginas 254 y *passim*).

ponerse a oposición para la escuela primaria superior.”⁸³

Como puede verse, el Consejo municipal, el ámbito local de expresión de la comunidad, tenía un rol fundamentalmente vinculado a las decisiones sobre la oferta escolar. Era quien expresaba la dimensión de la necesidad social de educación elemental y quien establecía el monto del esfuerzo que la misma comunidad dedicaría a su satisfacción. Si bien el lugar de expresión de la comunidad local estaba determinado por su participación en el financiamiento de la oferta educativa, es claro que su rol excedía el punto relativo a la provisión de recursos.

En el modelo sarmientino, el financiamiento expresaba la distribución de derechos, responsabilidades y obligaciones entre el nivel del Estado, el nivel del municipio o la comunidad local y el nivel individual. Los tres debían tener intervención en el sostenimiento de las escuelas: el Estado (nacional o provincial) garantizaría que todos los niños entre 4 y 16 años recibieran un mínimo de escolarización requerido para su formación como sujeto político y productor; el nivel local (municipio, comunidad) debía garantizar que la renta necesaria para el sostenimiento de las escuelas recayese sobre los contribuyentes que se beneficiaban de la instrucción pública; por último, el financiamiento debía habilitar que quienes estuvieran convencidos de los beneficios de la educación pudieran incrementar sus aportes, de manera de mejorar las condiciones en las que se producía la escolarización de sus hijos. Este esquema complejo de distribución de derechos y responsabilidades tenía como contraparte la creación de ámbitos deliberativos y consultivos que expresasen las decisiones y demandas del nivel local y regional, y que permitieran organizar la distribución de las cargas entre los contribuyentes.

Además de su correspondencia con una distribución de los derechos y responsabilidades, Sarmiento veía como ventaja de estas instancias de participación de la sociedad en las decisiones sobre la organización de la instrucción pública, el compromiso que creaba en los grupos de notables

⁸³ SARMIENTO, Domingo F. (1989). *Op. Cit.* (página 79).

locales con la empresa educativa⁸⁴.

Ahora bien, otro elemento que componía este esquema, además de la distribución de las rentas y la conformación de ámbitos de representación de los intereses locales, era la división más o menos artificial de la oferta educativa “instituyendo” el ámbito local, es decir, construyendo la pequeña comunidad allí donde no estaba dada de antemano.

“Pero para que la acción popular se ejerza en límites precisos, la ley que comento ha creado la más admirable institución escolar, que es el distrito de escuela, por el cual, como las parroquias, divide el país en jurisdicciones particulares, en derredor de cada escuela, de manera que la porción de padres de familia incluidos en sus límites puedan adherirse a su escuela, llamarla suya, porque está en su barrio, la sostiene él con su bolsillo, la frecuentan sus hijos, los de sus deudos, amigos y vecinos. El meeting o asamblea anual de los contribuyentes se reúne en los mismos términos, compuesto de los mismos individuos: es una pequeña república, o un pequeño congreso deliberando no ya sobre los intereses públicos que muchas veces no afectan de un modo muy serio al comitente, sino sobre un negocio casero, personal.”⁸⁵

De este modo se configuraba en el marco doctrinario un modelo societal de toma de decisiones sobre la administración, expansión y desarrollo del sistema escolar. En primer término, una división del espacio demográfico y social en distritos de escuela⁸⁶. A continuación, la conformación de consejos en el nivel de cada distrito que informase sobre las necesidades, demandas y que se comprometiera en la satisfacción de las mismas en la medida de las decisiones colectivas adoptadas. Finalmente, un

⁸⁴ “Este sistema muestra, además, cuánto pueden hacer los esfuerzos voluntarios y no retribuidos de ciudadanos ilustrados para cooperar con los funcionarios públicos en la inspección de las escuelas, pues que la experiencia ha demostrado, que para hacer efectiva aquélla, debe ser la obra colectiva de los padres de familia, los empleados públicos, y los individuos dotados de celo e instrucción.” SARMIENTO, Domingo F. (1989) **Op. Cit.** (página 92).

⁸⁵ SARMIENTO, Domingo F. (1989) **Op. Cit.** (página 99).

⁸⁶ “La medida previa a todo otro paso debe ser, en mi concepto, la subdivisión de las ciudades y campañas en distritos de escuela. Conocida la demarcación del distrito, están conocidos los contribuyentes que se comprenden bajo sus límites; y entonces congregándolos, haciéndolos que se conozcan miembros de una asociación para la educación común de sus hijos, todas las otras dificultades por vencer se irán presentando y allanando, por nada más que porque son conocidas.” SARMIENTO, Domingo F. (1989) **Op. Cit.** (página 101).

respaldo del Estado en términos de garantizar el mínimo de educación común a toda la población en edad escolar.

Como contracara de este esquema, Sarmiento identificaba la necesidad de conformar un cuerpo especializado de inspección de la actividad escolar.

“La creación de autoridades especiales que inspeccionen la enseñanza primaria se presenta de suyo. Es la enseñanza entonces un simple ramo de la administración como el de la fuerza pública, el de la justicia, las rentas, todas las cuales se esparcen por medio de una cadena de funcionarios, que tocan todos los extremos del Estado, como concentrándose en grupos y categorías que llegan hasta la cabeza del Estado que impone dirección y movimiento. La inspección de las escuelas pertenece a aquél género de funciones que a más de entrar en el número de las consejiles a que todo ciudadano está obligado, participa del carácter de las profesionales, que requieren aptitudes especiales de parte de los que las desempeñan. Nada es más lógico, en efecto, que aquél que va a examinar un establecimiento para juzgar sobre su estado, tenga las luces profesionales que se supone tenga el funcionario inspeccionado; lo contrario traería las consecuencias que siempre acarrea la inexactitud de los juicios cuando la razón no está suficientemente educada sobre una materia. Los padres de familia, las autoridades municipales, los vecinos letrados o influyentes, pueden juzgar de la moralidad del maestro, de su puntualidad y diaria asistencia, como de los resultados que estas cualidades o la falta de ellas, den en el aprovechamiento y buena conducta de los niños; pero ni aún los delegados de las universidades u otras personas instruidas pueden ser juzgadas absolutamente competentes para la inspección de la enseñanza primaria, mientras que a los conocimientos ordinarios no añadan los especiales que hacen a la instrucción y competencia del maestro mismo.”⁸⁷

La participación de la comunidad en el gobierno del sistema escolar, su construcción misma en torno a la escuela, debía ser acompañada por otro mecanismo de regulación, de un orden muy diferente. Aquí, el saber experto, construido a partir de la práctica, daría lugar a la formación de una función sumamente especializada. La creación de un cuerpo de inspectores

⁸⁷ SARMIENTO, Domingo F. (1989) **Op. Cit.** (página 107).

resultaba necesaria entonces, como modo de hacer llegar las políticas de Estado hasta los confines de sus instituciones. Y no se trataba de una tarea que pudiera ser desempeñada por otros actores sociales. Era necesario reconocer la existencia de un saber experto, que resultaba de una esfera de intervención específica. Por esa razón, la inspección, además de las atribuciones propias de cualquier función de administración, requería competencias profesionales.

Es necesario llamar la atención sobre la operación de naturalización del gobierno estatal en el texto sarmientino. Con la construcción del sistema escolar se daba lugar a un tipo de institución que debía operar sobre el gobierno de la sociedad, pero a su vez, este conjunto institucional se convirtió, en la misma operación, en sede de problemas de gobierno. Aquí, la cuestión es cómo resolver el gobierno del aparato escolar, cuestión a la que Sarmiento responde que *“la enseñanza es un simple ramo de la administración como el de la fuerza pública, el de la justicia, las rentas, todas las cuales se esparcen por medio de una cadena de funcionarios...”*

En este punto, Sarmiento citaba largamente un instructivo de Guizot de 1835, dirigido al recientemente creado cuerpo de inspectores en Francia. Resulta llamativo el cambio de estilo en relación con el capítulo anterior en el que para arribar a su propuesta de gobierno del sistema educativo reunía experiencias internacionales variadas. En este caso, en cambio, la referencia era unívoca: se trataba del caso francés en el contexto de aplicación de la Ley de educación de 1833.

Frente a la exploración de un sistema de gobierno educativo que prometía ser abiertamente democrático, Sarmiento avanzaba con su complemento, centrado en la necesidad de un fuerte aparato de control. Se trataba, además, de un control en el seno mismo de la escuela, un control de las prácticas y de los saberes de los practicantes, de un control del ámbito escolar. De acuerdo con Guizot, la tarea del inspector se concentraba prioritariamente en la visita de las escuelas. Sin embargo, no se detenía allí. En el instructivo de 1835, Guizot señalaba que los inspectores debían funcionar como acicate para el cumplimiento de las funciones de gobierno del sistema educativo que se hallaban en manos de la sociedad civil. Así,

debería interactuar con otros funcionarios y con representantes de ámbitos deliberativos para promover su interés por las cuestiones educativas, y hacerse acompañar por ellos en las visitas de inspección. Asimismo, debería reconocer a aquellos notables locales que pudieran prestar concurso al fomento de la educación.

En el planteo de Sarmiento, entonces, convivían un modelo de gobierno y administración del sistema escolar según el cual la escuela creaba su comunidad local, era gobernada y sostenida con la participación de esta misma comunidad, y controlada e inspeccionada en el ámbito de los saberes y prácticas pedagógicos específicos por un cuerpo de inspectores encargados de capilarizar las políticas de Estado.

La creación de los Consejos Escolares de Distrito en la provincia de Buenos Aires fue la materialización de la inquietud de Sarmiento sobre el gobierno de la educación. Con estos Consejos, Sarmiento buscaba garantizar la participación de la sociedad local en la conducción de las instituciones educativas, a través de la designación de los docentes, de la toma de decisiones respecto de las escuelas, de la apertura o cierre de ofertas educativas, en tanto que el sostenimiento estaría a cargo del Estado y contaría con un pequeño complemento de rentas locales, derivadas fundamentalmente de multas y cargas específicas.

La ley de educación provincial de 1875 sostenía un modelo de gobierno con fuerte participación de la comunidad local en los Consejos de Escuela, y un nivel central, de gobierno también colegiado, pero con fuerte relación con el poder ejecutivo, en el Consejo General de Educación y la Dirección General de Escuelas. Por su parte, este modelo no fue solo un producto doctrinario. Respondía en cambio a la experiencia histórica de los protosistemas educativos puestos en marcha durante la experiencia rivadaviana, con un gobierno a cargo de la universidad, o durante el periodo rosista, con una inspección general con dependencia directa del poder ejecutivo.

De acuerdo con la Ley de 1875, los Consejos Escolares de Distrito tenían una serie muy amplia de funciones y atribuciones, entre las que se

contaban:

“1° Visitar las Escuelas del Distrito lo más frecuentemente posible, así como informar acerca de su estado, inquiriendo y procurando llenar sus necesidades.

2° Nombrar y contratar los maestros de las Escuelas comunes, no pudiendo hacer estos nombramientos sino en personas que hayan obtenido diploma de tales, expedidos por el Consejo General de Educación.

Todo nombramiento hecho contraviniendo esta disposición, como el que recayese en persona cuyos diplomas hubieran sido revocados por el Consejo, será de ningún valor; no dará al nombrado derecho para percibir sus emolumentos; y los miembros del Consejo Escolar que ordenasen o verificasen su pago, estarán obligados solidariamente a pagar el doble al Fondo de Escuelas. La acción, en tal caso, corresponde a cualquier vecino, y se ejercitará ante el Juez de Paz del Distrito respectivo.

Los maestros y maestras en actual ejercicio, no necesitan confirmación de su nombramiento; pero pueden ser separados de sus cargos con arreglo a lo dispuesto en esta Ley.

3° Vigilar la conducta de maestros y demás empleados de las Escuelas, pudiendo separarlos de su empleo, siempre que lo juzgue conveniente.

4° Cuidar de que se practiquen los sistemas de enseñanza, y se cumplan los reglamentos y demás disposiciones dictadas por el Consejo y por el Director General.”⁸⁸

Los inspectores, por su parte, no se hallaban definidos como cuerpo sino como funcionarios dependientes del Consejo General de Educación, y sus atribuciones y funciones eran muchas menos, y se hallaban más circunscriptas a la línea jerárquica de control e información, que a la toma de decisiones o a la adopción por su cuenta de cambios y designaciones:

“Art. 34°. Los Inspectores vigilarán todas las escuelas públicas y particulares de la Provincia, visitándolas por lo menos una vez cada año. El Director General señalará anualmente a cada Inspector un itinerario que determine los Partidos o Parroquias que deberá inspeccionar, exigiendo el fiel cumplimiento de esta Ley y de las disposiciones del Consejo y de la

⁸⁸ Ley Provincial de Educación de 1875.

Dirección General, estimulando y dirigiendo el espíritu de los Consejos y de los vecindarios en todo lo relativo a la Educación Común.

Art. 35. Todo Inspector remitirá al Director General, cada dos semanas a lo menos, un parte, expresando el resultado de sus observaciones y las medidas que en su concepto convenga adoptar en las Escuelas que visite.

Art. 36. Siempre que los Inspectores no estén en visita, tendrán el deber de asistir a la oficina y desempeñar las tareas que les encomiende el Director General.

Art. 37. Los inspectores deberán proponer a su jefe inmediato, el Director General de Escuelas, todas las reformas que la observación y la experiencia les sugieran.”⁸⁹

En el ámbito nacional, la conformación de un cuerpo de inspectores, y tras la sanción de la Ley 1420, la creación del Consejo Nacional de Educación, instalaba otro polo de poder dentro del gobierno del sistema educativo. En este caso, se trataba de acrecentar y consolidar la capacidad reguladora del Estado en el sistema educativo, y en particular, del Estado nacional en la educación primaria, condición que se completó con el ciclo de las escuelas Láinez.

Varios autores coinciden en señalar en el tema del gobierno de la educación un terreno de disputa en el que bien pronto se posicionó el sector hegemónico creado al calor de las escuelas normales, en detrimento de la capacidad autónoma de los Consejos Escolares (las posiciones van desde el “desengaño” experimentado por la conducción del sistema frente a las capacidades de la sociedad civil, hasta la disputa de los inspectores para garantizarse una función dentro del sistema)⁹⁰. Esta tensión que animó el proceso de conformación del sistema educativo tenía ya su germen en la propia concepción sarmientina, como contraposición entre la libertad individual y la cosa pública, entre el individuo y el Estado, una tensión que

⁸⁹ Idem.

⁹⁰ PINEAU, Pablo (1997) **Op. Cit.**, PINKASZ, Daniel (2001) **Op. Cit.**, DE LUCA, Alejandro (1991) “*Consejos Escolares de Distrito: subordinación o participación popular*” y MARENCO, Roberto (1991) “*Estructuración y consolidación del poder normalizador: el Consejo Nacional de Educación*” en PUIGGRÓS, Adriana (comp.) **Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino**. Galerna. Buenos Aires. Y DUSSEL, Inés (1995) “*Pedagogía y burocracia. Notas sobre la historia de los inspectores*”, en **Revista Argentina de Educación**, N° 23, Octubre de 1995.

no se resuelve en la propia obra de Sarmiento⁹¹.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, la evolución de las prescripciones acerca de la función del Cuerpo de Inspectores es una clara evidencia de la formación de una mirada estatal⁹². Es posible identificar un momento inicial, en el que se organizó el gobierno del sistema educativo provincial, hacia 1873 - 75, con la sanción de la Constitución Provincial⁹³ y la Ley de Educación Común N° 988⁹⁴. Esta ley y sus disposiciones reglamentarias ponían en funcionamiento las dos instancias de gobierno,

⁹¹ Rastreado los antecedentes que animaron las obras de Sarmiento y Alberdi, Natalio Botana presenta el modo en que Guizot elaboraba esta tensión:

“La representación es uno de los conceptos matrices de la filosofía ecléctica desde el cual Guizot elaboró una teoría del gobierno representativo y de la libertad política. Admitido el error del contractualismo y la necesidad natural de un poder soberano que mantenga a la sociedad en existencia, Guizot estableció una distinción fundamental. No hay sino dos soberanías: la soberanía de hecho y la soberanía de derecho. La primera es hija de la ineluctable necesidad de unir e integrar a la sociedad por medio de un gobierno, cualesquiera fuesen los medios de que este se valga para imponer el orden...” BOTANA, Natalio (1997) **La tradición republicana**. Editorial Sudamericana. (páginas 122 y 123)

⁹² PINEAU, Pablo (1997) **La escolarización de la provincia de Buenos Aires (1875 - 1930): una versión posible**. Oficina de Publicaciones del CBC. Universidad de Buenos Aires.

⁹³ “La primera Constitución Provincial fue sancionada en 1873, y en su artículo 205 se dispuso que la Legislatura dictara las leyes necesarias para establecer y organizar un sistema de Educación Común. El artículo 206 establece que las leyes que organicen y reglamenten la educación deberán ajustarse a las siguientes reglas:

1. La educación común es gratuita y obligatoria en las condiciones y bajo la pena que la ley establezca.
2. La dirección facultativa y la administración general de escuelas comunes será confiada a un Consejo General de Educación y a un Director General de Escuelas, cuyas respectivas atribuciones serán determinadas por la ley.
3. El Director General de Escuelas será nombrado por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, será miembro nato del Consejo General de Educación y durará en sus funciones cuatro años, pudiendo ser reelecto.
4. El Consejo General se compondrá por lo menos de ocho personas más nombradas por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Cámara de Representantes. Se renovará anualmente por partes y los miembros cesantes podrán ser reelectos.
5. La administración local y el gobierno inmediato de las escuelas estarán a cargo de los Consejos Escolares electivos de vecinos de cada parroquia en la Capital y en cada Municipio en el resto de la provincia.”

PINEAU, Pablo (1997) **Op. Cit.** (páginas 30-31).

⁹⁴ “La ley de 1875 centralizó el contralor de todo el sistema de Instrucción Pública en manos de la por ella creada Dirección General de Escuelas (DGE) derivada del viejo Departamento de Escuelas. De esta forma, terminó de separarse definitivamente de toda instancia de dependencia de la Universidad de Buenos Aires. (...)

Esta forma de gobierno, organizada en tres instancias (Director General, Consejo General y Consejos Escolares), otorgaba, al menos en la letra, mucho poder a estos últimos. A ellos les competía nombrar y contratar los maestros, establecer nuevas escuelas, dirigir y disponer de las rentas, determinar el radio de obligatoriedad escolar y velar por su cumplimiento, dirigir e inspeccionar el “buen desempeño y comportamiento” de la institución y personal, otorgar premios a maestros y niños que se destaquen, elevar la información pertinente a la DGE, etc.”

PINEAU, Pablo (1997) **Op. Cit.** (página 32).

administración y control de la educación previstas por Sarmiento: los Consejos Escolares de Distrito y el cuerpo de Inspectores. Como la tensión que animaba ya a estas dos instancias en las formulaciones sarmientinas, los años que siguieron a la Ley de 1875 supusieron la agudización de los enfrentamientos y las hostilidades entre los Consejos y los Inspectores. En ese contexto, y frente a la evaluación que distintos funcionarios ofrecieron de la marcha de la gestión de los Consejos, las crecientes regulaciones tendieron a recortar las atribuciones de estos y ampliar la influencia de los inspectores⁹⁵. Esta influencia creciente, a su vez, se vio acompañada de una definición más taxativa de la función de los inspectores y por consiguiente, de las formas de mirar la realidad escolar.

Con excepción de Córdoba y San Luis, para 1890 todas las provincias contaban con un esquema de gobierno con instancias de participación de la sociedad civil. Sin embargo, prontamente esta estructura fue criticada y se propusieron modificaciones. Ya en el Congreso Pedagógico de 1882, los representantes de la provincia de Buenos Aires pusieron en cuestión y criticaron el papel de los Consejos Escolares de Distrito.

Con la sanción de la Ley 1420, en el orden nacional se adoptó casi sin cambios el esquema de la provincia de Buenos Aires. El artículo 5° preveía la creación de los distritos escolares, de acuerdo con un criterio de regionalización de inspiración sarmientina:

⁹⁵ “Reyna Almandos (1927) identifica dos ‘grandes inconvenientes’ derivados de la aplicación de la ley de 1875: por un lado, las atribuciones conferidas a los Consejos Escolares, y, por otra, la legislación económica, que no proporcionó todos los recursos que se necesitaban para la difusión de la enseñanza primaria. Sostiene en 1927 dicho autor, notorio funcionario del sistema, mostrando el desengaño producido por el fracaso de la interpelación fundante:

La ley fue inspirada en un espíritu eminentemente localista y al dar a los Consejos Escolares de distrito las atribuciones administrativas que les confiere, descentralizando la administración y estableciendo tantos gobiernos autónomos como distritos hubiera en la provincia, se dio origen a innumerables conflictos y abusos que introdujeron la desorganización en las escuelas y la desmoralización en el magisterio.

El espíritu culto y preparado que animaba a los estadistas, parece, no concibió sino espíritus igualmente animados de los mismos ideales de progreso, sin tener en cuenta que las pasiones políticas, los intereses del vecindario y la poca preparación cultural en el resto de la provincia, habrían de reflejarse de inmediato al poner en acción los gobiernos autónomos que creaba la ley.”

PINEAU, Pablo (1997) **Op. Cit.** (página 36).

“Art. 5º.- La obligación escolar supone la existencia de la escuela pública gratuita al alcance de los niños de edad escolar.

Con ese objeto cada vecindario de mil a mil quinientos habitantes, en las ciudades, o trescientos a quinientos habitantes en las colonias y territorios, constituirá un distrito escolar, con derecho, por lo menos, a una escuela pública, donde se dé en toda su extensión la enseñanza primaria que establece esta ley.”⁹⁶

Esta regionalización era la base sobre la que debían evaluarse las necesidades de escolarización, disponerse la cobertura, y generarse las instancias de gobierno local del sistema educativo.

Más adelante, el capítulo IV de la Ley estaba dedicado íntegramente a la inspección técnica y la administración de las escuelas, conteniendo las prescripciones básicas correspondientes a los inspectores y los Consejos Escolares. Tras mencionar la creación del cargo de Inspector de Escuelas Primarias y señalar que ese cargo podía ser ocupado por maestros o maestras normales, el texto de la ley prescribía las funciones y competencias de estos inspectores:

“Art. 36º.- Corresponde a los Inspectores de Escuelas Primarias:

1º.- Vigilar personalmente la enseñanza de las escuelas, a fin de que sea dada con arreglo a las disposiciones de esta ley y a los reglamentos, programas y métodos establecidos por el Consejo Nacional de Educación.

2º.- Corregir los errores introducidos en la enseñanza.

3º.- Comprobar la fiel adopción de textos, formularios y sistemas de registros, estadística e inventarios establecidos por la autoridad superior de las escuelas.

4º.- Informar al Consejo Nacional de Educación sobre el resultado de su inspección, indicando el estado de la enseñanza de las escuelas inspeccionadas y los defectos o inconvenientes que sea necesario corregir.

5º.- Informar sobre el estado de los edificios de propiedad pública en sus respectivas jurisdicciones, así como sobre el estado y clase del mobiliario que tengan.

⁹⁶ Ley Nacional No. 1420. Varias ediciones.

6°.- Pasar al Presidente del Consejo un informe mensual.”⁹⁷

Estas prescripciones no incorporaban en toda su dimensión el espíritu del instructivo de Guizot de 1835, como pretendía Sarmiento. Los inspectores, de acuerdo con el artículo 36, debían cumplir el rol de brazo ejecutor del Consejo Nacional, con escasa autonomía en lo que respecta a sus intervenciones y con nulas atribuciones en lo que respecta al gobierno escolar. Como se ha visto ya en el caso de la provincia de Buenos Aires, estas prescripciones iniciales no fueron un impedimento para que, en la práctica, las funciones de los inspectores, su relación con el Consejo Nacional y con los Consejos Escolares, sufrieran reformulaciones y se definieran en el sentido de una intervención fundada en un conjunto de saberes específicos⁹⁸.

Por su parte, los Consejos Escolares reunían un conjunto extenso de atribuciones, que denotaban la confianza aún sostenida por los legisladores, en el papel que podía cumplir la comunidad local en el gobierno del sistema.

“Art. 42°.- Corresponde al Consejo Escolar de Distrito:

1°.- Cuidar de la higiene, de la disciplina y de la moralidad de las escuelas públicas de su distrito, a cuyo efecto éstas les serán franqueadas en cualquier momento.

2°.- Estimular por todos los medios a su alcance la concurrencia de los niños a las escuelas, proporcionando para ese objeto, vestidos a los indigentes.

3°.- Establecer en las escuelas o fuera de ellas cursos nocturnos o dominicales para adultos.

4°.- Promover por los medios que crea conveniente la fundación de sociedades cooperativas de la educación y de las bibliotecas populares de distrito.

5°.- Abrir anualmente el libro de matrícula escolar y recaudar las rentas del

⁹⁷ Ídem.

⁹⁸ Tanto Pineau como Dussel sostienen que, para el caso de la provincia de Buenos Aires, la consolidación de un cuerpo de saberes, identificado con la especificidad que iba cobrando la pedagogía como disciplina, fue producto en parte de la definición de las funciones de los inspectores. En este sentido, sería importante tener como marco de referencia el proceso de formación de la pedagogía como campo disciplinar y profesional especializado, hacia fines del siglo XIX, producto de la consolidación del normalismo.

distrito, procedentes de matrículas, multas y donaciones o subvenciones particulares, dando cuenta de su percibo al Consejo Nacional, y emplear dichas rentas en los objetos que ésta determine.

6°.- Castigar la falta de cumplimiento de los padres, tutores, encargados de los niños y maestros, a la obligación escolar, matrícula anual, asistencia o a cualquier otra ley o reglamento referente a las escuelas del distrito. De su resolución podrá reclamarse al Consejo Nacional en el término de tres días, y lo que éste decidiera se efectuará inmediatamente.

7°.- Proponer al Consejo Nacional los directores, subdirectores o ayudantes necesarios para las escuelas de su distrito elevando, con tal objeto, en caso de vacante, una terna de candidatos con los documentos justificativos de su capacidad legal para el magisterio.

8°.- Proponer igualmente al Consejo Nacional el nombramiento de su Secretario y nombrar por sí mismo escribientes y personal de servicio.

9°.- Presidir en cuerpo o por medio de uno o más de sus miembros los exámenes públicos de las escuelas de su distrito.

10°.- Nombrar comisiones de señoras para visitar y examinar las escuelas de niñas o mixtas del distrito.

11°.- Los Consejos Escolares de Distrito, rendirán mensualmente cuenta al Consejo Nacional de Educación, de los fondos escolares que hubieran administrado, y le informarán sobre el estado de las escuelas de su distrito.”⁹⁹

Como puede verse, los Consejos Escolares cumplían un papel promotor ya que estaban encargados de generar una oferta diversificada sobre la base de las escuelas primarias del distrito (cursos para adultos, bibliotecas, cooperativas, etc.). Asimismo, contaban con atribuciones relacionadas con la inspección de las escuelas, sobre todo en los aspectos relativos a la moralidad y a la rendición de cuentas que la escuela debía a la comunidad local. La ley también establecía las condiciones que debían reunirse para ser miembro de un Consejo Escolar de Distrito. Los CED estarían compuestos por cinco padres de familia, elegidos por el Consejo Nacional, con una designación que sería considerada como carga pública

⁹⁹ Ley No. 1420.

por el término de dos años. Los Consejos Escolares de Distrito dependían inmediatamente del Consejo Nacional de Educación.

De este modo, se configuraba una estructura de gobierno en la que el Consejo Nacional de Educación, como órgano máximo, ejercía su control sobre el sistema educativo a través de dos instancias paralelas: los Consejos Escolares de Distrito y el cuerpo de Inspectores. Ya ha sido dicho que, en muchas ocasiones, los Consejos Escolares no funcionaron como organismos dependientes del Consejo Nacional sino como encarnación de las demandas de actores locales, de manera que sus atribuciones relativas a la inspección definían una zona gris en la que se produjeron conflictos recurrentes con los inspectores, más identificados con las preocupaciones del Consejo Nacional.

Ahora bien, esta última tensión supuso la construcción de una concepción particular de la sociedad civil. En la perspectiva de la conformación de un sistema de gobierno (tanto del Estado en general como del sistema educativo en particular), la doctrina liberal que gozó de consenso entre los intelectuales de la segunda mitad del siglo XIX, instaló la pregunta acerca de la legitimidad en el ejercicio del gobierno. A partir de esta pregunta, distintas formulaciones teóricas acerca del gobierno, dan origen a la figura de la sociedad como antagonista necesario del Estado. La sociedad civil carga entonces con responsabilidades y mecanismos de legitimación¹⁰⁰.

Esta construcción de la sociedad civil no fue solo conceptual. También tuvo un correlato práctico. Es necesario hacer notar que las instancias de gobierno societal del sistema educativo no tuvieron su origen en una demanda generalizada de un actor no estatal, es decir, de una sociedad civil que preexistiera al Estado. Por el contrario, fueron los propios protagonistas de la formación del Estado quienes insistieron en la necesidad de generar esas instancias de representación de la sociedad civil. Por este

¹⁰⁰ De acuerdo con el análisis que realizó Michel Foucault sobre el liberalismo, el principio que regula sus prácticas de gobierno “se gobierna siempre demasiado”, exige como contraparte la materialización del concepto de “sociedad civil”. De este modo, la práctica liberal de gobierno está siempre dispuesta a dotar de realidad a la sociedad civil a partir de la multiplicación de instituciones y organizaciones intermedias. Estas organizaciones, como encarnación de la sociedad civil son siempre quienes mantienen vigilancia sobre los excesos del gobierno estatal, o las que legitiman su retirada.

mecanismo, construyeron la propia sociedad civil que consideraban preexistente y dispuesta a participar.

Rápidamente cobraron cuerpo mecanismos más o menos coactivos para producir sociedad. En el caso del sistema educativo, es posible contar entre estos mecanismos prácticos: la participación en los Consejos Escolares definida como una carga pública, las funciones de los inspectores para promover la acción de los Consejos Escolares, y finalmente, la desilusión respecto de la escasa participación.

Pero en el mismo sentido, definiciones doctrinarias y mecanismos prácticos fueron produciendo una selección y resignificación de lo que debía entenderse como la contraparte societal de la acción estatal. Debe recordarse que la formación del sistema educativo no se produjo en un vacío de experiencias, sino que debió avanzar sobre áreas ocupadas por la acción de la Iglesia o de otros agentes particulares. Sin embargo, en las concepciones sobre la representación de la comunidad en el gobierno del sistema educativo, ha sido la figura del notable local, aquél interlocutor ilustrado, que debía actuar en los bordes de contacto entre el Estado y la sociedad¹⁰¹.

Sobre esta matriz se conformó el gobierno del sistema educativo durante la segunda mitad del siglo XIX. Junto con la tensión entre la organización federal y la centralización del sistema educativo, la tensión entre las instancias colegiadas y los inspectores fue otra de las claves de estructuración del cuerpo de agentes estatales con funciones de administración y control.

Estructura jerárquica y diferenciación jurisdiccional.

¹⁰¹ La figura del notable local ha sido recurrente en la teoría política liberal en la Argentina. Tanto Alberdi como Sarmiento, y mucho más tarde Joaquín V. González, supusieron un papel destacado para aquellos miembros ilustrados de las comunidades locales. En Alberdi, los notables debían ser quienes ejercieran la mediación entre la ciudadanía amplia, habilitada a votar, y la elección de la primera magistratura a través de la conformación de los colegios electorales. Para Sarmiento, estos notables actuarían en los Consejos Escolares, como representantes de las comunidades locales. En la Ley electoral de voto uninominal por circunscripciones de González, los notables locales serían la representación necesaria, en cada circunscripción, y por lo tanto, la piedra basal de la reforma del sistema político. En todos los casos, se trataba de suponer, en medio de un sujeto político imperfecto y deficitario, ciertas excepciones, sobre las cuales construir la interlocución y mediación de la acción estatal.

Un tercer factor estructurante de la burocracia educativa en el período de formación del sistema educativo fue la evolución de la estructura formal junto con una diferenciación jurisdiccional del cuerpo burocrático.

La Ley de Subvenciones Nacionales creó, en 1871, la figura del Inspector Nacional en Provincias, junto con las Comisiones Provinciales. Asimismo, se encontraba en vigencia una Comisión Nacional de Educación compuesta por ocho miembros, nombrados por el Poder Ejecutivo Nacional con acuerdo de la Cámara de Diputados y un cuerpo de Inspectores de la Capital Federal y Territorios y Colonias Nacionales. Más tarde, un decreto de 1881 confirmaba esta diferenciación vertical entre una conducción colegiada y una inspección técnica, creando el Consejo Nacional de Educación (que reemplazaría a la Comisión Nacional¹⁰²) y con la Ley 1420

¹⁰² “PROYECTO DE LEY DE LA COMISIÓN DE LEGISLACIÓN

Art. 1º. Apruébase el decreto del Poder Ejecutivo, fecha 28 de Enero del corriente año, que creó el Consejo Nacional de Educación y que continuará rigiendo con las siguientes modificaciones:

1ª. El Consejo Nacional de Educación a que se refiere el artículo 4º de dicho decreto se compondrá de un Superintendente General que disfrutará del sueldo que la ley de Presupuesto le asigne, y de seis Consejeros cuyos servicios serán gratuitos.

2ª. La inspección de la educación común en el distrito de la Capital, en los territorios nacionales y en las Provincias, en cuanto se relaciona con las leyes del Congreso, estará a cargo de dos inspectores generales con residencia en la Capital y un sub-inspector en cada Provincia, cuyos deberes y atribuciones serán el que determine el Consejo Nacional de Educación. Los Inspectores y Subinspectores deberán ser nombrados por el Poder Ejecutivo a propuesta del Superintendente General, y necesariamente deberán ser maestros normales.

3ª. Créase una Oficina de Estadística de educación común en toda la República, bajo la dirección del Superintendente General, con el personal de empleados que la ley de Presupuesto determine.

4ª. El Consejo Nacional de Educación funcionará bajo la presidencia del Superintendente General, y se dará su propio reglamento.

5ª. Todos los empleados a sueldo del Consejo General de Educación deberán concurrir a su Oficina y permanecer en ella durante las horas del servicio.

Art. 2º. Continuarán percibiéndose por el Consejo Nacional, con destino al sostenimiento de la educación común en la Capital, las rentas que le estaban asignadas por la ley de 26 de Setiembre de 1876, y demás disposiciones vigentes en la Provincia de Buenos Aires en la fecha en que éste municipio fue declarado Capital de la República.

Art. 3º. A los objetos de la subvención nacional acordada a las Provincias por la ley de 25 de Setiembre de 1871, para el pago de salarios a los maestros, el Poder Ejecutivo fijará, previo informe del Consejo Nacional de Educación, una escala graduada de sueldos, con relación a la situación de las escuelas y al número de niños que en ellas se educan.

La subvención se acordará con arreglo a esta escala, y se abonará directamente a los maestros de escuelas, previas las notificaciones necesarias, por intermedio del empleado o empleados nacionales que el Poder Ejecutivo determine.

Art. 4º. La subvención para compra de mobiliarios, libros y útiles a que se refiere la ley de 25 de Setiembre de 1871, no se acordará sino en el caso en que la compra de esos artículos se practicara por intermedio del Consejo Nacional de Educación y cuando a juicio de éste

se estableció con mayor detalle la función técnica de los Inspectores, diferenciándola de las atribuciones de los Consejos Escolares¹⁰³.

La estructura formal del cuerpo burocrático se constituyó sobre un doble mecanismo de diferenciación: por una parte, la conducción del sistema educativo nacional y de los sistemas educativos provinciales adquirieron cierta independencia de los vaivenes a los que se hallaba sometido el poder ejecutivo¹⁰⁴, de manera que se optó por una instancia colegiada de gobierno (los Consejos Generales de Educación en las provincias y el Consejo Nacional de Educación) en la que se expresaba el consenso del poder legislativo; por otra parte, las normas y los artículos de **El Monitor de la Educación Común** del período revelan una obsesión por diferenciar la actividad técnica, pedagógica y administrativa de la actividad política¹⁰⁵. Sin embargo, la organización de la conducción del sistema educativo habilitaba importantes espacios para la élite política de fines del

su clase y cantidad fuese proporcional y adecuada a las necesidades de la educación de la Provincia de que se trate.

Art. 5º. Queda derogado el artículo 7º. de la ley de 25 de Setiembre de 1871 y todas las disposiciones que se opongan a la presente.

A. del Valle – Francisco J. Ortiz.”

El Monitor de la Educación Común. Año 1. No. 2. Noviembre de 1881. (página 58).

¹⁰³ Véase el apartado referido al gobierno de la educación en este mismo capítulo.

¹⁰⁴ En el N° 1 de **El Monitor de la Educación Común**, Sarmiento expresa su beneplácito por el caso de Jujuy, en el que el Gobernador eleva un informe como contraparte para la subvención nacional. En este informe, se señala la debilidad institucional del sistema educativo en conformación, explicando que ante la carencia previa de una ley de financiamiento de la educación en la provincia, los fondos nacionales destinados al sostenimiento de las escuelas habían sido desviados para otros fines.

La insistencia de Sarmiento por la sanción de leyes provinciales de educación (y sobre todo, de presupuesto educativo) parte del reconocimiento de esta fragilidad del sistema que se está conformando.

¹⁰⁵ Como ejemplo, considérese el siguiente decreto del Poder Ejecutivo Nacional de 1899, remitido por el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública a las Escuelas Normales y Colegios Nacionales:

“Buenos Aires, 16 de Enero.

En el propósito de que el personal directivo y docente de los Establecimientos de instrucción secundaria, normal y especial se consagre principalmente a los deberes que la enseñanza le impone, libre, en lo posible, de preocupaciones de otra índole o de influencias extrañas a las del anhelo de saber para enseñar, y resuelto el Gobierno a corregir vicios inveterados que conspiran contra la estabilidad de los buenos profesores y los desvían a menudo de su noble misión, en detrimento evidente de la instrucción pública;

(...)

El presidente de la República decreta:

Art. 1º Se prohíbe, bajo pena de separación, al personal directivo y docente de los Establecimientos de educación secundaria, normal y especial, ejercer funciones oficiales, rentadas o gratuitas, permanentes o transitorias, en los Poderes Públicos de Provincia o sus Municipalidades...”

Decreto del Poder Ejecutivo Nacional. 16 de enero de 1899. Archivo de la Escuela Normal N°1 de La Plata.

siglo XIX. En el relevamiento de la composición de los Consejos Escolares de Distrito de la Capital Federal realizado por Marengo, es posible identificar una cantidad significativa de políticos notables, tanto del oficialismo como de las distintas facciones políticas¹⁰⁶. Esto indica una configuración en paralelo en la que, junto con una línea cada vez más especializada en las funciones relacionadas con la administración (inspectores) y con la práctica y el saber “pedagógico” (maestros y egresados normalistas) existía una serie de organismos con importantes relaciones con el campo político que tenían funciones de toma de decisiones relacionadas con la organización general de la oferta educativa (Consejos Escolares de Distrito, Consejos de Educación de las provincias, Consejo Nacional de Educación). Esta división que atravesó verticalmente el gobierno y la administración del sistema educativo se vio complementada por otra, que tuvo una matriz jurisdiccional.

En 1890 se creó la Inspección Técnica para las Colonias y Territorios Nacionales y una Jefatura del Cuerpo de Inspectores. En ese mismo año, una nueva Ley de Subvenciones Nacionales reforzó las prescripciones de 1871. De ese modo, además de la diferenciación jerárquica al interior del cuerpo de administración nacional del sistema educativo, se avanzó en una diferenciación horizontal en el nivel de la inspección técnica. Esta diferenciación jurisdiccional se superpuso, para el orden nacional, con una diferenciación en términos de las atribuciones y los marcos regulatorios. Si los Inspectores Nacionales en Provincias se regían de acuerdo con las atribuciones derivadas de la Ley de Subvenciones Nacionales y sus decretos reglamentarios, la Inspección Técnica de la

¹⁰⁶ MARENGO, Roberto (1991) “*Estructuración y consolidación del poder normalizador: el Consejo Nacional de Educación*” en PUIGGRÓS, Adriana (comp.) **Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino**. Galerna. Buenos Aires.

El relevamiento expuesto por Marengo permite abrir interrogantes sobre los alcances de la categoría “sociedad civil” cuando se aplica a caracterizar a organismos deliberativos no subordinados directamente a la estructura burocrática como el caso de los Consejos Escolares. Quizás sea conceptualmente más adecuado nombrar a estos sectores como “sociedad política”, ya que corresponden al sector de los notables que ejercían este tipo de funciones como parte del conjunto de ámbitos de sociabilidad política en los que se desenvolvían.

Como ya fue dicho, la figura del “notable”, como figura articuladora de la sociedad civil, sociedad política y Estado, tiene una larga trayectoria en el debate político argentino, tendiendo un puente conceptual desde **Educación Popular** de Sarmiento, hasta la Ley del voto uninominal por circunscripciones promovida por Joaquín V. González en 1902.

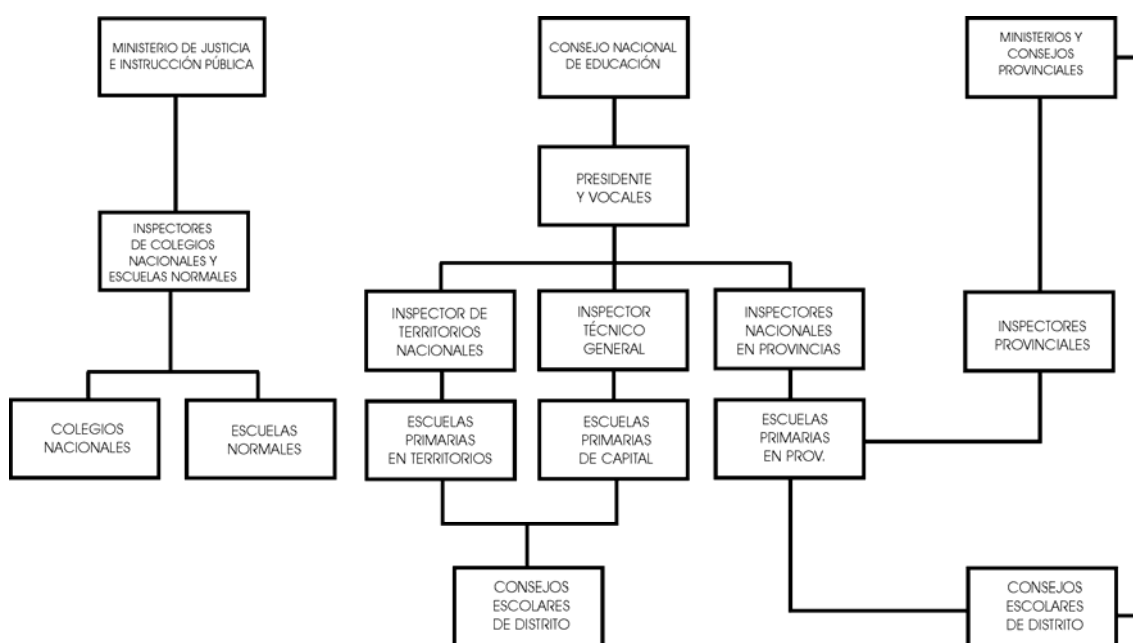
Capital Federal, y la Inspección Técnica para las Colonias y Territorios Nacionales debía su acción a la Ley de Educación Común 1420. Sin embargo, la jefatura común, y la dependencia común respecto del Consejo Nacional de Educación daba cuenta de la especialización funcional de la tarea de inspección, independientemente de la norma que regulase su ejercicio.

A su turno, esta diferenciación horizontal por ámbito jurisdiccional de incumbencia reforzó la figura de los inspectores que funcionaban como un agente nacional dentro de cada sistema educativo provincial. Recién a comienzos del siglo XX se crearon las inspecciones de materias especiales, de las escuelas nocturnas y de adultos, de manera que la especialización funcional tuviera lugar dentro de la organización del cuerpo.

Además, a medida que el Estado adquiría materialidad y se consolidaba como entramado institucional, se produjo una especialización de la función de los inspectores que los diferenció, fundamentalmente, de los maestros. Esto queda claro en los reglamentos de los inspectores de comienzos del siglo XX en la provincia de Buenos Aires, o en el orden nacional, en las recomendaciones reiteradas sobre la tarea del inspector. El inspector constituía entonces una frontera en la conformación de la burocracia educativa que diferenciaba el ámbito de la conducción, gestión y administración del ámbito de la práctica educativa. En el caso de la provincia de Buenos Aires - que puede ser entendido como un caso testigo si tenemos en cuenta la recurrencia de este tipo de cuestiones en los artículos de **El Monitor de la Educación Común** - esta demarcación funcional se operó en momentos en los que los avances en la regularización del cuerpo docente titulado aún no ofrecía los resultados esperados. Hacia fines del siglo XIX, las memorias de la Dirección General de Escuelas aún mostraban una alta proporción de maestros sin título o con carácter de idóneos. En este sentido, es posible señalar que los inspectores constituían la última línea de fidelidad garantizada para la implementación de las políticas de Estado. Más allá, los maestros y los Consejos Escolares se hallaban más cerca de lo que la mentalidad de gobierno vigente comprendía dentro del concepto de sociedad civil.

Esta afirmación debe ser complementada, además, con una apreciación de las condiciones en las que se produjo esta especialización. Debe tenerse en cuenta que se trataba de un momento en el que las instituciones del Estado (tanto nacional como provinciales) se hallaban en formación. De este modo, los agentes de la conducción estatal – en el caso educativo, por ejemplo, el Consejo Nacional de Educación - debían garantizarse en cada sector de su intervención un cuerpo especializado, altamente comprometido con su rol de representantes de las políticas y las instituciones estatales. Por este mecanismo, el Estado se constituyó en un lugar simbólico que fue ocupado por un conjunto de agentes, y a la vez, fue el producto de las prácticas y representaciones de estos mismos agentes.

Gráfico 1. Esquema de la estructura de gobierno del sistema escolar hacia 1900.



El esquema que presento en el gráfico 1 sintetiza la organización del gobierno del sistema educativo argentino, cuando ya era posible observar una estructura diversificada por niveles, jurisdicciones y modalidades de gobierno. Dentro de esta estructura, los cuerpos de inspectores cumplían cabalmente con una serie de criterios operativos que, en principio, pueden establecerse para identificar a la burocracia educativa: su posición estuvo claramente diferenciada del gobierno político del sistema (presidente y vocales del Consejo Nacional de Educación, Ministro de Justicia e

Instrucción Pública, Ministros y miembros de los Consejos Provinciales de Educación); por otra parte, su posición se diferenció de los maestros y profesores de las escuelas y colegios, y finalmente, también se separaron sus funciones de los cargos electivos del gobierno político “de base” constituido por los Consejos Escolares de Distrito.

Esta estructura formal permite, entonces, identificar una posición cuya especificidad puede ser designada a partir de la definición de la burocracia educativa. Definida por sus límites, la burocracia educativa se conformó en la intersección de un régimen federal de organización del sistema educativo, una pretensión de gobierno societal del sistema y una preocupación por la diferenciación respecto de las instancias políticas y la práctica escolar. Recortado contra el fondo de aquellas tensiones, emergió el espacio de conformación de la burocracia educativa.

Bibliografía del Capítulo 2

ALBERDI, Juan Bautista. **Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina.** Varias ediciones.

CARLI, Sandra (2001) *“Modernidad, diversidad cultural y democracia en la historia educativa entrerriana. (1883-1930)”*. En PUIGGRÓS, Adriana (dir.) **La Educación en las Provincias y Territorios Nacionales (1885-1945).** Galerna. Buenos Aires.

DE LUCA, Alejandro (1991) *“Consejos Escolares de Distrito: subordinación o participación popular”* en PUIGGRÓS, Adriana (comp.) **Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino.** Galerna. Buenos Aires.

DUSSEL, Inés (1997) **Currículum, humanismo y democracia en la enseñanza media (1863 – 1920).** Oficina de Publicaciones del CBC. FLACSO. Buenos Aires.

DUSSEL, Inés (1995) *“Pedagogía y burocracia. Notas sobre la historia de los inspectores”*, en **Revista Argentina de Educación**, N° 23, Octubre de 1995.

GANDULFO, Alberto (1991) *“Expansión del sistema escolar argentino.”* En: PUIGGRÓS, Adriana. **Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino.** Galerna. Buenos Aires.

GOLDMAN, Noemí (1999) *“Los orígenes del federalismo rioplatense (1820 – 1831)”*, en: **Revolución, república, confederación (1806 – 1852).** Editorial Sudamericana. Buenos Aires.

HALPERIN DONGHI, Tulio (1997) **Revolución y guerra. Formación de una élite dirigente en la Argentina criolla.** Siglo XXI Editores. Buenos Aires.

MARENGO, Roberto (1991) *“Estructuración y consolidación del poder normalizador: el Consejo Nacional de Educación”* en PUIGGRÓS, Adriana (comp.) **Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino.** Galerna. Buenos Aires.

PINEAU, Pablo (1997) **La escolarización de la provincia de Buenos Aires (1875 – 1930): una versión posible**. Oficina de publicaciones del CBC. Universidad de Buenos Aires.

SALVADORES, Antonino (1941) **La instrucción primaria desde 1810 hasta la sanción de la ley 1420**. Talleres Gráficos del Consejo Nacional de Educación.

SALVADORES, Antonino (1954) **Urquiza en la historia de la educación argentina (la educación para la libertad)**. Instituto Social de la UNL.

SALVADORES, Antonino (1944) **Urquiza y la enseñanza media y superior en la provincia de Entre Ríos**. Instituto Social de la UNL.

SARMIENTO, Domingo Faustino (1989) **Educación Popular**. Banco de la Provincia de Córdoba. Córdoba.

SARMIENTO, Domingo Faustino (1882) *“El Monitor de la Educación Común”*, en **El Monitor de la Educación Común**. Publicación Oficial del Consejo Nacional de Educación. Año 1. N° 1.

CAPÍTULO 3. LOS TEMAS DE LA INTERVENCIÓN BUROCRÁTICA I: EL GOBIERNO DE LA EDUCACIÓN

“Decía antes al señor Inspector, que uno de los propósitos y fines de su nombramiento, era saber cómo se invierten las fuertes sumas con que la Nación fomenta la instrucción primaria de la República, lo que no podría conseguirse si Ud. pasase a ser empleado del Gobierno de esa provincia y dependiente de él, pues, tanto lo que dejo expresado, como su deber de ocurrir allí donde la Comisión Nacional le ordene marchar, según las necesidades del puesto que tiene lo requiera, y lo exijan los intereses de la educación común, le impiden a Ud. esta doble dependencia de autoridades distintas y de intereses hasta cierto punto opuestos, que no podía Ud. armonizar, siendo a la vez empleado Nacional y Provincial.”

*ZORRILLA, Benjamín. **Indicaciones a los Inspectores Nacionales. 1882**¹⁰⁷*

Si en el capítulo 2 fue posible mostrar una serie de coordenadas que recortan la constitución de los cuerpos burocráticos contra el fondo más amplio de conformación y consolidación del sistema educativo, aún resulta necesario analizar los contenidos de la mirada burocrática, sus fuentes y sus consecuencias en este proceso de estructuración.

Como ya fue dicho, estos cuerpos burocráticos fueron a la vez producidos por el proceso de formación del Estado nacional, y productores de la estatidad que los constituyó. En este capítulo, abordo un análisis de sus intervenciones, seleccionadas por su grado de difusión y circulación en relación con el gobierno de la educación. En este capítulo, como en el siguiente, trabajo sobre los informes de los inspectores dependientes del Consejo Nacional de Educación (Inspectores Nacionales en Provincias por la Ley de Subvenciones, Inspectores Técnicos de la Capital Federal e Inspectores Nacionales de Territorios y Colonias Federales).

Sostengo que estas intervenciones permiten por una parte, observar la evolución histórica de las temáticas, las formas de mirar y los puntos de referencia en que se apoyó la constitución de estos cuerpos burocráticos. Pero por otra parte, el análisis de estas intervenciones, en triangulación con otros documentos del orden nacional o provincial, permite dar cuenta de su

¹⁰⁷ ZORRILLA, Benjamín (1882) *“Indicaciones a los Inspectores Nacionales”*. En: **El Monitor de la Educación Común**. N° 20. (página 608)

incidencia en las formas específicas que adoptó el sistema escolar en cada orden del Estado.

Sobre esta base, trato de dar respuesta en primer lugar, a las siguientes preguntas: ¿cuáles son los temas o problemas que concitaron la atención de los inspectores? ¿Existían coincidencias, afinidades o dispersión de temas y problemas en el conjunto de intervenciones analizadas? ¿Es posible indicar algún tipo de evolución de las temáticas a lo largo del período?

El propósito de la descripción de las temáticas de la intervención burocrática es someter a análisis el contenido de la mirada estatal en formación. Resulta clave poder dar cuenta no solo de su incidencia en la conformación de los sistemas educativos sino, al mismo tiempo, en la conformación de los propios cuerpos burocráticos. La disputa por fijar un punto desde el cual observar, prescribir, criticar o aprobar la evolución del proceso de escolarización, o la intención permanente de imponer contenidos estables a las tareas de inspección y gobierno, o la preocupación por delimitar las áreas concretas de competencia, fueron dando formas a contenidos específicos de la intervención burocrática.

Descripción de las fuentes analizadas

Las intervenciones que he tomado en consideración para su análisis en este capítulo y el siguiente son una serie de fuentes documentales producidas por los inspectores.

En 1881 se publicó el primer número de **El Monitor de la Educación Común**. Esta publicación periódica se definía como el órgano oficial del Consejo Nacional de Educación. Se publicó ininterrumpidamente hasta el año 1949 y se volvió a editar en distintos períodos posteriores¹⁰⁸. El primer número de **El Monitor** contó con una importante participación de

¹⁰⁸ La diferencia cualitativa que presentan las ediciones posteriores de **El Monitor de la Educación Común**, al menos en el marco de esta tesis, derivan de que en 1949 el Consejo Nacional de Educación fue transformado en Dirección Nacional de Educación Primaria, dentro de la estructura del Ministerio de Educación dependiendo directamente del Poder Ejecutivo Nacional. Esta situación altera significativamente el lugar de producción de los enunciados, sobre todo lo que respecta a los agentes burocráticos. Véase PLOTKIN, Mariano (1993) **Mañana es San Perón**. Editorial Ariel.

Domingo Faustino Sarmiento, que por esa época era Superintendente de Educación, y fue el primer presidente del Consejo Nacional de Educación.

En aquél número, Sarmiento indicaba el rumbo fundacional de la revista, señalando que sería el medio de dar a publicidad la marcha de las actividades del Consejo Nacional, con especial referencia a la Ley de Subvenciones Nacionales.

Si bien poco tiempo después Sarmiento renunció a su cargo como presidente del Consejo y fue reemplazado por Benjamín Zorrilla, la publicación tardó en cambiar de orientación. En este marco fundacional, se consideró imprescindible la publicación de los datos provenientes de las provincias sobre el avance de la escolarización, el reclamo de las provincias por los fondos de la subvención y las respuestas del Consejo a través de resoluciones específicas. En el mismo sentido, **El Monitor** incluyó informes de los inspectores nacionales.

La publicación de los informes de los inspectores en **El Monitor** fue frecuente entre 1881 y 1884, y luego de la sanción de la Ley 1420, se abrió un período en el que la revista se concentró en cuestiones de exposición de experiencias internacionales, trabajos teóricos, etc., en tanto que la información referida a la actuación de los inspectores quedó confinada a la “Sección Oficial” de la revista. Luego, a partir de 1890 se inició otra etapa de franca publicidad de la actividad de los inspectores nacionales¹⁰⁹.

Los inspectores publicaron además, distintos tipos de estudios y trabajos fuera de **El Monitor**. Sin embargo, no son muchas las publicaciones en las que se observan las posiciones de estos actores por fuera del control que ejercía sobre ellos el Consejo Nacional de Educación. A pesar de ello, en ocasiones, es posible identificar la conflictiva relación

¹⁰⁹ Tal como lo describía Raúl B. Díaz:

“Desde 1890, fue costumbre publicar los informes de la Inspección, tal vez porque se reconocía que interesaba también al público el conocimiento del estado, necesidades, detención, retroceso o progreso de la educación en los Territorios; tal vez porque era útil interesar, estimular, corregir y crear, exteriorizando hechos, esfuerzos, orientaciones, deficiencias y esperanzas: porque la palabra del Inspector verdadero alumbraba, levanta, perfecciona y crea.”

DÍAZ, Raúl B. (1910) **La educación en los Territorios y Colonias Federales. Veinte años de inspector: 1890 – 1910**. Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco. Buenos Aires. (página 75).

entre estos agentes y el CNE, lo que permite señalar líneas de ruptura entre las instancias políticas y técnicas de gobierno del sistema educativo, siguiendo las determinaciones formales de la estructura jerárquica identificadas en el capítulo 2. Por ejemplo:

“El Consejo Nacional, en el período 1890 – 1895, mandó publicar todos los informes de la Inspección en *El Monitor de la Educación Común* y hasta costó en 1894, la impresión de un folleto en que se estudiaban los problemas de la educación a resolver, ultrapasando la pauta estrecha de los informes oficiales. No solo esto, demostró especial interés en dar a conocer al público la forma y medida en que él proveía a las necesidades relevadas.

Pero a partir de 1895, la publicación de esos informes fue disminuyendo paulatinamente y cesó casi por completo en 1900 – 1903; habiéndose prohibido también por entonces, bajo penas y amenazas impartidas por Secretaría, dar datos sobre los asuntos relacionados con la educación en los Territorios. Si al público le fuera dado leer esos documentos enterrados en el Archivo, vería las verdaderas llagas de la educación y la solución retardada de los problemas.”¹¹⁰

Estos enfrentamientos no vieron la luz en **El Monitor**. En cambio, otras publicaciones, aunque escasas, reflejaron la existencia de conflictos de distinto tipo entre los miembros del Consejo y sus subordinados.

Otras publicaciones que han sido reseñadas para la caracterización de las intervenciones burocráticas son textos de las conferencias pedagógicas que ofrecían los inspectores, como parte de sus funciones, sobre temáticas específicas, y materiales de naturaleza diversa, análisis de problemas educativos, de la enseñanza, libros de texto para la formación de maestros y memorias personales sobre su actuación.

El caso más notable, en este conjunto de materiales, es una publicación del Inspector en Territorios y Colonias Federales. En 1910, Raúl B. Díaz publicó un libro en el que reseñaba sus experiencias en la

¹¹⁰ DIAZ, Raúl B. (1910) **Op. Cit.** (página 76).

Estas impresiones, volcadas luego de haber pasado por la función de Inspector, dan cuenta de que los textos que constituyen el testimonio de aquellos actos enunciativos están ya tamizados por las particulares relaciones de poder en las que se veían inmersos sus autores. No se trata de expresiones debidas a un criterio puramente individual, desde lugares de enunciación neutrales, sino de posiciones particulares y situadas en las que el mismo acto de expresión del enunciado se halla condicionado.

función a partir de 1890. Esta publicación se diferencia de los informes aparecidos en **El Monitor de la Educación Común** por su independencia respecto del Consejo Nacional de Educación. Este libro significó para el autor una oportunidad para hacer pública una posición contestataria, reivindicando una alianza con los maestros, frente a las iniciativas de control del CNE.

El temario del libro de Díaz resulta de interés porque incluye un panorama reflexivo sobre la tarea cotidiana de la inspección. Se caracteriza el clima de la oficina, la relación con los jefes, el ferrocarril, y cuestiones específicamente relacionadas con el ejercicio de la inspección, como los programas escolares, los edificios, los Consejos Escolares, etc.

El libro de Díaz permite poner las intervenciones en el contexto de un conjunto de prácticas de inspección que incluían la organización de los viajes, el contacto con los maestros en las escuelas, la tramitación de necesidades específicas de las escuelas ante las autoridades del sistema, entre otras.

Por otra parte, el Consejo Nacional de Educación alentó otras publicaciones especiales, en las que la labor de los inspectores tuvo un lugar importante. En 1890, Felix Martín y Herrera y Juan M. de Vedia publicaron un **Código de Instrucción Primaria**. Esta publicación reunía por primera vez el conjunto de normas producidas por el orden nacional y provincial, relacionadas con la educación común. La presentación de este libro incluye una reflexión de los autores sobre la complejidad que revistió ordenar este conjunto normativo. Desde este punto de vista, el Código ofreció la oportunidad para marcar la centralidad que tenía en aquél momento del sistema educativo la tensión entre la organización federal y la acumulación de recursos en el Estado nacional. Del mismo modo, esta obra marcó los límites de la intervención de los inspectores en el gobierno educativo. Las reflexiones expresadas discurrían en un plano descriptivo, pero se involucraban poco en el debate sobre los fundamentos políticos del cuerpo normativo que compendiaban.

En una línea semejante, la edición del Censo Nacional de Educación de 1909, incluía un tomo dedicado a la publicación de trabajos monográficos sobre distintos aspectos del sistema educativo. El índice de este tomo es particularmente expresivo de la agenda de temas y problemas educacionales que tenían lugar en la primera década del siglo XX¹¹¹. Así, se abordan en esta obra la complejización de la oferta educativa, incluyendo desde la educación militar hasta la educación agrícola, comercial e industrial; o la contraposición entre la Universidad de Córdoba, de carácter tradicional, y el proyecto educacional de la Universidad de La Plata; o la diversificación curricular, con la enseñanza de idiomas, arte, educación física; o los debates sobre los fundamentos morales y psico-físicos de la educación.

Muchos de los autores de estas monografías fueron inspectores pertenecientes a distintos niveles del sistema educativo o a la reciente creación de las inspecciones por especialidades curriculares (en particular, inspecciones de educación física y educación artística).

¹¹¹ “Índice:

A. B. Martínez. Introducción.

Francisco Latzina. Crónica de las vicisitudes de la instrucción pública en la Argentina.
Coronel Eduardo Munilla y Capitán Fausto Portella. El tiro de guerra en la República Argentina.

J. Alfredo Ferreira. Bases científicas de la educación moral.

Andrés Rouquette de Fonvielle. La enseñanza secundaria en la República Argentina.

Lucio Abeille. Enseñanza de los idiomas vivos en la República Argentina.

Pio Collivadino y Alejandro Guigliani. La enseñanza artística en la República Argentina.

Ernesto Nelson. El Kindergarten. Su evolución y su misión futura en la educación argentina.

Santiago H. Fitz Simon. La instrucción comercial en la República Argentina.

Arturo Condolí Alcorta. Legislación escolar en la provincia de Buenos Aires sobre instrucción primaria.

Martin Malharro. El dibujo y la educación estética en la escuela primaria y la enseñanza secundaria.

F. E. D. Sissón. Rumbos educacionales.

Otto Krause. Educación industrial en la República Argentina.

Horacio G. Piñero. Los niños anormales y retardados. Examen psico-físico.

Enrique Romero Brest. Evolución de la educación física en la escuela argentina.

Angel Gallardo. La enseñanza agrícola en la República Argentina.

Pablo A. Pizzurno. La educación común en Buenos Aires.

Manuel E. Río. Universidad Nacional de Córdoba. Apuntes históricos.

Ricardo Silveyra. Edificación escolar.

A. L. Lucero. Nuestras bibliotecas, desde 1810.

Prudencio Monzón. Historia de la educación común en Entre Ríos.

Joaquín V. González. Universidad Nacional de La Plata. Organización, desarrollo y trabajo, de 1906 a 1910.

Mario Saenz. Las escuelas de la “Sociedad de Educación Industrial”.

Hacia 1909 es posible observar, entonces, sobre todo en contraposición con el Código de Instrucción Primaria de 1890, una ampliación del temario educativo. Concurrentemente, esta ampliación expresó el desplazamiento y la ausencia de la temática de la expansión escolar en el ámbito de las provincias y los territorios y colonias nacionales¹¹².

Estas obras, junto con conferencias pedagógicas o relatos de viaje publicados por los inspectores, configuran un panorama que complementa el corpus constituido por los informes publicados en **El Monitor**.

Las tareas de la función de inspección

Como fue indicado en el capítulo 2, el marco normativo previsto por la Ley de Subvenciones Nacionales indicaba que los inspectores en provincias tenían una función de control del uso de los recursos nacionales girados:

“Art. 7º.- El sueldo de uno de los Inspectores que para la vigilancia de sus escuelas establezca cada Provincia, será pagado por mitad por el Tesoro Nacional, hasta la suma de ochenta pesos fuertes mensuales, bajo la condición de que él acepte la obligación de suministrar datos estadísticos y verificar las inspecciones que le sean requeridas por el Ministerio de Instrucción Pública.”

Este artículo dejaba un amplio margen para la definición de la tarea de inspección, y establecía una zona gris de jurisdicciones cruzadas según la cual la designación de la inspección correspondía a cada provincia, pero el financiamiento era nacional, y parte de la función estaba dedicada a trasladar al orden nacional información estadística y practicar inspecciones.

Desde 1871 y hasta 1882, las sucesivas regulaciones modificatorias o aplicativas de la Ley de Subvenciones se concentraron en afinar los

¹¹² Como observación es necesario hacer notar que en la edición del Censo Nacional Educativo de 1909 sólo se incluye una monografía sobre la instrucción primaria en la Provincia de Buenos Aires, que, a la sazón, tenía el sistema escolar más extendido y consolidado, además del que correspondía a la Capital Federal.

requisitos que debían cumplir las provincias, pero no se encuentran interpretaciones y definiciones más claras del contenido de la tarea de inspección.

Recién un decreto del Poder Ejecutivo Nacional del 20 de febrero de 1882 estableció una serie de consideraciones más claras sobre la función de la inspección, poniendo en evidencia que los requisitos y exigencias que la nación dirigía a las provincias necesitaban encarnarse en la acción de un agente específico:

“Habiéndose demostrado en la práctica que la reglamentación de la Ley General de Subvenciones a la instrucción primaria es insuficiente a los fines que la Nación se propone, cuales son la difusión de la enseñanza y la conveniente y fiel aplicación de los recursos que a ella destina; y habiéndose tomado en consideración lo expuesto por la Comisión Nacional de Educación (...)”

De tal manera, el Poder Ejecutivo Nacional se disponía a explotar de manera plena esa posición ambigua – en términos de delimitaciones jurisdiccionales – que había creado la Ley de Subvenciones. El artículo 1º del decreto ofrecía algunas pistas más para comprender el significado de la tarea de inspección:

“Art. 1º.- Nómbrase en Comisión a D. Emilio Baliño, al Dr. Benjamín Igarzábal, a D. Lindor Sotomayor, y al Dr. Lindor Quiroga, para que recorriendo los establecimientos de enseñanza, en las provincias que les sean designadas, inspeccionen su estado, método de enseñanza, condiciones del local, útiles de que dispone, etc., informando sobre el resultado, y proponiendo los medios adecuados para la mejora y adelanto de la instrucción.”

A diferencia de lo que decía la Ley de Subvenciones, el decreto disponía el nombramiento de los inspectores a instancias del Poder Ejecutivo Nacional. Y como expresaba el artículo 4º, en lugar de garantizar un afincamiento de los inspectores en cada provincia, definía regiones que debían ser abarcadas por cada inspector:

“Art. 4º.- A los efectos de este decreto fórmanse cuatro secciones: - 1ª De las Provincias de Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes, - 2ª De las de Córdoba,

Tucumán, Salta y Jujuy, - 3ª De las de Catamarca, Rioja y Santiago del Estero y 4ª De las Provincias de San Luis, Mendoza y San Juan, quedando cada sección a cargo de las personas nombradas en el art. 1º en el orden de su designación.”

De esta manera, el Poder Ejecutivo Nacional avanzaba sobre una zona de definición débil imponiendo un sentido claro a la inspección: control nacional en territorios provinciales, referido no solo al mecanismo de la subvención, sino más ampliamente al proceso de escolarización.

El decreto no establecía una agenda o una guía de la observación. La acción y las intervenciones de los inspectores, manifestadas en sus informes, permiten observar otro nivel de determinación de la tarea de inspección. En este otro nivel se puso en juego la definición de una serie de contenidos nuevos de la mirada burocrática, entre los que se destaca a comienzos de la década de 1880, la preocupación por el tema del gobierno educativo, y más tarde, una evaluación de la marcha de la escolarización, de las condiciones de los maestros, y hacia el final de la etapa analizada, un deslizamiento hacia temas vinculados al aprendizaje, la psicología del niño y caracterizaciones de la infancia en general.

Con la sanción de la Ley 1420, hizo su aparición una nueva formulación legal de la función de inspección. De acuerdo con ésta, fue constituida la Inspección Técnica cuya función consistía en la inspección de las escuelas de los distritos escolares de la Capital. Esta modalidad de la inspección era definida de acuerdo con temáticas más claramente pedagógicas, y no incluía el control del gobierno del sistema escolar:

“Art. 36º.- Corresponde a los Inspectores de Escuelas Primarias:

1º.- Vigilar personalmente la enseñanza de las escuelas, a fin de que sea dada con arreglo a las disposiciones de esta ley y a los reglamentos, programas y métodos establecidos por el Consejo Nacional de Educación.

2º.- Corregir los errores introducidos en la enseñanza.

3º.- Comprobar la fiel adopción de textos, formularios y sistemas de registros, estadística e inventarios establecidos por la autoridad superior de las escuelas.

4°.- Informar al Consejo Nacional de Educación sobre el resultado de su inspección, indicando el estado de la enseñanza de las escuelas inspeccionadas y los defectos o inconvenientes que sea necesario corregir.

5°.- Informar sobre el estado de los edificios de propiedad pública en sus respectivas jurisdicciones, así como sobre el estado y clase del mobiliario que tengan.”

La federalización de la ciudad de Buenos Aires generaba una duplicidad del orden nacional, al menos desde la perspectiva del gobierno y administración de la educación. Si la nación podía ser identificada con un nivel del Estado superior al orden provincial, lo que se hacía evidente en el mecanismo de la Ley de Subvenciones, era también un par en lo que atañe a la gestión directa del sistema escolar, lo que se hacía evidente en la Ley 1420. Estas dos leyes generaron el marco formal para la realización de esta contradicción latente en la conformación del orden nacional: ser a la vez una categoría universal y particular. Pero fue la función de la inspección la que realizó en términos concretos esta duplicidad. El período abierto en la primera mitad de la década de 1880 se caracterizó por una interpenetración permanente y profunda de estas dos definiciones funcionales. A lo largo del período, los Inspectores Nacionales en provincias incorporaron una mirada cada vez más preocupada por el nivel escolar, y la Inspección Técnica de la Capital, en su conflictiva relación con los Consejos Escolares de Distrito, fue asumiendo funciones de gobierno del sistema escolar de la ciudad.

Existió además, una dimensión de la tarea de inspección, fundamentalmente característica de la que correspondía a los Territorios y Colonias, y que tenía que ver con estructurar los circuitos de distribución y gestión de los recursos. En 1901, un informe de la inspección en Neuquén resulta reveladora de esta característica de la tarea:

“TRANSPORTE DE ÚTILES

Después de que el depósito despachó por el ferrocarril Sud, a mi orden, 4317 kilos de muebles y útiles escolares, partí de esta capital con dos maestros normales; en Bahía Blanca se nos incorporó otro y llegamos a la estación Neuquén el 30 de mayo.

De la citada estación parten los siguientes caminos: a Chos Malal por el Añelo, 72 leguas; a Las Lajas, Codihué, Manzano o Campana Mahuida, Loncopué y Ñorquin, por Lapala, 99 leguas; a Junin y San Martín de los Andes, por Arroyitos, Alarcón, Piedra del Aguila y Colloncurá, 109 leguas.

En la estación Neuquén le entregué los 4317 kilos de útiles al fletador, señor Juan J. Gómez, con quien había convenido previamente el transporte hasta Chos Malal, mediante el abono de 0,20 por kilo. El 26 de junio salí de la Confluencia parte de la carga en 31 mulas, por el segundo de los caminos referidos; la segunda tropa partió del mismo punto el 10 de agosto; llegaron a Chos Malal, aquella el 2 de agosto y ésta el 14 de septiembre, después de haber vencido grandes inconvenientes.

Dispuesto lo necesario respecto a los útiles, me puse en viaje para Chos Malal el 4 de junio, acompañado de los maestros y llegamos a dicho punto el 13 del mismo mes. (...)

En Chos Malal busqué nuevos fletadores para que llevaran los útiles a Carrancas, Tricao Malal, Los Menucos y Guañacos. El transporte se efectuó por caminos más largos que los citados, a causa de haberlos interrumpido la nieve. (...)¹¹³

Junto con una función de la inspección sesgada por los aspectos políticos de constitución de un sistema de gobierno educativo, y una función de la inspección técnica, dedicada a relevar un temario pedagógico, es posible entonces encontrar a lo largo del período, una dispersión de contenidos adicionales de la función de inspección. Estos otros contenidos, si bien no determinaron a la postre el sentido de la inspección, no fueron tampoco accesorios. En todo caso, fueron elementos necesarios en la construcción de la estatidad, ya que tendieron a dotar de penetración a los mecanismos que permitían la internalización de pautas de identidad por parte de los actores educativos. Por ejemplo, la provisión de materiales, directamente a cargo de agentes dependientes del orden nacional, dotaba de

¹¹³ LUCERO, Gregorio (1901) Informe de la inspección de los territorios sobre las escuelas del Neuquén. En *El Monitor de la Educación Común* T. 18 (pagina 394-395)

materialidad a la presencia del Estado central en sus puntos terminales: las escuelas de los territorios nacionales.¹¹⁴

El tema del gobierno en los informes de los inspectores

Las preocupaciones sobre el gobierno del sistema educativo y de las instituciones fueron recurrentes desde los primeros informes de los inspectores de comienzos de la década de 1880. Si esto es explicable en el contexto de formación de las instancias de gobierno del sistema, es más llamativo que esta preocupación haya permanecido por más de tres décadas entre los puntos de observación recurrente de los inspectores, abarcando una etapa en la que el sistema había ya desarrollado instituciones estables de gobierno.

El gobierno del sistema educativo

Los primeros informes de los inspectores nacionales en provincias publicados por **El Monitor** se referían profusamente a las condiciones arbitradas por las provincias para garantizar la fiel aplicación de la Ley de Subvenciones. Estos informes mostraban una preocupación por el vacío legal e institucional que encontraban los inspectores en su observación. Se trataba, en primer lugar, de la indicación de una precariedad señalada en situaciones muy diversas, ya que el déficit resultaba coincidente tanto en sistemas escolares provinciales con mayor antigüedad, como en aquellos de reciente desarrollo¹¹⁵.

En aquellos primeros informes, el gobierno educativo se apreciaba a través de un cotejo con los requerimientos planteados por la Ley de Subvenciones. Como ya fue señalado, la ley exigía que una legislación provincial sobre educación garantizase la asignación de recursos fiscales al sostenimiento de las escuelas primarias, y que una comisión provincial se

¹¹⁴ La misma amplitud en el repertorio de actividades desarrolladas por los inspectores puede verse en la gestión del salario docente, la formulación de normativa o el dictado de conferencias pedagógicas.

¹¹⁵ La excepción fue la provincia de Buenos Aires, que funcionó desde el principio como un modelo en cuanto al gobierno del sistema. Recién décadas más tarde, un conflicto entre la Dirección General de Escuelas y el gobernador fueron marcados como una falencia. Véase en este mismo capítulo, página 81.

responsabilizase por los fondos remitidos por la nación a la provincia. Su inexistencia o insuficiencia eran considerados indicadores de la fragilidad del gobierno de la educación en la provincia, tal como lo señalaba en 1881, el Inspector Nacional en Entre Ríos:

“Entre Ríos ha carecido, propiamente hablando, de una legislación sobre instrucción primaria; y sus prácticas, casi del todo absorbentes, han dejado no obstante ciertas huellas favorables a la implantación del régimen exigido por la ley general de subvenciones.

Un Departamento de Educación creado y sostenido con más o menos latitud cada año por el Presupuesto general de la Provincia, centraliza todo el movimiento educacionista en la capital. Este Departamento, pomposo nombre que se da a un inspector que tiene un escribiente y un portero, es el que dio en el tiempo del Dr. Ruiz Moreno, el año 1872, el reglamento a que se sujetarán las escuelas públicas, única legislación que ha poseído la Provincia. Este reglamento ha sido modificado por el doctor Echagüe, para el último año, con la clasificación que el de Buenos Aires establece para sus escuelas, y la adición de programas, que consisten en designar para cada escuela o para cada grado un número de capítulos de cierto texto.”¹¹⁶

Entre Ríos había sido escenario de la experiencia de escolarización promovida por Urquiza en las décadas de 1840 y 1850. Disponía de un conjunto escolar que abarcaba desde la enseñanza de las primeras letras hasta los estudios superiores. Tempranamente, en comparación con otras provincias, Entre Ríos había establecido mecanismos regulares de supervisión y gobierno de sus instituciones escolares. Sin embargo, en la apreciación del Inspector Nacional, la aplicación incompleta de los términos de la Ley de Subvenciones, colocaba a la provincia en una situación deficitaria, no solo en relación con las condiciones de su financiamiento, sino también en relación con el proceso general de escolarización.

Este orden de preocupaciones se sostuvo en el tiempo como parte de las temáticas abordadas por los inspectores, aunque una vez que las provincias hubieron instalado sus instituciones de gobierno y sus marcos legales, la preocupación se concentró en la escasa incidencia de la

¹¹⁶ SOTOMAYOR, Lindor (1881). *Informe sobre instrucción primaria en la Provincia de Entre Ríos*. En **El Monitor de la Educación Común**. Tomo 1, N° 9, pp. 40-43.

organización expresada por la ley sobre el curso de la escolarización. Por ejemplo, en 1908, con motivo de su viaje por los Estados Unidos, el Inspector de Territorios y Colonias Nacionales, escribía con relación a la Argentina:

“En la Argentina, la ley de educación establece el principio de la asistencia obligatoria, correlativo de la enseñanza gratuita; pero no crea el agente activo, diario, ni las instituciones especiales que requiere su efectividad. La acción fría, débil, que de tarde en tarde deducen los consejos escolares, ante los jueces de paz, no puede satisfacer a nadie ni nadie cree en su eficacia.”¹¹⁷

Los inspectores evaluaban las situaciones concretas que encontraban en cada provincia tomando como patrón de medida la adecuación a los términos de la ley. Sin embargo, la propia ley abría márgenes de interpretación que fueron objeto de su tramitación práctica por la intervención burocrática.

Como ya fue dicho, una primera determinación formal de la función de la inspección se relacionó con el control del gasto y el uso efectivo de los recursos remitidos por la nación a las provincias. Sin embargo, el control de la aplicación de la ley no solo significaba dar cuenta de la utilidad de los fondos remitidos por la nación, sino que se dirigía a evaluar la voluntad demostrada por los gobiernos provinciales y sus legislaturas, para acompañar el proceso de escolarización a lo largo de todo el territorio nacional.

Este significado conferido al mecanismo de la subvención es observable en los primeros números de la publicación del Consejo Nacional de Educación. Entre 1881 y 1882, **El Monitor** publicó las leyes por las cuales las provincias se acogían a la Ley de Subvenciones y las leyes de presupuesto educativo en cada provincia. La preocupación por dar a publicidad estos actos da cuenta de la interpretación que hacían los funcionarios del CNE, considerando las manifestaciones legales

¹¹⁷ DÍAZ, Raúl B. (1908) *Viaje a los Estados Unidos de América*. En **El Monitor de la Educación Común**. N° 432, p. 771.

provinciales como un compromiso público más allá de sus consecuencias formales inmediatas. Por ejemplo:

“La Provincia de Jujuy se acoge a la Ley de Subsidios.

Jujuy, Mayo 27 de 1882.

Al Exmo. Señor Ministro de J. C. e Instrucción Pública Dr. D. Eduardo Wilde.

Buenos Aires.

Esta provincia se acoge a la Ley de Subvenciones explícitamente, una vez más, dictando leyes y decretos conformándose con las prescripciones del Gobierno General ...”¹¹⁸

La nota aclara la sanción por parte de la Legislatura de un presupuesto educativo, y adjunta el Decreto provincial de adhesión a la Ley de Subvenciones. El número siguiente de **El Monitor** comienza:

“Las provincias y la ley de subvenciones.

En el número anterior publicamos las leyes y decretos expedidos por la legislatura de Jujuy expresando acogerse por acto explícito a la Ley de Subvenciones.

Tenemos ya a Santiago, San Luis, Jujuy, Catamarca, Salta, Mendoza y San Juan produciendo actos trascendentales en la organización de sus escuelas, destinando rentas propias para su sostén, y desligando la atención de ellas de las funciones del Gobierno, y entregando ese cuidado y la administración de la renta a comisiones especiales.”¹¹⁹

Esta interpretación, promovida por el orden nacional no fue la única. La búsqueda de un compromiso institucional amplio por parte de las provincias generaba a veces enfrentamientos y rupturas entre los agentes nacionales y los gobiernos provinciales. En 1881, el Inspector Nacional en Tucumán describía:

“Hace cuatro años se encuentra en las carpetas de la Legislatura el proyecto que debía dar vida a la instrucción.”

¹¹⁸ **El Monitor de la Educación Común** (1882) N° 7. P. 200.

¹¹⁹ **El Monitor de la Educación Común** (1882). N° 8. P. 223.

“Reconociendo la inutilidad de los esfuerzos del P. E., rechaza la responsabilidad de semejante apatía, y hace constar el atraso que pesa y que debe gravitar sobre los que han tenido en sus manos impedirlo.”¹²⁰

Este tipo de conflictos fue recurrente entre los años 1881 y 1883, sobre todo a partir del endurecimiento de los mecanismos de control, con el decreto del 20 de febrero de 1882. Como interpretación repetida, los Inspectores Nacionales explicaban estos conflictos como un síntoma de la precariedad de las administraciones educativas provinciales, sin hacer referencia a la autonomía que les correspondía a las provincias en la organización de sus sistemas educativos.

En la misma línea de concebir el gobierno como la adecuada aplicación de la ley, otro de los aspectos que los inspectores sometían a escrutinio en el gobierno educativo de las provincias, era la existencia de una legislación provincial sobre educación que garantizase la asignación de recursos fiscales propios de la provincia al sostenimiento de las escuelas primarias, y la creación de una comisión que se responsabilizase por los fondos remitidos por la nación a cada provincia.

En el caso de las leyes provinciales de financiamiento, el interés de las autoridades nacionales fue tornándose más político que económico. Como ya fue señalado, la cuestión primordial era que el financiamiento debía ser la manifestación del compromiso, el interés y la responsabilidad que los distintos actores sociales demostraban en relación con las iniciativas de escolarización. Esta formulación encontraba una clara filiación sarmientina. En **Educación Popular**, Sarmiento había dedicado un extenso capítulo al financiamiento de la educación en el que analizaba los sistemas implementados por distintos estados norteamericanos. La preocupación de Sarmiento no se hallaba tanto en contar con recursos suficientes, o en los factores que permitieran maximizar el aprovechamiento de estos recursos en la expansión de la escolarización, sino en el modo en que los diferentes mecanismos de financiamiento reflejaban el grado de compromiso de los distintos actores con la empresa educativa, a través de impuestos

¹²⁰ GARCÍA Y GARCÍA, Antonio (1881) *Extracto del informe del Inspector nacional de Educación D. A. García y García fechado en Tucumán el 3 de Abril de 1880*. En **El Monitor de la Educación Común**. Tomo 1, Nº 2, pp. 36-37.

específicos, colaboraciones voluntarias y garantías de financiamiento legalmente establecidas por los estados¹²¹.

Los informes de los inspectores reprodujeron esta preocupación, y tradujeron la aplicación de la Ley de Subvenciones en este punto en clave sarmientina. Se trataba de asegurar el financiamiento, no solo como condición de la sustentabilidad material del proceso de escolarización, sino primordialmente, como manifestación pública del compromiso de los gobiernos provinciales por llevar a cabo dicho proceso.

“El señor Gobernador, el Ministro de Instrucción de la Provincia, el jefe del Departamento de Educación y varios legisladores, me han manifestado, por otra parte, la mejor voluntad para dictar una ley de educación primaria que responda a los medios y necesidades de la Provincia, y atienda a la vez la exigencia de la ley nacional.”¹²²

Los inspectores funcionaban de este modo, como agentes fiscalizadores del compromiso de los gobiernos provinciales en el sostenimiento material del proceso de escolarización.

Por otra parte, el carácter probatorio del compromiso institucional a través del financiamiento, era particularmente necesario frente al consenso creciente entre los funcionarios nacionales, fundado en una profunda desconfianza sobre la capacidad de gestión y la voluntad política de los gobiernos provinciales. Tal el caso de José Hernández, quien como Vocal Inspector del CNE escribía en 1882, refiriéndose a la administración

¹²¹ El capítulo 1 de **Educación Popular** se denomina “*De la renta*” y comienza diciendo: “Por un convencimiento tácito en unos países, por una declaración explícita y terminante en otros, la *educación pública* ha quedado constituida en derecho de los gobernados, obligación del Gobierno y necesidad absoluta de la sociedad, remediando directamente la autoridad a la negligencia de los padres, forzándolos a educar a sus hijos, o proveyendo de medios a los que sin negarse voluntariamente a ello, se encuentran en la imposibilidad de educar a sus hijos.” (página 73)

Y más adelante señala:

“Todavía hay otra consideración que debe tenerse en cuenta para el cobro de la renta que ha de sostener la educación popular, y es el grado de interés que cada cual puede tener en la educación primaria. El padre de familia está ligado a una localidad especial; allí están sus hijos, esto es, los que van a recibir inmediatamente la aplicación de la contribución que paga para sostener la instrucción pública ...” (página 74)

De este modo, la preocupación por la renta, en rigor, hacía jugar las cuestiones del derecho y del interés de los actores sociales, más que el problema del financiamiento en sí mismo. SARMIENTO, D. F. (1989) **Educación Popular**. Banco de la Provincia de Córdoba – EUDEBA.

¹²² SOTOMAYOR, Lindor (1881). *Informe sobre instrucción primaria en la Provincia de Entre Ríos*. En *El Monitor de la Educación Común*. Tomo 1 - N° 09 – pp. 40-43.

provincial de los fondos girados por la nación en el marco de la Ley de Subvenciones de 1871:

“No sería muy aventurado asegurar que muchos de los males que se han producido hasta aquí, y, que han llegado en algunos casos hasta poner en peligro todo el sistema, muchas de las deficiencias que se han notado y no pocas irregularidades, tienen su raíz y origen en ese mismo orden de procedimientos cuyos peligros no escapan a la más ligera consideración, y en que es muy fácil fracasar los más decididos esfuerzos y esterilizar valiosos sacrificios.”¹²³

En la concepción de los inspectores, la voluntad civilizatoria del gobierno nacional se hallaba permanentemente al borde del fracaso como consecuencia de la falta de compromiso de las provincias con la empresa educativa. Es importante hacer notar que esta mirada de los inspectores, en la que ocupaba un lugar determinante su valoración negativa sobre la competencia, la institucionalidad y el compromiso provincial, no respondía tan claramente al enfrentamiento entre el centro porteño y las provincias, sino que se apoyaba en una diferenciación creciente entre un orden nacional, concebido con notas de vanguardia, y los órdenes provinciales entendidos como retardatarios. Debe agregarse, además, que esta concepción animó otros ámbitos de la inspección, como la que correspondía a los Territorios y Colonias Nacionales, aunque matizada por una valoración positiva de las iniciativas de la comunidad local. Aún en 1910, el Inspector Nacional de Territorios y Colonias, Raúl B. Díaz, describía:

“En el período 1895 – 1904, se organizaron los Consejos de Distrito con las personas propuestas por los señores Gobernadores, a pedido del Consejo Nacional. Y, naturalmente, la designación recaía en el circuito oficial y giraba de bienio en bienio entre los mismos hombres, quedando alejados muchos vecinos independientes por su arraigo y posición económico – social.

Pero tal sistema iba mucho más lejos, pues se practicó la idea centralista de nombrar presidente de Consejo a los señores Gobernadores, con el

¹²³ HERNÁNDEZ, José (1882) *Educación común en San Luis: Informe del Vocal Inspector Sr. D. José Hernández*. En *El Monitor de la Educación Común*. Tomo 1, N°13, pp. 383 – 400.

propósito de “armonizar la marcha de los consejos con la administración política local, darles mayor autoridad y asegurar en lo posible la eficacia de su acción.”¹²⁴

La descripción de este caso evidencia hasta qué punto estaba comprometido el avance de la escolarización y la instrumentación del gobierno educativo, con la dimensión más general del gobierno en el territorio, ya fuera en provincias o en los territorios nacionales. Los inspectores parecen haber funcionado como mediadores activos en esta intersección, por otra parte, carente de regulaciones formales.

En esta etapa inicial, los informes de los inspectores también hacían referencia a la existencia de reglamentos y planes de estudio, y en general, regulaciones destinadas a pautar la actividad escolar. El proceso de escolarización avanzaba no solo contra el maestro espontáneo¹²⁵, sino también contra la escuela heterogénea. La disposición de planes y reglamentos era una herramienta para la homogeneización de la acción escolar en un territorio extenso y diverso. En este sentido se expresaba en 1883 el Inspector Nacional en la provincia de Córdoba:

“Hace algunos meses que el Gobierno nombró una Comisión presidida por el Sr. Inspector General de Escuelas, para formular un Reglamento y Plan de estudios que pudiera regir nuestras escuelas. La Comisión llenó su

¹²⁴ DIAZ, Raúl B. (1910) **La educación en los Territorios y Colonias Federales. Veinte años de inspector: 1890 – 1910**. Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco. Buenos Aires.

¹²⁵ “Si bien no era suficiente, la formación inicial de maestros era obviamente necesaria. Para tener idea del punto de partida tengamos en cuenta que en 1876, de los 531 maestros ejerciendo en la provincia, menos de la mitad tenían título, y si consideramos a las tres categorías de escuelas, comunes, subvencionadas y particulares, los 531 maestros se distribuían en 346 establecimientos y aunque sepamos que la distribución no era regular, la proporción menor a dos maestros por escuela, da una noción de las necesidades de formación docente.

La situación se revertiría en poco menos de medio siglo, período durante el cual las proporciones entre diplomados y no diplomados oscilaron en relación con el ritmo de expansión de la educación primaria provincial. En 1882, los docentes diplomados eran el 43% y en 1883 disminuyeron al 31% aproximadamente, lo que se explica por el mayor ritmo en la apertura de nuevos establecimientos. (...)

En 1910, los maestros con diploma fueron casi el 70%, pero en 1913 se produjo otra disminución al 60%.”

PINKASZ, Daniel (2001) *Escuelas y desiertos: hacia una historia de la educación primaria de la Provincia de Buenos Aires*. En: PUIGGÓS, Adriana (comp.) **La Educación en las Provincias y Territorios Nacionales (1885 – 1945)**. Historia de la Educación en la Argentina IV. Editorial Galerna. Buenos Aires. (pp. 39 – 40)

cometido; pero el hecho es que no fue aprobado, y yo no he tenido la indiscreción de averiguar la causa.

Era necesario llenar en primer lugar esa deficiencia, porque no teniendo las escuelas su plan de estudios, quedaban casi al arbitrio de sus Directores, de suerte que cada uno podía enseñar en su establecimiento lo que más cómodo le fuese, o conociera mejor, sin que pudiera legítimamente reprochársele nada, puesto que oficialmente nada se le exigía.”¹²⁶

Para la mayoría de los Inspectores, resultaba inconcebible que las escuelas quedaran “al arbitrio de sus directores”. El proceso de escolarización no sólo suponía la inclusión de las nuevas generaciones en el dispositivo escolar, sino también la regularización de éste. Asimismo, la reglamentación debía abarcar no sólo cuestiones referidas a la rutina escolar (períodos de actividad, duración de la jornada, horarios, características del espacio) sino también aspectos referidos a la enseñanza.

Sin embargo, al igual que con otras temáticas, en relación con estas regulaciones las posiciones de los inspectores no fueron siempre coincidentes. Frente a la pretensión de mayor homogeneidad, otras posiciones avalaban un currículum que reflejase las variaciones locales y regionales. Esta fue una posición reiteradamente expresada por el Inspector Nacional de Territorios y Colonias, en contraposición a lo dispuesto por la Ley 1420:

“Vi siempre claro que la uniformidad de los programas en la Capital y Territorios, establecida por la Ley de Educación de 1884, no respondía al concepto práctico y adelantado de la enseñanza.

Adaptarlos a los medios sociales, esto es, a la vida del pueblo y de la campaña, dando a la escuela urbana y a la rural índole propia, buen rumbo y flexibilidad para que la enseñanza al reducirse a las materias principales, después de retirarse del vasto campo donde se hallaba desparramada, fuese

¹²⁶ AGUIRRE, Julio (1883) *Inspección (en Córdoba)*. En **El Monitor de la Educación Común**. N° 24.

Debe hacerse notar que la idea de un currículum común para todo el sistema escolar era reciente en la Argentina, y las posiciones en este punto no eran unívocas.

más práctica y útil, más intensiva; tal ha sido mi deseo y también el de padres de familia, maestros y autoridades más videntes.”¹²⁷

Los informes de los inspectores permiten identificar movimientos divergentes frente a la tendencia más evidente hacia la homogeneización del sistema que han indicado diversas investigaciones¹²⁸. En este sentido, es posible poner en discusión la afirmación de un movimiento único hacia una mayor homogeneidad, conducido por los agentes burocráticos. En cambio, los inspectores asumieron posiciones diversas frente a este proceso de sistematización creciente que no solo significó homogeneidad, sino también normatividad, particularización del control, etc. Independientemente de que la homogeneización haya sido la resultante del movimiento que experimentó efectivamente el aparato escolar, lo que es posible observar en estas intervenciones es la permanente asociación entre regulación y homogeneización, versus una particularización como adecuación del control a las condiciones locales. Los informes de los inspectores no oponían a la homogeneidad, la pura heterogeneidad de agentes sin regulación, sino al control central homogéneo, un control localizado y adecuado.

En síntesis, a lo largo del período hubo en las intervenciones burocráticas, una concepción del gobierno centrada en la cabal aplicación de la ley. Por su parte, la ley misma era entendida como una expresión del avance civilizatorio. Ley e institucionalidad eran el camino para abandonar el estado de naturaleza, permanentemente atribuido a las sociedades provinciales.

La ley y su aplicación fueron tenidas por una técnica de gobierno que permitía a un conjunto particular de actores ejercer el control sobre distintos aspectos del proceso de escolarización. La ley fue entendida como

¹²⁷ DÍAZ, Raúl B. (1910) **La educación en los Territorios y Colonias Federales. Veinte años de Inspector: 1890 – 1910**. Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco. Buenos Aires. p. 40.

Estas impresiones de Díaz fueron publicadas en el contexto de un avance arrollador de procesos de homogeneización, en la primera década del siglo XX.

¹²⁸ PINEAU, Pablo (1997) **La escolarización de la provincia de Buenos Aires (1875 – 1930). Una versión posible**. FLACSO. Buenos Aires; PINKASZ, Daniel (2001) *Escuelas y desiertos: hacia una historia de la educación primaria de la Provincia de Buenos Aires*. En: PUIGGÓS, Adriana (comp.) **La Educación en las Provincias y Territorios Nacionales (1885 – 1945)**. Historia de la Educación en la Argentina IV. Editorial Galerna. Buenos Aires; DUSSEL, Inés (1995) “*Pedagogía y burocracia. Notas sobre la historia de los Inspectores*”. En: **Revista Argentina de Educación**. Buenos Aires.

una vía de expresión del compromiso de los gobiernos locales y las sociedades provinciales con el avance de la escolarización. En este sentido, la relación expresada por Montesquieu entre la ley y la costumbre, e invertida por Sarmiento en su programa político – institucional, encontró, en tanto técnica de gobierno, una expresión mixta: la ley tenía preeminencia, pero no realizaba por sí sino que expresaba la voluntad de los actores por un cambio en las costumbres.

Esta forma de concebir la ley y su aplicación remitía a una desconfianza constitutiva de los cuerpos burocráticos estructurados por el gobierno central sobre la voluntad y capacidad de gestión de los gobiernos provinciales. En el fondo, puede entenderse esta matriz como una expresión en el gobierno educativo, de un problema más generalizado de gobierno consistente en la articulación del poder central con los poderes locales, luego de los conflictos entre estos órdenes del Estado en formación, abiertos en 1853 y clausurados (sólo en los campos de batalla) en 1880.

En esta matriz, el poder ejecutivo nacional no se identificó de manera permanente con la facción porteña sino que fue ocupado por distintos representantes de las élites provinciales. Sin embargo, los cuerpos burocráticos del nivel central se identificaron con este nivel del Estado brindándole una “especificidad material” en el orden de las técnicas de la administración.

Hacia comienzos de la década de 1880 el perfil y la función de los inspectores fueron volviéndose más complejos que los que fueron característicos desde 1871. La creación del Consejo Nacional de Educación¹²⁹, la necesidad que tenía el orden federal de reemplazar el marco legal que regía para la ciudad de Buenos Aires luego de su federalización¹³⁰, entre otros factores, implicaron la construcción paulatina

¹²⁹ Un decreto del Poder Ejecutivo Nacional de 1881 creaba el Consejo Nacional de Educación como una modificación de las atribuciones, composición y funciones de la Comisión Nacional de Educación que preveía la Ley de Subvenciones. Asimismo, ponía a cargo de este nuevo Consejo el sistema escolar de la Capital Federal, heredado de la recientemente federalizada capital provincial. Más tarde, la Ley 1420 elevaría a rango de Ley la conformación de este Consejo.

¹³⁰ Entre 1880 y 1882 se produjo un cruce de jurisdicciones complejo que marcó la transición de la ciudad de Buenos Aires de capital provincial a Capital Federal. En este tránsito, las escuelas de la ciudad pasaron de depender de la provincia al Poder Ejecutivo

de un perfil más relacionado con los problemas del gobierno, desmarcando la tarea de inspección de la prescripción inicial, anclada en el control de los fondos girados por el Poder Ejecutivo Nacional.

Paulatinamente, la preocupación por controlar la aplicación de la Ley de Subvenciones en el ámbito de las provincias incluyó un conjunto creciente de formulaciones sobre las condiciones que presentaban las instituciones y la sociedad de cada provincia para la expansión del sistema escolar, la administración de la población, la conveniencia de avanzar con políticas específicas como la gratuidad o la obligatoriedad, entre otros aspectos.

En los años siguientes, la inspección nacional en las provincias mantuvo una mirada sobre las competencias administrativas de las gestiones provinciales, aunque con un tono cada vez más descriptivo. Así se expresaba Eleodoro Calderón, Jefe de la Inspección Nacional en Provincias, hacia 1898:

“De dicha exposición (se refiere al informe de Baltasar Lema, Inspector en Tucumán) resulta que las autoridades escolares, en el mencionado período, se han ocupado especialmente de afianzar todo lo posible las importantes mejoras realizadas en los cuatrimestres 1º y 2º del mismo año. Lo que importa decir que la educación marcha ya sobre bases sólidas y que su éxito completo en lo sucesivo dependerá de que el consejo general perciba y administre con entera independencia sus propias rentas.”¹³¹

Es posible observar en este informe, y en las apreciaciones que generalmente elaboraban los inspectores, la desconfianza permanente en las administraciones provinciales. Esta desconfianza fue el correlato justificatorio de una política permanente de promoción de una instancia de gobierno del sistema escolar independiente del poder ejecutivo de cada provincia.

Nacional pero permanecieron bajo la regulación de la Ley de Educación Común de la provincia, de 1875.

¹³¹ CALDERON, Eleodoro (1898) *Informe del inspector nacional de escuelas de Tucumán, correspondiente al tercer cuatrimestre de 1897*. En *El Monitor de la Educación Común*. Tomo 16. P. 22.

En una ocasión, esta posición adquirió ribetes dignos de mención, cuando en la Provincia de Buenos Aires, el gobierno provincial quiso avanzar sobre la atribución del Director General de Escuelas, Francisco A. Berra, y el Consejo General para administrar los fondos destinados a la educación:

“La causa de las escuelas.

Entre el poder ejecutivo de la provincia y el director general de escuelas se ha producido un grave conflicto que ha venido a poner en peligro la constitución y la ley de educación común en la parte que tienden a garantizar la fiel aplicación de los fondos escolares, sustrayéndolos a todo otro destino que no sea el que se les ha dado.

La causa del doctor don Francisco A. Berra ha defendido en este caso, ha de haber sido simpática a cuantos se interesan por el progreso de la educación.

La Nación, La Prensa, Tribuna, El Tiempo, y otros diarios de esta capital, la han dado a conocer en todos sus detalles, pronunciándose a favor de la doctrina sostenida por el director general de escuelas.”¹³²

Una vez más, tras el conjunto de preocupaciones por estructurar de manera estable instituciones y procedimientos de gobierno del sistema educativo, se podía observar una puja por la facultad de definir el destino de los fondos públicos. Resulta notable que esta puja se hiciese evidente en el caso de la Provincia de Buenos Aires, jurisdicción que desde 1875 poseía una ley orgánica de educación, que funcionó como modelo de la legislación educativa durante largo tiempo tanto para la nación como para el resto de las provincias.

El gobierno como organismos e instituciones

Otra de las exigencias de la Ley de Subvenciones con una notable presencia en las referencias de los primeros informes, era la creación de una entidad responsable en el orden provincial de los recursos transferidos por el nivel nacional, pero que además garantizase su independencia de los

¹³² Sección Interior. (1901) En: **El Monitor de la Educación Común**. N° T. 18. P. 85.

vaivenes del poder político. Se trata de un recaudo que es necesario comprender en su contexto específico. Hacia 1880 la República Argentina acumulaba más de cinco décadas de convulsiones políticas, de enfrentamientos entre poderes provinciales, facciones políticas de las provincias, los poderes ejecutivo y legislativo nacionales, lo que permitía dudar considerablemente de la estabilidad de las instituciones políticas provinciales¹³³. En relación con este contexto, el recaudo establecido por la Ley de Subvenciones era empleado como un mecanismo para garantizar la continuidad del proceso de escolarización en el marco de conflictividad política permanente que caracterizó al período de formación del Estado nacional.

En el caso de algunas provincias, la evaluación que los inspectores presentaban sobre la precariedad institucional se contradecía con la antigüedad que registraba el conjunto de instituciones existentes. En Entre Ríos, por ejemplo, existía un conjunto de instituciones educativas ampliamente desarrollado a comienzos de la década de 1880. Además, como ya hemos señalado, la provincia registraba antecedentes en relación con instituciones de gobierno educativo (véase capítulo 2). Sin embargo, el Inspector nacional define la precariedad del gobierno de la educación en la provincia, indicando la insuficiencia de las instituciones existentes:

¹³³ La intervención federal, y su ejercicio práctico, constituye un síntoma saliente de este escenario conflictivo: “A partir de 1880, la intervención federal representará un papel diferente. Persistirá como instrumento de control pero cambiará la naturaleza de su objeto; antes se engarzaba con conflictos territoriales que volcaban sobre el escenario una recurrente crisis de identidad; ahora, asentada sobre el poder político nacional, la intervención federal obrará con más parsimonia y seguirá los dictados de gobiernos que buscaban controlar las oposiciones emergentes dentro y fuera del régimen institucional. Por un lado la lucha para fundar una unidad política; por el otro, la tarea más rutinaria para conservar un régimen.

Este comentario vale como preámbulo para ubicar a la intervención federal entre 1880 y 1916. Si el lector admite que instalemos este período de 36 años entre el que antes transcurrió y el que luego se extenderá hasta 1972, observará un interregno donde la aplicación menos intensa de la intervención federal corrió paralela con la importancia creciente del Congreso Nacional como fuente legislativa que la sancionó. En total: 40 intervenciones, de las cuales 25 se hicieron por ley del Congreso y 15 por decreto del Poder Ejecutivo. La misma cifra corresponde al período anterior, con la diferencia, esta vez, de contar con diez años más bajo análisis y de que se invierta, al menos desde el punto de vista formal, el predominio del Ejecutivo.” BOTANA, Natalio (1977) **El orden conservador**. Hyspamérica. Buenos Aires. (página 127 – 128).

“Teme el Inspector que la Ley pendiente del voto de la Legislatura, de por resultado que quede el P. E. con la administración de los fondos que deben destinarse a la educación, lo que considera indispensable remediar.

Sería, en su concepto, necesario establecer una administración separada y con relativa independencia del P. E. para la distribución de los fondos de toda procedencia destinados a la educación.”¹³⁴

Este tipo de observaciones ponía en evidencia que no se trataba de una suerte de escala de institucionalización del proceso de escolarización, sino de un modo de afirmar el lugar deficitario de las provincias en este esquema. Independientemente de la madurez y extensión de su aparato escolar, en la mirada de los inspectores, las provincias se encontraban necesariamente en falta, y sus instituciones sufrían una fragilidad constitutiva.

Estos aspectos, ubicados en el centro de la observación de los inspectores, permanecieron más allá de su instalación inicial como una preocupación generalizada de la mirada burocrática, por lo menos hasta la década de 1900. Por ejemplo, en un informe sobre su viaje a los Estados Unidos, de 1908, el Inspector de Territorios, Raúl B. Díaz establecía esta conclusión:

“En la Argentina, la educación va desde el gobierno que asume su absoluto control, al pueblo que es pasivo e irresponsable, justamente lo contrario del pueblo americano. Está a cargo de un Consejo central en la Capital Federal y en cada capital de provincia, nombrado por los gobiernos, con amplia jurisdicción sobre ciudades y campaña, secundados por Consejos de distrito sin facultades legales ni medios eficaces.”¹³⁵

Esto indica que no se trata sólo de una traducción de las exigencias de la Ley de Subvenciones a la observación de los inspectores. Sin embargo, la persistencia de estas preocupaciones demuestra que se ha configurado una mirada específica, característica de un modo de entender el gobierno de la educación.

¹³⁴ GARCÍA Y GARCÍA, Antonio. (1881) *Extracto del informe del Inspector nacional de Educación D. A. García y García fechado en Tucumán el 3 de Abril de 1880*. En *El Monitor de la Educación Común*. Tomo 1, Nº 2, (páginas 36-37)

¹³⁵ DÍAZ, Raúl B. (1908) *Viaje a Estados Unidos de América*. En *El Monitor de la Educación Común*. Nº 432. (página 758).

El gobierno era un problema estructural de la constitución del sistema educativo argentino. Más allá de las prescripciones doctrinarias de Sarmiento, más allá de las leyes de educación y su voluntad de constituir organismos de gobierno autónomos, con fuerte presencia de la sociedad civil, el resultado era un esquema que ponía en evidencia la indolencia de la población, y la acumulación de atribuciones en el gobierno central y en las provincias¹³⁶.

Por otra parte, esta forma de la intervención burocrática no se constituyó sólo en una perspectiva unidireccional (desde la nación hacia las provincias). En ocasiones, los inspectores ofrecieron ponderaciones sobre la organización del gobierno y administración nacional del sistema. En los informes publicados en **El Monitor**, estas referencias funcionaron, las más de las veces, como contrapunto de situaciones provinciales en donde el gobierno de la educación se encontraba directamente en manos del poder político. Se trataba en estos casos de referencias elogiosas a la creación de un Consejo Nacional de Educación, la concentración de atribuciones en una instancia colegiada, no dependiente de manera directa del poder ejecutivo, y en condiciones de generar y sostener un control sobre el sistema en formación. Refiriéndose al decreto de creación del CNE, José Hernández señalaba en 1882:

“Esta nueva disposición por la cual el Gobierno Nacional se aparta de la administración inmediata de las escuelas encomendándola a un Consejo, expresamente creado a ese objeto, vino a modificar fundamentalmente las situaciones creadas por las disposiciones anteriores, a cimentar sobre nuevas bases la administración y manejo de las escuelas, creándoles una inspección inmediata y nuevas formas de control a la inversión de los fondos nacionales destinados a fomentarla.”¹³⁷

¹³⁶ La apreciación de Díaz y otros, en la década de 1900, parece contradecir el análisis de Pineau y otros sobre el avance del cuerpo de inspectores sobre las atribuciones de los Consejos Escolares de Distrito. En este sentido, habría habido una corriente de inspectores preocupados por hacer posible un gobierno societal del sistema, o al menos, promover la iniciativa autónoma, que había permanecido a comienzos del siglo XX.

¹³⁷ HERNÁNDEZ, José (1882) *Educación común en San Luis: Informe del Vocal Inspector Sr. D. José Hernández*. En *El Monitor de la Educación Común*. Tomo 1, N° 13, pp. 383 – 400.

En referencia al acontecimiento fundacional de creación del CNE, la valoración residía sobre todo en la contraposición con la situación precedente, en la que el gobierno nacional remitía fondos a las provincias sin ejercer control sobre su gasto efectivo, sobre la eficacia de estos fondos para motorizar la escolarización, y en general, sin disponer de un aparato efectivo para el control de las escuelas.

Sin embargo, en otro tipo de publicaciones, por fuera del control del CNE, algunos inspectores pudieron expresarse de otra manera sobre su acción, poniendo en evidencia una línea de fractura que separaba a funcionarios políticos y personal técnico dentro del aparato de gobierno y administración del sistema.

“Pero el Consejo Nacional de Educación, a partir de 1895, no pensó lo mismo respecto de la utilidad de la Inspección. Obstaculizó sus viajes, violó su reglamento, no resolvió muchos de sus informes, la desautorizó por varios medios, entre ellos, encomendando la instrucción de sumarios administrativos a su Secretario (1902) y enviando a uno de sus vocales a Misiones (1903), a la región marítima de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego (1905) y Pampa Central (1908) para que viniera a decir y proponer lo que los Inspectores habían dicho y propuesto muchas veces y llenaba las carpetas y los archivos.”¹³⁸

Es posible observar una definición cada vez más nítida de una línea divisoria entre las instancias políticas de gobierno (Consejo Nacional de Educación, gobernadores, Poder Ejecutivo Nacional) y las instancias técnicas de la administración (cuerpos de inspectores).

Por otra parte, esta división parece haber derivado en disparidad de criterios y enfrentamientos prácticos sobre el modo de llevar a cabo las tareas de inspección, y sobre la intención de los perfiles técnicos de ofrecer propuestas y desarrollar iniciativas más allá de sus funciones inmediatas.

La concepción según la cual la institucionalización del sistema educativo debía producirse a través de la puesta en marcha de organismos de gobierno dio lugar a la diferenciación de roles entre el gobierno político y

¹³⁸ DÍAZ, Raúl B. (1910). **La educación en los Territorios y Colonias Federales. Veinte años de Inspector: 1890 – 1910.** Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco. Buenos Aires. (páginas 67 - 68)

la administración técnica. El otro aspecto puesto en juego en esta matriz es el del gobierno estatal versus el gobierno societal. En este sentido, el contraste con la experiencia norteamericana ya señalado por Sarmiento, fue reactivado a comienzos del siglo XX por un conjunto de inspectores que viajaron a los Estados Unidos y volvieron convencidos del carácter progresista de un gobierno societal del sistema. Este aspecto revestía un sentido doble: si por una parte significaba un factor de democratización del gobierno educativo, por otra parte era un indicador del progreso social y el interés autónomo de la sociedad por la empresa educativa. Tal apreciación se tornaba en una evidencia en todos aquellos funcionarios que habían podido observar el caso norteamericano:

“Flexibilidad y democracia son los rasgos salientes de la organización y administración de las escuelas en los Estados Unidos.

La política de los gobiernos es “*ayudar la educación pero no asumir su control*”. El gobierno federal entrega, pues, la educación a cada Estado, y cada Estado la pasa al pueblo de donde aquella se expande y florece. En virtud de leyes que la Legislatura dicta en cada Estado, el pueblo obra por medio de Consejos que periódicamente elige en cada ciudad, distrito, departamento y comunidad: *city system, township system, county system y community system.*”¹³⁹

Esta idea de un gobierno societal del sistema, tan claramente presente en la obra de Sarmiento, fue traducida en técnicas de gobierno destinadas a la creación de la sociedad, como la contraparte que debía poner esto al avance del Estado¹⁴⁰. La constante desilusión manifestada por los

¹³⁹ DIAZ, Raúl B. (1908) *Viaje a los Estados Unidos de América*. En: **El Monitor de la Educación Común**. N° 432. (páginas 756 – 757).

¹⁴⁰ Esta práctica llevada a cabo por la intervención burocrática, recuerda el análisis de Michel Foucault sobre el liberalismo:

“El liberalismo, por su parte, está atravesado por el principio: “Se gobierna siempre demasiado” – o al menos, hay que sospechar siempre que se gobierna demasiado -. La gubernamentalidad no se debe ejercer sin una “crítica” mucho más radical que una prueba de optimización. Ésta no se debe preguntar solamente por los medios más adecuados para obtener sus efectos (o sobre los menos costosos), sino también por la posibilidad y la propia legitimidad de su proyecto de lograr efectos. La sospecha de que siempre existe el riesgo de gobernar demasiado está habitada por la pregunta: ¿por qué habría que gobernar? De ahí el hecho de que la crítica liberal no se separe apenas de una problemática, nueva en la época, de la “sociedad”: en nombre de ésta se busca saber por qué es necesario que haya un gobierno, en qué se puede prescindir de él y en qué asuntos es inútil o perjudicial que intervenga. La racionalización de la práctica gubernamental, en términos de razón de Estado, implicaba su maximización bajo condiciones de optimum, en la medida en que la

inspectores respecto de la escasa participación de la sociedad expresa esta tensión en la que la propia sociedad era construida a través de un conjunto de instancias de gobierno conformadas en los bordes del Estado. Esta misma tensión, adoptaba ribetes prácticos en la superposición entre unas expectativas por la conformación de una sociedad civil activa, y el desarrollo en esas mismas instituciones, de una arena de lucha de la sociedad política.

El gobierno como maximización de los efectos de los recursos disponibles

En el sentido que ya fue mencionado, reiteradamente los inspectores exponían su preocupación por el escaso compromiso de los poderes locales con la empresa educativa. En particular, los criterios de las provincias y los municipios para decidir el gasto eran objeto de cuestionamiento ya que por lo general observaban prioridades que no incluían la construcción y dotación de escuelas:

“La Honorable Corporación Municipal se ha preocupado mucho y en el presente con más fervor, de el embellecimiento de la ciudad, construyendo hospitales y otros edificios públicos, pero ha descuidado mucho su objeto fundamental. La Casa Escuela y el mejoramiento gradual de la enseñanza, con proporciones regulares, disminuirían considerablemente el número de

existencia del Estado supone inmediatamente el ejercicio del gobierno. La reflexión liberal no parte de la existencia del Estado, encontrando en el gobierno ese fin que sería un fin en sí mismo, sino de la sociedad que se encuentra en una relación compleja de exterioridad e interioridad frente al Estado. Es ella la que – a título de condición y de fin último a la vez – deja que no se plantee la pregunta: ¿cómo gobernar lo máximo posible con el menor coste posible?, sino, más bien, esta otra: ¿por qué hay que gobernar? Es decir, ¿qué hace necesaria la existencia de un gobierno y qué fines debe perseguir éste para justificar su existencia ante la sociedad? La idea de sociedad es la que permite desarrollar una tecnología de gobierno a partir del principio de que éste ya es en sí mismo “demasiado”, “excesivo” – o, al menos, que se añade como un suplemento al que se puede y debe siempre preguntar si es necesario y para qué es útil.

Más que hacer de la distinción Estado – sociedad civil un universal histórico y político que permita cuestionar todos los sistemas concretos, podremos intentar ver en ella una forma de esquematización propia de una tecnología particular de gobierno.”

FOUCAULT, Michel “Nacimiento de la biopolítica”. En: Estética, ética y hermenéutica. Página 210 – 211.

dolientes y mendigos, redimiendo a tantos niños que ahora salen ciudadanos indefensos e ignorantes.”¹⁴¹

En este mismo aspecto, los inspectores señalaban desacuerdos con los criterios que orientaban el propio gasto educativo de los poderes locales. Empleaban estas decisiones como un analizador de las prioridades de cada jurisdicción, y la valoración que efectuaban los poderes políticos provinciales de los docentes y las escuelas, considerando insuficiente o mal administrado el dinero destinado a salarios de los maestros y sostenimiento de las escuelas.

“Como se ve por el cuadro anterior (cuadro de distribución de sueldos), la distribución de sueldos no es de las más convenientes. En igualdad de circunstancias ellos son siempre mezquinos, y esta será causa harto poderosa por la cual tendremos continuamente al frente de estas escuelas hombres incompetentes, que seguirán la carrera del magisterio solamente como un medio lucrativo, y no como un fin que tenga su punto de mira en algo más grande, como la de interesarse porque la educación primaria se levante a la altura que merece.

Corroboro lo anterior el hecho siguiente: en la Escuela Normal de Maestros de esta Capital se han graduado en los años que lleva de instalación, 32 maestros; de estos solamente 22 ejercen la profesión, y de los diez restantes, 2 estudian derecho, 1 medicina y los demás son unos empleados provinciales, y otros desempeñan diferentes ocupaciones.

Dolorosa cosa la que pasa! Cuánta plata gastada sin provecho para formar maestros a hombres que después de recibir sus diplomas se dicen: ¿Qué camino nos toca seguir ante la perspectiva de los sueldos? Si salimos fuera del seno de nuestras familias es para perecer y vegetar entre deudas y miserias. Si conseguimos emplearnos en nuestros pueblos, bien; pero fuera de ellos no.”¹⁴²

El financiamiento, en un Estado que estaba consolidando su sistema fiscal, estaba investido de un simbolismo central como expresión de la voluntad política. El proceso de escolarización, que debía orientarse a dotar

¹⁴¹ ANTEQUEDA, MANUEL (1883) *Informes de los inspectores de Escuelas en las Provincias de Salta, Tucumán, la Rioja y Mendoza*. En *El Monitor de la Educación Común*. N° 26.

¹⁴² CEBALLOS, Juan (1883) *Informe del Inspector de Corrientes*. En *El Monitor de la Educación Común*. N°27.

el territorio de escuelas, escolarizar la mayor cantidad de la población y hacerlo con docentes formados en las escuelas normales, exigía una administración de los recursos financieros que permitiera maximizar estos resultados.

Esta preocupación por la maximización de los resultados a partir de un conjunto de recursos disponibles como concepción de la adecuada administración y como finalidad del gobierno fue constitutiva de la particular “gubernamentalidad” que caracterizó la expansión del aparato escolar. La racionalidad de gobierno que atravesó y configuró las prácticas de la administración educativa ubicaba en el centro esta intención de lograr la escolarización de la mayor cantidad de población como una herramienta con múltiples usos. Se trataba de llevar a cabo un proceso de modernización acelerada de la sociedad, una expansión de los límites del Estado que lo llevara a coincidir con la extensión del territorio, y a lograr, como fin en sí mismo, la sustentabilidad del sistema educativo a partir de su apropiación por las comunidades locales.

En la perspectiva de los inspectores, la evidencia más seria de la madurez de la sociedad para asumir el proceso de escolarización era el sostenimiento mediante una contribución generalizada, destinada exclusivamente a la educación. Se trataba de instalar mecanismos estables y permanentes de financiamiento, como un modo de hacer sustentable en el largo plazo el esfuerzo escolarizador.

“No se ve más arbitrio, sino que mediante un poderoso esfuerzo se penetren bien todos los habitantes que es necesario imponerse algún sacrificio en forma de contribución directa o indirecta, con el exclusivo fin de la educación.”¹⁴³

En este punto, parece haber habido un mayor consenso entre los inspectores y otros actores del sistema. Por ejemplo, los primeros números de **El Monitor** publican extensos trabajos que analizan el conflicto sobre las herencias vacantes como fondo destinado al financiamiento de la educación,

¹⁴³ GARCÍA Y GARCÍA, Antonio. (1881) *Extracto del informe del Inspector nacional de Educación D. A. García y García fechado en Tucumán el 3 de Abril de 1880*. En **El Monitor de la Educación Común** Tomo 1, N°2, pp. 36-37.

frente al reclamo de la Iglesia que recibía de estas herencias una parte destinada al sostenimiento del culto¹⁴⁴.

Es de señalar que esta preocupación de los inspectores por el financiamiento y el sostenimiento del sistema escolar era concurrente y coincidente con el fuerte carácter estatal del sistema escolar argentino, sobre todo en el momento de expansión del poder nacional a los territorios provinciales. Es posible interpretar, entonces, esta recurrencia de la preocupación por el financiamiento, como una dimensión de un proceso más amplio de expansión territorial del poder nacional que debía ser sostenido por líneas permanentes de abastecimiento. En el mismo sentido, estas preocupaciones operan en el horizonte de la gubernamentalidad, tratando de maximizar el aprovechamiento de los recursos disponibles, para producir los resultados cuantitativamente más extendidos, en este caso, en términos de la escolarización de la población.

Como ya fue dicho, en la mirada de los inspectores, la viabilidad del proceso de escolarización dependía en gran medida del lugar de la sociedad civil en su sostenimiento constituyendo otro de los procedimientos por los que el propio gobierno educativo producía sociedad civil. Las evidencias de una iniciativa de distintos actores particulares en reclamo de la creación de escuelas era considerado como un indicio de progreso, frente a la idea, aceptada por la gran mayoría de los actores educativos del período, de que la sociedad civil, y en particular, los padres de los niños, no manifestaban el suficiente interés en el avance de la escuela.

“Quiero consignar aquí la conducta digna de encomio de algunos particulares y Jefes Políticos, que personalmente vienen a empeñarse en esta repartición escolar y con el Gobierno, para que les funden más escuelas en algunos puntos, y vienen ya, trayendo el número de niños con que cuentan, y la cooperación del vecindario para legitimar su petición. Estas solicitudes inspiradas por el amor al progreso y la pasión por la gran

¹⁴⁴ En los números 3 y 4 de **El Monitor**, Sarmiento publicó un extenso trabajo llamado: *“Cien páginas a propósito de opiniones legales sobre la facultad de imponer las herencias transversales o las mandas en beneficio del alma.”* Allí se argumentaba en sentidos históricos, jurídicos y filosóficos, a favor de destinar las herencias vacantes a la educación pública en lugar del financiamiento del culto católico.

causa son siempre atendidas como merecen los móviles que las impulsan.”

145

Por esta vía, la escolarización desarrollaba una mística particular, convirtiéndose en una “causa” que tenía sus impulsores y sus detractores¹⁴⁶. En esta matriz, era fácil desarrollar un modelo dicotómico para juzgar el compromiso social con la educación. O se era apasionado por la causa educativa, o se era indolente frente a ella. El proceso de escolarización no dejaba términos medios, y ofrecía una valoración negativa de quienes quedaban al margen de él.

La noción del “buen gobierno”

El propio gobierno del sistema se constituía como problema, desde el momento en que no era suficiente con cualquier instancia arbitrada para la toma de decisiones y el ejercicio de la autoridad en materia educativa. Por el contrario, junto con el gobierno como objeto, los informes de los inspectores definían y recortaban un conjunto de requerimientos para el “buen gobierno”. Entre estos criterios sobresalieron la institucionalidad y la permanencia.

Sin embargo, este proceso de consolidación del gobierno educativo no era inexorable ni automático. El objeto así creado revertía en la necesidad de dar continuidad a la propia actividad de la inspección.

“Por lo demás, creo Sr. Presidente, como lo tengo ya manifestado en otros informes, que si la Nación no interviene permanentemente con una inspección especial e inmediata en cada Provincia, los frutos que obtendrá con sus generosas erogaciones, por cuantiosas que sean, no corresponderán ni remotamente a lo que debe y puede esperarse de ellas.”¹⁴⁷

¹⁴⁵ AGUIRRE, Julio. (1883) *Inspección (en Córdoba)*. En **El Monitor de la Educación Común**. N° 24.

¹⁴⁶ Es interesante hacer notar, tal como lo hacen Dussel, Pineau y Carusso, que unas pocas décadas antes, existían posiciones de notables contrarias a la escolarización y la escuela en particular, tales como las de Alberdi o Rosas. Véase: Dussel, Pineau y Carusso. La máquina de educar.

¹⁴⁷ SOTOMAYOR, Lindor (1881). *Informe sobre instrucción primaria en la Provincia de Entre Ríos*. En **El Monitor de la Educación Común**. Tomo 1 - N° 09 – pp. 40-43.

El buen gobierno era la buena administración de los recursos económicos disponibles, y concurrentemente, la maximización de los resultados en términos de la extensión del aparato escolar y la escolarización de la sociedad.

El buen gobierno se apoyaba en la formulación y perfeccionamiento de un complejo normativo exhaustivo, que regulase la totalidad de la instrucción pública. Esta base requería la acción de la nación y de las provincias, y una labor de sistematización que hiciera a las normas, leyes, decretos y reglamentos, coherentes y complementarios.

Pero si esta era una condición necesaria del buen gobierno, no era a la vez suficiente. Prueba de ello son los argumentos esgrimidos por varios inspectores a lo largo del período analizado, en contra de una ley de obligatoriedad escolar, señalando que las sociedades provinciales aún no contaban con la madurez suficiente para cumplir con esa ley.

El buen gobierno, en la concepción de los inspectores, se ubicó en una mediación entre la norma, en tanto expresión de los principios deseables, y la costumbre, en tanto expresión de lo posible.

En este sentido, la concepción del buen gobierno implicó a su turno una concepción de la sociedad. El ejercicio del buen gobierno en el terreno educativo fue productor de sociedad, ya que debía habilitar la voz de ésta, organizarla en las circunscripciones escolares¹⁴⁸, y hacer posible su expresión en los consejos de escuela.

Para constituirse en motor permanente de esta producción de sociedad, el gobierno requería responder a una imagen de la “sociedad realmente existente” como un extremo deficitario desde el cual debía marcharse hacia el otro extremo, aquél identificado con el sujeto político y pedagógico sarmientino.

¹⁴⁸ Las circunscripciones escolares funcionaron como una forma de retícula territorial para la construcción de sociedad. La ecuación de población / territorio para definir estas circunscripciones fue una técnica de gobierno permanentemente empleada en el proceso de formación del Estado, no solo en el sistema educativo (véase, por ejemplo, la Ley de Voto Uninominal por Circunscripciones, de Joaquín V. González)

Por otra parte, la noción de buen gobierno era extensiva al gobierno de la población y de las escuelas. El mandato sarmientino opera aquí también. El mal que aqueja a la Argentina es la extensión. El poblamiento exigía una multiplicación de la población y de los núcleos urbanos, y junto con ellos, una adecuada expansión del aparato escolar. Sin embargo, ello debía ser concurrente con un aprovechamiento máximo de los recursos disponibles en el Estado en formación para llevar a cabo tal expansión.

El gobierno y el proceso de escolarización

En el período analizado, la temática general del gobierno educativo estuvo presente en la mayoría de los informes de los Inspectores. Una primera explicación consiste en entender que se trata de una etapa de construcción del gobierno del sistema educativo. Desde las prescripciones constitucionales de 1853 cada provincia inició un proceso de construcción de sus sistemas educativos. Lo que hemos llamado “proceso de sistematización”, siguiendo a Müller, implicó que, en cada caso, se partiera de conjuntos más o menos nutridos de instituciones y prácticas pre-existentes, y se avanzara en mecanismos de homogeneización y regularización.

Pero esta “sistematización” constituyente de los sistemas implica, en definitiva, un cambio cualitativo que impacta en una nueva forma del proceso de escolarización. En este proceso, cada provincia desarrolló instancias de gobierno de los sistemas, echando mano a un amplio espectro de alternativas.

La ley de 1871 significó poner en marcha un mecanismo generalizado de observación, regularización y control del gobierno educativo de los sistemas en formación. Pero esta ley fue solo condición y oportunidad para el ejercicio de este “meta-gobierno”. Fueron las prácticas de intervención de los inspectores, las que llenaron de contenido a ese gobierno del gobierno, en una particular interacción con las prescripciones legales y doctrinarias.

Es difícil marcar una línea de evolución de estos contenidos. Más claramente, es posible identificar una dispersión de temas asociados al

gobierno (gobierno del sistema, gobierno de las escuelas, gobierno de la sociedad), cuya aparición se vuelve recurrente, y cuyos sentidos y consecuencias se encuentran en permanente redefinición. Así, la correcta aplicación de la ley, la estabilización de instituciones de gobierno, el papel del financiamiento o de la sociedad civil, son puestos una y otra vez entre los puntos de observación, y una y otra vez son vueltos a convocar los problemas asociados a ellos.

Uno de los más notables es el de la relación entre la nación y las provincias. Si bien había un marco doctrinario y legal que establecía una clara división de jurisdicciones, responsabilidades y funciones, el ejercicio práctico de ese meta-gobierno exigía una reconsideración permanente de los límites planteados por el régimen federal. La propia función y figura de los inspectores se constituía en un cuestionamiento práctico de los límites establecidos. Pero más allá de ellos, el ejercicio práctico de la inspección significó un avance permanente del orden nacional sobre las provincias. En esta misma práctica, la propia administración nacional del sistema educativo fue cobrando cuerpo, materialidad, y constituyó en esa práctica su propio orden de legitimidad, que debió expresarse como siempre-ya-existente.

Claro está que este avance no se dio sin resistencias. Quizás la evidencia más importante sea la propia necesidad de los Inspectores de marcar de manera recurrente la precariedad del orden educativo provincial. Las provincias adolecían de carencias de recursos, pero también, de compromiso con el proceso de escolarización. Demoraban sus iniciativas por establecer marcos legales para la educación, y cuando lograban sancionar una norma, ésta no era adecuada. Para llenar este déficit, los propios inspectores intervenían proponiendo leyes y reglamentos, o intercediendo ante el poder ejecutivo y legislativo de la provincia, ejerciendo así ese meta-gobierno de manera concreta.

Otro de los problemas de gobierno con un peso significativo en las intervenciones burocráticas fue el financiamiento. Si la ley de 1871 establecía mecanismos para la subvención, los Inspectores fueron los encargados de construir un universo de sentidos en torno de estos mecanismos. El financiamiento fue analizado como expresión materializada

de la voluntad política de los gobiernos provinciales, pero también fue entendida como manifestación del compromiso social por la educación.

La particular preocupación por garantizar una administración independiente de fondos tendía a dotar de autonomía al proceso de escolarización, a la vez que suponía la consolidación de un campo propio de la administración educativa en cada provincia. Campo sobre el que se ejercería, una vez más, el meta-gobierno. La reacción del CNE, defendiendo “la causa de las escuelas” del Dr. Berra en la provincia de Buenos Aires puede leerse como una de las manifestaciones más significativas en este sentido.

Pero además, este meta-gobierno era ejercido sobre otra de las dimensiones del proceso de escolarización. Porque si la proliferación de las escuelas tenía como fin incorporar a las nuevas generaciones en prácticas educativas reguladas y regulares, el gobierno de la educación tuvo como correlato la producción de sociedad.

La ecuación sarmientina: circunscripción escolar / Consejo Escolar, fue traducida en la práctica en un modo de articular la sociedad civil bajo la forma de comunidad local inmediatamente vinculada al sistema educativo.

La adjetivación elaborada por los Inspectores respecto de la sociedad civil también es reveladora de esta voluntad de gobierno. Con excepciones, los inspectores indican recurrentemente un déficit en la acción de gobierno que podía ejercer la sociedad. Si las gestiones provinciales demostraban escasa competencia y compromiso, las comunidades locales mostraban indolencia. Sin embargo, aquí no se observa la iniciativa de los Inspectores de ocupar ese espacio, sino una preocupación y un debate permanente sobre los mejores modos de crear y recrear iniciativas de participación de la comunidad. Estas iniciativas, a su vez, serían una forma de mantener la mediación que supone el “meta-gobierno”, a diferencia del ejercicio directo del gobierno educativo.

Vemos aquí, además, la materialización de la paradoja del gobierno liberal. Siguiendo a Foucault, si se ejerce el gobierno con la máxima de que “siempre se gobierna demasiado”, la única salida consiste en que las prácticas de gobierno sean productoras de sociedad civil.

Bibliografía del Capítulo 3

BOTANA, Natalio (1977) **El orden conservador**. Hyspamérica. Buenos Aires.

DUSSEL, Inés (1995) “*Pedagogía y burocracia. Notas sobre la historia de los Inspectores*”. En: **Revista Argentina de Educación**. Buenos Aires.

FERNÁNDEZ BRAVO, Álvaro (1999) **Literatura y frontera. Procesos de territorialización en las culturas argentina y chilena del siglo XIX**. Editorial Sudamericana. Universidad de San Andrés.

FOUCAULT, Michel (1996) **La Arqueología del Saber**. Siglo XXI. Buenos Aires.

FOUCAULT, Michel. “*Governmentality*”. En: BURCHELL, Graham; GORDON, Colin y MILLER, Peter (1995) **The Foucault Effect. Studies on Governmentality**. The University of Chicago Press.

FOUCAULT, Michel (1999) **La “gubernamentalidad”**. En: **Ética, estética y hermenéutica**. Paidós.

PINEAU, Pablo (1997) **La escolarización de la provincia de Buenos Aires (1875 – 1930). Una versión posible**. FLACSO. Buenos Aires.

PINKASZ, Daniel (2001) **Escuelas y desiertos: hacia una historia de la educación primaria de la Provincia de Buenos Aires**. En: PUIGGÓS, Adriana (comp.) **La Educación en las Provincias y Territorios Nacionales (1885 – 1945)**. Historia de la Educación en la Argentina IV. Editorial Galerna. Buenos Aires.

PLOTKIN, Mariano (1993) **Mañana es San Perón**. Editorial Ariel.

PUIGGÓS, Adriana (comp.) **La Educación en las Provincias y Territorios Nacionales (1885 – 1945)**. Historia de la Educación en la Argentina IV. Editorial Galerna. Buenos Aires.

SARMIENTO, D. F. (1989) **Educación Popular**. Banco de la Provincia de Córdoba – EUDEBA.

SVAMPA, Maristella (1994) **El dilema argentino: Civilización o Barbarie. De Sarmiento al revisionismo peronista.** Ediciones El cielo por asalto.

Fuentes consultadas

El Monitor de la Educación Común. Publicación oficial del Consejo Nacional de Educación. Años 1881 – 1910.

DIAZ, Raúl B. (1910) **La educación en los Territorios y Colonias Federales. Veinte años de inspector: 1890 – 1910.** Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco. Buenos Aires.

Congreso Pedagógico Nacional de Córdoba. Diciembre 14 a 23 de 1912. Conclusiones aprobadas. Crónica de los trabajos. (1917) Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco. Buenos Aires.

HERRERA Y MARTIN, Felix y DE VEDIA, Juan M. (1890) **Código de Instrucción Primaria.** Consejo Nacional de Educación.

MARTINEZ, Alberto B. (1909) **Censo General de Educación.** Tomo III.

CAPÍTULO 4. LOS TEMAS DE LA INTERVENCIÓN BUROCRÁTICA II: ESCUELAS, MAESTROS Y ENSEÑANZA

“Antes de pensar en establecer sistema alguno de enseñanza, debe existir un local de una forma adecuada. La instrucción de las escuelas obra sobre cierta masa de niños reunidos; un sistema de enseñanza no es otra cosa que el medio de distribuir en un tiempo dado, mayor instrucción posible al mayor número de alumnos. Para conseguirlo la escuela se convierte en una fábrica, en una usina de instrucción, dotada para ello de material suficiente, de los maestros necesarios, local adecuado para que juegue sin embarazo el sistema de procedimientos, y en seguida un método de proceder en la enseñanza que distribuya los estudios con economía de tiempo y dé mayores resultados.”

SARMIENTO, Domingo Faustino. *Educación Popular*¹⁴⁹.

La cantidad y la calidad del proceso de escolarización

Así como el gobierno educativo fue un tema al que los inspectores prestaron particular atención en sus informes, otro aspecto de referencia permanente fue el conjunto de elementos en los que se materializaba el proceso de escolarización. Con fines analíticos, los he agrupado en escuelas, maestros y enseñanza, aunque es posible encontrar múltiples intersecciones entre estos tres tópicos de referencia.

Al igual que en el capítulo anterior, en éste analizo los informes de los inspectores nacionales en provincias publicados en **El Monitor** entre 1881 y 1910. En este sentido, vale recordar que el CNE había definido entre los aspectos que los inspectores debían observar, aquellos referidos a las condiciones materiales en las que se desarrollaba la enseñanza. Estos aspectos eran mencionados inicialmente como condiciones de los edificios, mobiliario, útiles, etc.

Una vez más, sin embargo, la tarea desarrollada por los inspectores produjo sus propios contenidos. Discuto en este capítulo la hipótesis de la

¹⁴⁹ SARMIENTO, Domingo Faustino (1989) **Educación Popular**. EUDEBA. (Primera edición: 1849). (Página 297)

producción de un saber pedagógico a partir de los informes de los inspectores. Al respecto, Inés Dussel señala:

“...esta dualidad de la tarea de los inspectores, la de vigilar / examinar y prescribir / enseñar las prácticas “correctas”, señala un cambio en su posición. Su legitimidad, a la par de fundarse en su puesto burocrático con un poder punitivo acrecentado, tiene ahora una nueva base: la pedagogía”¹⁵⁰

En este sentido, cabe abrir un interrogante: ¿toda apreciación o prescripción sobre las escuelas, los maestros y la enseñanza pueden entenderse o subsumirse en la noción de “pedagogía”?

En primer lugar, considero necesario apostar por una definición históricamente situada de los campos del saber. El período considerado en esta tesis ha sido el escenario de la conformación de un campo propiamente pedagógico, a la vez que se fue produciendo una diferenciación-en-relación con otros campos del saber. La conformación de un recorte específico del saber corrió pareja con procesos de especialización de los expertos y la autorización de su palabra.

En este marco, los inspectores fueron afectados por una particular división del trabajo. Los inspectores provinciales, sobre todo en aquellas provincias con sistemas educativos tempranamente consolidados, tenían asignada la tarea de supervisar y prescribir los modos y características de la buena enseñanza. En esto, los informes de los inspectores provinciales convergieron con la producción de los normalistas (directores, profesores y egresados de las escuelas normales), y con las publicaciones que se hacían eco de debates internacionales sobre temas educativos (además de **El Monitor**, distintas provincias crearon y mantuvieron publicaciones especializadas, así como proliferaron iniciativas particulares, muchas veces dirigidas por normalistas, miembros de los consejos de educación, etc.)

Si bien excede el marco de esta tesis, puede decirse que sobre estos núcleos se produjo la consolidación de un campo de producción de un saber pedagógico en la Argentina.

¹⁵⁰ DUSSEL, Inés (1995) “*Pedagogía y burocracia. Notas sobre la historia de los inspectores*”. En: **Revista Argentina de Educación**. N° 23. (página 66)

Frente a este proceso, los inspectores nacionales definieron su tarea como una supervisión de la marcha del proceso de escolarización. Si bien no es posible trazar, en base a este solo aspecto, una nítida frontera de demarcación entre un saber burocrático y un saber pedagógico, tampoco es posible subsumir plenamente cuanto los inspectores informaron sobre las escuelas, los maestros y la enseñanza en un campo del saber pedagógico.

En todo caso, lo que sigue definiendo las intervenciones de los inspectores en relación con estos tópicos parece ser la perspectiva general del proceso de escolarización. Tal como fue señalado en el capítulo anterior, la tarea de los inspectores estaba comprometida con el circuito trazado entre la nación y las provincias para la subvención nacional, y con la contraparte de información estadística que debían enviar las provincias. En relación con este mecanismo, la mirada de los inspectores extendió la preocupación por la cuantificación del proceso de escolarización a los objetos “escuelas” y “maestros”. Pero además, sus informes avanzan en una apreciación cualitativa sobre las condiciones particulares de la escolarización.

Por ello, puede decirse que, más allá de su aproximación a la conformación de un saber pedagógico en la Argentina, los informes de los inspectores se centraron en la cuantificación y apreciación cualitativa particularizada del proceso de escolarización.

El recurso de la cuantificación en las intervenciones burocráticas.

La descripción del proceso de escolarización, que los inspectores revelan en sus primeros informes, dio lugar a la introducción de la cuantificación como un modo de dimensionar los logros del proceso, a la vez que desarrollar técnicas de control al interior del sistema.

La Ley de Subvenciones preveía que la contraparte para la distribución de fondos nacionales fuera el envío de información por parte de los inspectores sobre la disposición y uso de los recursos. Los distintos artículos de la ley establecían los datos que debían remitir las administraciones provinciales para recibir los fondos. El artículo 5º regulaba

el envío de sumas para la construcción de escuelas solicitando que previamente se remitiesen al Ministerio de Instrucción Pública el plano y el presupuesto del edificio, y un informe dado por el gobierno de la provincia respectiva, en tanto que el Ministerio de Instrucción Pública haría circular por las provincias, planos indicados para las escuelas. En el artículo 7º, se regulaba la contratación de los inspectores seleccionados por las provincias y pagados por la nación, introduciendo entre sus funciones la de “*suministrar los datos estadísticos*” al orden nacional.

Este flujo de información como contraparte del envío de recursos para el financiamiento fue perseguido y sistematizado con carácter creciente en los años siguientes. Sin embargo, las quejas elaboradas por Sarmiento y otros en los primeros números de **El Monitor** se concentraban fundamentalmente en el hecho de que durante la primera década de vigencia de la Ley de Subvenciones (1871 – 1881), las remesas de fondos no fueron compensadas por la presentación en tiempo y forma por parte de las provincias de la información que resultaba obligatoria.

Esta exigencia tuvo su expresión en la mirada burocrática en formación. Si bien en su comienzo esta exigencia se fundamentó apelando a la necesidad de que la nación conociese el destino real de los recursos remitidos, más tarde la información, sobre todo en su forma cuantitativa, fue abarcando dominios que hacen pensar en el ejercicio de prácticas de control. Los informes de los inspectores registraban esta característica. En la primera etapa de los informes, es posible observar una regularidad en el empleo de datos cuantitativos, intercalados en informes ensayísticos que recuerdan la escritura de los autores de mediados del siglo XIX.

La población como objeto cuantificable

En relación con la descripción del telón de fondo del proceso de escolarización, los primeros informes de los inspectores mostraban repetidamente una aproximación al panorama cuantitativo de la población. Describir la población significaba poder mostrar sus dimensiones, sus categorías internas, su evolución. En este punto, la descripción de la población fue solapándose con un modo literario de aproximarse a los caracteres específicos de un pueblo. En particular, aquella manera que

Sarmiento había expresado de forma sobresaliente en **Facundo**, al describir los tipos humanos que conformaban la sociedad criolla, provinciana, el pueblo de las provincias argentinas.

En este caso, la descripción de la población constituyó un modo paralelo, por la vía de la cuantificación, de aquella aproximación ensayística y literaria. Sin embargo, no logró su reemplazo, ya que el ensayo social del positivismo, por ejemplo, heredó del romanticismo social del siglo XIX un estilo particular de pintar los caracteres específicos de la sociedad¹⁵¹.

Los inspectores, en cambio, sumaron a aquella tradición medular de relato literario, la estadística y la cuantificación como técnica que permitía “atrapar” a la población, convirtiéndola en objeto de intervención, de manipulación y de gobierno.

Uno de los mecanismos prácticos que convertía a la población en un objeto de gobierno era la identificación de tendencias dentro de la estadística descriptiva. Así comenzaba el informe del inspector nacional en Entre Ríos en 1881:

“Voy a presentar, ante todo, a la consideración del Sr. Presidente los datos estadísticos relativos a la Provincia de Entre Ríos, para entrar en seguida al estudio en general del estado de su instrucción primaria.

“Como en mis anteriores informes, traeré de muy atrás esos datos que compendian la historia de la instrucción, a fin de que esta mirada retrospectiva pueda hacernos abarcar de un solo golpe de vista la marcha sucesiva de asunto de tan vital interés.

He aquí un cuadro que comienza con los datos del censo general del 69:

Año	Total de establecimientos de educación	Total de alumnos	Proporción por cada 100 habitantes
1869	100	7.188	18,67
1873	104	5.077	19,58
1874	110	7.557	19,58
1876	119	7.588	20,05

¹⁵¹ Véase: SVAMPA, Maristella (1994) **El dilema argentino: Civilización o Barbarie. De Sarmiento al revisionismo peronista**. Ediciones El cielo por asalto. (*passim*)

1877	170	7.982	20
1878	181	8.046	17,04
1879	202	9.561	16

Este último cálculo, el correspondiente al año pasado (79), tiene por base la población de 161.000 habitantes para la Provincia de Entre Ríos, calculada por su mesa de Estadística, en virtud de datos oficiales más o menos aproximados. La población del 69 es de 134.271 habitantes.”¹⁵²

Una tendencia que marcara un incremento, un decrecimiento, un desplazamiento de la población, permitía anticipar su evolución futura e intervenir y manipular su devenir a través del desarrollo de instituciones, leyes, la disposición de recursos, etc.

La escolarización era, en el marco de esta arte de gobierno, un atributo clave de la población, que permitía establecer diferenciaciones internas. La escolarización era un síntoma de la orientación de las tendencias de evolución cuantitativa de la población. En el mismo año, el inspector García y García incluía el siguiente análisis en su informe:

“Población de la Provincia en 1869 según censo: 108.953

Estimación actual aproximada: 137.395

Cálculo estimativo de niños de 7 a 14 años: 45.795

Se educan según detalle en todo: 4.698.

Quedan sin recibir enseñanza 41.097!!!”¹⁵³

La cantidad de niños escolarizados fue entendida cada vez más claramente como un índice del grado en que una determinada sociedad se veía beneficiada por las políticas estatales. En todo caso, el dimensionamiento cuantitativo de la escolarización permitía poner en cuestión el compromiso de las administraciones provinciales con la causa educativa, y era un indicador del buen o mal uso de los recursos girados a las provincias en el marco de la Ley de Subvenciones.

¹⁵² SOTOMAYOR, Lindor (1881) *Informe sobre instrucción primaria en la Provincia de Entre Ríos*. En: *El Monitor de la Educación Común*. Tomo 1 – pp. 40-43.

¹⁵³ GARCÍA Y GARCÍA, Antonio (1881) *Extracto del informe del Inspector nacional de Educación D. A. García y García fechado en Tucumán el 3 de Abril de 1880*. Revista *El Monitor de la Educación Común*. Nº 11, Tomo 1, pp. 36-37

Distribución de la población en el territorio

Otro de los aspectos del objeto “población” que fue sometido a escrutinio en los informes de los inspectores, fue la distribución territorial. En la segunda mitad del siglo XIX, la dupla territorio – población fue tematizada de manera recurrente. Sarmiento inauguró, una vez más, una saga temática referida al desierto, a la extensión territorial y a la frontera¹⁵⁴. En estas temáticas se vio comprendida la conceptualización de las campañas de exterminio de las poblaciones aborígenes, la promoción de la colonización a partir de la inmigración, y la preocupación recurrente por la baja densidad de los asentamientos urbanos.

La formación y expansión del Estado fue acompañado por un proceso de textualización¹⁵⁵ del territorio. Esto significó la producción de enunciados (en publicaciones de género literario, educativo, político, en informes propios de los distintos aparatos burocráticos en formación, etc.), que trataban de aproximar los límites de la nación a los límites del Estado, identificando el territorio (su descripción, sus accidentes, sus dimensiones) con las instituciones estatales.

La expansión y dispersión del aparato escolar formó parte de este movimiento de expansión estatal. Junto con la multiplicación puramente cuantitativa de las escuelas, la mirada de los inspectores construyó una valoración positiva de su distribución en el territorio, observando como

¹⁵⁴ Véase: FERNANDEZ BRAVO, Álvaro (1999) **Literatura y frontera. Procesos de territorialización en las culturas argentina y chilena del siglo XIX**. Editorial Sudamericana. Universidad de San Andrés. (*passim*)

¹⁵⁵ El concepto de textualización proviene de la perspectiva antropológica, y ha sido analizado, para el caso de Chile y Argentina, en las obras de Sarmiento y Lastarria, por FERNÁNDEZ BRAVO, Álvaro (1999) **Literatura y frontera. Procesos de territorialización en las culturas argentina y chilena del siglo XIX**. Editorial Sudamericana. Universidad de San Andrés.

“El (concepto de textualización) proviene de la teoría antropológica y señala el procedimiento por el cual la cultura transforma los comportamientos, costumbres y culturas observados en la frontera en material escrito. Mediante este mecanismo, los “fragmentos” recortados por la mirada literaria son insertos en el conjunto mayor de la cultura nacional. La textualización indirectamente localiza la posición de la frontera no en los márgenes de la Nación sino como un espacio conceptual intermedio, plenamente incorporado a la problemática cultural en la que se debatían Chile y la Argentina durante el siglo XIX.”

Considero que los informes de los inspectores participan de un mecanismo semejante. Así como las obras de Sarmiento y Lastarria diseñaron y situaron literariamente la “frontera” (zona de contacto con el indio), los inspectores dibujaron en ensayos el territorio recorrido.

factor valioso la existencia de nuevos asentamientos urbanos y la dispersión del régimen municipal.

“La Provincia de Entre Ríos que posee muchos centros importantes de población, sometidos al régimen municipal, aunque restringido, ofrece un hermoso campo de experiencia a la legislación escolar basada en la acción popular.”¹⁵⁶

Con este mecanismo, se produjo también la traducción al espacio territorial del proceso de escolarización. Escolarizar significó, entonces, un modo de apropiación institucional del territorio, una forma de ocupación, ya no por parte de los habitantes, sino por parte de las instituciones del Estado.

Fue Raúl B. Díaz, una vez más, quien expresó más claramente esta forma de leer la expansión del aparato escolar en el territorio, en un capítulo de su memoria como inspector, del que conviene extraer un pasaje extenso:

“EL FERROCARRIL Y LA ESCUELA

Los vivientes a mediados del presente siglo (siglo XX) al estudiar estos problemas de educación, podrán decir: el *rancho – escuela* no pertenece a esta época; ha pasado ya a la historia junto con el Inspector – arriero que internaba material de enseñanza en los solitarios valles andinos. (...)

Esta es también la época de la iniciación del ferrocarril, para los Territorios. El aislado agricultor, obrajero, estanciero o caminante, de día en día lo ven venir, aproximarse o pasar, en los Territorios del Norte, del Centro, Oeste y Sud, fecundando lo yermo, simplificando el trabajo diario, mostrando y facilitando la entrada a los grandes emporios del comercio, las industrias y la civilización distantes, distribuyendo nuevas ideas de la vida y del trabajo, cambiando los gustos, las costumbres y las necesidades del cuerpo y del alma. Es el medio más poderoso de información, instrucción, educación y transformación que conoce el mundo.”

“Al *desierto*, el mayor enemigo del pasado, ha sucedido la *diseminación* en los habitantes, lo ralo, el mayor mal del presente. Es la evolución lógica hacia la población densa del porvenir.”

¹⁵⁶ SOTOMAYOR, Lindor (1881) *Informe sobre instrucción primaria en la Provincia de Entre Ríos*. En: *El Monitor de la Educación Común*. Tomo 1 – pp. 40-43.

“Si la población surgiera más concentrada, la asistencia a la escuela, la vigilancia del comisario de policía y la acción del juez, serían mucho mejores que en la actualidad.

El ferrocarril puede facilitar esa concentración y la solución de esos problemas, haciendo las estaciones lo más cerca posible unas de otras, porque cada una de ellas será un nuevo pueblo, villa o centro comercial.”

157

En esta lógica de la expansión estatal, la presencia física del inspector en los confines del territorio era un mecanismo práctico para hacer coincidir los límites del Estado con los límites de la nación. Esta presencia era, además, productora de un relato que daba cuenta de la distribución poblacional como un atributo del territorio, y a su turno, la existencia de instituciones educativas eran un atributo de la población, junto con otros dispositivos institucionales como la “*vigilancia del comisario de policía y la acción del juez de paz*”.

Estadística, escolarización y población

En los informes de los inspectores, fue frecuente el uso de la estadística básica y de diversas aproximaciones cuantitativas como modo de descripción y análisis de la relación entre el proceso de escolarización y la población.

La estadística cumplió un doble papel: por una parte, fue un modo privilegiado de apropiación y construcción de objetos y conceptos de la intervención burocrática. Por ejemplo, la traducción del concepto clásico de “ignorancia” en la noción operativa de “los que no saben leer” debió recurrir a la mediación de la cuantificación que permitía una distancia adecuada de apropiación del objeto por parte de las técnicas de gobierno.

“No extrañará el señor Presidente que los datos que a continuación le envío, solo muestren una faz quizá muy pequeña del estado de la educación en esta Provincia, pues solo podré darle una idea completa en la serie de notas mensuales que debo remitirle.

De la Superintendencia he tomado los siguientes datos:

¹⁵⁷ DÍAZ, Raúl B. (1910). **La educación en los Territorios y Colonias Federales. Veinte años de Inspector: 1890 – 1910.** Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco. Buenos Aires. (páginas 57 – 60)

Partiendo de las nociones suministradas por el censo del 69, llegamos a 1882, la población de Mendoza era de 91.000 habitantes; de estos los que han recibido instrucción desde el 69 hasta el 82, más los que en este último la reciben, son 18.300. Saben leer según el censo del 69 10.018. Total de los que saben leer 28.318. Mayores de 50 años considerados como inhábiles para aprender a leer 5.478. Mayores de 16 hasta 50 años que no saben leer 33.571. Niños de 6 a 15 años que no saben leer 7.016. Niños de uno a cinco años que no saben leer 18.517. No saben leer 62.682.

Ahora bien, 33.671 personas de 16 a 50 años que no saben leer, más 5.478 mayores de 50 años en iguales circunstancias, da por resultado 38.140 ciudadanos libres por la Ley; pero en realidad esclavos de la ignorancia, en una población de 91.000 habitantes!

Si se tiene presente que Mendoza es una de las provincias que más ha hecho por educar a sus hijos, se verá, según predomina en la República el elemento ignorante, ciego, inconsciente, esclavo de las pasiones, desconocedor de sus deberes y de sus derechos; elemento que debe considerarse como la causa más eficaz para retardar el progreso, porque hace impracticable la libertad.”¹⁵⁸

La estadística permitía precisar distinciones objetivadas dentro del proceso de escolarización, diferenciando a partir de diversas categorías el resto de los objetos del sistema escolar en formación (ámbito rural o urbano, jurisdicción municipal, provincial o nacional, instituciones fiscales o particulares, nivel del sistema, etc.) Estas categorías no revestían solo un papel descriptivo sino que eran un modo de establecer valorizaciones sobre los objetos construidos y detectar necesidades sobre las cuales justificar la creación de nuevas instituciones o el destino de fondos.

“Como verá el señor Presidente por los datos generales de estadística escolar correspondientes al último año, que acompaño como anexo al presente informe, en las ciudades, donde concurren 7.300 niños, mientras en la campaña apenas alcanzan a 1.400, la instrucción particular casi siempre pagada tiene doble número de escuelas y la mitad de concurrencia que la pública. Corresponden 100 alumnos a cada una de las 39 escuelas públicas; 67 a cada una de las 20 escuelas municipales y 27 a cada una de

¹⁵⁸ VERGARA, Carlos (1883) Informe del Inspector nacional de Escuelas de Mendoza sobre el estado de la educación primaria en aquella Provincia. En: **El Monitor de la Educación Común**. N°26 Año II.

las 80 escuelas particulares. Este hecho manifiesta la necesidad de mayor número de escuelas públicas, a la vez que expresa claramente la voluntad del pueblo entrerriano que pide instrucción, justificándose una vez más lo innecesario que es la ley penal obligatoria.”¹⁵⁹

Por otra parte, poniendo en evidencia su carácter de herramienta de gobierno por excelencia, la estadística permitía una misma aproximación ya fuera a los fenómenos de la población y la evolución demográfica, ya fuera al movimiento económico, ya se tratase del proceso de escolarización. De este modo, permitía traducir con facilidad unos en otros, sin enfrentar los límites que plantea la especificidad de cada proceso.

“Para hablar con certeza ha sido necesario recorrer gran parte del departamento de la Capital: he visto por una parte el movimiento febril de los elementos productores y por la otra el atraso en que se encuentran las fuerzas espirituales de la inmensa mayoría de la población. Dicho departamento, de reducida extensión, cuenta con una población de 80.000 habitantes según cálculos aproximativos; de modo que existirían la cuarta parte de este número de personas hábiles o sean 20.000 niños para sus escuelas, de los cuales, no reciben educación, más de las cuatro quintas partes.

Esto es desagradable, y más aún en un municipio cuya población está relativamente aglomerada. No hay paraje que no pueda suministrar el número suficiente de niños para una y dos escuelas y sin embargo, no existe una (excepto la de Alderete) que venga a disminuir el muy creciente ejército de ignorantes, que aumenta considerablemente por ser insuficientes los medios que suministran los poderes a esta población exuberante.

Había dicho antes el Sr. Presidente que la población del departamento de la Capital ascendía a 80.000 habitantes próximamente; bien de estos 80.000, cuenta la ciudad 25.000, y por consiguiente, el resto del municipio tendrá 55.000. De estas 55.000 almas apenas se sacan 150 niños para enseñarles los primeros rudimentos, pues no hay en toda la extensión del territorio que ocupan sino una escuela; esto es injusto y hasta inmoral.”¹⁶⁰

¹⁵⁹ SOTOMAYOR, Lindor (1881) *Informe sobre instrucción primaria en la Provincia de Entre Ríos*. En: **El Monitor de la Educación Común**. Tomo 1. pp. 40-43.

¹⁶⁰ ANTEQUEDA, Manuel (1883) *Informes de los inspectores de Escuelas en las Provincias de Salta, Tucumán, la Rioja y Mendoza*. En: **El Monitor de la Educación Común**. N°26 Año II.

La preocupación por cuantificar estos procesos no fue privativa de la mirada burocrático – educativa. En cambio, se trató de un arte de gobierno propia de la discursividad estatal, en sus distintos ámbitos. Conformar la población como el sujeto sobre el que se pudiese apoyar la expansión de las instituciones estatales, requirió dimensionar, repartir, describir y regular flujos y tendencias a través de la cuantificación.

En las últimas décadas del siglo XIX se regularizó la recolección de información en el marco de los censos de población, y en distintas áreas del estado nacional se consolidaron áreas dedicadas a la construcción de información. Es posible pensar que el uso de esta información para el diseño de políticas recién se vio consolidado en la década de 1960, con la introducción de las teorías del planeamiento. Sin embargo, su antecedente más sólido se constituyó en el período que analizo. El fundamento de la producción de información cuantitativa masiva parece haber estado más fundado en la necesidad de atrapar poblaciones, escuelas, niños, trabajadores, inmigrantes, aborígenes, mujeres, en distintas modalidades de la mirada estatal.

Escuelas

El proceso de escolarización fue cobrando relevancia no solo por el dimensionamiento de la población incluida en el sistema escolar o atrapada por las categorías censales referidas a “los que saben leer”. Adicionalmente, la mirada de los inspectores construyó otro objeto: la escuela. Claro está que la escuela en tanto que dispositivo institucional, en su materialidad, solo es tributaria en una parte (difícil de determinar) de aquella mirada. De lo que se trata, en cambio, es de la escuela en tanto que referente de la mirada producida por el aparato burocrático de administración y gobierno del sistema educativo en formación.

Me interesa aquí caracterizar de qué modo los inspectores fueron definiendo lo que es y lo que debe ser una escuela, en una etapa en la que el dispositivo escolar se había instalado recientemente en el discurso público como la forma casi excluyente que debía adoptar el vínculo educativo.

Tal como sostienen Pineau, Dussel y Caruso:

“En la Argentina de la primera mitad del siglo XIX, como en muchos otros países del globo de ese entonces, había pocas escuelas, y como muestran estas citas (referidas a las opiniones negativas de Rosas y Alberdi respecto de la escuela) su difusión era considerada peligrosa para los pobres y un lujo de los ricos. Pensadores tan disímiles como Rosas y Alberdi coincidían en este punto. Menos de medio siglo más tarde, sin embargo, la escuela pasó a ser parte obligada del paisaje, pilar de la República y sustento del progreso. Sarmiento, Avellaneda, Roca, Estrada: los estadistas de fines del siglo pasado divergían en muchísimos puntos pero se unían en el consenso de difundir la escolarización.”¹⁶¹

Algo cambió en el consenso intelectual en ese tránsito, de manera que si para Rosas o Alberdi, a mediados del siglo XIX, la escuela resultaba una alternativa peligrosa, ya para los inspectores, en la década de 1880, resultaba impensable otra forma de educación masiva. En este caso, me interesa mostrar la naturaleza de ese consenso fuerte entre los propios inspectores, y el diseño de la escuela que se deriva de la intervención burocrática.

El consenso escolarizador

La función de inspección supuso un consenso bastante extendido sobre la necesidad de contar con un sistema escolar. Sin embargo, como se ha visto en los apartados precedentes, los inspectores sostenían que ese consenso aún no se encontraba suficientemente instalado entre los funcionarios provinciales (gobernadores y legisladores, fundamentalmente).

Uno de los argumentos recurrentes fue el de asociar escuela con ciudadanía y la falta de escuela con ignorancia, y en última instancia, con una debilidad en la constitución del régimen político.

En el mismo sentido, la escuela fue presentada como unidad de medida del proceso de escolarización, del avance de la civilización y de la extensión del Estado, y con él, de la sujeción a la ley.

¹⁶¹ PINEAU, Pablo; DUSSEL, Inés y CARUSO, Marcelo (2001). **La escuela como máquina de educar. Tres escritos sobre un proyecto de la modernidad.** Paidós. (página 21)

Existe, en los informes de los inspectores, una preocupación recurrente por identificar tendencias de expansión o retraimiento de la cantidad de escuelas creadas y en funcionamiento en las provincias, así como de la cantidad de niños escolarizados. Como muestra, pueden verse las referencias recurrentes de los informes de los inspectores en 1881, 1882 y 1883:

“En 1875 existían 64 escuelas
“ 1876 “ 45 “
“ 1877 “ 42 “
“ 1878 “ 37 “
“ 1879 “ 27 “

En 1880 25 escuelas a las que concurren en asistencia media 1.238 alumnos, (...)”¹⁶²

“Si suponemos una asistencia de 500 niños al Colegio Nacional establecido en esa Provincia, tendríamos 6.656 niños que reciben instrucción en establecimientos públicos y privados, cifra que podríamos hacer llegar a 7.000, tendiendo en consideración los que se educan y reciben alguna instrucción en sus casas o la de sus directores o tutores.

Pero Tucumán tiene 25.000 niños que necesitan instruirse que no pueden quedar desheredados de los beneficios de la educación común, porque es el deber del Gobierno Nacional y Provincial y de Municipalidades de ciudad y campaña atender a ella con los recursos públicos, sin excluir la colaboración particular, que tiene el deber de hacer sentir su acción obedeciendo a las leyes de la naturaleza y a los dictados de un bien entendido patriotismo.”¹⁶³

“Según los cálculos a que he hecho referencia en una de mis notas anteriores, la población de esta Provincia debe ser, próximamente, de 91.000 h., y teniendo presente que la quinta parte de la población es, con poca diferencia, según la experiencia lo ha demostrado, el número de niños de 6 a 15 años en ella comprendidos; en esta Provincia tendríamos 18.200 en estado de asistir a las escuelas, y como solo asisten 5.989, nos quedan 12.211 que debieran estar recibiendo instrucción y no la reciben.

¹⁶² GARCÍA Y GARCÍA, Antonio (1881) *Extracto del informe del Inspector nacional de Educación D. A. García y García fechado en Tucumán el 3 de Abril de 1880*. En: El Monitor de la Educación Común. Tomo 1. pp. 36-37

¹⁶³ GIGENA, Delfín (1882) *Educación en la Provincia de Tucumán*. En: El Monitor de la Educación Común, N° 5. p. 143.

Se ve, pues, que predomina de una manera alarmante el número de futuros ciudadanos que quedan sumidos en la ignorancia; de este modo no debiera parecer extraño que el error y el mal se sobrepongan muchas veces a la verdad y a la justicia.”¹⁶⁴

Una vez más, estas tendencias fueron construidas como un índice del grado de compromiso de los gobiernos provinciales con la empresa de la escolarización, pero además, como una evidencia de la capacidad instalada por los estados provinciales para hacer frente a la construcción del régimen político y el sistema institucional.

Del mismo modo, puede verse que la escuela quedó confrontada con la ignorancia, como categorías dicotómicas. No existía alternativa de educación a la escuela. Quien no hubiese atravesado una experiencia de escolarización, más o menos extensa (y en particular, durante la niñez), era contado de manera inmediata del lado de la ignorancia.

Pero además, la escuela estaba asociada a la figura del ciudadano. En la interpretación de los inspectores, la debilidad del régimen político argentino se debía fundamentalmente a la precariedad del proceso de escolarización. Los inspectores tradujeron al plano de la práctica un conjunto de preceptos sarmientinos que veían en la escuela el dispositivo educador por excelencia, y que asociaban ciudadanía con educación.

En este mismo movimiento, los informes de los inspectores apuntalan ciertas matrices de clasificación de las escuelas. Las diferenciaciones más salientes identificadas por los inspectores son las que se refieren a la jurisdicción a la que corresponden las escuelas y al ámbito en el que se encuentran.

“Las escuelas en la Provincia pueden clasificarse en *fiscales, municipales y particulares*.

¹⁶⁴ VERGARA, Carlos (1883). *Informes de los Inspectores Nacionales de Educación en las provincias de Mendoza, Jujuy, Córdoba y Santiago del Estero*. En: El Monitor de la Educación Común. Año III N° 41. p. 5.

Tenemos actualmente *cuarenta y cuatro* escuelas fiscales, pero para el corriente año se fundarán algunas otras, según lo exijan las necesidades y el número de niños de algunos centros de población en la campaña.”¹⁶⁵

“Las escuelas municipales son bastante numerosas, habiendo solo en esta capital en número de *diez y ocho*, con otras *diez* más que subvenciona la Municipalidad.

Las escuelas de esta capital son regularmente bien atendidas, según conciencia general, y la Municipalidad es bien celosa en la acertada elección de los maestros a quienes remunera bien y con estricta puntualidad.”¹⁶⁶

El caso paradigmático de esta clasificación es la diferenciación entre el campo y la ciudad, y, en esa línea, el tipo de escuelas que correspondería a cada contexto. En estas imágenes habitaba también la matriz de apreciación sarmientina, que traducía en la precariedad institucional las limitaciones de la campaña, como ámbito propicio para el dominio de la barbarie, como puede verse en pasajes como el siguiente:

“La escuela rural es tristísima. Un campesino que apenas sabe leer y escribir, es contratado con rancho y muebles para establecer una *escuela rural*, a la que concurren unos cuantos niños de las estancias vecinas, proveyéndoseles de algunos libros por la comisión del distrito. Generalmente el asiento es el suelo y la rodilla el escritorio, y entonces la escuela rural es el fiel trasunto de la escuela árabe.”¹⁶⁷

Es imposible no recordar aquí, pasajes enteros de **Facundo**, en los que Sarmiento comparaba la vida nómada del gaucho argentino con la trashumancia en los desiertos árabes.

Durante gran parte de la década de 1880 y 1890 se discutió la alternativa de una escuela devaluada destinada al medio rural. La Ley 1420 estableció un mínimo de educación a ser ofrecida en todas las escuelas en el que sólo se consignaba como diferencia la inclusión en las escuelas de campaña de conocimientos de agricultura y ganadería. Aún así,

¹⁶⁵ AGUIRRE, Julio (1883) *Inspección (en Córdoba)*. En: **El Monitor de la Educación Común**. N° 24. Año 2.

¹⁶⁶ AGUIRRE, Julio (1883) *Idem*. N° 24. Año 2.

¹⁶⁷ SOTOMAYOR, Lindor (1881) *Informe sobre instrucción primaria en la Provincia de Entre Ríos*. En: **El Monitor de la Educación Común**. Tomo 1 – pp. 40-43.

reiteradamente los inspectores señalaron como una posibilidad la implementación de escuelas con una cantidad más reducida de años en el campo que en las ciudades, y más adecuada a requerimientos de conocimientos escolarizados más acotados.

Sin embargo, en la mayoría de los casos, los inspectores mostraban una preocupación por la escolarización de la población, aún en el medio rural, y en ocasiones, en referencia a poblaciones que aún no eran objeto de intervención estatal, tal como se deduce de este informe de 1883:

“Otra de las medidas que conceptúo de vital importancia para el pueblo de Santiago, es que, por cuenta de la Nación, se creen cuatro o cinco escuelas ambulantes para funcionar bajo la dirección de maestros que hablen quechua, en los departamentos donde los habitantes están más diseminados y atrasados, pues es muy sensible que nazcan y mueran ciudadanos sin haber siquiera aprendido el idioma nacional.”¹⁶⁸

Esta, sin embargo, es una expresión excepcional. En la gran mayoría de los casos, la escolarización es también sinónimo de un patrón cultural homogéneo, y aunque puedan comprenderse variaciones, en todos los casos se las piensa como adecuaciones a contextos específicos que no subviertan los principios de organización de ese arbitrario cultural.

En todo su relieve, la escuela como objeto referente de esta intervención burocrática, adquiere sus formas en las limitaciones de la perspectiva puramente cuantitativa. En este sentido, los informes de los inspectores permiten identificar una aproximación complementaria de la estadística, destinada a atrapar aquellos aspectos que escapan a la mera cuantificación.

La percepción de los inspectores acerca de lo que no dicen los datos cuantitativos, y la necesidad de rescatar una dimensión cualitativa del objeto, permite apreciar una preocupación por caracterizar en detalle estos referentes.

¹⁶⁸ SANCHEZ, Juan T. (1883) *Informes de los Inspectores Nacionales de Educación en las Provincias de Mendoza, Jujuy, Córdoba, y Santiago del Estero*. En: *El Monitor de la Educación Común*. Año III. N° 41. p. 12.

“El cuadro que antecede – reasumiendo los esfuerzos totales a favor de la instrucción en Entre Ríos, tanto públicos como privados, ya nacionales, provinciales, municipales o particulares, sea de instrucción primaria, normal, secundaria o superior – manifiesta a favor de la Provincia una acción sino muy progresista por lo menos perseverante por lo que respecta a la *cantidad* de la enseñanza difundida. En cuanto a la *calidad*, falla la estadística, habiendo sido absorbida la atención general por el *número*, a pesar de existir en esta Provincia el establecimiento del Paraná, llamado a producir la evolución saludable a favor de la naturaleza intrínseca de la misma enseñanza, que he calificado de *calidad*.”¹⁶⁹

La doble matriz cuanti-cualitativa para apreciar la dispersión de instituciones, sus condiciones y características, permitía disponer de una nueva herramienta de gobierno. A la vez que hacía posible la administración de una vasta cantidad de objetos (en este caso, una dispersión de escuelas y alumnos), permitía ejercer el gobierno sobre las condiciones particulares de cada uno de ellos, a través de la apreciación de sus características específicas.

Precariedad constitutiva: los edificios

En esta línea, lo que llama la atención es la preocupación de los inspectores por las condiciones edilicias de las escuelas. Su recurrencia, sobre todo en la primera época de los informes publicados en **El Monitor de la Educación Común**, permite abrir un interrogante sobre el carácter fundacional del proceso de escolarización. ¿En qué medida las iniciativas nacionales canalizadas a través de la Ley de Subvenciones “crearon” escuelas? ¿En qué medida las inversiones nacionales apuntalaron procesos de escolarización precarios y preexistentes, iniciados por municipios, estados provinciales o comunidades locales? Resulta recurrente la referencia a la precariedad de los edificios y su inadecuación para la actividad educativa, lo que estaría indicando que la aceleración que cobró el proceso de escolarización no fue acompañada por la disposición de infraestructura correspondiente.

¹⁶⁹ SOTOMAYOR, Lindor (1881) *Informe sobre instrucción primaria en la Provincia de Entre Ríos*. En: **El Monitor de la Educación Común**. Tomo 1 – pp. 40-43.

“Los edificios públicos para escuelas que la Provincia posee en número de 22, son inadecuados y cuestan relativamente ingentes sumas. El mejor de ellos, el del Paraná, está en ruinas, y si no se hace prontamente un esfuerzo para mejorarlo, se perderá. El de Nogoyá sirve a las oficinas públicas, y las escuelas están relegadas a edificios alquilados que no fueron por cierto construidos con el fin en que se los ocupa.

He encontrado en esta Provincia las escuelas mejor dotadas de mobiliario y útiles de enseñanza, ejerciéndose sobre ambas cosas cierta vigilancia saludable por las comisiones locales. El mobiliario consta casi todo del escritorio y asiento para dos alumnos, recomendado antes por la Comisión Nacional de Educación.”¹⁷⁰

La descripción de estas condiciones, permitía precisar mecanismos de intervención sobre la dimensión propia de las escuelas, a la vez que ponía en juego un conjunto amplio de competencias de gobierno, ya que allí se ponían en evidencia las capacidades de los municipios, los consejos escolares, el gobierno educativo provincial y la justa administración de los recursos.

“La subvención con que contribuye la Nación a la Educación, no se aplica a su objeto.

Los edificios son en su mayor parte inadecuados, algunos ruinosos, estarían en buenas condiciones, si se hubiera acudido con tiempo a su reparación.”

¹⁷¹

Debe decirse que la preocupación por los edificios tuvo en esta etapa una característica diferenciadora de la perspectiva positivista que invadió el espacio educativo a comienzos del siglo XX¹⁷². El análisis de los inspectores estuvo centrado en la adecuación de los edificios para la actividad escolar, pero además, en la administración adecuada de los fondos de la subvención o los esfuerzos de los distintos niveles del Estado. Sin dudas, la mirada burocrática “incorporó” enunciados y cadenas

¹⁷⁰ SOTOMAYOR, Lindor (1881) *Informe sobre instrucción primaria en la Provincia de Entre Ríos*. En: *El Monitor de la Educación Común*. Tomo 1 – pp. 40-43.

¹⁷¹ GARCÍA Y GARCÍA, Antonio (1881) *Extracto del informe del Inspector nacional de Educación D. A. García y García fechado en Tucumán el 3 de Abril de 1880*. En: *El Monitor de la Educación Común*. Tomo 1 – pp. 36-37

¹⁷² Existe una amplísima producción sobre el impacto del pensamiento positivista argentino en la configuración del campo pedagógico a comienzos del siglo XX. En este caso, nos interesa destacar que, a diferencia del modo de regulación del espacio físico que supuso la perspectiva positivista, la mirada burocrática incluye esta preocupación en la lógica del gobierno del proceso de escolarización.

argumentativas provenientes de las lecturas que los inspectores hacían de los ensayos pedagógicos positivistas. Debe recordarse que los inspectores eran en su mayor parte egresados normalistas¹⁷³, y que hacia la finalización del siglo XIX, la formación en las escuelas normales fue penetrada fuertemente por una matriz teórica positivista.

Los informes de los inspectores combinaban entonces algunos trazos de argumentación higienista, con una evaluación del peso simbólico de los edificios, y una apreciación sobre su adecuación a la finalidad propiamente educativa:

“En todo el Municipio existían en 1882 diez escuelas públicas que educaban 2.487 niños, en el presente se han aumentado dos, dando doce por total, cuya suma de alumnos no se conoce por no haberse cerrado sus matrículas. Ocupan, la mayor parte de dichas escuelas, edificios particulares, inapropiados por demás y estrechos para el elevado número de niños que concurren a cada una de ellas.

No puede estar esta ciudad, en cuanto a edificios, en peores condiciones, pues no se encuentra uno que satisfaga medianamente las exigencias de la Arquitectura Escolar. El aristocrático Colegio Sarmiento, de propiedad municipal, si bien es una buena casa no por eso deja de tener los gravísimos inconvenientes, que se notan en los edificios construidos sin tener en vista su objeto particular. Fuera de este establecimiento no existe uno medianamente tolerable, uno en donde el pobre niño no encuentra siquiera el veneno, para su joven naturaleza, de un aire mortífero, viciado por el imaginable número que contiene.”¹⁷⁴

Los edificios eran evidencias materiales de las condiciones dificultosas en las que progresaba el proceso de escolarización. La expansión del “territorio escolar” se producía sobre bases precarias. Las urgencias de la cobertura espacial habían justificado en el pasado la instalación de escuelas en casas particulares, alquiladas, prestadas o donadas, pero no edificadas para fines escolares. La mirada que construyen

¹⁷³ Los primeros inspectores nacionales fueron a su vez parte del nivel político de conducción del sistema educativo en formación. En esa primera etapa, el reclutamiento era menos específico, asociado a los mecanismos más generales de conformación del campo político en la Argentina. Más tarde, a medida que se regulaba la función de inspección, se fue definiendo más claramente la trayectoria normalista como mecanismo de reclutamiento.

¹⁷⁴ ANTEQUEDA, Manuel (1883) *Informes de los inspectores de Escuelas en las Provincias de Salta, Tucumán, la Rioja y Mendoza*. En: *El Monitor de la Educación Común*. N°26 Año II.

los inspectores opera en este sentido en dos planos: por una parte, abre un juicio fuerte sobre el propio proceso de escolarización, su grado de desarrollo, su expansión; y por la otra, avanza en una segunda fase de este proceso, que implica la “regularización” de las bases materiales de la escolarización, definiendo las condiciones edilicias que debían cumplir las escuelas.

Además, es posible identificar un movimiento generalizado a lo largo del siglo XIX por la adecuación de la arquitectura y el espacio a las nuevas condiciones de la modernización de las sociedades. Esta preocupación fue persistente, y caracterizó toda la etapa analizada. Adicionalmente, significó un punto de enfrentamiento entre el nivel de los inspectores y la conducción política del sistema educativo en distintas ocasiones.

“Señalar con exactitud las casas inadecuadas de propiedad particular y la carencia de locales en muchos puntos; pedir que se llenara ese vacío para que la casa – escuela objetivase un día, en los Territorios, cultura y progreso: he ahí lo que hemos repetido sin cansancio desde 1890 hasta hoy, en informes, folletos y revistas, amontonando descripciones a pluma, planos, fotografías, cálculos, previsiones y soluciones.

La insistencia fue tan grande que el Consejo Nacional resolvió con fastidio en 1902: “Como el presupuesto de las Escuelas de los Territorios no tiene actualmente partida para edificación, ni para nuevas escuelas, convendría que la Inspección de Territorios se limitara en estos casos a pedir que sus indicaciones se tuvieran presentes en los nuevos presupuestos. De tal manera no habría lugar a presumir que la superioridad no hace lugar a las mejoras que presuponen los señores Inspectores, estando en sus facultades realizarlas.”

En el fondo, esa resolución era un reproche equivalente a decir: Cállese; es cierto lo que ustedes dicen, pero no nos conviene que lo digan.”¹⁷⁵

Esta última referencia indica que esta mirada fue construida particularmente por los propios inspectores, aún frente a las diferencias y enfrentamientos con la conducción política del sistema educativo. Revela

¹⁷⁵ DÍAZ, Raúl B. (1910). **La educación en los Territorios y Colonias Federales. Veinte años de Inspector: 1890 – 1910**. Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco. Buenos Aires. (p. 48)

una dimensión específica, distinta del nivel político, de condensación de la mirada burocrática. La mirada burocrática es constructora de la escuela, de una escuela regular y regulada, en tanto que materia prima para el ejercicio de unas artes de gobierno. El gobierno se ejerce en la mirada burocrática sobre las propias escuelas y a través de las escuelas, sobre la población.

Los maestros y la enseñanza.

Otro aspecto en el que los informes de los inspectores tomaban el pulso a la marcha del proceso de escolarización era la formación, la actuación y la calidad de los maestros y de su enseñanza. En esta mirada de los inspectores se ponía en juego un límite respecto de la intervención. Si bien la subvención nacional habilitaba el pago de salarios de maestros, las apreciaciones acerca de la labor de los docentes era un modo de intervención profundo sobre el sistema educativo en constitución.

Por otra parte, a diferencia del gobierno educativo en las provincias, las prescripciones previstas por la Ley de Subvenciones y sus reglamentaciones no indicaban precisiones sobre las características de la labor docente. Por el contrario, solo indicaban la tarea de relevar la titulación de los maestros. Sin embargo, como en otros temas, en éste los inspectores excedieron ese marco inicial y ofrecieron apreciaciones sobre la calidad de la enseñanza, sobre la formación de los maestros, sobre los métodos y otros aspectos.

Antes de la sanción de la ley 1420, se abrió un debate entre los inspectores acerca de la necesidad de sancionar una ley que previera la obligatoriedad escolar. Al respecto, la mayoría de los informes de los años 1881, 1882 y 1883 que abordan el tema coinciden en señalar las dificultades para implementar una ley como esa, teniendo en cuenta la precariedad del proceso de escolarización, y en particular, de los docentes.

“¿Hay urgencia en dictar una ley que es imposible cumplir con los elementos que actualmente posee el país, y que no poseerá los necesarios en largo tiempo? No hay edificios, ni menaje, ni útiles, ni dinero bastante

para la enseñanza debida de los alumnos que voluntariamente concurren hoy a las escuelas, a pesar de que la calidad actual de la enseñanza no los atrae suficientemente. Infinitamente mayor es la urgencia que hay en mejorar esa enseñanza para que se repita en todas partes la lección que en el mismo Entre Ríos da a toda la República la Escuela de Aplicación del Paraná en que la matrícula anticipada supera enormemente cada año la capacidad del local; y esto, que una falta de asistencia no justificada cierra sin remedio las puertas del establecimiento al que la comete. La buena enseñanza atraerá más y con mejor provecho que no la violencia de la ley, que por otra parte sería injusta, por sobre la imposibilidad material de ejecutarla sobre todos, ni siquiera sobre una mayor parte.”¹⁷⁶

La discusión se centraba no solo en la calidad de la oferta, sino en el mecanismo por el cual debía extenderse el proceso de escolarización. Ya hemos visto que la actividad de los inspectores, sobre todo en la década de 1880, se concentró en medir la evolución de la escolarización en el territorio, y por esa vía, en la producción de una serie de objetos relacionados con la conformación de un sistema escolar. Pero también es posible encontrar una serie de reflexiones acerca del modo en que este sistema escolar debía reclutar a la población. La desconfianza en la obligatoriedad escolar residía en considerar que las escuelas no atraerían por sí mismas a la población, en virtud de su precariedad, de la debilidad de la enseñanza. Con la excepción de algunas instituciones, fundamentalmente las secciones de aplicación de las escuelas normales, el resto de las escuelas parecían encontrarse siempre al límite de tener que forzar la concurrencia de los alumnos a las escuelas.

Aún sancionada la ley 1420, y con leyes que establecían la obligatoriedad escolar en la mayoría de las provincias, en 1887 era necesario apelar a un reclutamiento personal de los niños para el sistema educativo:

“En uno de mis días de permanencia en la Villa, invité al inspector local y al señor cura a que recorriéramos juntos las casas de los vecinos y les reclamásemos sus hijos para la escuela. El resultado de esas visitas fue que

¹⁷⁶ SOTOMAYOR, Lindor (1881) *Informe sobre la instrucción primaria en la provincia de Entre Ríos*. En: *El Monitor de la Educación Común*. Tomo 1. Fascículo 1. página 41.

trajéramos a la escuela y los matriculáramos 14 niños, que con los 16 existentes hacían el número de 30. De los 14 niños, 6 estaban ya en lista y 8 no. Alguien nos dijo: cuando se vaya, no volverán más. Para impedir eso, contestamos, queda el inspector local y Ud.”¹⁷⁷

Este mecanismo parece haber sido una situación límite en la conformación de las rutinas de escolarización. Sin embargo, permite tomar nota de la penetración de la figura del inspector, y de su carácter protagónico en la escolarización. Una lectura en conjunto de las intervenciones muestra desde intercambios con los gobernadores, reclamando la asignación de recursos para el sostenimiento de las escuelas, el diseño y elaboración de reglamentos, planes y programas, hasta el diálogo con los maestros y aún el reclutamiento de alumnos de puerta en puerta.

Salarios

Dado que las definiciones iniciales de la función de los inspectores estaba fuertemente vinculada al control del gasto efectivo de los recursos girados por la nación a las provincias, una de las intervenciones más claras de estos inspectores en relación con los maestros tuvo que ver con el salario, y las regulaciones asociadas al pago de los docentes.

Es recurrente en el período estudiado, encontrar referencias a la precariedad en los mecanismos, tiempos y medios de pago del trabajo de los docentes. En la mayoría de los casos, los inspectores se refieren a estas dificultades como el motivo principal por el que resulta difícil lograr un mejoramiento del plantel docente.

Entre los aspectos que los inspectores identifican como los más críticos es posible observar el incumplimiento y atraso en el pago, más allá del monto del salario. Esta situación que aparece en casi todas las provincias, responde a coyunturas de crisis, pero también al proceso más general de articulación de las estructuras estatales. Por ejemplo, en 1881, sobre la situación de la provincia de Entre Ríos, decía el inspector nacional:

¹⁷⁷ DE VEDIA, Juan M. (1887) Informe del Inspector Nacional de Escuelas en la provincia de Santiago del Estero. El Monitor. N° 113. página 400.

“El maestro es bien rentado numéricamente, si bien su pago adolece de la renquera innata al empleo: o es tardío, o se le paga con bonos sobre tierras públicas cuyo fuerte quebranto aprovecha solo a los especuladores.”¹⁷⁸

La constitución de una relación asalariada entre el estado y el cuerpo de maestros, que el propio estado formaba y regulaba, establecía, si se quiere, una situación novedosa. Pero además, la conformación de los aparatos administrativos que hiciera viable el cumplimiento de los compromisos asumidos por cada estado también se dio paralelamente a la consolidación del proceso de escolarización.

Esto significa que el salario de los maestros, tanto como la obligatoriedad escolar, comenzaron siendo una promesa de los niveles políticos del estado a la sociedad, más que una concreción inmediata. Tanto como la difusión de la escuela, la regularización del salario estuvo atada a la recurrencia, a la permanencia, a la pertinencia de la escuela como institución, que logró sobrevivir a la precariedad de las estructuras estatales.

Tal como señala Oscar Oszlak, la conformación del estado nacional requirió además la regularización de los medios económicos de circulación, los medios de pago debían unificarse, situación que no se dio de manera inmediata, sino que fue uno de los frentes de conflicto entre el estado nacional y los estados provinciales, sobre todo en un período como el analizado, signado por el acortamiento e intensificación de los ciclos económicos de crecimiento y crisis.

En este sentido, merece citarse en extenso un pasaje del informe de José Hernández, en su condición de inspector nacional en San Luis, en el año 1882, relatando la variedad de medios de pago que el estado provincial ponía en juego en su relación con los maestros.

“Examinando las cuentas presentadas para el cobro del 2º cuatrimestre del año anterior, la contaduría indicó la conveniencia de averiguar en qué moneda se verificaban los pagos a los maestros, y esto se me encomendó por el art. 4º de las instrucciones que se me comunicaron.

¹⁷⁸ SOTOMAYOR, Lindor (1881) Informe sobre la instrucción primaria en la provincia de Entre Ríos. En El Monitor de la Educación Común. Tomo 1. Fascículo 1. página 41.

“De las indagaciones e informes tomados a muchos preceptores y preceptoras, resulta que los pagos se hacen en pesos fuertes o en otra moneda legal por su valor equivalente.

Allí, como en todas las Provincias, tienen circulación legal distintas clases de moneda que el Gobierno recibe en pago y con la que hace sus abonos, arreglándolas al valor del tipo único, que es el peso fuerte.

“Circulan las notas metálicas del Banco de Buenos Aires, provenientes del convenio de Setiembre, con el timbre especial que les da circulación nacional, se llaman *timbrados* y hasta 1881 las operaciones se han hecho a razón de 84 centavos oro por un peso *timbrado*. (...)

“El papel del Banco Nacional, que sirve también para las operaciones fiscales, está actualmente como los *timbrados*, a la par del oro, que es la única llamada moneda de ley.

“El Boliviano es también una moneda bastante generalizada, pero su valor respecto del oro es de 72 centavos fuertes por cada peso boliviano, según un contrato celebrado por aquel Gobierno con el Banco.

“Entre muchas otras monedas menores que circulan en el comercio, la más abundante, y que sirve para todas las pequeñas transacciones de las necesidades diarias, se encuentran las *chirolas*, que tienen distinto valor con relación a la moneda de ley.

“Las más antiguas, llamadas *viejas* por ser anteriores a 1870 valen cada una 14 centavos fuertes.

“Las acuñadas de 1870 a 1877, son más estimadas y vale cada una 16 centavos oro, por que el roce de la circulación ha quitado a las otras algún peso.

“Las selladas desde 1878 inclusive en adelante, no tienen ninguna aceptación, las rechaza el comercio, no las acepta el Banco, y son enteramente desestimadas por la mala calidad del metal, pues tienen mucho níquel y poca plata.

“El sol *chileno*, el *peruano*, que se encuentra con generosidad, son recibidos por el Banco y valen ambos 82 centavos fuertes.

“En años anteriores, ya por los apuros en que se ha visto el erario provincial por la escasez de rentas, ya por las dificultades que algunas

veces ha tenido para percibir los subsidios nacionales, ha dado vales a los maestros, que eran un certificado del crédito que tenían contra el tesoro.

“Estos vales debían ser pagados en pesos fuertes, pero las necesidades que apremiaban a sus tenedores los obligaban a deshacerse de ellas, sufriendo un quebranto que no aprovechaba al fisco, sino a los especuladores que los adquirirían, por menor precio de su valor escrito.”¹⁷⁹

La variedad y fragilidad de los medios de pago y circulación que describía José Hernández en San Luis, son identificados en distintas provincias por otros inspectores, aunque sin tanto detalle. Esta profusión de monedas o sucedáneos está indicando que aún a comienzos de la década de 1880 no era posible hablar de una moneda nacional unificada. Esto no solo impactaba en los procesos económicos estructurales sino también en las condiciones materiales de la relación asalariada de los docentes. La precariedad de los medios de pago sujetaba a los maestros, ante las demoras reiteradas, a la dependencia de especuladores, o al deterioro de su salario real.¹⁸⁰

Pero además de la precariedad de los medios de pago, y de la dificultad en cumplir con los cronogramas de pago acordados, los inspectores señalan recurrentemente que los salarios de los maestros son excesivamente bajos para atraer a buenos docentes. La propia profesión era poco atractiva para quienes cumplían con la formación docente en las escuelas normales.

“El máximo de sueldo a los Directores de escuelas comunes, es de cuarenta pesos fuertes oro, para este corriente año. He dicho como máximo. Sr. Presidente, porque a veces por la poca cantidad de niños o

¹⁷⁹ HERNANDEZ, José (1882) La educación común en San Luis. En *El Monitor de la Educación Común*. Año 1. N° 13. página 396.

¹⁸⁰ “La anarquía monetaria se manifestaba en la circulación de tres o cuatro monedas diferentes en cada provincia. Una misma moneda variaba hasta el 25% de una provincia a otra. En 1875 y 1879 se dictaron leyes ordenadoras que resultaron frustradas en su aplicación. Recién en 1881 se logró ordenar el sistema monetario (ley 1130) y dos años después se dispuso la conversión de la nueva moneda a la par. En cuanto al sistema de bancos, también fueron reiterados los fracasos. Un proyecto de bancos libres fue tempranamente frustrado por el monopolio de emisión ejercido por el Banco de la Provincia de Buenos Aires. La primera Oficina de Cambio, creada en 1867, se estableció como dependencia de este mismo banco. Recién en 1872, se creó el Banco Nacional, con el aporte de capitales privados, y durante la década del 80 se fueron estableciendo otras instituciones oficiales y privadas.”

OSZLAK, Oscar (...) La formación del Estado argentino ... (página 93)

categoría de la Escuela, el sueldo viene a reducirse a treinta fuertes solamente.

Creo que esta remuneración es poca, trayendo como lógica consecuencia que no tengamos buenos maestros en la campaña, porque personas de mediana ilustración no se resuelven a ir a soportar penalidades en lugares donde son difíciles los medios de vida, y donde por consiguiente, con tan pocos recursos no se puede mantener la independencia necesaria para desempeñar bien el apostolado del magisterio.”¹⁸¹

La actividad docente se constituía en una peculiar alternativa de trabajo. Si bien no se trataba de una carrera universitaria, y no gozaba de ese prestigio, la alta calificación que se exigía para desempeñarse como docente comenzaba a marcar al magisterio como una carrera con un perfil más elevado que otras tareas en la formación del estado. Sin embargo, el salario, y en general las condiciones de trabajo, no parecían acompañar esta valoración. A esto se agregaba que, cuando se efectuaba el inventario de los docentes titulados efectivamente en una provincia, el avance de las exigencias profesionales parecía tardío. La ecuación que repetían los inspectores era la siguiente: formación sólida, exigencia en el ejercicio de la tarea, reemplazo de los docentes sin título, y salarios atractivos. Sin embargo, continuamente se encuentran quejas respecto de las demoras en la mejora de la situación de titulación de los maestros de distintas provincias:

“De los 111 maestros de las escuelas públicas, 21 poseen títulos profesionales de establecimientos normales en la forma siguiente: 3 de escuelas normales de España, 6 de la escuela normal del Paraná y 12 de la de Mujeres del Uruguay. Los demás maestros tienen una licencia escrita acordada por el jefe del Departamento de Educación para ejercer la profesión de maestros o no la tienen, por lo que se ve que aquella licencia carece de importancia real.”¹⁸²

Además de describir estas situaciones, en ocasiones los inspectores tenían oportunidad de intervenir directamente. Su tarea era la de insistir y presionar a los gobiernos provinciales para que los fondos girados por el

¹⁸¹ AGUIRRE, Julio y CASTRO, Javier (1882) Sobre el estado de la educación primaria en Córdoba y Catamarca. *El Monitor*. N° 25. página 184.

¹⁸² SOTOMAYOR, Lindor (1881) *Informe sobre instrucción primaria en la Provincia de Entre Ríos*. En: *El Monitor de la Educación Común*. Tomo 1 – pp. 40-43.

orden nacional fueran destinados efectivamente a los salarios de los maestros. Es recurrente la reproducción en las páginas de **El Monitor**, de intercambios epistolares entre los inspectores nacionales y los gobernadores, en relación con el destino de los fondos de las subvenciones nacionales. Por ejemplo, en 1883 informaba Carlos Vergara, como inspector nacional en Mendoza:

“A mediados del presente mes (agosto de 1883), llegaron a mis manos unos vales dados por la Superintendencia de Escuelas a los maestros en todo el año 80 y parte del 81, que dicen: “Vale por tantos pesos resto de su sueldo, pagaderos cuando el gobierno arbitre fondos para el efecto.”

Algunos tienen en esos vales hasta un valor de más de cien pesos fuertes, lo que para los maestros, que ganan sueldos tan escasos, es mucho.

Unos de los vales que he visto son por siete pesos fuertes y otros por diez, que la Superintendencia quedaba debiendo mensualmente a cada maestro.

Muchos de estos vales han sido pagados con bonos de la Provincia que tienen una gran depreciación, pero algunos maestros no han querido venderlos y los conservan.

Aunque estos son hechos anteriores a mi nombramiento, creí que esa Comisión Nacional no vería mal que yo haga lo posible, en el límite de mis atribuciones, para corregir los males que aún tengan remedio, respecto a la inversión de los dineros con que la Nación ha contribuido para costear la educación en esta Provincia, y me dirigí al señor Ministro de Gobierno, con la 2ª nota cuya copia como también la de su contestación adjunto.”¹⁸³

En otros casos su intervención iba en la línea de institucionalizar mecanismos que garantizaran las condiciones de mejoramiento de la actividad docente. Pueden verse en este sentido, relatos de inspectores que intercedían, asesoraban o directamente redactaban normas, reglamentos y leyes tendientes a garantizar los fondos para el financiamiento de salarios, o al establecimiento de regímenes jubilatorios especiales para los docentes.

“Es axioma que se ha repetido mucho, de que, para que la educación común adelante y se tengan buenas escuelas, es necesario tener buenos

¹⁸³ VERGARA, Carlos (1883) Informes de los Inspectores Nacionales de Educación en las Provincias de Mendoza, Jujuy, Córdoba y Santiago del Estero. El Monitor N° 41. Página 4.

maestros, haciendo del magisterio una verdadera profesión. Pues bien, el Sr. Benegas se propone tener buenas escuelas, realizando la condición expuesta, y en su discurso inaugural ha empeñado su palabra de gobernante en el siguiente párrafo: “La Escuela pública, que defiende la libertad del pensamiento, vigoriza el trabajo, y despierta el sentimiento de la responsabilidad de los actos humanos, ha de ser una preocupación constante de mi Gobierno.”

Y como una prueba, en compañía de su ilustre Ministro de Gobierno, Dr. Serú, ex Presidente de la Cámara Nacional de Diputados, acaba de confeccionar una Ley de pensiones y jubilaciones a los Maestros, hecho que será su primer acto como Co – Legislador en la Cámara de la Provincia.”¹⁸⁴

En síntesis, la cuestión del salario puede ser leída como un síntoma de la conformación de regularidades propias del sistema, pero también como una preocupación por establecer el estatus específico de la docencia dentro de campos laborales y profesionales, dentro de la conformación de una sociedad salarial en la segunda mitad del siglo XIX.

La formación de los maestros: conferencias pedagógicas, publicaciones y normalismo

Otro elemento de la ecuación relativa al mejoramiento de la enseñanza, era la formación de los maestros que ya ejercían la docencia. El reemplazo de los maestros idóneos por egresados normalistas titulados fue lento, y aún a comienzos del siglo XX es posible encontrar un alto porcentaje de maestros sin titulación o con títulos acordados por los consejos de educación de las provincias.

En respuesta a esta problemática los inspectores implementaron en cada provincia ciclos de conferencias pedagógicas, como instancias de formación para maestros que ya se encontraban al frente de las escuelas.

El temario y el contenido de estas conferencias eran determinados por cada inspector, pero en general reunían referencias a cuestiones

¹⁸⁴ AGUIRRE, Julio (1887) Informe del Inspector Nacional de Escuelas en Mendoza. El Monitor. N° 115. Página 526.

metodológicas de la enseñanza con reflexiones sobre el gobierno escolar, la organización de las escuelas, la disciplina, etc.

“No es menos plausible que se hayan ordenado conferencias pedagógicas en esa Provincia, habiéndose señalado la época y lugares que han debido y deben celebrarse eligiendo para ellas temas tan importantes como estos:

1º Carácter y condiciones morales que deben adornar al Maestro de Escuela.

2º Organización y disciplina que debe adoptarse en las escuelas.

3º Sistemas prácticos y modernos que deben adoptarse para la enseñanza de la lectura, aritmética mental y escrita, escritura y dibujo, gramática, geografía e historia moral.

4º Método intuitivo, su desarrollo y aplicación en las diversas secciones de una escuela.

5º Enseñanza objetiva, su desarrollo.”¹⁸⁵

Frente a la precariedad del personal docente, derivada de la falta de estímulos e incentivos, sobre todo por las dificultades registradas en el pago del salario, las conferencias pedagógicas y las publicaciones pedagógicas de distribución gratuita en las escuelas, eran entendidas como un paliativo mientras se producía la diseminación de maestros titulados a lo largo del sistema.

En algunas provincias, los inspectores se encargaron de editar una versión local de **El Monitor**, con información sobre las regulaciones recientemente sancionadas sobre las temáticas educativas. Los inspectores no identificaban una división entre los aspectos pedagógicos de la formación y las regulaciones normativas sobre la actividad escolar, la enseñanza y el gobierno educativo. Por otra parte, se concebían a sí mismos como fuente de un saber que podía ser difundido mediante una publicación especializada.

“No pasarán de cuatro los maestros que tienen su diploma correspondiente, pues los demás carecen de él.

¹⁸⁵ GIGENA, Delfín (1882) Educación en la provincia de Tucumán. En: El Monitor de la Educación Común. No 5. página 142.

“Verdad es que la carrera ofrece tan pocos alicientes aquí, que una persona de regular cultura y aspiraciones, no podría conformarse con la remuneración que se obtiene.

“Pero aunque esto parezca triste, no debemos desesperar.

“Tengo ya un remedio eficacísimo para la poca competencia.

“Desde el 1º de febrero próximo haré aparecer un periódico quincenal que tendrá ocho o diez hojas como las de “El Monitor”, en que expondré los principios, sistemas, métodos y mejores procedimientos del arte de enseñar y cultivar las facultades de los niños. Haré ilustraciones con crítica pedagógica, lecciones, modelos, daré algunas nociones de buen gobierno escolar, disciplina y minuciosidades internas.

“Esta medida la propuse al Sr. Gobernador y fue aceptada, suscribiéndose a cien ejemplares mensuales que importarán cincuenta bolivianos.

“Hay noventa y ocho escuelas en la Provincia y se repartirá gratis a cada una de ellas.”¹⁸⁶

En este caso puede verse claramente cómo se conforma el temario de la publicación: principios, sistemas, métodos y mejores procedimientos del arte de enseñar..., ilustraciones con crítica pedagógica, lecciones, modelos, nociones de buen gobierno escolar y disciplina.

Estos temarios hablan también de los aspectos que los inspectores consideraban más débiles en la actividad de los maestros. La cuestión del método de enseñanza fue crucial en la conformación de un debate propiamente pedagógico. Si bien los inspectores intervinieron en estos debates de manera lateral, operaron una mediación entre la producción académica y teórica y la práctica escolar, tanto en el sentido de la introducción de novedades metodológicas en la escuela, como en la reflexión teórica sobre lo que sucedía en el aula.

En ocasiones, las conferencias y publicaciones pedagógicas adoptaban un carácter francamente prescriptivo. La desconfianza de los inspectores respecto de la idoneidad de los maestros se expresaba en contenidos en los que se indicaba la forma que debían adoptar las clases, los

¹⁸⁶ AGUIRRE, Julio (1883) Inspección en Córdoba. El Monitor de la Educación Común. N° 24. Página 149

modos de enseñar los distintos temas, mediante lecciones modelo que podían ser replicadas por los maestros. En la perspectiva de los inspectores, no había ninguna valoración positiva de la autonomía de los maestros, sino una preocupación por no dejar librada a la iniciativa de los docentes el tratamiento de ningún contenido.

“El 8 del pasado mes de Julio, a las 2 pm., inauguré el cuarto período de las Conferencias pedagógicas, instituidas en esta Capital el año 1883, por iniciativa de ese Consejo. (...)”

Debo hacer notar aquí que, consultando con la preparación del personal docente y las necesidades más premiosas de nuestras escuelas, las conferencias son casi esencialmente prácticas, pues, que si bien se leen algunas disertaciones sobre educación, se dan indefectiblemente tres lecciones por semana.

Este folleto será, a no dudar, una excelente guía para los maestros- sobre todo para los de la campaña – porque encontrarán en él, una serie graduada de bosquejos detallados de lecciones que abarcarán todas las materias contenidas en nuestro programa reglamentario de instrucción primaria.”¹⁸⁷

Los inspectores operaban una traducción del currículum en una serie de prescripciones sobre la enseñanza, indicando las lecciones adecuadas para cada contenido. En 1887, Demidio Carreño, inspector nacional en La Rioja, resumía la relación entre las conferencias pedagógicas, la formación en las escuelas normales y las dificultades derivadas de la inestabilidad del salario para la conformación de un plantel docente con buena formación:

“Respecto al servicio de las escuelas, nada nuevo tengo que agregar a lo que tantas veces he manifestado en informes anteriores, pues es el mismo personal sin adelanto de consideración y con ninguna probabilidad de cambiarlo pronto.

Problema es este tan difícil de resolver, que por ahora no hay otro medio para ello que el de una buena retribución a los preceptores, abonada con alguna regularidad, y que de las Escuelas Normales salga un número bastante de maestros para proveer a todas las escuelas; pero en esto no

¹⁸⁷ LEMA, Baltasar (1886) Informe del Inspector de Escuelas en Tucumán. El Monitor. N° 106. página 161.

podemos pensar todavía porque estamos muy al principio de ese largo camino.

Sería de la mayor conveniencia establecer Conferencias pedagógicas, a las cuales pudieran asistir sucesivamente todos los maestros de cada una de las secciones escolares en que está dividida la Provincia, porque además del provecho que de ellas sacasen directamente, asistirían diariamente durante su permanencia en ésta a observar el procedimiento que se sigue para la enseñanza en ambas Escuelas Normales; pero tampoco es posible esto, por la falta absoluta de recursos de este gobierno para llevar a buen término tan importante obra.”¹⁸⁸

Método

La regulación metodológica sobre la enseñanza puede ser leída como otro elemento del proceso de escolarización. Los inspectores se hallaban preocupados por el modo en que el método de enseñanza podía dar respuesta a los problemas derivados de la escolarización en marcha. Por ejemplo, la incorporación de alumnos a la escuela en ocasiones superaba lo que era considerado adecuado. En esos casos, los inspectores evaluaban que las decisiones metodológicas podían paliar las dificultades derivadas del exceso de alumnos.

“Otra deficiencia que me han revelado los cuadros estadísticos, es que hay escuelas en la campaña con cerca de cien o más niños regentados por un solo Preceptor.

Felizmente este hecho no es tan general.

La verdad es, que es materialmente imposible que un solo maestro imparta instrucción a un número de niños tan considerable, aunque todos fueran de una misma clase con iguales condiciones intelectuales.

Pero la fuerza de la necesidad ha remediado en algo la falta. Esos maestros tienen establecido en sus escuelas el sistema mutuo, por el cual los alumnos más aventajados, constituidos en monitores o pasantes, son los instructores de los más pequeños o menos aventajados. El maestro queda

¹⁸⁸ CARREÑO, Demidio (1887) Informe del Inspector Nacional de Escuelas de la Provincia de La Rioja. El Monitor. N° 114.

constituido, según este sistema, en Inspector de las clases que hacen funcionar sus monitores, a quienes deben dar individualmente instrucciones para desempeñar bien su difícil tarea.”¹⁸⁹

En otros casos, la preocupación por el método se refería al empleo en el ámbito escolar de los avances y adelantos en el conocimiento. Los egresados normalistas eran considerados como los responsables de renovar el modo de enseñar en las escuelas, frente al carácter tradicional de los maestros idóneos o sin título. Las escuelas normales eran el ámbito por el cual se difundían los últimos avances en términos de métodos de enseñanza.

“Otra de las más graves y serias dificultades con que tiene que luchar el progreso y desarrollo de la Educación Común, es la falta de un personal docente competentemente preparado y en posesión de los conocimientos más adelantados que se aplican hoy para despertar más fácilmente la inteligencia del niño, enriquecida más prontamente con variados y útiles conocimientos, enseñándoles a discurrir por sí mismos sobre cuanto se presenta a sus sentidos.”¹⁹⁰

Aquí resulta notable el giro en la conceptualización de la enseñanza. Si la exclusión de la escuela implicaba la ignorancia, y por esa vía una ciudadanía menguada, deficitaria, el empleo de métodos de enseñanza tradicionales no parecía vincularse con la cuestión de la ciudadanía sino con la inteligencia infantil. Al respecto, en muchos de los informes es posible encontrar referencias a una psicología de las facultades, según la cual la escuela debería permitir ejercitar equilibradamente las distintas facultades intelectuales de los niños. El exceso de repetición, el énfasis reiterado en una única actividad era considerado pernicioso, y un desvío propio de la implementación de un método tradicional.

“Al entrar a la escuela preguntamos al preceptor entre otras cosas qué asignaturas habían estudiado los niños, y nos contestó que lectura, escritura, aritmética, geografía, historia sagrada y religión. El preceptor les señala las lecciones y se las toma al día siguiente. Nos parece que en esta

¹⁸⁹ AGUIRRE, Julio y CASTRO, Javier (1883) Informes sobre el estado de la educación en Córdoba y Catamarca. El Monitor. N° 25. Página 184.

¹⁹⁰ HERNANDEZ, José (1882) La educación común en San Luís. En El Monitor. Año 1. N° 13. página 389.

escuela se sigue un método que puede calificarse con el siguiente dicho vulgar, no aplicado hasta hoy a la enseñanza: leer o reventar.”¹⁹¹

En todo caso, la ampliación de la observación de los inspectores a los aspectos metodológicos de la enseñanza no estaba prevista en las funciones de la actividad de la inspección nacional. Este deslizamiento hacia una observación didáctica y pedagógica del espacio escolar fue producto de la propia preocupación de los inspectores, que veían en la cuestión metodológica un elemento crítico del proceso de escolarización.

No alcanzaba con crear escuelas. Tampoco con incorporar a los niños al sistema escolar. Era necesario promover una renovación metodológica que estuviera acorde con los avances en el campo de la metodología de la enseñanza.

Pero además, en este campo, los inspectores no se limitaron a criticar y describir, sino que consideraban que parte de su rol específico consistía en promover una renovación de los métodos de enseñanza, a través de las conferencias pedagógicas, las publicaciones educativas y aún, mediante el dictado de clases en las escuelas que visitaban, o la evaluación de los niños y el consejo directo a los maestros.

Regulaciones sobre la docencia

Como ya fue dicho, la tarea de los inspectores se fue configurando en torno del proceso de escolarización. Una parte importante de esa actividad tuvo que ver con tomar el pulso al avance cuantitativo del proceso de escolarización, pero las referencias a las condiciones en las que se llevaba a cabo ese proceso, tales como las características de las escuelas, la formación de los maestros o los métodos de enseñanza, tendían a asegurar un mínimo de calidad de la escolarización. Sobre este orden de preocupaciones se produjo un deslizamiento de la observación e intervención de los inspectores hacia un temario más propiamente pedagógico, aunque no llegó a internarse en los debates que, para la misma

¹⁹¹ DE VEDIA, Juan M. (1887) Informe del Inspector Nacional de Escuelas en la provincia de Santiago del Estero. El Monitor. N° 113. página 399.

época, comenzaban a tomar cuerpo entre los pedagogos normalistas, al influjo del positivismo pedagógico.

Además de una mejora del salario, de una formación a través de las conferencias pedagógicas y de una preocupación por los métodos de enseñanza, los inspectores consideraron que un modo de mejorar lo que sucedía en las escuelas era a través de la elaboración y aplicación de regulaciones sobre la tarea docente.

Al respecto, es recurrente la descripción de los inspectores sobre su participación junto con responsables educativos provinciales en la elaboración de reglamentos, planes, programas, etc.

“Hace algunos meses que el Gobierno nombró una Comisión presidida por el Sr. Inspector General de Escuelas, para formular un Reglamento y Plan de Estudios que pudiera regir nuestras escuelas. La Comisión llenó su cometido; pero el hecho es que no fue aprobado, y yo no he tenido la indiscreción de averiguar la causa.

Era necesario llenar en primer lugar esa deficiencia, porque no teniendo las escuelas su plan de estudios, quedaban casi al arbitrio de sus Directores, de suerte que cada uno podía enseñar en su establecimiento lo que más cómodo de fuese, o conociera mejor, sin que pudiera legítimamente reprochársele nada, puesto que oficialmente nada se le exigía.

El Sr. Inspector, sin embargo, se ha ingeniado lo mejor que ha podido, pasando a los preceptores continuas notas que contenían instrucciones reglamentarias y pedagógicas. Otro elemento eficaz en ese sentido ha sido la visita de inspección del Sr. Visitador de Escuelas que, según me ha dicho, se ha tomado el provechoso trabajo de dar lecciones en muchas escuelas que visitaba, como medio de corregir algunas prácticas viciosas, y hacer al Preceptor ilustraciones más elocuentes.

Mis primeros trabajos después de las gestiones sobre la aplicación del decreto nacional citado, fueron referentes a proveer el Reglamento a la Provincia.

Me asocié con el Sr. Inspector y el Sr. Visitador de Escuelas, y empezamos nuestra tarea.

En pocos días más presentaremos para su inmediata aprobación del Gobierno, nuestro trabajo que, a más de ser un Reglamento y Plan de Estudios, es una Guía para el Preceptor, y lo hemos hecho así, temerosos de que algunos maestros de la campaña no fueran a interpretar suficientemente todos los artículos.”¹⁹²

Como se ve, en este aspecto, los inspectores consideraban que la difusión misma de las normas implicaba un cambio, y una mejora, del modo en que los maestros desarrollaban su actividad. Los reglamentos eran considerados como guías para el desempeño de los maestros en la escuela. La mediación entre la norma y la costumbre que podía observarse en relación con el gobierno del sistema, se transforma en una fuerte confianza en la propia calidad de la norma, como herramienta configuradora de las prácticas.

Sin embargo, esa confianza no se traslada a cualquier norma, sino que en ocasiones los inspectores manifiestan su opinión sobre regulaciones emanadas del Consejo Nacional de Educación, fundadas en su conocimiento del territorio educativo, y en las condiciones concretas en las que se lleva a cabo la actividad escolar.

“El señor Presidente califica de *sencillo y fácil* hacer la antedicha remisión de planillas, y yo me permitiré observar que si esto es así en otras provincias, en ésta es una cuestión que ofrece mil inconvenientes. Su mención justificará la demora hasta el presente mes.

Se les ha pasado a los maestros de toda la provincia varias circulares recomendándoles más exactitud y puntualidad en la formación de su planillas, y el señor Visitador en su visita del año pasado les ha enseñado personalmente uno por uno cómo han de formarlas, pero aún no han comprendido ni siquiera las indicaciones que tan claramente están consignadas en la parte impresa. Consecuencias lógicas del mal personal docente que tenemos! Consecuencia natural de las malas condiciones a que

¹⁹² AGUIRRE, Julio y CASTRO, Javier (1883) Informes sobre el estado de la educación en Córdoba y Catamarca. El Monitor. N° 25. Página 185.

están sujetos nuestros preceptores por la poca retribución y menos preparación para la carrera de magisterio.”¹⁹³

Las características del magisterio eran un obstáculo para la concreción de la norma. Las exigencias sobre el funcionamiento de las escuelas, sobre los métodos de enseñanza, sobre la puntualidad y la asistencia de los docentes podían resultar excesivas para quien conociera las condiciones reales en las que se estaba llevando a cabo el proceso de escolarización. Estas condiciones críticas conformaban un condicionante grave de la mejora de la educación.

“Si por faltas de puntualidad empezamos a destituir, tendremos que repetir esta operación muy a menudo, y nos encontraremos con la dificultad de no encontrar con quien proveer las vacantes. Otra vez he expuesto al Sr. Presidente las causas por que en esta provincia no despierta entusiasmo la carrera. Halaga mucho más a la juventud la adquisición del pergamino que los acredita como escribanos, abogados, médicos, agrimensores, etc., pues en esta capital hay escuela para todo esto.

“Muchos exámenes hemos tomado desde que estoy en ésta, de aspirantes al magisterio, y solo uno ha conseguido mi aprobación – fue nombrado en una escuela de Villa María.

“Visitar escuelas en esta provincia, importa para mí la decepción de ver que impunemente, estos preceptores, violando los principios pedagógicos, faltan a la autoridad e Spencer, de Wilkerson, de Pestalozzi, de Orden, etc. No se cómo podríamos acá subsanar el mal tan sentido, no se como hemos de conseguir buenos maestros pagándoles como maximum cuarenta nacionales sin darle a la mayoría ni casa para la escuela!”¹⁹⁴

Los inspectores cuestionaban fuertemente cualquier intención de renovar de manera masiva el plantel docente. Consideraban que aún no se había logrado la masa crítica de egresados normalistas que permitiera reemplazar a los docentes sin título que se encontraban en ejercicio.

¹⁹³ AGUIRRE, Julio (1883) Informes de los Inspectores Nacionales de Escuelas en las Provincias de Mendoza, Jujuy, Córdoba y Santiago del Estero. El Monitor N° 41. página 8.

¹⁹⁴ AGUIRRE, Julio (1883) Informes de los Inspectores Nacionales de Escuelas en las Provincias de Mendoza, Jujuy, Córdoba y Santiago del Estero. El Monitor N° 41. página 8 - 9

Nuevamente, las conferencias pedagógicas eran un modo de suplir las carencias del avance lento de las escuelas normales.

“Tratar de separar una parte considerable del personal docente ya en ejercicio, sería una medida inconducente, pues que no se encontraría para reemplazarle sino personas en condiciones iguales o inferiores. Por este motivo, y a fin de utilizar en lo posible los elementos de que se disponen, el que suscribe se permitió someter a la aprobación del Consejo un proyecto de Conferencias Pedagógicas, de un carácter esencialmente doctrinal, tendentes a obligar a cada maestro a hacer un verdadero estudio de su profesión considerada como arte y como ciencia.”¹⁹⁵

Concurrentemente, los inspectores apoyaron medidas tendientes a hacer más exigente el acceso a la docencia. De esta manera, consideraban que se estaba avanzando en la conformación de un cuerpo docente de mayor calidad. Por esta vía se regulaban además los conocimientos necesarios para desempeñarse como docente, y se establecían preferencias para los egresados normalistas.

“Felizmente esta deficiencia ha sido justamente apreciada por el Consejo de Instrucción Pública, considerando este punto como capital en materia de instrucción pública. Con este motivo ha reglamentado entre otros artículos importantes de la Ley de Educación, el Art. 23 relativo a las condiciones morales e intelectuales de los aspirantes, y dictado durante el año próximo pasado medidas que hacen prever un mejoramiento seguro en el personal docente. Por esa reglamentación, anexo A, y en la que el que suscribe tomó la participación consiguiente, se determinan los conocimientos pedagógicos indispensables que todo empleado escolar debe poseer, y se da la justa preferencia a los que con títulos de profesores normales desearan ocupar un puesto en las escuelas de Provincia.”¹⁹⁶

La materialidad del proceso de escolarización

Puede decirse entonces que uno de los temas recurrentes de la intervención burocrática es la figura del maestro. En este caso, la

¹⁹⁵ SANCHEZ, Juan (1886) Informe del Inspector Nacional de Escuelas de Santa Fe. El Monitor. N° 101. página 11.

¹⁹⁶ SANCHEZ, Juan (1886) Informe del Inspector Nacional de Escuelas de Santa Fe. El Monitor. N° 101. página 10.

preocupación más saliente en el período analizado, es la de identificar el avance, dentro del propio sistema escolar, del cuerpo de maestros normalistas. En la primera etapa, este avance aparece lento, difícilmente sostenido por políticas salariales precarias, irregulares, dependientes de sistemas de financiamiento inestables¹⁹⁷.

Por otra parte, la difusión de las Escuelas Normales en el territorio acompañó, a veces tardíamente, la expansión del sistema escolar, de manera que en muchos casos, las escuelas se encontraban a cargo de docentes sin título, o con habilitaciones extendidas por los consejos provinciales de educación¹⁹⁸.

Los maestros normalistas eran además, los encargados de producir una renovación en la enseñanza dentro de las escuelas. La puesta en marcha de prácticas que excedieran la matriz tradicional, memorística y repetitiva

¹⁹⁷ “El maestro es bien rentado numéricamente, si bien su pago adolece de la renquera innata al empleo; o es tardío, o se le paga con bonos sobre tierras públicas, cuyo fuerte quebranto aprovecha solo a los especuladores.”

SOTOMAYOR, Lindor (1881) *Informe sobre instrucción primaria en la Provincia de Entre Ríos*. En: **El Monitor de la Educación Común**. Tomo 1 – pp. 40-43.

“De los maestros, sólo hay uno, con título profesional.

La idoneidad de la mayor parte, deja mucho que desear.

La remuneración no es compensadora.

La profesión vilipendiada en su consecuencia.

La paga nunca es puntual.

Aceptan por necesidad y como *modus vivendi*.

Firman recibos por doble de la suma que deberían cobrar, y aún esa mitad es mala e irregularmente pagada.”

GARCÍA Y GARCÍA, Antonio (1881) *Extracto del informe del Inspector nacional de Educación D. A. García y García fechado en Tucumán el 3 de Abril de 1880*. En: **El Monitor de la Educación Común**. Tomo 1 – pp. 36-37

¹⁹⁸ “La gran cuestión que hay que resolver acá es la de mejorar intelectualmente el personal docente.

No pasan de cuatro los maestros que tienen su diploma correspondiente, pues los demás carecen de él.

Verdad es que la carrera ofrece tan pocos alicientes aquí, que una persona de regular cultura y aspiraciones, no podría conformarse con la remuneración que se obtiene.

Pero aunque esto parezca triste, no debemos desesperar.

Tengo ya un remedio eficacísimo para la poca competencia.

Desde el 1° de Febrero próximo haré aparecer un periódico quincenal que tendrá ocho o diez hojas como las de “El Monitor”, en que expondré los principios, sistemas, métodos y mejores procedimientos del arte de enseñar y cultivar las facultades de los niños. Haré ilustraciones con crítica pedagógica, lecciones, modelos, daré algunas nociones de buen gobierno escolar, disciplina y minuciosidades internas.”

AGUIRRE, Julio. (1883) *Inspección (en Córdoba)*. En: **El Monitor de la Educación Común**. N° 24. Año 2.

debía ser el producto de la expansión de la influencia de las Escuelas Normales, aún en provincias con sistemas escolares de larga trayectoria¹⁹⁹.

El progreso educativo se veía detenido por la carencia de docentes adecuados y competentes. La carencia de maestros resultaba un escollo a las políticas de inversión en la expansión del sistema escolar, ya que éstas no garantizaban, en sí mismas, un progreso en los esfuerzos educativos²⁰⁰. Frente a un esfuerzo sostenido por generar y expandir el proceso de escolarización, la falta de maestros competentes ponía coto a las estrategias de maximización de resultados por la simple vía de la distribución y el control de los recursos.

De todos modos, como contraparte del papel que los inspectores cumplían en relación con la Ley de Subvenciones Nacionales, lo que observaban en términos del salario de los maestros coincidía con la precariedad de las instalaciones edilicias. El pago de los salarios dependía de desembolsos periódicos, muchas veces demorados, y provocaba que los mejores perfiles se alejaran de la actividad docente²⁰¹. Distintas soluciones prácticas fueron puestas en marcha para dar respuesta a estas limitaciones, entre ellas, el retorno a sistemas de enseñanza que habían caído en desuso al promediar el siglo XIX²⁰², la implementación de conferencias pedagógicas,

¹⁹⁹ “La enseñanza en Entre Ríos como en las demás provincias del interior es rutinaria, a pesar de los alumnos normales, conservándose solo por los que salieron del Paraná las nuevas prácticas.”

SOTOMAYOR, Lindor (1881) *Informe sobre instrucción primaria en la Provincia de Entre Ríos*. En: *El Monitor de la Educación Común*. Tomo 1 – pp. 40-43.

²⁰⁰ “Otra de las más graves y serias dificultades con que tiene que luchar el progreso y desarrollo de la Educación Común, es la falta de un personal docente competentemente preparado y en posesión de los conocimientos más adelantados que se aplican hoy para despertar más fácilmente la inteligencia del niño, enriquecida más prontamente con variados y útiles conocimientos, enseñándoles a discurrir por sí mismos sobre cuanto se presenta a sus sentidos.”

HERNÁNDEZ, José. (1882) *Educación común en San Luis: Informe del Vocal Inspector Sr. D. José Hernández*. En: *El Monitor de la Educación Común*. Tomo 1. Facs. 013. pp. 383 – 400.

²⁰¹ “Dicho personal está míseramente remunerado, siendo esto lo que hace difícil hallar buenos maestros, en un pueblo como este donde la actividad e inteligencia encuentran recompensas halagüeñas, dudoso es que pueden consagrarse por el sueldo mezquino de 20 o 25 pesos bolivianos, que es lo que ganan los ayudantes, nombre que se les da porque enseñan a los pequeñuelos.”

ANTEQUEDA, Manuel (1883) *Informes de los inspectores de Escuelas en las Provincias de Salta, Tucumán, la Rioja y Mendoza*. En: *El Monitor de la Educación Común*. Nº26 Año II.

²⁰² “Creo que esta remuneración es poca, trayendo como lógica consecuencia que no tengamos buenos maestros en la campaña, porque personas de mediana ilustración no se

la elaboración de publicaciones educativas o el establecimiento de nuevas normas y regulaciones sobre el trabajo de los maestros.

resuelven a ir a soportar penalidades en lugares donde son difíciles los medios de vida, y donde por consiguiente, con tan pocos recursos no se puede mantener la independencia necesaria para desempeñar bien el apostolado del magisterio.

Otra deficiencia que me han revelado los cuadros estadísticos, es que hay escuelas en la campaña con cerca de cien o más niños regentadas por un solo Preceptor. Felizmente este hecho no es tan general.

La verdad es, que es materialmente imposible que un solo maestro imparta instrucción a un número de niños tan considerable, aunque todos fueran de una misma clase con iguales condiciones intelectuales.

Pero la fuerza de la necesidad ha remediado en algo la falta. Esos maestros tienen establecido en sus escuelas el *sistema mutuo*, por el cual los alumnos más aventajados, constituidos en monitores o pasantes, son los instructores de los más pequeños o menos aventajados. El maestro queda constituido, según este sistema, en Inspector de las clases que hacen funcionar sus monitores, a quienes debe dar individualmente instrucciones para desempeñar bien su difícil tarea.

Es indudable que por la fuerza de la repetición los niños llegan a saber decir algo, o adquirir algunas nociones fáciles.”

AGUIRRE, Julio (1883) *Inspección (en Córdoba)*. En: **El Monitor de la Educación Común**. N° 24. Año 2.

Bibliografía del Capítulo 4

BOTANA, Natalio (1977) **El orden conservador**. Hyspamérica. Buenos Aires.

DUSSEL, Inés (1995) “*Pedagogía y burocracia. Notas sobre la historia de los Inspectores*”. En: **Revista Argentina de Educación**. Buenos Aires.

FERNÁNDEZ BRAVO, Álvaro (1999) **Literatura y frontera. Procesos de territorialización en las culturas argentina y chilena del siglo XIX**. Editorial Sudamericana. Universidad de San Andrés.

FOUCAULT, Michel (1996) **La Arqueología del Saber**. Siglo XXI. Buenos Aires.

FOUCAULT, Michel. “*Governmentality*”. En: BURCHELL, Graham; GORDON, Colin y MILLER, Peter (1995) **The Foucault Effect. Studies on Governmentality**. The University of Chicago Press.

FOUCAULT, Michel (1999) *La “gubernamentalidad”*. En: **Ética, estética y hermenéutica**. Paidós.

PINEAU, Pablo (1997) **La escolarización de la provincia de Buenos Aires (1875 – 1930). Una versión posible**. FLACSO. Buenos Aires.

PINKASZ, Daniel (2001) *Escuelas y desiertos: hacia una historia de la educación primaria de la Provincia de Buenos Aires*. En: PUIGGÓS, Adriana (comp.) **La Educación en las Provincias y Territorios Nacionales (1885 – 1945)**. Historia de la Educación en la Argentina IV. Editorial Galerna. Buenos Aires.

PLOTKIN, Mariano (1993) **Mañana es San Perón**. Editorial Ariel.

PUIGGÓS, Adriana (comp.) **La Educación en las Provincias y Territorios Nacionales (1885 – 1945)**. Historia de la Educación en la Argentina IV. Editorial Galerna. Buenos Aires.

SARMIENTO, D. F. (1989) **Educación Popular**. Banco de la Provincia de Córdoba – EUDEBA.

SVAMPA, Maristella (1994) **El dilema argentino: Civilización o Barbarie. De Sarmiento al revisionismo peronista.** Ediciones El cielo por asalto.

Fuentes consultadas

El Monitor de la Educación Común. Publicación oficial del Consejo Nacional de Educación. Años 1881 – 1910.

DIAZ, Raúl B. (1910) **La educación en los Territorios y Colonias Federales. Veinte años de inspector: 1890 – 1910.** Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco. Buenos Aires.

Congreso Pedagógico Nacional de Córdoba. Diciembre 14 a 23 de 1912. Conclusiones aprobadas. Crónica de los trabajos. (1917) Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco. Buenos Aires.

HERRERA Y MARTIN, Felix y DE VEDIA, Juan M. (1890) **Código de Instrucción Primaria.** Consejo Nacional de Educación.

MARTINEZ, Alberto B. (1909) **Censo General de Educación.** Tomo III.

CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES: DE LA PRÁCTICA DE LOS INSPECTORES A LA FORMACIÓN DEL ESTADO NACIONAL

“El poder, en el fondo, es menos del orden del enfrentamiento entre dos adversarios o del compromiso de uno frente a otro que del orden del ‘gobierno’ [...]. El modo de relación propio del poder no habría que buscarlo, entonces, por el lado de la violencia y de la lucha ni por el lado del contrato o del nexo voluntario (que, a lo sumo, sólo pueden ser instrumentos), sino por el lado de este modo de acción singular, ni guerrero ni jurídico, que es el gobierno”

Michel Foucault (1994.) Dits et écrits IV. (página 237)

En los capítulos anteriores he analizado la conformación de la mirada de los inspectores nacionales de escuelas en las provincias y territorios nacionales. He partido del supuesto de que en la actividad de este grupo de agentes estatales se ponía en juego un núcleo de conformación de la burocracia educativa. Asimismo, he tratado de mostrar las tensiones entre la labor de estos inspectores, su producción, el modo en que definían y valoraban determinados objetos, con las definiciones doctrinarias que enmarcaban dicha labor.

En este capítulo me propongo efectuar una esquematización de conjunto que recomponga los aspectos analizados, para luego volver sobre la hipótesis definida en el capítulo 1.

Finalmente, me interesa revisar una serie de consecuencias que se derivan del análisis de la burocracia educativa para la comprensión del (o de los) proceso de formación del Estado nacional en la Argentina.

La formación de la burocracia educativa: una visión de conjunto

Tal como fue definido en el capítulo 1, el objeto de esta tesis es la formación de la burocracia educativa nacional en el período 1871 – 1910. Considero importante retener esta consideración porque otros órdenes de la burocracia educativa (vg. las burocracias educativas provinciales y locales) han tenido algunas diferencias en cuanto a la definición de sus funciones, a los objetos a los cuales se abocaron, y a las decisiones que pudieron o debieron tomar. Los inspectores nacionales dependían del Consejo Nacional de Educación, en tanto que los inspectores provinciales reportaban a los ministerios o consejos provinciales de educación. Otra diferencia fue que los inspectores nacionales tenían como tarea principal la de inspeccionar el sistema educativo de cada provincia en su conjunto (sus mecanismos de gobierno, financiamiento, el avance del proceso de escolarización, la formación de sus docentes), en cambio, los inspectores provinciales tenían una función de inspección del nivel escolar (los métodos y contenidos de la enseñanza en cada escuela, la organización de las instituciones, su infraestructura, sus docentes, etc.) En la medida en que, en el período analizado, los sistemas educativos de las provincias se encontraban en consolidación, esta distribución de funciones entre los inspectores nacionales y provinciales experimentó superposiciones importantes. Sobre todo, porque no estaban claros en la práctica, los límites de la intervención de los inspectores nacionales. Así, la inspección de un sistema educativo provincial comenzaba por una revisión de su marco legal vigente y terminaba con una visita a todas las escuelas de la ciudad capital de la provincia. En esta última fase, además, tampoco había una clara diferenciación de un tipo de inspección característica del orden nacional y una del orden provincial, al menos desde el punto de vista formal. En la práctica de inspección, y en los informes de los inspectores, en cambio, es posible observar una creciente condensación de un tipo de mirada, de una perspectiva específica, centrada en el gobierno del proceso de escolarización.

Esta diferenciación entre un orden nacional y uno provincial es importante para el marco de esta tesis, puesto que una consideración de otros niveles de la burocracia educativa hubiera implicado revisar otras

miradas posibles (una mirada de regulación pedagógica de la práctica educativa, una mirada disciplinar del currículum, entre otras perspectivas).

Asimismo, antes y después de este período 1871 - 1910, hubieron agentes encargados de realizar tareas similares o equivalentes a las de los inspectores que estudio en esta tesis, pero que participaron de una economía de relaciones diferente tanto con los niveles políticos como con los niveles institucionales. Así, las comisiones de inspección creadas en diferentes provincias a lo largo de la década de 1840 no parecen haber participado tan claramente de las mismas lógicas que los inspectores nacionales en provincias a partir de la ley de 1871.

Por otra parte, he tomado como analizador de la burocracia educativa nacional al conjunto de inspectores de educación en las provincias y territorios nacionales. Como se ha indicado en el capítulo 2, existían otras instancias de inspección que dependían del orden nacional (específicamente del Consejo Nacional de Educación) por que resultan más asimilables a las inspecciones propiamente provinciales. Se trata de la Inspección Técnica de la ciudad de Buenos Aires. La inspección técnica de la ciudad de Buenos Aires desempeñó tareas más parecidas a las de los inspectores provinciales y visitantes de escuelas, esto es, actividades que tenían que ver con la observación y la supervisión de cuestiones de método, de contenidos, de materiales de enseñanza, es decir, una intervención pedagógica claramente definida, mientras que los inspectores nacionales en provincias y territorios desempeñaron funciones que considero propiamente burocráticas, dirigiendo su mirada hacia el gobierno, las normas, el financiamiento, el uso de los recursos.

Por otra parte, es necesario señalar que los inspectores nacionales en provincias y territorios no han sido los únicos miembros de la burocracia educativa nacional en formación. Junto con ellos, se conformó un conjunto de actores dedicados al acopio de estadísticas educativas, a la administración de los fondos nacionales que eran girados a las provincias, al archivo de la documentación, a la tramitación de expedientes, y al sostenimiento administrativo de la labor del Consejo Nacional de Educación. Todas estas variantes de la actividad burocrática han sido revisadas tangencialmente, a partir de la intervención que tuvieron en estas

tareas los propios inspectores (como se ha visto, los inspectores se ocuparon de la gestión de los fondos, de la recopilación y circulación de la información estadística, de la tramitación de expedientes, etc.)

El proceso que describo comienza en 1871 con la sanción de la Ley de Subvenciones Nacionales, extensamente referida en los capítulos anteriores. Esta ley constituyó la “ventana de oportunidad” para la conformación de un conjunto de agentes estatales con funciones burocráticas. La ley establecía la necesidad de constituir la función de inspección, pero no definía con detalle las características de esta función, sus contenidos, sus alcances, ni otros aspectos.

Entre 1871 y 1881 el funcionamiento efectivo de las subvenciones ha sido descrito como un financiamiento discrecional de la nación al proceso de escolarización en las provincias, pero con una contraparte débil o inexistente en términos de información, normatividad y mecanismos de gobierno de dicho proceso. Como resultado, hacia el final de esta etapa, distintos actores reconocían que en los diez años anteriores se había instalado un flujo de fondos nacionales a las provincias que no había dejado en el orden nacional ni siquiera la información sobre la cantidad de escuelas o niños escolarizados²⁰³.

Una serie de decretos dictados en ese período fueron definiendo con mayor detalle la función de la inspección, aunque no lograron, hasta comienzos de la década de 1880, que las provincias dieran respuesta a los requisitos de la Ley de Subvenciones.

Entre 1881 y 1910 la inspección nacional en provincias fue consolidando su funcionamiento. Entre 1881 y 1890 los inspectores en distintas provincias dieron cuenta en sus informes de la regularización de las comisiones encargadas de administrar los fondos remitidos a las provincias, la definición de presupuestos educativos provinciales y la implementación de distintos marcos normativos. En este proceso su intervención resultó decisiva. En las dos décadas siguientes, la intervención de los inspectores en una serie de conflictos locales se dirigió a garantizar este esquema de

²⁰³ Esta era la particular preocupación de Sarmiento, en el primer número de **El Monitor**, señalando que a pesar del esfuerzo con que la nación contribuía a la escolarización en las provincias, no podía decir cuántos eran los niños que asistían efectivamente a la escuela en cada provincia.

gobierno independiente del proceso de escolarización. Era indispensable que la expansión de la escolarización fuese conducida por organismos de gobierno que no se vieran inmersos en los vaivenes de la política provincial.

Sin embargo, al finalizar la etapa, los inspectores dirigen una mirada desilusionada sobre el esquema de gobierno societal de la escolarización. En comparación con el modelo propuesto por Sarmiento, cuya referencia paradigmática era la educación en los Estados Unidos, los inspectores reconocen que la sociedad argentina no ha encarnado ese agente dinámico, preocupado por maximizar los efectos de la escolarización.

Se pusieron en juego en este proceso una serie de tensiones definidas en el capítulo 2. En primer lugar, el federalismo como definición doctrinaria fue objeto de realización práctica en la interacción de los inspectores nacionales en provincias y territorios con los gobiernos y administraciones educativas provinciales. La división de atribuciones de gobierno de la educación establecida por la Constitución Nacional fue situacionalmente redefinida. Desde el comienzo, los inspectores encarnan una avanzada del orden nacional en la conformación de los sistemas educativos provinciales, proponiendo el texto de las leyes de educación, participando en los debates parlamentarios, estableciendo diálogos con los órdenes políticos provinciales, más allá del espíritu del texto constitucional. Los decretos reglamentarios de la función de inspección marcaban la plena conciencia que tenían de este deslizamiento los niveles políticos y administrativos de la gestión nacional.

Por otra parte, los propios inspectores experimentaron recurrentemente la tensión entre su función y la definición del gobierno federal de la educación elemental. Así, fue frecuente que en la conformación de los consejos de educación provinciales, los gobiernos provinciales requiriesen a los inspectores el desempeño de la función de secretarios de dichos consejos, confundiéndolos en una doble dependencia nacional y provincial. Recurrentemente, también, los inspectores debieron recordar a los gobiernos provinciales la necesidad de mantener su independencia. Pero en la práctica, resultó decisiva su intervención en la formulación de leyes educativas provinciales, reglamentos de escuelas, planes de estudio, reclutamiento de las burocracias provinciales, entre otras tareas.

Otro elemento para la comprensión de este proceso, es la disparidad de situaciones entre el orden nacional y las provincias en términos de recursos de todo tipo. Si los inspectores pudieron intervenir de modo determinante en el gobierno educativo provincial, fue sobre la base de la debilidad material del proceso de escolarización en las provincias. La fuerte dependencia de éstas en relación con la subvención nacional, que se mantuvo a lo largo del período estudiado, resultó un factor indispensable para la consolidación de una función de inspección nacional con grandes atribuciones. Si bien en el capítulo 3 he intentado separar la cuestión de la administración de los fondos de otros procesos de conformación del gobierno educativo, esto ha respondido solo a fines analíticos. En la práctica, la conformación y configuración del gobierno educativo en las provincias se apoyó sobre el mecanismo de las subvenciones nacionales en gran medida.

Otra de las tensiones puestas en juego en este proceso fue la definición de un gobierno societal de la escolarización. Sarmiento había formulado como un mandato (y había logrado instalar prácticamente en la provincia de Buenos Aires a partir de 1875) un modelo de gobierno del sistema educativo con fuerte intervención de la sociedad civil. Los efectos paradójicos de este traslado de los principios doctrinarios a la práctica remiten casi linealmente al análisis de Michel Foucault acerca del liberalismo²⁰⁴.

De acuerdo con la matriz liberal de conformación de la estatidad, en la medida que el proceso de formación de una agencia estatal requiere, por principio, de la participación de la sociedad civil, y en la medida en que ésta es definida con una serie de atributos (también establecidos como principios doctrinarios: políticamente activa, compuesta por individuos racionales e instruidos, etc.), los propios agentes estatales se dan a la tarea de “construir” dicha sociedad.

Es así que las intervenciones de los inspectores permiten observar cómo la definición de circunscripciones escolares y consejos escolares fue a la vez una operacionalización del proceso de formación de la sociedad civil.

²⁰⁴ Véase: FOUCAULT, Michel (2004) **Seguridad, territorio, población**. Fondo de Cultura Económica (*passim*)

Puede decirse que la formación del Estado, al menos en la medida en que se expresó en la formación de un sistema educativo, también dio lugar a la formación de una forma de la sociedad civil, mediada por la acción de estos agentes burocráticos. Esta forma estuvo dada por una versión deficitaria del paradigma sarmientino: se la pretendía organizada en pequeñas y medianas comunidades, representada por los notables locales, políticamente activa e interesada por la escolarización de los niños y jóvenes; cuestiones éstas en las que siempre esa sociedad estaba en deuda.

Debe entenderse que se trata de una particular modalidad de la sociedad civil, y que eso no solo implica la “materialización” de dicha sociedad, sino la fijación de su concepto. Este concepto particular de la sociedad civil se expresó también en una serie de prácticas de “construcción de sociedad”. Estas prácticas implicaron una reticulación del territorio, que permitía evaluar la dispersión territorial de la población, en concurrencia con la extensión del régimen municipal, la identificación de “notables” locales, personas con particular instrucción y vocación de participación en la esfera paraestatal conformada por las agencias de gobierno societal de la educación (en nuestro caso, los consejos escolares de distrito y sus variantes provinciales), y una recurrente evaluación de las deficiencias presentadas por esta sociedad en formación para ejercer el gobierno efectivo del proceso de escolarización, que a su vez justificaba el ejercicio continuado de prácticas de escolarización forzada.

En definitiva, para que los agentes estatales limitaran su acción sobre el gobierno de la educación, debían promover activamente la conformación de una sociedad civil paraestatal en un conjunto de agencias de gobierno, y por lo tanto, ejercer el gobierno en una tensión permanente.

En este esquema contradictorio, los inspectores jugaban un papel móvil: ora cuestionaban la debilidad de las comunidades locales y por lo tanto, de los consejos escolares, ora cuestionaban la ingerencia excesiva de las administraciones educativas provinciales en las competencias de los consejos.

La tercera tensión puesta en juego ha sido la de la propia estructuración interna de la burocracia educativa nacional. Al comienzo del período estudiado, es posible encontrar una escasa diferenciación entre los

niveles políticos y los niveles técnico – administrativos de la gestión educativa. La diferenciación en relación con los maestros, en cambio, resultó clara desde el principio.

Hasta 1882, la función de inspección también era ejercida por vocales del Consejo Nacional de Educación. Éstos, a partir de ese año, dejaron de realizar inspecciones, y concentraron su tarea en la conducción política del sistema. Por otra parte, las instrucciones a la inspección emanadas desde el CNE establecen recurrentemente límites y recordatorios sobre la separación entre la participación política y el ejercicio de la función. Es una preocupación que se dirige no solo a los inspectores sino a todos los actores del sistema (maestros, profesores y directores de escuelas normales, entre otros).

Esta preocupación también es concurrente con la necesidad de establecer las fronteras entre el Estado y la sociedad civil, ambos en formación. La consolidación de este par, definido por ser mutuamente excluyentes, exigía identificar la pertenencia de los actores a una u otra esfera.

Asimismo, se produjo una división interna de la actividad de inspección, orientada inicialmente por la complejización del sistema educativo. A medida que se iba intensificando el proceso de escolarización en las provincias y territorios, éstos demandaron la conformación de unidades de inspección más complejas (inspectores especializados para algunas disciplinas del currículum, inspecciones diferenciadas para el nivel de educación secundaria), y determinaron la definición de instancias de coordinación (la jefatura del cuerpo de inspectores, y la inspección técnica para colonias y territorios). A su vez, éstos se diferenciaron de la inspección técnica de la capital, que incluía tareas relativas a la visita e inspección de las escuelas de los distritos escolares.

El gráfico presentado al final del capítulo 2 expresa no solo una distribución formal de la inspección como función que atravesaba el sistema educativo en sus distintas jurisdicciones, sino también una matriz sobre la cual se produjo una diferenciación de tareas, funciones y atribuciones. Por ejemplo, mientras los inspectores nacionales en provincias debían gestionar una mediación en su contacto con las escuelas, en interacción con las

gestiones provinciales (fue un punto de conflicto recurrente la necesidad de que los inspectores nacionales solicitaran autorización a las autoridades provinciales para visitar las escuelas de la provincia), el inspector de territorios reportaba directamente al Consejo Nacional de Educación, pero desde una distancia práctica que muchas veces implicaba conflictos y tensiones²⁰⁵. En el otro extremo, la inspección técnica de la capital tenía plena injerencia sobre el funcionamiento de las escuelas, y exhibía algo así como el modelo de la escolarización plena, enarbolado por el CNE, frente a la precariedad de la escolarización en las provincias²⁰⁶.

Una vez definido el punto inicial de la función de inspección por la Ley de Subvenciones de 1871, la propia inspección produjo la base material de su propia sustentabilidad. El proceso de escolarización, como objeto de referencia, funcionó como el soporte permanente de sus intervenciones e intereses. Los inspectores organizaron su mirada sobre el gobierno educativo con la perspectiva de garantizar la expansión de la escolarización en las provincias y territorios. La unidad de medida y de organización de este proceso era, obviamente, la escuela. Esto significó que los inspectores concibieron el gobierno educativo con dos sentidos: como gobierno de los sistemas educativos en formación, y como gobierno de los dispositivos escolares.

En el primer sentido, el modelo estaba establecido inicialmente por la propia ley de 1871: las provincias recibían una subvención a cambio de crear un marco legal, un presupuesto y una instancia de gobierno propia del sistema educativo; pero en sus determinaciones específicas, los inspectores tuvieron margen para hacer valer una serie de preocupaciones propias sobre la conformación de los consejos provinciales, los marcos normativos y los mecanismos de financiamiento.

En el segundo sentido, el gobierno de las escuelas implicaba una operacionalización de la conformación de los consejos escolares, con el ya

²⁰⁵ Es de hacer notar que la inspección de territorios experimentó una fuerte continuidad en el período; Raúl B. Díaz fue inspector de escuelas en territorios nacionales prácticamente desde 1890 y hasta el final de la etapa que estudio. Si sumamos esta situación a la creciente identificación que Díaz expresa en sus informes con los intereses de las poblaciones de los territorios, podemos encontrar una clave de explicación de las recurrentes situaciones de conflicto.

²⁰⁶ Recuérdese, una vez más, que esta precariedad era señalada aún en casos de provincias con una extensa tradición escolarizadora, como el caso de Entre Ríos.

mencionado problema de conformación de la sociedad civil, pero también implicaba la apertura de un arco de nuevos objetos derivados de la conformación del dispositivo escolar. Escuelas, maestros y enseñanza fueron tematizados como dimensiones de la materialización del proceso de escolarización.

Aquí es posible identificar un espacio de intersección entre la formulación de un saber específicamente burocrático y otros campos del saber en conformación. Diversos autores han señalado que en este período se produjo la consolidación de un saber pedagógico sobre la base de distinto tipo de prácticas e instituciones. En particular, la labor de las escuelas normales, como centros de formación pero también de producción de ensayos pedagógicos, y sobre esta base, la creación y circulación de publicaciones educativas, pueden ser identificados como uno de los núcleos más importantes de desarrollo de un saber pedagógico. Más tarde, la producción en sede universitaria, con un corte experimentalista, también impulsó la consolidación de ese campo del saber.

En este sentido, la contribución de los inspectores debe ser analizada con sus particularidades. Si bien su preocupación por la construcción del dispositivo escolar, la regulación de la función docente y las definiciones sobre la metodología de enseñanza pueden ser asociados a la consolidación de un saber pedagógico, su referencia última al proceso de escolarización dota de especificidad a su producción. No son equivalentes los ensayos de los pedagogos positivistas con los informes de los inspectores, aunque ambos puedan ser subsumidos en la amplia categoría del “saber pedagógico”. Lo que diferencia la distancia que mantienen respecto de la materialidad del proceso de escolarización. Mientras los pedagogos positivistas se preocupaban por la configuración de los distintos elementos del dispositivo escolar, los inspectores (y en general, lo que podríamos denominar el “saber burocrático”) se preocupaban por la extensión de este dispositivo, es decir, que centraban en que el territorio y la población fueran abarcados plenamente por el dispositivo escolar²⁰⁷.

²⁰⁷ Debe quedar claro que en la práctica, es posible observar múltiples intersecciones y yuxtaposiciones entre estos campos del saber. La revista *El Monitor* es testigo recurrente de este tipo de intercambios.

En este sentido, puede decirse también que ambos campos del saber (el saber pedagógico y el saber burocrático) resultaron complementarios en términos de la consolidación del dispositivo escolar, puesto que si uno estableció su carácter disciplinador puertas adentro, el otro estableció su extensión territorial / poblacional como herramienta y objeto de gobierno.

Consideraciones sobre la hipótesis

Señalé en el capítulo 1 una serie de afirmaciones que orientaron el trabajo de tesis. En primer lugar, sostuve que entre 1871 y 1910 era posible identificar un conjunto de actores que definía con la categoría “burocracia educativa”. En segundo lugar, señalé que la conformación de este cuerpo de actores podía describirse como un proceso histórico específico, no reductible al gobierno del sistema educativo, ni a la conformación de un campo de saber pedagógico. Finalmente, indiqué que en torno del conjunto de intervenciones desarrolladas por estos agentes era posible describir el desarrollo de una “gubernamentalidad” específica.

Los dos primeros puntos de la hipótesis han sido probados con la descripción de la conformación y desarrollo del cuerpo de inspectores, y el análisis de sus intervenciones. La salvedad que hay que mantener, señalada al comienzo de este capítulo, es que no se trata de reconstruir una imagen de la burocracia educativa nacional como una totalidad siempre-ya constituida, sino como un conjunto en conformación, del cual se ha tomado un núcleo acotado: los inspectores nacionales de escuelas en provincias y territorios.

En cuanto al último punto de la hipótesis, es necesario volver sobre el concepto foucaultiano de gubernamentalidad, presentado en el capítulo 1. Allí señalé que la noción de gubernamentalidad, en referencia a la emergencia de la problemática del gobierno, encierra distintos niveles de desarrollo. Refiere por una parte, al proceso histórico que, entre los siglos XV y XVIII, condujo en Europa, a la multiplicación de las temáticas del gobierno, sobre todo entendido como gobierno de los otros. Por otra parte, gubernamentalidad refiere a la intersección entre las formas del gobierno de los otros y las formas de gobierno de sí.

En el caso de esta tesis, se observa una productividad de los inspectores en torno del tema del gobierno, como núcleo problemático en sí mismo, y con referencia a un conjunto de objetos específicos, en particular, la sociedad civil, el proceso de escolarización y sus unidades, las escuelas.

Por otra parte, la gubernamentalidad no solo se caracteriza por la proliferación de estudios referidos al tema del gobierno, sino también por el desarrollo y multiplicación de unas prácticas, que Foucault denomina artes de gobierno. Resulta esencial comprender en este aspecto que la concepción foucaultiana del gobierno excede la preocupación por el saber, propia de sus producciones iniciales. No se trata solo de una reflexión sobre distintas formas de discursividad, sino de las modalidades específicas que corresponden al ejercicio del poder en una suerte de economía que va desde las relaciones entre los sujetos (el gobierno como una manera de actuar sobre uno o varios sujetos) a la relación del sujeto consigo mismo (el gobierno de sí).

El análisis que presento en esta tesis remite a una configuración de este tipo. Las intervenciones de los inspectores no se limitan a la producción enunciativa de determinados objetos. Dicha producción tiende al ejercicio del gobierno sobre los objetos que se producen en la superficie enunciativa. Se trata, en todo caso, de enunciados que se disponen en un arco que va desde una función descriptiva a una función performativa.

En el mismo sentido, la particular posición de los inspectores respecto de la conformación de un campo del saber burocrático responde a esta inscripción de su producción en una gubernamentalidad de la escolarización. Los inspectores lograron ejercer un poder configurador directo de los objetos de su enunciación, determinando características específicas del proceso de escolarización.

Derivaciones para la comprensión de la formación del Estado en la Argentina

Oscar Oszlak señala la dificultad para el análisis de los procesos por los cuales se han constituido las categorías que organizan a las sociedades modernas:

“En parte, esta dificultad deriva del hecho de que las categorías analíticas que habitualmente empleamos para designar diferentes componentes o dimensiones de una sociedad compleja (v.g. nación, estado, mercado, relaciones de producción, clases) suponen que éstos se hallan plenamente desarrollados. ¿Cómo proceder entonces cuando nuestro tema de estudio fue adquiriendo los atributos con que los definimos *ex – post*? No se trata tan solo de preguntarse cuándo una nación (o un mercado, o un estado) se convierte en tal, sino además qué otra cosa va siendo a lo largo de su proceso constitutivo. Tampoco se trata únicamente de un problema semántico o categorial; por sobre todo, se trata de un problema analítico.”²⁰⁸

En esta tesis, este ha sido un problema central. Si bien no se ha abordado la temática de la formación del Estado nacional como una totalidad, considero que una mirada atenta dirigida a la conformación de una de sus agencias permite iluminar la comprensión de este problema.

En cuanto a las características que debe poseer una entidad en formación para ser considerada un Estado nacional, Oszlak indica (1) la 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, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y cierta medida de control centralizado sobre sus variadas actividades; y (4) capacidad de internalizar una identidad colectiva, mediante la emisión de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia y solidaridad social y

²⁰⁸ OSZLAK, Oscar (1985) **La formación del Estado argentino**. Editorial de Belgrano. (página 14)

permiten, en consecuencia, el control ideológico como mecanismo de dominación.²⁰⁹

Estos aspectos, presentados como dimensión analítica, se encuentran profundamente imbricados en la experiencia de los agentes que construyen la estatalidad. Como ha sido demostrado (particularmente en los capítulos 3 y 4) los flujos de recursos fiscales y la instrumentación legitimada de cargas impositivas destinadas a la educación formó parte de un **proceso único** (y no simplemente concurrente o paralelo) con la internalización de una identidad colectiva, expresada en la difusión de la figura del ciudadano, y con la construcción de un sistema de instituciones destinadas (entre otras cosas) a la emisión de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia y solidaridad social. Aún la capacidad de institucionalizar la autoridad fue un componente fuerte de esta experiencia. La intervención de los inspectores en los debates sobre la obligatoriedad escolar, y más tarde, sobre los modos de hacer efectiva esta obligatoriedad, son expresión de los modos prácticos en que se ejerció la autoridad estatal en formación en distintos registros.

Existe entre los historiadores un consenso acusado en torno de la idea de que el Estado nacional completó su etapa de formación hacia 1880²¹⁰. El inicio de lo que se ha llamado la “Pax Roquista” marcó la estabilización definitiva de las instituciones que se habían ido formando en un contexto convulsionado a lo largo de las dos décadas precedentes. Si esto es así en una perspectiva macro, centrada fundamentalmente en las instituciones políticas y las relaciones militares, parece más difícil de sostener si se observa la producción de subjetividades derivadas de la

²⁰⁹ OSZLAK, Oscar (1985) **La formación del Estado argentino**. Editorial de Belgrano (página 15)

²¹⁰ Por ejemplo, así como Oscar Oszlak, aunque desde una perspectiva historiográfica diferente, Tulio Halperín Donghi sostiene la finalización de la etapa formativa del estado nacional hacia 1880.

“Quienes creían poder recibir en herencia un Estado central al que era preciso dotar de una definición institucional precisa, pero que aún antes de recibirlo, podía ya ser utilizado para construir una nueva nación, van a tener que aprender que antes que ésta – o junto con ella – es preciso construir el Estado. Y en 1880 esa etapa de creación de una realidad nueva puede ser considerada cerrada no porque sea evidente a todos que la nueva nación ha sido edificada, o que la tentativa de construirla ha fracasado irremisiblemente, sino porque ha culminado la instauración de ese Estado nacional que se suponía preexistente.”

HALPERIN DONGHI, Tulio (1982) **Una nación para el desierto argentino**. Centro Editor de América Latina. (página 10)

existencia de un estado nacional consolidado. Por otra parte, en la perspectiva analítica desplegada en esta tesis, sostengo que estas “subjetividades estatales”²¹¹ son a su turno productoras de estatidad, y no un simple epifenómeno. Orientan la acción de los actores estatales, y por esa vía, su posicionamiento en las tensiones constitutivas del estado, tales como la relación entre los órdenes nacional y provincial, y la mediación / producción de sociedad civil en torno de agencias estatales y paraestatales.

Esta otra dimensión de la estatidad, permea quizás con más potencia la capilaridad de las relaciones sociales constitutivas del estado. Si bien escapa a los límites de esta tesis, podría sostenerse que la conformación de subjetividades estadocentradas ha permitido un reclutamiento cada vez más estable y profundamente inequitativo de perfiles con altas competencias (al menos en el sector educativo, aunque podría especularse que en otros sectores se haya dado un fenómeno similar). En la alternativa de acceder a cargos de importancia en los niveles provinciales o nacionales, el estado nacional fue adquiriendo precedencia, en gran medida por una figura de “trayectorias prestigiosas” que fue posible sostener sobre la base de subjetividades consagradas al servicio del estado nacional.

En el mismo sentido, pueden abrirse interrogantes a las interpretaciones sobre los fines últimos, o los móviles que impulsaron la formación del Estado nacional:

“A pesar de la intensa actividad despertada por las transformaciones en la economía mundial, las posibilidades de articulación de los factores productivos se vieron prontamente limitados por diversos obstáculos: la dispersión y el aislamiento de los mercados regionales, la escasez de la población, la precariedad de los medios de comunicación y transporte, la anarquía en los medios de pago y en la regulación de las transacciones, la

²¹¹ En **Repensar la escuela**, Ian Hunter sostiene siguiendo a Weber, la formación de distintos departamentos de existencia a partir del proceso de formación del Estado, entre los que indica el sujeto autorreflexivo, el ciudadano y el burócrata. Weber, por su parte, dedicó una gran parte de su estudio de la burocracia al análisis de una subjetividad específicamente burocrática. Según la perspectiva weberiana, una de las características de la burocracia es supeditar su juicio a un orden racional – legal. No se trataría entonces de sujetos que fundarían la autoridad de sus decisiones en su juicio autónomo, sino en la primacía de las leyes. En el mismo sentido, las prácticas burocráticas estarían destinadas a producir esta distancia del burócrata respecto de las situaciones, accidentes y atributos específicos de los individuos sobre los cuales ejercen sus artes de gobierno. Es aquí donde, siguiendo a Hunter, puede trazarse una convergencia de la perspectiva weberiana y el análisis de Foucault en términos de la “gubernamentalidad”.

inexistencia de un mercado financiero, las dificultades para expandir la frontera territorial incorporando nuevas tierras a la actividad productiva. Pero sobre todo, por la ausencia de garantías sobre la propiedad, la estabilidad de la actividad productiva y hasta la propia vida – derivadas de la continuidad de la guerra civil y las incursiones indígenas – que oponían escollos prácticamente insalvables a la iniciativa privada. La distancia entre proyecto y concreción, entre la utopía del “progreso” y la realidad del atraso y el caos, era la distancia entre la constitución formal de la nación y la efectiva existencia de un estado nacional.”²¹²

El trabajo sobre la labor de los inspectores permite ver: (1) que no es posible dar por lograda la figura de un estado nacional constituido, consolidado, con capacidad para ejercer plenamente su autoridad y regular la capilaridad de sus agencias antes de 1880, y que estos atributos se van construyendo a lo largo de las tres décadas siguientes; (2) que la conformación de un mercado unificado, y la articulación de intereses de las clases o sectores dominantes, si bien puede ser entendida como una condición de posibilidad para la formación de un estado nacional, no permite explicar por sí sola el proceso de su formación, sino que requiere prestar atención a la conformación de otro orden de actores, en nuestro caso, los actores burocráticos; y (3) que la formación del estado nacional no puede reducirse a la expresión de unos fines últimos o necesidades históricas derivadas del desarrollo capitalista, puesto que las formas concretas de materializar sus agencias y prácticas de gobierno construyen estatidad medida que se van ejerciendo.²¹³

Otro aspecto que surge a partir de la perspectiva que se preocupa por rescatar las prácticas concretas de construcción y ejercicio de la estatidad, es la producción de sociedad, derivada de estas prácticas, en una mutua conformación por oposición de las instituciones estatales.

²¹² OSZLAK, Oscar (1985) **La formación del Estado argentino**. Editorial de Belgrano (página 54)

²¹³ En este sentido coincide con el esquema de análisis de Ian Hunter. Si bien el análisis de las fuentes no indica tan claramente que las preocupaciones del gobierno del proceso de escolarización, sostenidas en el caso argentino por los inspectores, hayan sido tributarias de técnicas pastorales de gobierno de sí, está clara la presencia de una mirada burocrática constructora de la “población” sobre la que ejerce unas específicas técnicas de gobierno.

“Hemos visto en el capítulo introductorio que la existencia y desarrollo de las instituciones estatales puede observarse como un verdadero proceso de “expropiación” social, en el sentido de que su creación y expansión implica la conversión de intereses “comunes” de la sociedad civil en objeto de interés general y, por lo tanto, en objeto de acción de ese estado en formación. A medida que ello ocurre, la sociedad va perdiendo competencias, ámbitos de actuación, en los que hasta entonces había resuelto – a través de diferentes instancias y mecanismos – las cuestiones que requieren decisiones colectiva de la comunidad.”²¹⁴

En esta lectura de Oszlak vuelve a aparecer la figura de una sociedad preexistente al proceso de estatización²¹⁵. Si bien es correcto que el estado en formación expropia prácticas e instituciones, y aún se apropia de áreas de intervención sobre las que desarrolla un discurso de su legitimidad, debe tenerse en cuenta que no lo hace “frente” a una sociedad que le sería preexistente. En rigor, opera una expropiación de la actividad de algunos actores, y en esa misma operación construye (conceptual y materialmente) nuevas modalidades de existencia de la sociedad, a las que constituye como sus contrapartes necesarias, como las sedes de su intervención legítima, y aún como su antagonista y su límite; activando o reactivando relaciones sociales cuyo horizonte es ya (y pensado como siempre-ya²¹⁶) el de la relación entre estado y sociedad. En este sentido, esta expropiación de prácticas e instituciones, es a la vez producción de unas particulares modalidades de existencia de la sociedad.

²¹⁴ OSZLAK, Oscar (1985) **La formación del Estado argentino**. Editorial de Belgrano (página 90)

²¹⁵ Debe señalarse, sin embargo, que a lo largo de su trabajo Oszlak previene reiteradamente sobre la concepción que da por sentada la existencia previa de una sociedad civil con características determinadas, que se “reflejarían” en el proceso de formación del estado. Al contrario, sostiene, se da un proceso de mutua determinación, mediante el cual la sociedad y las instituciones estatales van adquiriendo atributos específicos. Lamentablemente, los análisis que presenta no parecen reflejar plenamente este punto de vista.

²¹⁶ Utilizo esta expresión para dar cuenta de un horizonte de sentido según el cual los actores asumen el carácter a-histórico de las relaciones sociales que encarnan. De este modo, no se les presenta clara la noción de estar participando en un proceso histórico de conformación de nuevas relaciones. Posiblemente allí resida además, una de las notas características de la subjetividad estatal, la concepción de que las instituciones estatales son una forma “natural” de organizar el gobierno de las sociedades.

ANEXO 1. Ley Nacional de subvenciones para el desenvolvimiento de la Educación Común en la República Argentina (1871)

*El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, en Congreso,
sancionan con fuerza de*

LEY:

Art. 1º- Desde que termine el ejercicio del Presupuesto del año 1872, las subvenciones nacionales para el fomento de la instrucción primaria en las Provincias, se conferirán con sujeción a las condiciones y formalidades que establece la presente ley.

Art. 2º- Las provincias que en virtud de leyes sancionadas por sus Legislaturas, destinen recursos especiales para el sostén de la educación popular y que quieran acogerse por un acto explícito a la protección de esta ley, recibirán subvenciones del Tesoro Nacional, para los objetos siguientes:

1º- Construcción de edificios para escuelas públicas.

2º- Adquisición de mobiliario, libros y útiles para escuelas.

3º- Sueldos de maestros.

Art. 3º- Las subvenciones se acordarán por el Poder Ejecutivo Nacional en la forma y proporciones siguientes:

A las provincias de La Rioja, San Luis y Jujuy, las tres cuartas partes; a las de Santiago, Tucumán, Salta, Catamarca, Mendoza, San Juan y Corrientes la mitad; y a las de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe, la tercera parte del importe total que ha de invertirse en los objetos expresados en el artículo anterior.

Art. 4º- Los subsidios para instrucción primaria de La Rioja, serán determinados anual y especialmente en el presupuesto de gastos de la Nación, hasta que se halle en condiciones de regirse por la presente Ley.

Art. 5º- No se acordará cantidad alguna para la construcción de un edificio para escuela, sin que se hayan presentado previamente al Ministerio de Instrucción Pública, el plano y presupuesto del edificio y un informe dado por el Gobierno de la Provincia respectiva, acreditando estar ya reunida la cantidad, que con la subvención nacional, ha de cubrir el importe de la obra.

El Ministerio de Instrucción Pública hará circular en todas las provincias planos de edificios para escuelas, según los mejores sistemas, recomendando su adopción.

Art. 6º- Las subvenciones nacionales para la compra de mobiliario, libros y útiles destinados al servicio de las escuelas públicas, serán distribuidos por medio de una Comisión que el Poder Ejecutivo nombrará: componiéndola a lo menos de tres miembros, un Secretario, que será retribuido con un sueldo de mil quinientos pesos anuales, siempre que las Provincias prefiriesen obtener por su conducto la remisión de esos productos.

Esta Comisión dispondrá la compra y el envío de los pedidos que se le hagan para el servicio de las escuelas públicas, siempre que se le remita al mismo tiempo la cantidad de dinero que corresponda al importe total de cada remesa, según la proporción determinada en el artículo 3º.

Art. 7º- El sueldo de uno de los Inspectores que para la vigilancia de sus escuelas establezca cada Provincia, será pagado por mitad por el Tesoro Nacional, hasta la suma de ochenta pesos fuertes mensuales, 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.

Art. 8º- Queda destinada la octava parte del producto de las tierras nacionales que se enajenen, para hacer efectivas las disposiciones de la presente ley.

Art. 9º- Mientras no se hayan reunido, por la venta de tierras, recursos bastantes, para sufragar los gastos que demande la ejecución de esta ley, el Poder Ejecutivo queda autorizado para aplicar a este objeto la parte de las Rentas Nacionales que sea necesaria.

Art. 10º- El Poder Ejecutivo adoptará las medidas tendientes a garantir la fiel aplicación de los fondos que se distribuyan a las Provincias en virtud de esta Ley, como el exacto cumplimiento de las condiciones que para su percibo se les impone, procurando además que las cantidades destinadas al sostén de las escuelas sean administradas por comisiones que tengan su origen en la elección de los vecindarios.

Art. 11º- Comuníquese al P.E.

Dada en la Sala de Sesiones del Congreso, en Buenos Aires, a los veinte y un días del mes de Setiembre de mil ochocientos setenta y uno.

MARIANO ACOSTA

ADOLFO ALSINA

Ramón B. Muñiz

Carlos M. Saravia

*Secretario de la C. de DD.
Senado.*

Secretario del

* * *

ANEXO 2. Decretos Reglamentarios de la Ley de Subvenciones

1873

Departamento de Instrucción Pública.

Buenos Aires, Enero 11 de 1873.

Por garantir la fiel aplicación de los fondos con que el Tesoro Nacional debe concurrir al sostén y fomento de la educación común en todas las Provincias, en conformidad a lo dispuesto por la Ley de 25 de Setiembre de 1871; y considerando:

Que al acordar la citada ley subvenciones a las Provincias que, en virtud de leyes sancionadas por sus Legislaturas, destinan recursos especiales para el sostén de la educación popular, esta condición tiene por objeto que las Provincias se impongan el deber de mantener perfectamente las instituciones escolares, para cuya creación o sostenimiento quieran pedir el concurso de la Nación, en uso del derecho que la misma ley les atribuye.

El Presidente de la República

Acuerda y Decreta:

Art. 1º- El Ministerio de Instrucción Pública hará efectivas las subvenciones, en la proporción establecida en la Ley de 25 de Setiembre de 1871, a favor de la educación común, mientras las Provincias que se acojan a la protección de dicha ley por un acto explícito, justifiquen por medio de sus Gobiernos, que los fondos votados se invierten en el sostén y fomento de la Instrucción Primaria.

Sección Primera

De las subvenciones para construcción de edificios

Art. 2º- El Gobierno de toda Provincia en que se haya de construir un edificio para escuela por su cuenta, o por la de cualquier Municipio o Distrito, podrá pedir al Ministerio de Instrucción Pública la correspondiente subvención, acompañando:

1º- Copia auténtica de la escritura de propiedad de un terreno con las dimensiones necesarias para que la escuela tenga, además del edificio, un gimnasio y un jardín, y que esté situado en un paraje conveniente y en buenas condiciones de salubridad.

2º- Plano del terreno y de las construcciones proyectadas, con la aprobación de la autoridad o corporación superior encargada del ramo de educación en la

Provincia.

3º- El presupuesto detallado de la obra con aprobación de la misma autoridad.

4º- Declaración del Gobierno de la Provincia, acreditando que existe ya reunida la cantidad que, agregada a la subvención nacional, alcance a cubrir el importe de la obra.

Art. 3º- La subvención que determina la ley a las Provincias con relación al costo total de la construcción de cada edificio para escuela, será decretada después de oído el informe que, en vista del plano y el presupuesto, emitirá la Oficina de Ingenieros Nacionales.

Art. 4º- Ninguna subvención decretada para la construcción de un edificio podrá ser ampliada, quedando a cargo de quien haya promovido la obra, el costo de las modificaciones que en el curso de ella estime conveniente introducir para mejorarla o concluirla.

Art. 5º- El pago de la subvención, para la construcción de cada edificio, se hará entregando un tercio de su importe luego que se haya dado principio a la obra; otro tercio cuando esté para techarse el edificio, y concluido que este sea, se entregará el otro tercio; pudiendo el Ministerio de Instrucción Pública adoptar los procedimientos que juzgue oportunos, para cerciorarse de que los trabajos han sido bien ejecutados.

Art. 6º- El Ministerio de Instrucción Pública dispondrá que la Oficina de Ingenieros Nacionales, de acuerdo con la Comisión Nacional de Escuelas forme diversos proyectos de edificios, según los más acreditados sistemas escolares, de ciudad y campaña; y después que los haya examinado y aprobado lo hará litografiar y remitirá suficiente número de ejemplares a los Gobiernos de las Provincias, para que los distribuyan entre las Corporaciones y funcionarios que tengan atribuciones en la administración de las escuelas.

Sección segunda

De las subvenciones para adquisición de mobiliario, libros y útiles

Art. 7º- La Comisión Nacional de Escuelas que, según dispone la ley de subvenciones, ha de distribuir las correspondientes a la compra de mobiliario, libros y útiles destinados al servicio de las escuelas, será nombrada anualmente por decreto especial que se expedirá en la segunda quincena de Enero.

Art. 8º- Los Gobiernos que estén habilitados para proveer útiles, mobiliario y libros a sus escuelas o a las de los Municipios o Distritos podrán ocurrir a la

Comisión Nacional de Escuelas acompañando:

1º- Relación de los objetos que se propongan adquirir para sus escuelas, con expresión del número de éstas, maestros que las regentean y alumnos que las frecuentan.

2º- Giro de la cantidad de dinero que les corresponde abonar con relación al pedido.

Art. 9º- Los deberes y atribuciones de la Comisión Nacional de Escuelas serán:

1º- Indagar los medios de adquirir, con la mayor equidad, los muebles, aparatos, libros y útiles más perfeccionados para las escuelas.

2º- Formular e imprimir catálogos, que expresen las condiciones y previos de esos objetivos y remitir suficiente número de ejemplares a las Provincias, para que sean distribuidos a las Municipalidades y Comisiones Escolares.

3º- Cobrar tanto las cantidades de dinero que se le remitan de las Provincias para mobiliario, libros y útiles, como las que según la ley debe abonar el Tesoro Nacional para estos objetos; teniéndolas depositadas en un Banco mientras procede a su inversión.

4º- Hacer las compras y remesas de los objetos que le pida cada Gobierno para las escuelas, en cuanto alcancen los recursos de que pueden disponer.

5º- Establecer en su Secretaría un sistema minucioso de contabilidad y rendir cada semestre cuenta documentada de las cantidades recibidas.

6º- Presentar en Enero de cada año, al Ministerio de Instrucción Pública una Memoria de todos sus trabajos, con un resumen estadístico de todas las escuelas de la República.

Sección Tercera

De las subvenciones para sueldos de maestros

Art. 10- Los Gobiernos podrán pedir cada trimestre, al Ministerio de Instrucción Pública, las cuotas con que la Nación debe concurrir, según la Ley, para el pago de los sueldos de los maestros de las Escuelas Públicas de la Provincia, remitiendo al Ministerio de Instrucción Pública una cuenta de la suma invertida durante el trimestre por sueldos; debiendo acompañar como comprobantes un duplicado de los recibos y otro de la planilla que cada maestro haya presentado para el cobro de sus haberes con expresión del número de alumnos matriculados y la lista nominal de los asistentes durante el trimestre, visada por la autoridad

correspondiente.

Art. 11- El Ministerio de Instrucción Pública hará una nueva edición de la Ley de Subvenciones para la Educación popular y del presente decreto, para circularlos profusamente en las Provincias.

Art. 12- Comuníquese a quienes corresponda, publíquese e insértese en el R.O.

Domingo F. Sarmiento

N. Avellaneda.

** * **

1882

Departamento de Instrucción Pública.

Buenos Aires, Marzo 27 de 1882.

Atento lo expuesto por la Comisión Nacional de Educación; visto lo informado por la Contaduría y

Considerando:

Que los beneficios acordados por la Ley de Subvenciones a la instrucción primaria, lejos de facilitar la difusión de ésta y su mayor desenvolvimiento, han enervado el espíritu público y debilitado el interés que debieran prestarle los vecinos y autoridades locales;

Que, no obstante estas consideraciones existe en vigencia la ley de 25 de Setiembre de 1871 que acuerda subvenciones para la instrucción primaria, a las Provincias que, en virtud de leyes especiales para el sostén de la educación popular, quieran acogerse por acto explícito a ella, bajo ciertas condiciones fijadas por el decreto reglamentario de la misma y demás disposiciones vigentes;

Que no basta que alguna vez las Provincias hayan cumplido con estas prescripciones, sino que deben permanecer en los términos de la ley si han de continuar gozando de las subvenciones;

Que debiendo gozar de los beneficios en la proporción que la citada ley determine, dicha proporción desaparece realmente con las retribuciones discrecionales, y muchas veces exageradas que algunas Provincias asignan a los funcionarios escolares;

Que es un deber del Poder Ejecutivo adoptar las medidas tendientes a garantizar la fiel inversión de los fondos que se distribuyen a las Provincias; así como el exacto cumplimiento de las condiciones que para su percibo se les impone, procurando además que las cantidades destinadas al sostén de las escuelas sean administradas por comisiones que tengan su origen en la elección de los vecindarios;

Y, considerando, por otra parte, que la dotación y sostén que el Poder Ejecutivo hace de las escuelas establecidas en los territorios federales, si bien se hallan un tanto justificadas en la actualidad por las necesidades crecidas de los pueblos en formación, conviene someter todo ello a ciertas condiciones de conformidad con los principios anteriormente establecidos y con el fin de obtener que el vecindario de aquellos territorios, atestigüe su iniciativa y sacrificios tomando parte en los

gastos de aquellas escuelas que les sean imposible mantener a su exclusivo cargo;

El Presidente de la República

Decreta:

Art. 1º- Hasta tanto no se sancione la Ley de Educación Común para la República, la distribución de los fondos en la Ley de Presupuesto para el corriente año y de los que se voten en lo sucesivo para dar cumplimiento a la ley de 25 de Setiembre de 1871, estará sujeta a las disposiciones del presente decreto.

Art. 2º- Las Provincias deberán previamente y en cada año económico, manifestar por acto explícito que se acogen a los beneficios de la ley de subsidios y comprobar además que tienen destinadas rentas especiales para la difusión de la instrucción primaria y que dichos fondos son administrados por comisiones que deberán recibir la subvención nacional, previo los trámites de ley, proporcionar los datos que solicite el Ministerio de Instrucción Pública o la Comisión Nacional de Educación, inspeccionar las escuelas y verificar el pago de los funcionarios.

Art. 3º- Las comisiones que se crearen en cada Capital de Provincia, tendrán un Secretario – Inspector nombrado por el Poder Ejecutivo a propuesta de la Comisión Nacional de Educación, remunerando en la forma que establece el artículo de la ley referente al sueldo de los Inspectores.

Art. 4º- Las cuotas con que el Tesoro Nacional contribuya, en ningún caso serán mayores que las fijadas en la siguiente escala de sueldos:

Para maestros de primera clase solo contribuirá proporcionalmente hasta pesos fuertes 50 en los lugares de más de diez mil habitantes y en los demás hasta 40 pesos fuertes.

Para maestros de segunda clase hasta 40 pesos fuertes y hasta 30 respectivamente.

Para sub-preceptores hasta 30 pesos fuertes y hasta 20 pesos fuertes respectivamente.

Art. 5º- Cuando la escuela contenga más de cuarenta alumnos podrá agregarse al maestro un ayudante por cada treinta educandos o fracción que no baje de quince ni que sobrepase a los cuarenta.

Art. 6º- Cuando no concurran más de veinte y cinco alumnos a la escuela no se la podrá dotar de maestro de 1ª clase sino de sub-preceptor y si sólo concurriesen menos de quince, éste será acreedor al sueldo de ayudante.

Art. 7º- El aumento de alumnos, para los efectos de los artículos anteriores, deberá

acreditarse con las planillas firmadas por el maestro o sub-preceptor en su caso, visados por las comisiones a que se refiere el artículo 2°.

Art. 8°- En lo sucesivo para la creación de toda escuela nacional de instrucción primaria, deberá previamente comprobarse en la forma que el Poder Ejecutivo encuentre propia:

1°- Que el vecindario proporcione al Poder Ejecutivo un edificio adecuado para la planteación de la Escuela.

2°- Que se encuentren en la localidad treinta niños por lo menos, en estado de recibir la instrucción.

Art. 9°- La disposición del artículo anterior, en su cláusula 1ª solo podrá dejar de ser aplicada, - cuando el Poder ejecutivo juzgue conveniente disponer para el objeto expresado de un edificio de su propiedad.

Art. 10- La Comisión Nacional de Educación queda encargada de practicar las indagaciones necesarias para conocer cuales son las escuelas nacionales existentes que puedan subsistir bajo las condiciones apuntadas en el artículo 8° debiendo expedirse el informe consiguiente, antes de tomarse en consideración, en el Honorable Congreso, la Ley de Presupuesto para el año próximo venidero.

Art. 11- Comuníquese, etc.

ROCA.

Wilde

ANEXO 3. Decretos que organizan la Inspección Nacional

Departamento de Instrucción Pública.

Buenos Aires, Febrero 20 de 1879.

Habiéndose demostrado en la práctica que la reglamentación de la Ley General de Subvenciones a la instrucción primaria es insuficiente a los fines que la Nación se propone, cuales son la difusión de la enseñanza y la conveniente y fiel aplicación de los recursos que a ella destina; y habiéndose tomado en consideración lo expuesto por la Comisión Nacional de Educación,

El Presidente de la República

Decreta:

Art. 1º- Nómbrase en Comisión a D. Emilio Baliño, al Dr. D. Benjamín Igarzabal, a D. Lindor Sotomayor, y al Dr. D. Lindor Quiroga, para que recorriendo los establecimientos de enseñanza, en las provincias que les sean designadas, inspeccionen su estado, método de enseñanza, condiciones del local, útiles de que dispone, etc., informando sobre el resultado, y proponiendo los medios adecuados para la mejora y adelanto de la instrucción.

Art. 2º- Los Comisionados se pondrán de acuerdo con las autoridades provinciales para obtener todos los datos e informes que fueren necesarios, y que podrán requerir.

Art. 3º. La Comisión Nacional de Educación impartirá las instrucciones adecuadas al mejor desempeño de la Comisión, así como para obtener un conocimiento exacto de la inversión de las subvenciones acordadas por la Nación.- Las personas nombradas sin perjuicio de los informes que juzguen conveniente transmitir directamente al Ministerio de Instrucción Pública, se entenderán y dependerán en el desempeño de sus funciones de la expresada Comisión.

Art. 4º- A los efectos de este decreto fórmase cuatro secciones: - 1ª De las Provincias de Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes, - 2ª De las de Córdoba,

Tucumán, Salta y Jujuy, - 3ª De las Provincias de San Luis, Mendoza y San Juan, quedando cada sección a cargo de las personas nombradas en el art. 1º en el orden de su designación.

Art. 5º- Señálase como compensación la suma de ciento cincuenta pesos fuertes mensuales, debiendo la Comisión Nacional proveer a los gastos de viaje; y obtenerse por el Ministerio del Interior los pasajes de privilegio, siempre que fuere posible.

Art. 6º- Estos gastos se imputarán al inciso 9º, ítem 2º del Presupuesto de Instrucción Pública.

Art. 7º- Comuníquese, publíquese, y dése al Registro Nacional.

Avellaneda.

B. Lastra.

** * **

CIRCULAR

Comisión Nacional de Educación.

Buenos Aires, mayo 1º de 1879.

Al Sr. D. Inspector Nacional de Educación.

En cumplimiento del encargo conferido por el art. 3º del Decreto de 20 de Febrero último a la Comisión que presido, tengo la satisfacción de transmitir a V. algunas instrucciones, fijando los puntos principales sobre los que deben versar los trabajos encomendados a V. por el Ministerio de Instrucción Pública, para informar acerca del estado de la instrucción primaria y propender a su difusión y mejoramiento.

I

Los Sres. Gobernadores de Provincia han sido avisados ya de la misión que se le ha confiado a V., y oportunamente recibirá recomendaciones especiales del Sr. Ministro, a fin de que aquellos tomen las medidas conducentes a facilitar los medios de conseguir los objetos propuestos. Pero siendo este encargo sumamente delicado, pues el Gobierno Nacional

interviene por intermedio de V. hasta cierto punto en las administraciones locales, es indispensable que V. proceda con toda prudencia para no lastimar en manera alguna ni aún susceptibilidades motivadas en el régimen provincial, consultando, por el contrario, la armonía de los intereses y el mejor acierto en beneficio de las instituciones de educación que debe visitar, y por si alguien pusiese en duda la legitimidad con que e Gobierno procede al confiarle a V. el encargo de que se trata, la Comisión que presido recomienda presente a V. ante todo algunas consideraciones en apoyo de la medida adoptada a fin de que, en caso necesario las haga valer ante las autoridades Provinciales y Municipales con quienes entablará las relaciones que requiere el desempeño de su cometido.

II

Es un axioma del derecho natural, que también ha sido consignado por nuestra legislación civil, que los padres de familia tienen estricta obligación, no solo de alimentar, sino también de educar a sus hijos con la mayor perfección posible, desarrollando y cultivando las fuerzas o facultades físicas, intelectuales y morales, a fin de que a su tiempo puedan vivir en la sociedad obrando como seres dotados de razón y de libertad.

El sistema de gobierno republicano que hemos adoptado en nuestra organización política, requiere entre los elementos más indispensables para su ejercicio y conservación perpetua, una capacidad especial en todos y cada uno de los ciudadanos, pues todos están llamados a intervenir, por lo menos con su voto, en la dirección de los destinos del país; y por tanto más indispensable es trabajar sin descanso en el sentido de mejorar las condiciones intelectuales y morales del pueblo por medio de la educación, cuanto que el hermoso y fecundo territorio que poseemos, está relativamente despoblado y destinado, sin embargo, a crecer rápidamente en población advenediza, habiendo recibido de nuestros progenitores la herencia fatal de un número inmenso de ignorantes, - niños y adultos – y escasez absoluta de tradiciones en que pudiera basarse una reacción tan poderosa como sería necesaria para ponernos en poco tiempo a la altura de nuestras aventajadas instituciones.

Por eso nuestra Ley orgánica, al distribuir los poderes fundamentales de la Nación, entre ésta y las Provincias que creaba, prescribió en su art. 5º, entre otras condiciones, - que las constituciones locales debían proveer los medios de asegurar para todos la instrucción primaria, y que su omisión confiara a los Poderes Nacionales el derecho de negar a la Provincia que en tal caso se halle, la garantía del goce y ejercicio de sus instituciones.

Según esto, los mismos Poderes Nacionales están obligados a intervenir en el régimen provincial, para cerciorarse de la manera como se cumple esta imposición tan importante; de manera que cumplirían simplemente esta obligación limitándose a exigir la adopción de medidas tendientes a propagar la educación con recursos locales, y hasta podrían prescribir el programa de la instrucción primaria, puesto que, según el art. 67, inciso 16, el Congreso tiene la atribución de dictar planes de instrucción general, esto es, para todos los niños que se hallen en estado de educarse.

III

Pero el Congreso Nacional, comprendiendo que el estado rentístico de las Provincias era difícil, - y que a todas las autoridades, nacionales y provinciales, les interesaba el estado de la educación popular, después de conocer los datos desconsoladores que suministró al respecto el Censo General de la Población en 1869,- lejos de entrar por el camino de las exigencias a las provincias, a que lo autorizaba la Ley fundamental, optó por influir en la difusión y mejoramiento de esta institución salvadora, contribuyendo generosamente con los recursos nacionales, para auxiliar a las autoridades (paterna, municipal, provincial) tan inmediatamente interesadas en una de las cuestiones más graves, de que depende la eficacia de nuestras instituciones en un porvenir más o menos lejano.

Asimismo, el H. Congreso, al dictar la Ley de 25 de Septiembre de 1871, acordando cuantiosos subsidios para favorecer el desarrollo y perfeccionamiento de la instrucción primaria, a las Provincias que, - previo el concurso de sus respectivas Legislaturas, acogándose voluntariamente a esta patriótica iniciativa, dictasen leyes especiales al respecto,- impuso al Poder Ejecutivo el deber de adoptar las medidas conducentes a garantizar la

fiel aplicación de los fondos que se distribuyan a las Provincias en virtud de esa ley, así como el exacto cumplimiento de las condiciones que para su percibo se les impone, procurando además, que las cantidades destinadas al sostén de las escuelas, sean administradas por Comisiones que tengan su origen en la elección de los vecindarios (Art. 10).

IV

Todas las Provincias sin excepción se han acogido y han disfrutado de los beneficios de esta ley, y por lo mismo se hallan obligadas a poner de manifiesto a las autoridades Nacionales la manera como han cumplido y como deben seguir cumpliendo las obligaciones contraídas; y consultando el mejor servicio, en cuanto cabe, - sin perjuicio de examinar lo existente como punto de partida de sus observaciones, - V. debe tomar la intervención que se le confía en tan delicado asunto; poniéndose ante todo de acuerdo con los señores Gobernadores de Provincia, que son los agentes naturales del Gobierno Federal, para hacer cumplir la Constitución, las leyes de la Nación y sus reglamentos respectivos, (Art. 110).

Para esto, creo superfluo inculcar a V. sobre la necesidad de proceder con la circunspección y altura que corresponde a las autoridades con quienes ha de ponerse V. en relación, en cumplimiento de su cometido, haciendo abstracción completa de todo motivo que la política militante pudiera oponer al cumplimiento de los deberes que V. ha contraído al aceptar su nombramiento como delegado del Gobierno Nacional, para reunir y transmitir datos y para impulsar de una manera decisiva el desarrollo y perfeccionamiento de la instrucción primaria en las Provincias que se le han designado.

V

Tratándose de armonizar los esfuerzos de las Provincias con los de la Nación, consultando ante todo el mayor provecho de la población escolar, es conveniente que V. reúna las leyes y reglamentos vigentes en cada provincia, y que, examinándolos del punto de vista indicado al final del art. 10 de la Ley de 25 de Septiembre de 1871, esto es, de la descentralización administrativa de los intereses de la educación popular, promueva su

reforma en tal sentido, siempre que no estuviesen en armonía con esa idea; ya por importar ella una de las condiciones exigidas por la ley citada, para optar a los beneficios que ofrece, ya por ser esa una forma de la mayor eficacia, y más aproximativa a la autoridad doméstica, y que mejor puede ser favorecida por la enérgica influencia del interés que la naturaleza inspira a los padres de familia a velar por la más amplia y sustancial educación de sus hijos.

La índole de nuestro sistema político requiere que la educación primaria sea obligatoria para todos los que se hallen en estado de recibirla; debiendo además, ser gratuita para aquellos cuyos padres carezcan de recursos para contribuir a su sostenimiento; y como es un interés social el que no quede niño alguno sin recibir educación en común con los demás, deben arbitrarse recursos especiales para igualar en lo posible estas deficiencias que no dependen de la voluntad de una parte de los padres de familia.

Es necesario, además, poner ese cúmulo de recursos destinados al servicio exclusivo de la educación común, a salvo de las eventualidades que a menudo perturban la marcha de una administración centralista, y que las provisiones para construir edificios de escuela en parajes accesibles para todos, sostener un personal docente capaz, dotar a las escuelas de mobiliario y útiles suficientes, y prescribir un programa lo más comprensivo posible y en armonía con las necesidades generales y especiales, para hacer a los alumnos útiles a si mismos y a la república, con futuros ciudadanos; - es necesario repetimos, que tan positivos recursos impulsores del mejor desarrollo general de la instrucción general, ni se esterilicen, ni sea difícil su adquisición, - haciéndose indispensable, por consiguiente, tomar en detenida consideración todo esto para encontrar el mejor acierto en la organización de un sistema educacional lo más perfecto posible en cada provincia. Meras sugerencias de parte de V., en este sentido, no pueden ser consideradas por las autoridades locales, como estorbosas siquiera de la autonomía, pues de lo contrario esta noción de nuestro derecho público sería muy mal comprendida, tanto más cuanto que en el ejercicio moderado y circunspecto del encargo confiado a V., bajo el

punto de vista a que me refiero, no se trata de hacer imposiciones más o menos caprichosas, sino de regularizar y armonizar los medios de cumplir satisfactoriamente, obligaciones impuestas por la Constitución a las provincias, y ratificadas por ellas para ante el Congreso, al aceptar los subsidios ofrecidos por la ley vigente, para impulsar la difusión y mejoramiento de la instrucción primaria.

VI

La nueva Constitución de Buenos Aires, contiene las bases de un sistema orgánico de la Educación Común que puede proponerse como un modelo, y no estaría de más que V. las tuviese presentes como base de sus estudios.

El art. 206 dice: “Las leyes que organicen y reglamenten la educación, deberán sujetarse a las reglas siguientes:

1º- La Educación Común es gratuita y obligatoria, en las condiciones y bajo las penas que la ley establezca,

2º- La dirección facultativa y la administración general de las Escuelas Comunes, serán confiadas a un Consejo Central de Educación y a un Director General de Escuelas, cuyas respectivas atribuciones serán determinadas por la ley:

3º- El Director General de Escuelas será nombrado por el Poder Ejecutivo, con acuerdo del Senado; será miembro nato del Consejo General de Educación, y durará en sus funciones cuatro años, pudiendo ser reelecto.

4º- El Consejo General de Educación se compondrá, por lo menos, de ocho personas más nombradas por el Poder Ejecutivo, con acuerdo de la Cámara de Representantes, se renovará anualmente por partes, y los miembros cesantes podrán ser reelectos.

5º- La administración local y el gobierno inmediato de las escuelas, estará a cargo de Consejos electivos de vecinos, en cada parroquia de la capital y en cada municipio del resto de la Provincia.

6º- Se establecerán contribuciones y rentas propias de la Educación Común que le aseguren en todo tiempo recursos suficientes para su sostén, difusión y mejoramiento, y que regirán mientras la Legislatura no las modifique. La

contribución escolar de cada distrito será destinada a sufragar los gastos de la Educación Común en el mismo, y su inversión corresponderá a los Consejos Escolares.

7º- Habrá, además, un “Fondo Permanente de Escuelas”, depositado a premio en el Banco de la Provincia, o en Fondos Públicos de la misma, el cual será inviolable, sin que pueda disponerse más que de su renta, para subvenir equitativa y concurrentemente con los vecindarios, a la adquisición de terrenos y construcción de edificios de escuelas.

La administración del fondo permanente corresponderá al Consejo General de Educación, debiendo proceder en su aplicación con arreglo a la ley”.

Remito a V. algunos ejemplares de la ley orgánica de la Educación Común de esta provincia, dictada con sujeción a las bases que acabo de transcribir. Vencidos los inconvenientes que se presentan al ensayo de toda institución nueva, Buenos Aires tiene ya asegurado en la práctica su sistema rentístico y administrativo de las escuelas comunes, obteniéndose resultados no conocidos hasta el presente.

En la legislación de la Provincia de Catamarca hay mucho, digno de estudio y de imitación.

Pero el modelo más perfecto que puede proponerse para imitarlo, adaptándolo prudentemente a las condiciones peculiares de cada una de nuestras provincias en su legislación orgánica de la instrucción primaria, es el cuerpo de leyes del Estado de Massachussets, cuya traducción forma parte de la compilación titulada: “Legislación y Jurisprudencia de la Educación Común” etc. (págs. 79 a 133), de la cual remito a V. varios ejemplares.

Es de esperar que V. estudiará con mucho detenimiento estos modelos, y propendrá por todos los medios a su alcance, a que las legislaturas dicten leyes que aseguren perpetuamente bajo todos respectos, la más amplia y sustancial educación de los niños, sin excepción de uno solo, con el concurso de todos los habitantes del pueblo, al que se agrega el muy generoso que ofrece la ley nacional vigente.

VII

En la capital de cada Provincia debe V. tomar todos los antecedentes relativos al sistema educacional en vigencia y proponer a las autoridades respectivas las mejoras que considere oportunas.

También debe V. reunir minuciosamente los datos relativos a las fuentes de rentas provinciales y vecinales o municipales dedicadas al sostenimiento de la educación para hacer el cómputo de los recursos, que, con las subvenciones nacionales, puede disfrutar la población escolar de cada Provincia.

Asimismo, deberá informarse en cuanto sea posible, de los efectos que haya producido, para la difusión y mejoramiento de la instrucción primaria, el empleo de los subsidios nacionales percibidos, y de los obstáculos que ofrezca para los distritos escolares, la forma en que actualmente se perciben esos subsidios, señalando los medios que considere más oportunos, para mejorar lo existente.

VIII

Por lo que respecta a la estadística escolar que es de suma importancia sistematizar y uniformar en toda la República, se acompañan varios ejemplares de las fórmulas usadas en la Provincia de Buenos Aires, a fin de que, poniéndose a V. de acuerdo con las autoridades respectivas, procure adaptar esos modelos a las condiciones especiales de cada Provincia.

Esta Comisión procurará los medios para costear la impresión de los registros estadísticos de cada Provincia en cantidad suficiente para algunos años.

Es necesario que V. procure se dé al ramo de la estadística escolar una organización provechosa, de manera que este trabajo sea impuesto a los maestros de escuelas públicas, como un deber imprescindible, so pena de retención de sus haberes, y para los de escuelas privadas, una condición que se ligue con el permiso para la subsistencia como establecimiento de educación. Para el empleado encargado de la compilación debiera también procurarse un estímulo tan eficaz como los ya señalados; y como esta medida sería de mucha importancia para las mismas administraciones provinciales, no puede dudarse de que ellas resistan, o miren con

indiferencia una mejora tan útil y necesaria como la que se procura uniformando y regularizando las estadística escolar.

IX

Una vez reunidos todos los datos y antecedentes que han de facilitar el cumplimiento de su encargo, procurará el acuerdo de las autoridades respectivas para visitar todas las escuelas de cada provincia, y estudiar su estado bajo todos respectos.

Queda confiado al buen criterio de V. el disponer el itinerario, consultando la mayor economía de tiempo, desde que salga de su domicilio, hasta regresar a él, para ocuparse de coordinar los datos recogidos y producir informes respecto de cada provincia, sobre los puntos a que se hace referencia en este pliego, y sobre todo lo demás que su experiencia le sugiera.

Sin embargo, conviene que V. anticipe en un informe suscinto, los resultados generales de sus visitas, en cuanto pueda interesar a las reformas a la Ley de 25 de Septiembre de 1871, que el Ministerio de Instrucción Pública se propone presentar al H. Congreso, consultando la seguridad y mayores estímulos, para la percepción y aplicación de los subsidios nacionales, en proporción a la calidad y a la cantidad de la educación que se imparta y al número de los niños favorecidos.

X

La Comisión que presido, considera de la mayor importancia el que V., al visitar las escuelas de cada una de las provincias que comprende la sección a su cargo, y al hacer el estudio minucioso de todo lo que se refiere a la instrucción primaria, consigne en sus informes de una manera precisa y exacta los datos relativos a los edificios de escuelas, en el orden siguiente:

1º- Localidad, extensión y salubridad del terreno y de la parte ocupada por el edificio, posición de este con relación al núcleo de población y facilidades o dificultades que ofrezca para la concurrencia de los alumnos.

2º- Capacidad y relación de ella con el número de niños en condiciones de asistencia; añadiendo si es posible un croquis que demuestre la distribución

de todos los compartimientos del edificio.

3º- Condiciones higiénicas y de construcción, teniendo presentes las reglas especiales de la arquitectura escolar como término de comparación.

4º- Espacios o jardines adyacentes al edificio, aparatos gimnásticos o que sirvan para recreo de los alumnos.

5º- Propiedad pública, o privada, haciendo notar la participación del Municipio, Provincia o Nación en caso de ser público.

Si V. pudiera proporcionarse un plano completo del edificio, al que acompañara el juicio que su propia inspección le sugiera, bajo el punto de vista del fin a que se destina, esta Comisión habría obtenido a este respecto, un excelente resultado de la visita de V.

XI

Respecto del menaje de los establecimientos que V. visite, tendrá a bien anotar en sus informes los datos siguientes, sobre cada escuela:

1º- Si el mobiliario es completo y adecuado a la comodidad de los alumnos, y al mejor éxito de la enseñanza a que debe contribuir,- su clase y estado de servicio.

2º- Una lista que enumere los objetos de que el menaje se compone.

3º- Consideraciones con relación al número de alumnos concurrentes y la comodidad o suficiencia del mobiliario, y en general, con relación a los que se hallen en cada distrito escolar en condiciones de asistencia.

Hace algunos años esta Comisión envió a la Dirección General de Escuelas de cada Provincia, modelos de bufetes de uno y de dos asientos, imitados de los que se usan en los Estados Unidos y en la Suecia. Convendría propagar el uso de esos muebles por su sencillez, comodidad y baratura; que siendo de madera, y habiendo abundancia y excelentes condiciones de este material en casi todas las Provincias del litoral y del interior, se ahorrarían gastos de transporte y se estimularía la industria fabril de las distintas localidades, construyendo en cada una de ellas los muebles necesarios para el servicio de las escuelas.

Si algunos de estos modelos se hubiesen deteriorado o perdido, puede V. avisarlo para enviar otros, consultando los perfeccionamientos que hasta el presente se haya alcanzado al respecto.

XII

El material y métodos de enseñanza de cada escuela le proporcionarán a V. los siguientes puntos de observación, procurando obtener los datos respectivos a cada una de ellas:

1°- Plan de estudios.

2°- Reglamento escolar, expresando si contiene la obligación al maestro de llevar registros escolares; cómo se cumple dicha obligación, etc.

3°- Aparatos y textos, calidad y aplicación, teniendo en vista los dos puntos anteriores. Biblioteca escolar si la hubiere.

4°- Maestros con o sin títulos de escuelas normales.

5°- Métodos de enseñanza.

XIII

En cuanto a los dineros destinados a la instrucción primaria, V. anotará lo siguiente:

1°- Origen del fondo de escuelas: municipal, provincial o nacional y donaciones particulares.

2°- Inversión de los fondos.

3°- Siendo deficiente, las medidas adoptadas para aumentarlo.

4°1- Especial inspección sobre la subvención nacional y medios de comprobar su inversión.

5°- Causas que obstan a su mejor distribución y medios de removerlas.

6°- Consideraciones sobre el presupuesto escolar.

La Comisión me encarga llamar nuevamente la atención de V., en cuanto a esta parte de sus instrucciones, que principalmente motivan la inspección a fin de que donde sea necesario promueva eficazmente la acción local, ofreciendo salvar las dificultades que el cobro de la asignación nacional

podiera tener, proponiendo a esta Comisión los medios conducentes, para que la subvención nacional ofrezca un verdadero estímulo a la propia acción de los vecindarios o autoridades provinciales.

Si cada municipio quisiera entenderse directamente con la Comisión que presido a este respecto y los Gobiernos de Provincia autorizasen esta medida, aquella cree que el Ministerio de Instrucción Pública la acordaría igualmente.

XIV

La Comisión pide a V., que al mismo tiempo de hacer su inspección escolar, visite las bibliotecas populares prolijamente y le transmita los siguientes datos:

1º- Estado de la asociación, comprendiendo sus estatutos y reglamento interno de la biblioteca.

2º- Fondos destinados a su mejora y presupuesto.

3º- Antecedentes desde la suspensión de la ley nacional protectora de bibliotecas.

4º- Estado actual de la biblioteca, comprendiendo los datos estadísticos.

Si la asociación fundadora hubiera desaparecido, V. se certificará de que se ha cumplido lo previsto para este caso en el art. 5º del decreto de 29 de Octubre de 1870, a cuyo fin se le acompaña a V. el citado decreto y una nómina de las bibliotecas populares que deben existir en la sección que V. visitará.

En caso contrario, V. debe ocurrir a la autoridad local pidiendo el inmediato cumplimiento de lo dispuesto por el Exmo. Gobierno Nacional, propendiendo a la reorganización de las asociaciones de Bibliotecas Populares que se hubiesen extinguido.

Para esto puede V. ofrecer, entre otros estímulos, la remisión que se hará constantemente de las publicaciones oficiales de la Nación, tan pronto como se concluya el arreglo de la Biblioteca Nacional.

Además, la Comisión ha entablado ya gestiones formales para obtener que

se restablezca, aunque sea en proporciones más modestas que antes, un subsidio pecuniario del tesoro nacional; pudiendo asegurar que de parte del Ministerio de Instrucción Pública, hay ya la decisión de ocurrir al Congreso a la brevedad posible, pidiendo los fondos necesarios.

Por otra parte esta Comisión se halla animada de los mejores deseos de allanar todas las dificultades que pudieran oponerse para satisfacer las aspiraciones de las sociedades que contribuyan al sostenimiento de bibliotecas; habiendo, por otra parte, cesado las causas que en estos últimos años sobrevinieron a consecuencia de la disposición, de que la Biblioteca Nacional llenase con libros de su depósito la parte con que contribuía el Gobierno Nacional; - disposición que nació del deseo de prestar a las Bibliotecas mejores servicios, pero que en la práctica resultó ser tan perjudicial por las demoras en que se incurría y por la sustitución de libros, contrariando la voluntad expresa de los directores de aquellas.

XV

Por la latitud de las exigencias anteriores comprenderá V. cuánta es la importancia de la comisión encomendada al ilustrado celo y patriotismo de V., y cuán fecunda puede ser en beneficios resultados para la instrucción general de la República, proporcionando los medios de darle el impulso necesario y debido, con pleno conocimiento del verdadero estado de ella.

Al mismo tiempo, la acción inmediata de V. podrá impulsar a los padres de familia, a los vecindarios, a las mismas autoridades provinciales, a tomar la actitud y participación que las leyes naturales y positivas les imponen, dando al movimiento educacionista del país el desarrollo que imperiosamente exige nuestro sistema de gobierno. Por lo tanto, tratará V. de celebrar numerosas reuniones entre los vecinos para llevar a los padres y madres de familia el convencimiento y necesidad de cumplir fielmente este sagrado deber que tal vez descuidan por falta de una iniciativa vigorosa e inteligente que indudablemente su celo sabrá despertar en las distintas poblaciones.

El año 71 el Sr. D. José M. Torres supo con loables esfuerzos de buena voluntad, aprovechar este interés latente en todo buen ciudadano, y dándole

forma con la cooperación de vecinos patriotas, produjo en la Provincia de Catamarca una saludable reacción que muy luego se hizo sentir en toda la República.

Estos importantes servicios los recuerda siempre con gratitud el país y su gobierno que sabrán debidamente compensarlos, y que constituyen para el verdadero patriota el estímulo más eficaz.

La Comisión confía en que V. sabrá prestarlos debidamente.

Ruega a V. por fin, quiera comunicar a la Comisión que presido, con toda la frecuencia posible, los informes indispensables para la marcha regular de su cometido, debiendo V. principiar por la Provincia de su domicilio tratando de que el informe correspondiente se halle aquí en oportunidad para que el Señor Ministro pueda aprovecharlo en la reforma a la ley de subvenciones que piensa presentar al actual Congreso.

Con este motivo, me complazco en saludar a V. atentamente.

Palemón HUERGO

Pedro QUIROGA

Secretario.

* * *

Departamento de Instrucción Pública

Buenos Aires, Mayo 13 de 1879.

De acuerdo con lo expuesto por la Comisión Nacional de Educación en su precedente nota; - y el resultado de la conferencia que ha celebrado el Ministro del ramo con varios de los Inspectores nombrados por decreto de 20 de Febrero pasado; - apruébense en todas sus partes las instrucciones que se acompañan, para los inspectores de instrucción primaria.

Diríjase circular a los Gobernadores de provincia, hágase saber en contestación, comuníquese a la Contaduría, publíquese e inclúyase en la Memoria.

Avellaneda

B. Lastra

* * *

Instrucciones a los Inspectores Nacionales

Señor Inspector Nacional de la Provincia de ...

Buenos Aires, Noviembre 30 de 1882.

El Decreto de 27 de Marzo de 1882 ha suprimido el Inspector nombrado por las autoridades provinciales y pagado por la Nación y las Provincias. El ha creado el inspector nombrado por el P.E.N. y costado exclusivamente con los fondos de la Nación destinados al fomento de la instrucción primaria de la República, quedando así dependientes de la Comisión Nacional de Educación, y sujetos a las instrucciones y órdenes que esta les imparta.

Era ya tiempo de que las Provincias dispusieran lo necesario para la organización de su régimen escolar interno, dentro de sus propios medios, dejando expedita y libre la acción de la Comisión Nacional para hacer efectiva su benéfica influencia, y práctica la subvención que la Nación ha acordado a la instrucción primaria. Era esto tanto más necesario, cuanto que las sumas votadas con este objeto para el año próximo, son mucho mayores, aumentándose la responsabilidad de la Comisión Nacional que debe darlas bajo su responsabilidad exclusiva, el destino e inversión que las leyes y decretos nacionales le señalan.

Y no es solamente necesario saber como se gastan los dineros de la Nación; es también indispensable saber que se invierten, mejorando y levantando el nivel actual de la instrucción primaria, y para esto se necesita de inspectores propios que, de acuerdo con las autoridades provinciales, intervengan en la instrucción, llevando su acción eficaz al seno mismo de la escuela.

Los Consejos Escolares provinciales, las autoridades políticas, prestan servicios importantes a la instrucción primaria; ellos votan los fondos destinados a la educación común, y les dan inversión conveniente; llevan con su influencia elementos poderosos de auxilio y propaganda; pero no son ellos seguramente los que siguen la marcha interna de la escuela, interviniendo en el movimiento y adelantos de ésta: para esto se necesita la preparación especial que da el conocimiento íntimo de la enseñanza, que solo puede adquirir el que hace de ella su profesión especial.

Son los inspectores los que llevan la acción de la Comisión Nacional a la más remota escuela de la República, y vivifican la instrucción primaria.

II

Uno de los propósitos que debe V. tener presente y tratar de realizar lo más pronto posible, es que se establezca por quien corresponda, la inspección escolar provincial, para la cual Vd. preparará reglamentos e instrucciones especiales, aunque estos no le sean a Vd. pedidos, y sin que la creación de esos empleados disminuya los deberes que le son propios ni amengue su responsabilidad al respecto.

Los principales fines que ella tendrá en vista, serán, asegurarse de que se sigan los programas que existieren aprobados para los cursos escolares, y que el régimen establecido en ellas se ajuste a los buenos principios que Vd. conoce, y que rigen la materia.

En el caso poco probable de que en esa Provincia no hubieren programas aprobados, o que estos fuesen malos, debe Vd. proyectarlos o iniciar su reforma, y someterlos a los Consejos o Comisiones Provinciales, enviando una copia a esta Oficina.

La asistencia a exámenes y visita periódica de las escuelas, son deberes ineludibles a todo inspector, debiendo Vd. hasta nueva orden, limitar su acción a las escuelas de la Capital en que Vd. reside, sin que esto pueda interpretarse como una indicación que se refiera a los inspectores provinciales, que deben llenar sus deberes sin tener en cuenta lo que a Vd. se refiere.

Inútil es prevenir a Vd. que debe empeñar su influencia y poner en juego su

actividad y medios para que el Gobierno o el Consejo de esa Provincia nombre para desempeñar las funciones de Inspectores, a personas de reconocida competencia, como son los maestros y profesores normales, de los que muchos de ellos andan por toda la República ocupados de todo, menos de aquello que han estudiado y que ha costado fuertes erogaciones a la Nación. Ellos pondrán en juego todos los resortes que constituyen la buena dirección de una escuela, mediante su dedicación ilustrada.

La acción de las Comisiones departamentales o Consejos de distrito, que deben existir en esa Provincia, es necesario que sea regular y permanente: nada más difícil que interesar todos los elementos que proporcionan los recursos indispensables al fomento y desarrollo de la educación común, si no intervienen en ella los vecinos más autorizados y acomodados de cada departamento.

Donde estas Comisiones no funcionen debieran crearse, empeñándose en que ellas funcionen regularmente, sin descuidar por esto la inspección, pues las funciones y órbita de acción de unas y otras son enteramente distintas.

Debo aquí manifestar al señor Inspector mi opinión de que, una de las más poderosas causas que han obstado a que nuestra legislación escolar y la ley de subvenciones den el resultado que era de esperarse, es la de haber separado deliberadamente la acción de las comisiones de ciudadanos que debieron intervenir en la Instrucción primaria, dejando esta bajo la dependencia de las oficinas de Gobierno, sujeta a las penurias del tesoro provincial y destituida de la importancia que nuestra legislación le ha dado y que ella tiene en sí misma.

III

Decía antes al señor Inspector, que uno de los propósitos y fines de su nombramiento, era saber como se invierten las fuertes sumas con que la Nación fomenta la instrucción primaria de la República, lo que no podría conseguirse si Vd. pasase a ser empleado del Gobierno de esa Provincia y dependiente de él, pues, tanto lo que dejo expresado, como su deber de ocurrir allí donde la Comisión Nacional le ordene marchar, según las necesidades del puesto que tiene lo requiera, y lo exijan los intereses de la

educación común, le impiden a Vd. esta doble dependencia de autoridades distintas y de intereses hasta cierto punto opuestos, que no podría Vd. armonizar, siendo a la vez empleado Nacional y Provincial.

Así, pues, al aceptar las funciones de Secretario de esa Comisión o Consejo, o las de Vocal, las que debe Vd. solicitar si no se le llamase a desempeñar desde luego, debe Vd. manifestar al tomar posesión de uno u otro puesto, que ellos no podrán impedirle en ningún caso el cumplimiento de los deberes primordiales que le impone su puesto de Inspector Nacional en esa Provincia, dejando claramente establecida su posición personal.

Las funciones de su puesto, las de Secretario o Vocal de la Comisión Provincial, y el trato social, le harán conocer prontamente, y tal vez mejor que toda otra investigación enojosa, la inversión más o menos acertada que se de a los fondos con que la Nación y la Provincia concurren a mantener y desarrollar la educación común.

Se paga con regularidad el sueldo de los maestros?

Se dota de lo necesario a las escuelas?

El sueldo de los maestros está en relación con las necesidades locales, o desproporcionado por muy elevado o limitado?

Todos los departamentos de esa provincia tienen al menos una escuela de varones y otra de mujeres?

Las rentas que se destinan al sostén y desarrollo de la instrucción primaria son suficientes para su objeto?

Cuáles serían a su juicio los impuestos que sin causar un déficit al presupuesto provincial, podrían dedicarse para costear los crecidos gastos que la instrucción primaria demanda?

Hay en esa provincia escuelas de propiedad pública? Cuáles son sus condiciones? Cuál el número de las mismas? Cuántos maestros diplomados funcionan? En qué condiciones intelectuales están los demás?

Todas estas cuestiones serán el objeto de su observación y estudio y el motivo obligado de sus notas mensuales.

Si desgraciadamente, lo que no espero, encontrase Vd. algunos abusos graves, deberá ponerlos en conocimiento de la Comisión Nacional confidencialmente, sin que Vd. pueda tomar resolución alguna sin conocimiento e instrucciones de ella.

Las personas que administran los fondos destinados a costear y fomentar la instrucción primaria, son responsables respectivamente de su conducta ante la Nación y la Provincia, y no debe consentirse por Vd. las desviaciones culpables que pudieran ocurrir, debiendo Vd. comunicarlas, no solamente a la Comisión Nacional, sino también a las autoridades de esa Provincia para que la acción reparadora y conjunta de ambas se haga sentir eficazmente.

Mucho encontrará Vd. adelantado allí con la planilla impresa, establecida e impuesta para todas las escuelas de la República por el extinguido Consejo Nacional, y profusamente repartidas: hacerlas llenar por los maestros oportunamente será uno de sus primeros deberes: ellas le harán conocer el estado de cada escuela, el sueldo verdadero del maestro, su competencia, constituyendo en sí mismas el comprobante indispensable de la debida inversión de los fondos destinados a mover los resortes todos que dan vida a la escuela.

Llegamos ya al mes de Diciembre y hay todavía cinco provincias que no han remitido las planillas estadísticas o las han remitido deficientes, lo que importa una seria perturbación para la instrucción primaria, pues siendo ellas parte del comprobante requerido para obtener la subvención nacional, su remisión tardía o su falta, obstan al pago de la subvención nacional, como lo ha declarado en diversas ocasiones la Comisión que presido. Estas planillas deberán venir visadas por Vd. desde el primer cuatrimestre del año entrante.

Adjunto a Vd. un ejemplar de ellas en blanco.

IV

La Ley de 25 de Septiembre de 1871, como los decretos reglamentarios de la misma, inclusive el de 27 de Marzo del corriente año, establecen que la subvención nacional no se haga extensiva a las provincias que no se acojan

a ella por acto explícito. Algunos gobiernos han creído que llenaban este requisito, haciendo una simple declaración por la cual se acogían a la Ley de subvenciones, sin ejecutar los dos actos que constituyen por sí mismos esa declaración: destinar expresa y permanentemente fondos para sostener y fomentar la educación común, y entregar la dirección de esta a Comisiones o Consejos escolares que tengan la administración de esos fondos, si bien sujetos a los requisitos y responsabilidades que las leyes o los decretos del P. E. en su caso, establecieran.

Muchas provincias comprendiendo sus intereses, han llenado este requisito y justo es reconocer que en el presente año se ha hecho más a este respecto que en los once transcurridos desde que se dictó la ley de subvenciones.

Quedan, sin embargo, algunas que no lo han hecho hasta ahora, y otras que teniendo una legislación perfecta al respecto, no le han dado aún cumplida ejecución: Corrientes por ejemplo.

Vd. podrá conocer si la que va a ser su residencia está o no en esas condiciones.

De todos modos Vd. iniciará las gestiones del caso, para regularizar la situación de esa provincia, ante quien corresponda, sirviéndole de instrucciones al respecto mi nota de 10 de Abril del presente año, dirigida a los señores Gobernadores de Provincia, y la legislación escolar de muchas de ellas que Vd. encontrará en el tomo Iº de “El Monitor” que le acompaño, en el que hallará a este respecto indicaciones, leyes y documentos que le serán de mucha utilidad.

V

Después de instalarse en esa Capital y tan luego como sus atenciones se lo permitan, debe Vd. proceder a visitar las escuelas de la misma y pasan un informe sobre su estado, debiendo ser minucioso y detallado. Fuera de toda duda esa visita suministrará a Vd. muchas indicaciones útiles que deberá transmitir a la Comisión de Escuelas de esa Provincia, debiendo Vd. tener presente que las bases serias de todo adelanto y de todo progreso real en una escuela son, la moralidad e inteligencia de los preceptores que la dirigen, y el acertado régimen implantado en la misma.

Se hará cuanto esfuerzo se requiera a favor de la educación común, pero no se obtendrá la confianza plena del público en las escuelas comunes, sino a esas condiciones: esa confianza es indispensable, pues solo teniéndola amplia, es que la familia lleva el niño a la escuela y las gentes honradas su autorizado y poderoso concurso al adelanto de la instrucción primaria.

Muchas causas han intervenido a producir el estado poco favorable de la instrucción primaria en la República; ha habido descuidos injustificables, abusos irritantes, vacilaciones, falta de una dirección y autoridad que armonizara el movimiento general. Se ve así que muchos jóvenes, que han recibido instrucción especial para transmitir al niño fácil y agradablemente los conocimientos humanos, han sido deliberadamente olvidados, llevando a la dirección de las escuelas, por lo general, personas sin preparación alguna y muchas veces con defectos más serios. Así se aísla la escuela, se le quitan los medios de vida, y la instrucción primaria se abate, cayendo en el más pródigo desprestigio. Debe Vd. pues, ser el infatigable protector de los maestros inteligentes y bien preparados que sepan enseñar y establecer un régimen acertado en las mismas.

El proyecto de ley presentado este año por la Comisión de instrucción pública a la Cámara de DD. de la Nación, cuya copia acompaño, establece que sólo podrán nombrarse personas no diplomadas para la dirección de una escuela, cuando no haya una con diploma que quiera aceptar el nombramiento de maestro. Así, pues, Vd. insistirá a este respecto por los medios a su alcance, cerca de las autoridades escolares de esa provincia, a fin de que todas las fuerzas que puedan con ventaja dirigir las escuelas e intervenir en su dirección conveniente no sean olvidadas con perjuicio de la instrucción primaria.

En una Capital no ha de serle difícil conseguir la dirección competente para las escuelas públicas, pues allí contará Vd. como fuerzas cooperativas, con la acción directa e ilustrada de las autoridades escolares, con la inteligencia de los maestros y su noble emulación, y hasta con el concurso de ese centro ilustrado, que tomará interés en la obra que Vd. inicie, que desde luego contará con el apoyo de todos los que se interesen por el porvenir de su país, que es el de su familia y de sus hijos.

Donde tendrá Vd. que desplegar todo su celo, dedicación e inteligencia, es en dar buena dirección a la escuela departamental, a la escuela de campaña, que funciona en centros de pequeña población sin estímulo, las más veces, sin un preceptor medianamente ilustrado, y donde con frecuencia faltan las personas que pueden con ventaja formar las Comisiones escolares.

Oiga la pintura que de ellas han hecho en el Congreso Pedagógico uno de nuestros más distinguidos profesores (Groussac)...

“- El tipo general de la casa – escuela de provincia, en las que he recorrido, es el siguiente: un espacioso cuarto a veces blanqueado, techo de paja 8rara vez de teja), piso de ladrillo o el mismo suelo. El amueblado se compone: de unas filas de bancos sin respaldo, algunas mesas para escribir; dos o tres carteles en las paredes, un mapa, un reglamento, una pizarra, una mesita de cedro o de “pintado pino” para el maestro, una silla de suela. En algunas no hay pozo, y otras lo tienen de agua salobre, que desgraciadamente no puede siempre corregirse.- El cuarto del maestro está fuera, casi siempre – o lo que es peor duerme a menudo en el local escolar. La biblioteca se compone de algunos textos hilvanados; a veces he hallado el libro de Wickersham que realmente no es una obra de recreo. He visto escuelas sin mesas, y hasta sin la mitad de los bancos necesarios: la mayor parte de sus discípulos estaban agazapados en el suelo, en cuclillas, como se dice en la tierra... Y eso era triste.”

Los trabajos que V. tendrá que hacer para salir del estado actual, son fuertes y penosos, si bien la inspección provincial, de cuya creación he hablado al principio de esta nota, ayudará eficazmente a V.: tendrá que afrontar privaciones, emprender largos y honrosos viajes; que no deben, llegado el caso, ser una dificultad insuperable para su dedicación y su decisión de cumplir los deberes que ese puesto le impone.

Debe Vd. estar persuadido de que los esfuerzos y sacrificios que haga serán conocidos por el P. E. de la Nación y por la Comisión Nacional, y que ellos le traerán la consideración de ambos. La provincia toda concurrirá también a sus trabajos, que serán eficazmente ayudados por las poblaciones que

darán de buena voluntad sus concursos, penetrados de la importancia trascendental que ellos envuelven para el desarrollo de su ilustración, la elevación de su nivel moral y hasta para el desenvolvimiento de su riqueza.

Cuando llegue la oportunidad de la visita de esas escuelas de campaña, he de dirigirme nuevamente a Vd., pues por el momento solo quiero llamar su atención sobre este punto, dejando su realización para cuando esté Vd. al corriente de todo lo que se relaciona con la instrucción primaria en esa Provincia, y cuando pueda V. tener sus trabajos adelantados en esa Capital, y organizada la inspección provincial.

VI

Posible es que se haya propagado allí uno de los abusos más reprobables, que han tenido su origen unas veces en el favor oficial, y otras en el descuido y abandono en que se ha vivido y se ha desarrollado la instrucción primaria: me refiero a la adopción de los textos que muchas veces se hacen obligatorios y se imponen al niño por malos que ellos sean.

Bueno es que Vd. conozca lo que piensa al respecto la Comisión Nacional para que le sirva de regla, y llegado el caso, haga Vd. valer esas ideas ante quien corresponda.

El mejor texto es el que el maestro conoce y sabe explicar en su escuela; se ha pensado, pues, que lo acertado, es dejarlo en toda libertad al adoptar el que reputa mejor, siempre que él haya sido aprobado por el Consejo anterior o por la Comisión Nacional de Educación. El texto forzoso no siempre es el mejor, y las más veces es el más caro, desnaturalizándose por este medio la gratuidad de la instrucción primaria, establecida por la ley.

Los encargados de la dirección acertada e ilustrada de la instrucción primaria, no pueden racionalmente constituirse en explotadores de la misma, bajo el pretexto, las más veces inexacto, de mejorar o ampliar el texto que se pone en las manos del niño.

VII

Por qué en once años que lleva de vigencia la ley de subvenciones, se han levantado tan pocos edificios cómodos y apropiados para escuelas

públicas?

Presentados y aprobados los planos y depositado en un Banco el dinero reunido para la construcción de la escuela, la Nación concurre para llenar la cantidad necesaria con una fuerte suma, lo que facilita la construcción de las escuelas en las condiciones que los progresos modernos requieren para perfeccionar la educación intelectual y física de los niños.

No conozco un país que haya entrado más valientemente en esta vía y que haya obtenido menos resultados. Si se exceptúa Mendoza, San Juan, Tucumán y Salta, muy poco se ha hecho en otras partes, notándose hoy un movimiento favorable, cuyos resultados no se harán esperar en la provincia de Buenos Aires.

Remito a Vd. los planos de los edificios que se construyen actualmente en la ciudad de Buenos Aires, y dos destinados a la construcción de escuelas rurales, en los que se ha consultado la mayor baratura, a la vez que lo más apropiado y bello para llenar esta necesidad sentida.

Al salir de la dominación española, nuestras nacientes ciudades quedaron con el edificio del antiguo “Cabildo”, suficientemente espacioso para que funcionaran en él las autoridades civiles de cada provincia; pero olvidaron desgraciadamente la construcción de la escuela, que nosotros también hemos seguido olvidando, sin recordar que los países, de cuyo gobierno está encargado el pueblo mismo por la naturaleza de las instituciones que nos rigen, no pueden sin peligro olvidar la escuela, en que se forma el ciudadano, instruyendo al niño.

VIII

Nuestras escuelas normales tardarán mucho tiempo en darnos el número de maestros que el país necesita para la dirección inteligente y acertada de sus escuelas; y no podemos aguardar que los años pasen, manteniéndonos en una expectativa injustificable, sin tocar otros medios y mover otros resortes que nos den algún resultado, ya que no podríamos obtener todo el que pudiéramos desear.

Desde luego, señalo al Sr. Inspector dos medios: tratar de traer a la dirección de las escuelas públicas las personas más preparadas,

estimulándolas por todos los medios de que puede disponerse en esa provincia, asegurándoles la estabilidad de su posición, y promoviendo disposiciones legislativas, que estén en armonía con las del Cap. VIII del proyecto presentado por la Comisión de la Cámara de DD., que garanten un retiro honroso, después de largos años de servicio: dar conferencias periódicas a las que deben concurrir los maestros de campaña durante las vacaciones, donde puedan recibir indicaciones que, meditadas, combinadas lecturas a propósito, levanten algo el preceptorado del bajo nivel en que se halla, con excepciones honrosísimas, aunque desgraciadamente no muy numerosas.

En Tucumán las ha iniciado el Profesor Normal D. Delfín Gigena, y supongo que no sea la única en que ellas tengan lugar, dada su trascendental importancia.

Póngase, pues, de acuerdo con las autoridades escolares de esa provincia, que estoy seguro se prestarán gustosas a tomar todas las disposiciones que Vd. les indique, y que sean conducentes a que las conferencias pedagógicas se conviertan en un hecho periódico y normal.

Perfeccionar el personal docente, renovarlo, mejorándolo sin emplear violencias injustificables, es una imperiosa necesidad que Vd. sentirá allí, como la sentimos aquí mismo.

Vd. deberá tener propósitos fijos al respecto, exponerlos a quien corresponda en esa Provincia, y buscar su realización en lo posible.

XI

En general y para terminar, Vd. será en esa Provincia el permanente e infatigable obrero de todo lo que tienda a fomentar el desarrollo de la instrucción pública, alentando a unos, moviendo a otros, reparando las dificultades, evitando las colisiones de autoridad, y hasta las dificultades que el amor propio exagerado opone a veces.

También hay conveniencia de dar vida a una publicación periódica que se ocupe de la instrucción primaria exclusivamente, y sea el órgano de sus legítimos intereses, debiendo Vd. ser, cuando menos, colaborador obligado.

La naturaleza de sus funciones debe alejarlo de la política, pues su participación traería seguramente resistencias que perjudicarían al objeto y propósito de su nombramiento, que es poner en movimiento todas las fuerzas vivas que puedan concurrir en esa Provincia al fomento y desarrollo de la instrucción primaria.

Mr. Julio Ferry decía el año anterior a los inspectores de la instrucción primaria, en una reunión pública, las siguientes palabras, que recomiendo a la atención de vd., y con las cuales termino: “Decid a los maestros, y tenedlo por dicho a vosotros mismos, que no deben ser los servidores, ni los jefes de un partido político; decidles que su ambición debe tener puntos de mira más elevados que las pequeñas luchas de los pequeños medios en que a veces son arrojados. No deben hacer política, no! Ellos deben permanecer fuera de los partidos políticos; por qué? Porque están arriba de ellos! Porque queremos que ellos sean preceptores – educacionistas, porque para nosotros, - y si dios nos conserva la vida, la palabra que digo será realizada, - para nosotros, en República liberal y democrática el preceptor será en adelante considerado y respetado.”

Dios guarde al Sr. Inspector.

Benjamín ZORRILLA.