

PALTI, E. (1994), "Orden político y ciudadanía. Problemas y debates en el liberalismo argentino en el siglo XIX", en: *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*. Vol. 5, N° 2; Israel, Universidad de Tel Aviv, PP.32-59.

PRISLEI, L. (2001), *Pasiones sureñas. Prensa, cultura y política en la Frontera Nortpatagónica (1884-1946)*, Buenos Aires, Prometeo Libros/Entrepasados, 2001.

ROMERO, J.L. et al. (1968), *El radicalismo*, Buenos Aires.

RUIBAL, B. (1990), "El control social y la Policía en Buenos Aires. Buenos Aires 1880-1920", en *Boletín del Instituto de Historia "Dr. Emilio Ravignani"*, 2, primer semestre.

SABATO, H. (1999), "Introducción" en SABATO, H. (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectiva histórica de América Latina*, México, El Colegio de México.

SABATO, H. (1992), "Citizenship, Political Participation and the Formation of the Public Sphere in Buenos Aires, 1850s-1880s", *Past and Present*, núm. 136 (publicado en *Entrepasados*, 1994, año IV, núm. 6).

SABATO, H. y E. CIBOTTI, (1990) "Hacer política en Buenos Aires: los italianos y la escena pública porteña 1860-1880", *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"*, primer semestre, tercera serie núm. 2.

SABATO, H. y A. LETTIERI (comps.) (2003), *La vida política en la Argentina del siglo XIX. Armas, votos y voces*. México, FCE.

SANCHEZ MUÑOZ, C. (2003), "Ciudadanía y derechos humanos. Una mirada desde el género" en PEREZ CANTO, Pilar, *Mujeres de dos mundos: ciudadanía social de las mujeres latinoamericanas*. Madrid, Instituto de la Mujer-UAM.

TASSIN, E. (1999), "Identidad, ciudadanía y comunidad política: ¿Qué es un sujeto político? en QUIROGA, H.-S.VILLAVICENCIO, y P.VERMEREN, *Filosofía de la ciudadanía. Sujeto político y democracia*. Rosario, Homo Sapiens.

TERNAVASIO, M. (2002), *La revolución del voto. Política y elecciones en Buenos Aires 1810-1852*. Buenos Aires, Siglo XXI.

VECA, S. (1990), *Cittidinanza. Riflessioni filosofiche suul'idea di emancipazione*. Milán, Feltrinelli.

Obligatoriedad escolar, diferenciación institucional y reforma educativa en los orígenes del sistema educativo de la provincia de Buenos Aires. Una revisión de la *Revista de Educación* (1881-1910).*

Federico Ferrero¹

Resumen

El artículo persigue un doble propósito. Por un lado, intenta describir cómo se organizó la estructura institucional con que se impulsó la educación común en la provincia de Buenos Aires, caracterizando la diversidad de ofertas de formación que se constituyeron durante el período 1881-1910. Por otro lado, pretende ofrecer un relato sobre el proceso de redefinición de los alcances de la obligatoriedad escolar, cuyas alternativas se registran tanto en los proyectos de reforma de la educación común como en las sucesivas leyes educativas. En este último caso, nos interesa destacar las diversas propuestas que, hacia finales del siglo XIX y principios del XX, avanzaron hacia la convalidación legal de un proceso que se había iniciado poco después de sancionada la Ley de 1875: la exclusión de la gran mayoría de la población infantil de toda posibilidad objetiva de finalizar la educación primaria. Puntualmente, nos re-

* Este trabajo condensa algunos de los resultados de la investigación que sustentó la tesis de maestría titulada "Gobierno y estructura del sistema escolar bonaerense (1881-1910). Una mirada desde la Revista de Educación" realizada en la Universidad de San Andrés bajo la dirección de la Dra. Silvina Gvirtz. El autor agradece especialmente a Silvina Gvirtz, Juan Carlos Tedesco, e Inés Dussel - quienes conformaron el jurado que evaluó dicha tesis - los comentarios y sugerencias realizadas en ocasión de la defensa del trabajo.

¹ Universidad de San Andrés.

feriremos aquí a ciertos discursos mediante los cuales la administración escolar difundió juicios de valor compatibles con una reducción del período de obligatoriedad escolar a sólo cuatro años, lograda finalmente mediante la Ley de Reformas a la Educación Común de 1905.

Abstract

The article prosecutes a double intention. On the one hand, it tries to describe how one organized the institutional structure with which the common education was stimulated in the province of Buenos Aires, characterizing the diversity of offers of formation that were constituted during the period 1881-1910. On the other hand, it tries to offer a statement on the process of redefinition of the scopes of the school obligatory nature, which alternatives register both in the projects of reform of the common education and in the successive educational laws. In the latter case, we are interested in emphasizing the diverse offers that, towards the ends of the XIXth century and beginning of the XXth, advanced towards the legal confirmation of a process that had begun soon after sanctioned the Law of 1875: the exclusion of the great majority of the infantile population of any objective possibility of finishing the primary education. Punctually, we will refer here to certain speeches by means of which the school administration spread judgments of value compatible with a reduction of the period of school obligatory nature to only four years, achieved finally by means of the Law of Reforms to the Common Education of 1905.

Introducción

En el año 1875 la provincia de Buenos Aires sancionó la Ley de Educación Común N° 988, disponiendo la obligatoriedad y gratuidad de la educación elemental para todos los niños bonaerenses en edad de recibirla. La norma sentaba así las bases legales sobre las que habría de construirse, en el imaginario social, la igualdad de oportunidades educativas. Sin embargo, en la práctica, el incipiente sistema educativo provincial se constituyó con

una clara tendencia a la diferenciación, estableciéndose importantes discontinuidades entre la oferta de escolarización prevaleciente en las áreas urbanas y rurales. También se presentaron importantes desigualdades al interior de la oferta educativa urbana según la condición socioeconómica de los alumnos.

En pocos años se configuró en las zonas de campaña una oferta educativa estatal con ciertas limitaciones en comparación con el modelo adoptado en pueblos y ciudades; los contenidos programáticos tuvieron una extensión comparativamente menor y su enseñanza se llevó a cabo bajo una única modalidad institucional: *la escuela infantil*. A su vez, las propuestas de educación post-obligatoria y secundaria de la época no contemplaban su desarrollo en estos ámbitos geográficos.

En las áreas urbanas, por el contrario, el estado provincial dispuso una oferta educativa con múltiples opciones en cuanto al tipo y modalidad de instituciones disponibles. Sin embargo, el acceso a las escuelas que impartían mayor educación - las *escuelas graduadas* - presentó algunas restricciones. Por otra parte, si bien se proyectaron para estos espacios diversas opciones de educación post-obligatoria y secundaria, las mismas se ajustaron paulatinamente al origen social de los jóvenes.¹

El trabajo que aquí se presenta persigue un doble propósito. Por un lado, intenta describir cómo se organizó la estructura institucional con que se impulsó la educación común en la provincia de Buenos Aires, caracterizando la diversidad de ofertas de formación que se constituyeron durante el período 1881-1910. Por otro lado, pretende ofrecer un relato sobre el proceso de redefinición de los alcances de la obligatoriedad escolar, cuyas alternativas se registran tanto en los proyectos de reforma educativa elaborados durante esos años como en las sucesivas leyes escolares. En este último caso, nos interesa destacar las diversas propuestas que, hacia finales del siglo XIX y principios del XX, avanzaron hacia la convalidación legal de un proceso que se había iniciado poco después de sancionada la Ley de 1875: la exclusión de la gran mayoría de la población infantil de toda posibilidad objetiva de finalizar la educación primaria. Puntualmente, nos referiremos aquí a ciertos discursos mediante los cuales la administración escolar difundió juicios de valor compatibles con una reducción del período de obligatoriedad escolar a sólo cuatro años de duración, lograda finalmente me-

dianthe la Ley de Reformas a la Educación Común de 1905.

Si bien ambos procesos han sido abordados por investigaciones previas³, nos interesa aquí recuperar los debates e interpretaciones que motivaron al interior del periódico oficial de la Dirección General de Escuelas de la provincia de Buenos Aires³, la *Revista de Educación*,⁴ puntualizando la mirada que diversos actores de la política educativa estatal construyeron alrededor de la organización institucional inicial, y señalando las principales propuestas de reforma elaboradas. Partimos del supuesto de que esta publicación jugó un rol destacado en la difusión de representaciones entre los actores del naciente sistema escolar – fundamentalmente los maestros – sobre las transformaciones macropolíticas que la administración escolar consideraba deseables, y que habrían de concretarse hacia comienzos del siglo XX a través de la mencionada Ley de Reformas.⁵

Aportaremos evidencia en favor de las siguientes hipótesis: a) durante el período 1881-1910 la provincia de Buenos Aires no logró constituir una trama de instituciones escolares con capacidad para asegurar la escolarización básica de seis años que la Ley de Educación Común de 1875 había establecido para la población infantil; esta situación se evidenció incluso en los grandes centros urbanos de la provincia; b) los procesos de reforma estructural que la administración escolar bonaerense impulsó – a comienzos del siglo XX – consolidaron la tendencia del sistema hacia la dualización de la oferta escolar, alternativa que dejaría a gran parte de la población infantil sin la opción de completar la educación primaria; c) la administración escolar desarrolló durante estos años, a través de su publicación oficial, una activa campaña en favor de la reducción del período de obligatoriedad escolar en la que se articularon justificaciones de diversa índole; no obstante, todas ellas coincidieron en presentar a la educación de seis años como parte de un proyecto que desconocía tanto las “verdaderas” necesidades educativas de la población, como los límites que imponía el estrecho presupuesto educativo.

El artículo está organizado en cuatro apartados. El primero de ellos se destina a la presentación de la estructura institucional fundacional del sistema educativo bonaerense. En el segundo apartado se desarrollan las principales interpretaciones que la expansión diferenciada de las categorías de escuela suscitó entre los actores de la administración escolar y, posterior-

mente, nuestra hipótesis sobre dicho proceso. En el tercer apartado haremos una revisión de las propuestas de reforma del sistema escolar enfatizando las modificaciones operadas en la estructura de instituciones y en la obligatoriedad escolar. Finalmente, el lector encontrará en el último apartado nuestras conclusiones.

1. La estructura del sistema escolar: de la igualdad legal a la diversidad institucional.

Si bien la Ley de Educación provincial establecía la obligatoriedad de la educación común, señalaba también que los términos y alcances de dicha obligatoriedad estaban sujetos a las modificaciones que pudiera establecer el Consejo General de Educación. Inicialmente, dicho organismo fijó la duración del período de asistencia obligatoria en ocho años para los niños y seis para las niñas, ambos a cumplirse a partir de los seis años de edad.⁶

A los efectos de cumplir con esa prescripción podrían crearse seis categorías diferentes de escuelas comunes: infantiles, elementales, graduadas completas, de asilos, de adultos, y jardines de infantes. Cada tipo de institución se distinguía de las restantes por la cantidad de grados de escolaridad que en ella podían completarse y, en algunos casos, por los contenidos programáticos. De este modo, las escuelas *infantiles*, *elementales* y *graduadas*, enseñarían hasta el tercer, cuarto, y sexto grado de los programas generales, respectivamente. Por su parte, tanto en los jardines de infantes, como en las escuelas de asilos y de adultos, la enseñanza se daría con arreglo a programas específicos.⁷

De lo anterior se infiere que sólo en las *escuelas graduadas* los alumnos podrían finalizar la escolaridad obligatoria. Estas instituciones mantuvieron su vigencia dentro del territorio bonaerense hasta las reformas estructurales del sistema educativo de 1903 y 1906, siendo su difusión, durante todos estos años, prácticamente nula fuera de los grandes centros urbanos de la provincia. Lo anterior pone en evidencia que la red de instituciones fundadas a partir de 1875 para llevar adelante la educación común, no podría garantizar que la totalidad de la población en edad escolar cumpliera con el período de obligatoriedad establecido. La trama institucional creada deso-

bedecía la ley y convertía a la educación elemental de seis años en un ideal al alcance de muy pocos.

Las diferentes categorías de escuela mencionadas comenzaron a manifestar, por esos años, un desarrollo muy dispar. Un análisis histórico del proceso de fundación de escuelas por categoría entre 1884 y 1916, indica que mientras el número de escuelas infantiles creció con rapidez, las escuelas elementales y graduadas tuvieron una evolución comparativamente menor. En el caso de estas últimas, luego del moderado crecimiento experimentado durante los primeros años de la década de 1880, comenzaron a decrecer en número llegando a existir sólo dos de ellas en 1890 y tan sólo siete más hacia 1900. La evolución de las diferentes modalidades de escuela puede observarse en el Cuadro Nro.1.

Cuadro 1. Evolución de las escuelas graduadas, elementales, e infantiles en la Provincia de Buenos Aires entre 1884 y 1916.

Año	Cantidad de escuelas (en unidades)		
	Graduadas	Elementales	Infantiles
1884	38	158	318
1885	17	s/d	s/d
1886	15	s/d	s/d
1888	2	163	442
1889	2	171	507
1894	7	152	644
1896	8	160	624
1898	9	168	687
1900	9	155	765
1906*	26		1081
1909*	48		1500
1916*	99		1493

Fuente: Elaboración propia a partir de la información brindada por la Revista de Educación. * Cabe señalar que a partir de 1905 las tres categorías mencionadas habrían de reducirse a sólo dos: inferior (cuatro años) y superior (seis años)

De este modo, si bien la ley permitía la creación de seis diferentes categorías de escuelas comunes, el tipo más frecuente sería la *escuela infantil*. Este tipo institucional, por otra parte, iba a ser el único en extenderse tanto en las ciudades como en la campaña. De allí que el crecimiento de las matrículas escolares registrado entre los años 1875 y 1905 se asentara fundamentalmente en la propagación de esta categoría de escuela.

Habíamos adelantado que los alumnos que aspiraban a completar algún año más de escolaridad debían concurrir a una *escuela elemental* - donde podrían cursar hasta el cuarto año de los programas generales - o a una *escuela graduada completa* - finalizando allí con los seis años de la educación primaria obligatoria.⁸ Sin embargo, había aquí un inconveniente insoslayable: tanto las escuelas graduadas como las elementales tenían una difusión mucho más limitada que sus pares infantiles, siendo esta situación aún más marcada en el caso de las primeras. Si a este hecho añadiéramos la ubicación exclusivamente urbana de las escuelas graduadas,⁹ estaríamos ya en condiciones de advertir que completar la educación primaria era un privilegio reservado a un minúsculo grupo de niños que, radicado en las ciudades, lograba acceder a estas escuelas. Obtener una vacante para una escuela graduada podía presentar aún dificultades adicionales en tanto sólo existían, en el mejor de los casos, una o dos de ellas por cada centro urbano.

Ahora bien, la situación descrita sugiere diversos interrogantes. Cabe preguntarse, en primer término, hasta qué punto el crecimiento dispar de las diversas categorías de escuela puede ser considerado el efecto de una política educativa explícitamente asumida por el estado provincial o, por el contrario, el resultado de las capacidades diferenciales de los diversos actores sociales para imponer sus intereses en el proceso de fundación de escuelas. Por otra parte, y antes que cualquier consideración, deberíamos discernir en qué medida los actores vinculados a la administración escolar tenían una nítida percepción de este proceso y, en todo caso, cuáles eran sus interpretaciones sobre el mismo. En lo que sigue, se expone un análisis de las interpretaciones y teorizaciones que la evolución heterogénea de las categorías institucionales motivó al interior del periódico oficial de la Dirección General de Escuelas bonaerense.

2. Los indicios del ajuste entre el origen social de los alumnos y su "elección" escolar

La expansión desproporcionada de las diferentes categorías de escuela suscitó el interés de la administración escolar, registrándose en la *Revista de Educación* diversas interpretaciones sobre este fenómeno. Entre las explicaciones más frecuentes se destaca la que lo asociaba a las supuestas dificultades que presentaban algunos distritos escolares para establecer sus escuelas, sobre todo en ámbitos rurales. En esta dirección, se propuso que el crecimiento dispar entre las diversas categorías de escuela, y el notable auge de la escuela infantil, eran una consecuencia inevitable de la escasa cantidad de años que los alumnos bonaerenses permanecían, en general, dentro de las escuelas comunes. El argumento era el siguiente: si la gran mayoría de los niños de la provincia no asistía por más de uno o dos años a las instituciones del estado, resultaba innecesario fundar escuelas que, como las graduadas o elementales, extendieran la enseñanza por más tiempo. Además, como el sostenimiento de estas escuelas demandaba mayores gastos que las infantiles, su creación debía recomendarse sólo ante la presencia de una demanda significativa.

Otras interpretaciones asumían que ciertas problemáticas tales como la asistencia irregular de los alumnos a las escuelas, el escaso número de niños escolarizados, y la alta incidencia de casos de abandono definitivo, eran más frecuentes en las zonas rurales siendo causadas, en gran medida, por la condición socioeconómica desfavorable que caracterizaba a la mayor parte de la población agraria. Los análisis precedentes se fundamentaban en una creencia fuertemente arraigada entre las autoridades escolares de la época: la idea de que la población rural era, en su mayoría, "renuente" a la escolarización.¹⁰

En sintonía con este diagnóstico, un artículo publicado por la *Revista* en el año 1884 advertía sobre la incapacidad del proceso de escolarización emprendido para persuadir a los jóvenes labriegos acerca de la conveniencia de destinar a las actividades escolares parte del tiempo que utilizaban habitualmente en las tareas productivas:

"(...) La campaña de Buenos Aires presenta una faz especial que es necesario tener en cuenta. Los hijos de los campesinos en su totalidad están obligados a trabajar desde la edad de siete años o poco más. En los centros muy poblados hay hijos de artesanos, negociantes, etc, a quienes se permite el estudio hasta el cuarto grado, aunque con ciertas limitaciones. Pero en plena campaña donde los brazos faltan y los niños pueden prestar servicios útiles a sus padres, es imposible conseguir que frecuenten las escuelas por más de uno o dos años".¹¹

Sin embargo no toda la población rural que se interesaba por la educación escolar se conformaba con los tres años de enseñanza que le ofrecía la escuela infantil. Las distancias geográficas sólo constituían una barrera infranqueable para los alumnos de bajos recursos económicos. Las familias adineradas que residían en la campaña podían enviar a sus hijos a completar la escolaridad primaria en las grandes ciudades de la provincia, únicos lugares donde podía accederse a una escuela graduada o a un colegio de internos. Una carta enviada al gobernador Marcelino Ugarte en 1903, el por entonces Director General de Escuelas, Manuel Bahía, se referiría a este fenómeno poniendo en evidencia ciertas relaciones entre la categoría de escuela elegida por los alumnos y su estrato social de pertenencia:

"(...) [en la campaña] la población escolar se puede dividir en tres clases: la primera y más importante, la forman los niños de hogares pobrísimos; la segunda, los que pertenecen a familias modestas, de empleados y pequeños rentistas o comerciantes y la última y menos numerosa, la de los niños, hijos de hombres de cierta fortuna, que por cuidar directamente sus intereses o por hábito viven en los establecimientos rurales. Las aspiraciones [educativas] de las familias son diversas según su clase. Los pobres, solamente desean que los niños sepan leer, escribir y contar, a lo sumo, para incorporarlos al trabajo; las modestas pretenden un desarrollo mayor de educación primaria para sus hijos y las de cierta fortuna los envían, generalmente, a los colegios de internos en Buenos Aires, La Plata y otras ciudades de la provincia (...)"¹²

Es interesante notar cómo el acceso a las diferentes categorías de escuela era concebido como el producto de una elección familiar a pesar de no existir, en la mayoría de los distritos de la provincia, una oferta institucional variada que hiciera posible dicha elección.

La delimitación de públicos diferentes para cada una de las modalidades institucionales no era, según consta en las fuentes consultadas, un fenómeno desconocido para los funcionarios escolares de la época. Por el contrario, la relación entre estratos sociales y categoría de escuela era señalada ya en 1899 por el propio Director General de Escuelas de la Provincia, y reconocido pedagogo, Francisco Berra:

“(...) las escuelas infantiles están destinadas a la población escolar urbana y rural, las elementales a la población de las ciudades y pueblos importantes, y las graduadas sólo a la de las ciudades más importantes” (...) “porque las tres categorías de escuelas se idearon para la circunstancia económica de cada familia”.¹³

En resumen, para la administración escolar bonaerense el crecimiento desparejo que evidenciaban los diferentes tipos de escuela guardaba alguna relación con el origen social de los alumnos que asistían a cada una de ellas. A su vez, dicho organismo hallaba en los argumentos señalados hasta aquí el fundamento del limitado desarrollo que registraban las escuelas elementales y graduadas, ideadas para proveer una escolaridad muy superior en cantidad de años a la que la generalidad de los alumnos de la provincia “demandaba”. En este marco, algunos inspectores y funcionarios de la DGE llegaron a concluir que la sola instalación de escuelas infantiles bastaría para “dar cuenta de las necesidades escolares de la provincia”.

Una argumentación como la precedente, que apela a la escasez de la matrícula escolar registrada en las zonas rurales para justificar la creación de escuelas predominantemente infantiles en la totalidad del territorio bonaerense, se asienta sobre un supuesto que es necesario revisar: el de la pertinencia de utilizar la situación escolar de la campaña para dar cuenta de la experimentada en los ámbitos urbanos y suburbanos de la provincia. Una generalización de este tipo sería válida sólo en el caso de que la población escolar rural constituyera, si no la totalidad, al menos la mayor parte de la

población escolar bonaerense. Sin embargo, la población escolarizada durante todos estos años fue esencialmente urbana. Como un ejemplo de ello se señala el año 1887, en el que de los 45.000 alumnos que concurrían a las escuelas comunes bonaerenses, 35.000 lo hacían en el espacio urbano, y sólo 10.000 en el rural.¹⁴

Esto quiere decir que, si bien la situación económica de las familias marcaba un límite a la escolarización en la campaña - junto a las enormes distancias geográficas que separaban a los niños de sus escuelas - este argumento no explicaría per se el desarrollo desigual de las escuelas graduadas, elementales, e infantiles, que se registraba principalmente en las ciudades y pueblos.

Por otra parte, tampoco existían en esos años especificaciones reglamentarias que pusieran un límite a la fundación de escuelas graduadas en espacios exiguamente poblados. Dicho en otros términos, no había un número mínimo de alumnos que fuera forzoso reunir para poder instalar una escuela graduada o elemental. Incluso, cuando se reglamentaron estas cantidades, el mínimo de 15 (quince) alumnos necesarios para establecer una escuela graduada se ubicó muy por debajo de los 25 (veinticinco) exigidos para fundar una escuela infantil rural fija.¹⁵ Es decir que, el escaso número de alumnos concurrentes a las escuelas ubicadas en zonas rurales tampoco sería una razón suficiente para explicar la exigua cantidad de escuelas graduadas y elementales fundadas durante los años considerados.

En conclusión, creemos que las bajas matrículas escolares registradas en zonas rurales son insuficientes para explicar la rápida expansión del tipo de escuela *infantil* - en detrimento de las elementales y graduadas - que se desarrolló principalmente en los centros urbanos. Después de todo, si más de 3 de cada 4 niños escolarizados vivía en pueblos y ciudades, deberíamos preguntarnos por qué la mayor parte de este casi 75% de la población escolar se veía obligada a optar por dicha institución ¿Por qué se fundaron principalmente escuelas infantiles en lugar de elementales o graduadas en la provincia de Buenos Aires entre 1881 y 1910, aún en zonas urbanas y suburbanas muy pobladas? ¿Por qué los funcionarios de la administración escolar interpretaron este desarrollo diferenciado de los tipos institucionales basándose en el análisis de una situación rural poco representativa de la totalidad del sistema educativo?

Es plausible suponer que la expansión institucional diferenciada que caracterizó al sistema escolar bonaerense en sus años fundacionales estuvo asociada a un proceso de diferenciación social donde las respectivas categorías de escuela se fueron ajustando, paulatinamente, a las condiciones socioeconómicas de los alumnos bonaerenses. En lo que refiere a los discursos emanados desde la administración escolar de la época, es posible identificar una marcada tendencia a naturalizar dicho proceso, presentándolo eventualmente como producto de la elección individual o familiar frente a la cual el estado tenía poco que decir.

Las interpretaciones que se construyeron alrededor del fenómeno de diferenciación institucional derivaron en la presentación simultánea de propuestas de reducción del período de obligatoriedad escolar, medida que conllevaba - en el contexto descrito - a una disminución del tiempo que los sectores de menores recursos transcurrían en la escuela. En el siguiente apartado se describen las diversas ofertas de instrucción que la estructura escolar vigente ponía a disposición de los alumnos bonaerenses, desde los orígenes del sistema escolar hasta el final del período histórico considerado.

3. De la estructura inicial de la educación común a las propuestas de reforma estructural

El modelo institucional instaurado por la Ley de Educación Común de 1875 se mantuvo sin mayores cambios hasta 1902. Las matrículas escolares crecieron, en estos años, en virtud de la fundación de numerosas escuelas infantiles y algunas pocas elementales y graduadas. La estructura del sistema escolar bonaerense se materializó en esos años en un conjunto de ofertas “escolares-institucionales”, más o menos inconexas, con destinatarios sociales y geográficos claramente diferenciados.

La primera entre estas “ofertas” se constituía únicamente por la escuela infantil, y estaba destinada a la gran mayoría de los habitantes de la campaña bonaerense. Otorgaba nulas posibilidades de elección, no concediendo a los alumnos siquiera la oportunidad de concluir la educación primaria - en tanto el ciclo de la escuela infantil duraba, como adelantáramos, sólo tres años.

Otras ofertas “escolares-institucionales” estaban destinadas exclusivamente al espacio urbano y podían llegar a articular instituciones de enseñanza elemental con otras de carácter complementario. De este modo, se formularon proyectos para orientar a los jóvenes egresados de las escuelas infantiles y elementales hacia diversas propuestas de formación complementaria de carácter técnico y profesional, tales como las “Escuelas de Artes y Oficios” o las “Escuelas de Aplicación”. Finalmente, existía la “oferta” constituida por las únicas escuelas que completaban la escolaridad obligatoria - las graduadas - y que permitía una eventual articulación con el nivel de enseñanza media.

La vigencia de estas “ofertas” de formación diferenciada se mantuvo durante la totalidad del período histórico considerado (es decir, hasta 1910). Sin embargo, la estructura institucional adoptada inicialmente por el sistema educativo bonaerense comenzó a ser objeto de tentativas de reforma hacia finales de la década de 1890. Las propuestas - impulsadas fundamentalmente por la Dirección General de Escuelas - giraban en torno de tres cuestiones fundamentales: la reorganización institucional, el cambio en los planes de estudio, y la reducción del período de obligatoriedad escolar. Hubo dos proyectos que llegaron a implementarse con éxito, ambos elaborados durante el período en que Manuel Bahía estuvo al frente de la mencionada Dirección, entre los años 1902 y 1906.

Los proyectos mencionados tenían mucho en común y se implementarían de manera consecutiva. El primero de ellos se puso en marcha durante los años 1904 y 1905, generando un primer cambio en la estructura del sistema. El otro se llevó a cabo a partir de 1906. Es factible suponer que se trató más bien de una única propuesta que sufriría ciertas modificaciones de cara a su cristalización definitiva, reforma legal mediante, en 1906.

En lo que sigue, señalaremos las diferencias entre la propuesta inicial y el proyecto finalmente consagrado por la *Ley de Reformas a la Educación Común* de 1905. Intentaremos demostrar que los sucesivos andamiajes institucionales adoptados habrían de mantener - aún con matices - las ofertas “escolares-institucionales” mencionadas y la heterogeneidad en el desarrollo de las categorías de escuela. La separación de los alumnos de origen geográfico y social en instituciones divergentes perviviría a través de los cambios propuestos.

La primera transformación y la dualización del sistema

Durante 1903 comenzó a elaborarse un proyecto de reforma del sistema escolar vigente. Con arreglo al nuevo plan, las tres categorías fundamentales de escuelas – infantil, elemental y graduada – habrían de reducirse a solo dos; a saber: inferior y superior. La nueva estructura tendería a convalidar las desigualdades en el acceso a la educación que generaba la diversidad institucional existente, aunque contemplando mecanismos de diferenciación inéditos como la reducción del período de obligatoriedad escolar a tres años.¹⁶

El precursor de los cambios había sido el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Marcelino Ugarte, en colaboración con Manuel Bahía. El cambio de estructura educativa era para ambos la única medida capaz de solucionar los dos problemas fundamentales que enfrentaba el sistema escolar en ese momento: el déficit del gasto educativo y su ineficiencia. La situación descrita por las autoridades escolares era la siguiente. La provincia carecía de fondos suficientes para sostener una oferta educativa que respetara los términos que imponía la ley de 1875, es decir, asegurando la retención de la totalidad de los niños bonaerenses en las escuelas durante seis años.¹⁷ A su vez, la organización institucional vigente daba muestras de ser sumamente ineficiente, dado que mientras que la mayor parte de los niños que ingresaba a la escuela la abandonaba durante los primeros dos años, restaban aún un 36% de niños en edad escolar fuera del sistema educativo, en estado de completo analfabetismo.¹⁸ Para ambos funcionarios había llegado la hora de “adaptar la estructura escolar y los programas vigente a la dura realidad económica de la provincia.”

Ese mismo año, la Revista de Educación publicó el plan de gobierno de Ugarte, y la evaluación que el Director General de Escuelas había realizado sobre las medidas a implementar en el sector educativo. En ambos escritos comenzaba ya a vislumbrarse el contenido de la reforma educativa ulterior. Es importante señalar que en lo relativo a la orientación que tendrían las transformaciones, la comunicación entre ambos funcionarios no dejaba lugar a dudas: el déficit económico de la provincia imponía la urgente reducción del período de obligatoriedad escolar.

Sin embargo, dicha reducción no conllevaba un recorte simultáneo en la cantidad de años que conformaban la escolaridad primaria. Dicho en

otros términos, en adelante sólo sería obligatorio completar un primer segmento de tres años de la misma, siendo esta formación insuficiente para acceder a eventuales estudios secundarios. En la práctica, la transformación libraba al gobierno provincial de la obligación escolar – entendida esta última como un compromiso que el estado asumía con cada familia y por el cual garantiza la educación elemental de los niños. Después de todo, los niños que quedaban a partir de entonces “librados”, eran los mismos que terminaban abandonando la escuela a poco de haberla iniciado. Las obligaciones escolares pasaban así a estar en estrecho correlato con las condiciones sociales y económicas de la población bonaerense.

El Director General de Escuelas iba a sintetizar, en pocas líneas, la máxima que en adelante orientaría los esfuerzos educativos de la provincia en materia escolar, aunque apelando al conocido eufemismo de la elección del “mal menor”. En carta a Ugarte, señalaba que:

“(…) Siendo así las cosas y no contando sino con muy limitados recursos, es de sabio concepto gubernamental proclamar el principio que tu has enunciado como base de proyecto. La escuela de tres años constituirá el caso general; la elemental y la graduada la excepción. Menos malo si todos los niños reciben un modesto caudal de educación y sólo una parte, conocimientos más elevados.”¹⁹

Pero pasemos al contenido de la reforma. El proyecto comprendía la división de la escolaridad elemental en dos períodos de tres años cada uno. El primer período estaba destinado a conformar el “mínimo” (o *mínimum*) de preparación al que accedería la totalidad de los alumnos bonaerenses. La especificación de los contenidos programáticos para esta primera etapa tendría en cuenta el hecho de que gran parte de estos niños saldría de la escuela a una edad temprana e iría a iniciarse en la actividad laboral. Por su parte, los tres años superiores, que serían “excepcionalmente concurridos”, realizarían la ampliación del mínimo obligatorio, permitiendo a los hijos pertenecientes a familias de mayores recursos recibir una educación más completa, o prepararse para los institutos de enseñanza media.²⁰ Las escuelas que dictaran el “mínimum” recibirían en adelante el nombre de *escuelas inferiores*, mientras que las que enseñaran la ampliación del mínimo, pasarían a denominarse *escuelas superiores*.

La medida implicaba una clara simplificación del plan de estudios destinado a los grados inferiores, cuestión que al decir del propio Bahía no sólo alcanzaba para colmar “las justas aspiraciones del pueblo de la Provincia” en materia educativa, sino que reportaría a su vez una “seria economía en el material de enseñanza”.²¹ La edad de inicio para los tres años que conformaban el *mínimum* sería de 8 años.

En el año 1904 la reorganización de las escuelas comunes y el cambio de programas de estudio comenzaron a implementarse, tal y como había sido previsto, a lo largo y ancho de la provincia. En mayo de ese mismo año, Bahía aseguraba en un informe que la escuela superior constituiría “una excepción” y que, según sus cálculos, no rebasaría la cantidad de setenta en toda la provincia. La escuela inferior se convertía así en el tipo “realmente popular”.²²

A iguales conclusiones arribaría el Inspector Massa en un artículo que la Revista publicó en ese mismo número:

“(…) En la mayor parte de los distritos, por no decir en todos, ha quedado establecida una escuela mixta superior, con personal seleccionado y suficiente, nombrándose un maestro para cada grado. Estas escuelas superiores se han constituido refundiendo en ellas las elementales y los terceros grados de las infantiles más próximas, produciendo la medida ventajosas economías que se han destinado a crear nuevas escuelas. (...) Las escuelas superiores serán en cada pueblo los verdaderos centros de ilustración y de distinción social, en los que se reconcentrará la vida intelectual, para que desde allí, como foco donde nace la luz, infiltre en las masas los nuevos conocimientos de cultura, que difundirán sus grandes beneficios a todas las capas sociales. (...) Y más que todo esto, lo que indudablemente satisfecerá los anhelos populares - porque contribuye a cumplir la legítima, la vital aspiración colectiva de la extinción del analfabetismo, - son las nuevas escuelas [inferiores] que quedan creadas, procurando llevar a todos los rincones de la Provincia las luces de la civilización, para herir mortalmente al ya demasiado célebre caudillo de nuestra campaña, tipo cacique, que flota en la ignorancia y que es engendrado por la barbarie no interrumpida”.²³

También el inspector Celso Latorre expresaría su opinión sobre la nueva organización escolar, manifestando su conformidad con la reducción operada en el período de obligatoriedad escolar. Si los niños comenzaban la escuela a la edad de ocho, podrían al cabo de tres años llegar a leer y redactar corrientemente, adiestrándose conjuntamente en el manejo de los cálculos comunes. El tiempo que la reforma fijaba para la escolaridad era más que suficiente aún para el alumno rural, a quien el inspector consideraba “más pesado pero no por ello menos inteligente” que su par urbano.²⁴

Para Latorre, las escuelas que enseñaban el *máximum* de instrucción debían complementar el aprendizaje elemental contenido en el *mínimum*, de manera tal de permitir a los alumnos llegar a los umbrales de la educación secundaria. La escuela superior era “tanto más necesaria cuanto más distante se encontrara el núcleo de población a la que servía, de la influencia civilizadora de la capital”. Esta institución sería el lugar donde “cada distrito, congregando a la elite escolar, exhibiría sus progresos educacionales”. Por otra parte, y en sintonía con las necesidades económicas de la provincia, dicha escuela “produciría más con un menor costo, en tanto no se necesitaba más que una de ellas, de ambos sexos, para cada centro urbano”.²⁵

Los efectos de las reformas emprendidas comenzaron a ser comentados por la Revista de Educación con rapidez. Ese mismo año - 1904 - se publicó un artículo donde se especificaba la nueva organización institucional del sistema, señalando la consecuente eliminación de la categoría de *escuelas elementales*, por “carecer en absoluto de razón de ser”. La nota, redactada por Massa, subrayaba el hecho de que el plan de estudios que acababa de ser puesto en vigencia estableciera sólo la obligatoriedad de la escuela inferior. La escuela superior, o “escuela de lujo”, sería en adelante una instancia para la ampliación de los conocimientos destinada sólo “para el que quisiera, o para el que pudiera”.²⁶ Otra de las modificaciones destacadas era el cambio en los planes de estudio destinados a las escuelas inferiores. La reducción de contenidos operada en la propuesta curricular de estas instituciones era gratamente celebrada, subrayándose la utilidad que este recorte reportaría. El inspector lo explicaba en estos términos:

"(...)Otra de las reformas iniciadas y que ha sido también recibida con general aplauso, es el nuevo programa para las escuelas comunes y muy en particular el confeccionado para la "escuela inferior", dado el número de asignaturas que comprende, con relación a los anteriores que abarcando un enciclopedismo absurdo, obligaba a un extenso y mal estudio que en homenaje a alucinaciones doctrinarias, sólo consiguió provocar un notorio retroceso en la instrucción primaria de la Provincia. (...) En los nuevos programas se han eliminado las asignaturas de mero ornato o suntuarias, dejando sólo las necesarias y útiles, teniendo muy en cuenta el promedio de permanencia del educando en la escuela, las exigencias del medio ambiente y las peculiaridades de nuestra provincia en relación con la idiosincrasia nativa de sus habitantes."²⁷

Finalmente, la simplificación operada en las categorías de escuela había generado un aumento en la rentabilidad del tradicionalmente escaso presupuesto escolar. En palabras de Bahía:

"(...) De esta sola operación, es decir, sin aumentar el presupuesto, ha resultado que la Provincia tiene actualmente 77 escuelas superiores (correspondientes a las graduadas), en las que se termina una buena educación primaria, y 897 inferiores, que redondean el mínimo de conocimientos indispensables a los niños pobres, para iniciarse en la vida de trabajo. Para cualquiera que entienda de educación, esta nueva distribución de las fuerzas escolares representa un gran progreso"²⁸

La conformidad de las autoridades escolares con la nueva organización del sistema elemental allanó el camino a nuevas modificaciones que serían estipuladas en la *Ley de Reformas a la Educación Común* de 1905, e implementadas a partir del año 1906. A pesar de los sucesivos cambios, la dualización del entramado institucional se mantendría en vigor, en tanto expresaba la preferencia de los reformadores por la expansión cuantitativa del sistema, aún en detrimento de la calidad e igualdad de la educación brindada.

La reforma legal: escuelas primarias y escuelas complementarias no obligatorias

Habíamos señalado que la Ley de Reformas a la Educación Común, sancionada en 1905, habría de consolidar la transformación estructural precedente realizando algunos cambios adicionales. Según la nueva norma habría en adelante un único tipo uniforme de escuelas públicas donde se concretaría la enseñanza obligatoria: las *escuelas primarias comunes*. En ellas, se constituiría un ciclo de cuatro años de duración - desde los ocho años de edad y hasta los doce - quedando prohibida la admisión de alumnos cuyas edades estuviesen por fuera de los límites mencionados. La ley contemplaba la posibilidad de instituir escuelas de enseñanza complementaria para los alumnos que, voluntariamente, desearan completar seis años de educación. Sin embargo, éstas debían establecerse de manera separada a las escuelas comunes.²⁹

De este modo, si realizamos una comparación con la reforma previa, notaremos la vigencia de la dualización institucional instaurada en 1903, con la novedad del aumento de un año en la extensión del mínimo de escolaridad, fijado ahora en cuatro años. Seguiría habiendo dos tipos de escuelas, aunque diferentes a sus antecesoras. Estas serían: la escuela primaria obligatoria, que impartiría el mínimo de cuatro años de duración, y la *escuela complementaria*, de carácter no obligatorio, que dictaría el máximo de seis años. El quinto y sexto año de escolaridad pasaban así a ser considerados como parte de las propuestas de formación complementaria, no obligatoria y post-elemental. La decisión de destinar un año más de tiempo a la educación elemental o mínima, que era de tres en la propuesta de cambio inicial, fue una de las modificaciones más importantes que introdujo la reforma legal respecto de la propuesta preliminar implementada entre los años 1904 y 1905. Otra modificación relevante sería la imposición de un costo monetario para el acceso a las *escuelas complementarias*.

Tal y como había sucedido con motivo de la primera reforma, la sanción de la nueva Ley de educación trajo de regreso a la Revista las voces de quienes apoyaban una escolaridad obligatoria de menor extensión que la establecida en los orígenes del sistema. Nuevamente el recorte operado se presentó como una medida que salvaguardaba los intereses y hábitos de la

población. Esta vez el argumento formaba parte del discurso del ministro de gobierno Manuel Gnecco, quien defendía la reducción en la extensión de la enseñanza primaria sosteniendo que la ley debía reflejar los intereses de un pueblo que “sacaba de la escuela a sus hijos a los doce años de edad”:

“(…) ¿Cuál es la causa, se pregunta, de que el ciclo escolar de 8 y 6 años, respectivamente, no sea aprovechado por el pueblo? Esa causa se encuentra, señor, en el ambiente social y económico de la provincia.(…) el niño de doce años no es ya mandado a la escuela: es retirado de ella. ¿Por qué? Porque a esa edad empieza a ser el auxiliar del padre en los trabajos del hogar. Entonces es cuando el padre, creyendo que ese niño ha aprendido ya lo suficiente para saber leer, escribir y contar, lo dedica a desenvolver sus actividades prácticas en el trabajo, después de haber adquirido los primeros rudimentos de instrucción que necesita. Y yo digo: si la ley debe ser el reflejo de la vida real, si debe principalmente tomarla en cuenta, ¿Cómo es posible que prescindamos de este hecho que se impone ante la simple enunciación: los niños en la provincia de Buenos aires no aprovechan los últimos años del ciclo escolar. (...) En consecuencia, si el pueblo ha consagrado por el uso un ciclo escolar de cuatro años, no es siquiera una novedad, no es cosa que asombre a nadie que la ley tome y deje subsistente lo que la costumbre ha establecido y permita que se siga realizando en una forma legal”.³⁰

Así, la escolaridad de los niños bonaerenses no debía llevarse más allá de los doce años de edad, momento en que se incorporaban al mundo del trabajo. A su vez, y dado que el inicio de las actividades escolares estaba fijado en los ocho años de edad, la extensión de la escuela primaria quedaba limitada a un máximo de cuatro años.

Ahora bien, aunque no pudiera soslayarse el hecho de que la mayoría de los niños abandonara las tareas escolares al llegar a cierta edad, aún era posible extender la actividad escolar por un período de seis años si se mantenía la edad de ingreso fijada por la derogada ley de educación de 1875. Después de todo, había sido la reforma legal de 1905 quien había llevado

de seis a ocho años la edad mínima para dar inicio a la instrucción.

¿Cuál era el motivo de este retraso en el ingreso a la escuela? ¿Por qué la escolaridad no podía comenzar a los seis años como había sucedido hasta la sanción de la nueva Ley educativa? Pues bien, había pruebas científicas que fundamentaban la nueva disposición. La evidencia provenía del trabajo de Rodolfo Senet, quien había determinado que hasta los ocho años de edad no se consolidaban la capacidad craneana, la densidad del encéfalo, y la aptitud para las funciones intelectuales - esta última dada por la “suficiente mielinización de las fibras de asociación de la corteza cerebral”. Para Senet la concurrencia de los niños a la escuela a una edad inferior a la mencionada era absolutamente infructuosa. Los reformadores, por su parte, encontraban en su trabajo un buen argumento para legitimar la reducción del período de obligatoriedad escolar.³¹

Habíamos mencionado que además del establecimiento de un período de escolaridad obligatoria de cuatro años de duración y la fijación de la edad inicial en ocho años, otra modificación importante introducida por la ley de 1905 era la creación de las *escuelas complementarias*. En estas escuelas sí se impartirían los seis años de educación primaria que preparaban a los alumnos para ingresar a los colegios de educación media. Ahora bien, en tanto estas escuelas brindaban una educación que excedía el *mínimum* establecido por el Consejo, quedaban fuera del principio de gratuidad de la educación sostenido por la ley, debiendo ser costeadas con el aporte de los alumnos que concurrían a ellas.

Según la Ley de Reformas, el financiamiento de las escuelas complementarias no debía comprometer las rentas escolares ordinarias que se destinaban a la educación común, debiendo sostenerse con sumas provenientes de rentas generales que se votaran para ese objeto, y/o con el importe de las matrículas especiales anuales cuyo valor por alumno no podría ser menor a 20 pesos moneda nacional ni mayor a 30.³² De esta manera, las escuelas complementarias fueron concebidas como instituciones “de profundización”, donde la enseñanza excedía los saberes elementales. Así, el Estado destinaría sus rentas preferentemente a garantizar la educación básica para la totalidad de los niños, dependiendo las escuelas complementarias, en buena medida, del aporte de los particulares. La “nueva” reforma educativa comenzó a implementarse en 1906.

De esta manera, la ley de 1905 puso fin al debate sobre la cantidad de años que debía conformar el *mínimum* de educación primaria obligatoria, presente en las publicaciones de la Revista durante toda la gestión de Bahía. El período de tres años establecido tentativamente mediante la primera reforma, y vigente durante los años 1904 y 1905, se llevó finalmente a cuatro años al sancionarse la nueva Ley de Educación.

Con respecto al tipo de financiamiento mixto que regía para la educación post-obligatoria de las escuelas complementarias, Bahía explicaría en su informe que aún cobrando una matrícula anual, estas escuelas conllevaban costos muy inferiores a las particulares. Los niños “pobres pero estudiosos y de talento” que quisieran acceder a estas escuelas a pesar de tratarse de una instrucción post-obligatoria, podrían contar con el apoyo de las municipalidades, quienes costearían llegado el caso las matrículas de veinte pesos.³³

“(…)Se dirá que la escuela complementaria no es del todo gratuita. La matrícula de veinte pesos para educar un niño en una escuela selecta es tan inferior al costo de una escuela particular que, en general, no tendrá tan buena dirección ni tan competentes maestros, que puede decirse que continúan siendo gratuitas las escuelas primarias complementarias (...) Se dirá que los pobres talentosos no podrán complementar su educación. No es cierto; las municipalidades ya están costeadando numerosas matrículas de 20 pesos y en fin, los consejos escolares cumpliendo dignamente su misión pueden fomentar la formación de sociedades protectoras de los niños pobres, pero estudiosos y de talento, como pueden fomentar la institución de otras que provean de vestidos y de calzado a los niños desvalidos.”³⁴

En otras palabras, para el Director General de Escuelas la diferenciación operada con la creación de las escuelas complementarias - y la consecuente conformación de una educación primaria post-obligatoria - no introduciría otra desigualdad que la del mérito. En el imaginario de la reforma los pobres meritorios podían llegar hasta los umbrales de la educación secundaria, siempre que realizaran los esfuerzos que tamaña empresa exigía. Por otra parte, el pago de la matrícula de veinte pesos “enseñaría a valorar la educación a la que se accedía”, y acostumbraría a los padres “a vigilar el comportamiento escolar

de sus hijos”. En cualquier caso, la educación complementaria no era “primordial necesidad que debiera llenar el Estado en materia educativa”.³⁵

El análisis de los años posteriores: los ecos de la reforma institucional

Si bien los proyectos de reforma institucional culminaron una vez establecida la reforma legal de 1905, el funcionamiento de la nueva estructura escolar siguió siendo motivo de polémicas. En los años siguientes, diversos actores vinculados a la administración escolar manifestaron su apoyo y sus críticas hacia la nueva dinámica institucional del sistema escolar. Entre las notas publicadas en el periódico oficial de la DGE hemos seleccionado dos de ellas que, desde nuestra óptica, ofrecen una mirada integral de la transformación, aunque claro está, desde puntos de vista encontrados. A continuación presentaremos una síntesis de ambos artículos.

Entre las voces que celebraron con entusiasmo el éxito de la reforma, se destaca un artículo del diario “El Día” publicado en marzo de 1906 y, posteriormente, recuperado y difundido por la Revista. El texto, titulado “Escuelas rurales”, presentaba algunas impresiones a propósito del informe de gestión que Manuel Bahía había dado a conocer unos meses antes. Se mencionaba, en favor de la instauración del *mínimum* de cuatro años de educación elemental, que la medida contribuiría a disminuir el 66% de analfabetismo que existía en las zonas rurales, en tanto hasta ese momento,

“(…) Las cuantiosas sumas con que la población rural concurre a la formación del fondo rural, destinadas por la ley y la constitución a dar a todos los niños un *mínimum* de instrucción gratuita y obligatoria, se han estado invirtiendo en las lujosas escuelas urbanas, instaladas en palacios, y donde se retenía a los niños privilegiados, durante ocho años, preparándolos para ingresar en los establecimientos de segunda enseñanza, mientras que a los hijos de los contribuyentes, de los que cultivan los campos y cuidan los ganados, se les negaba casi en absoluto la instrucción, aún la más elemental, sin duda para evitar que el tipo nacional de gaucho analfabeto, ignorante y peleador no se extinguiera y ofreciera siempre al ejército el contingente completo de la clase de 20 años, llenando los claros que dejan en él las otras clases sociales”.³⁶

Con un claro interés por defender los cambios emprendidos se señalaría hacia el final de este artículo una de las "virtudes" fundamentales de la Reforma. Virtud que se constituyó, a nuestro juicio, en una de sus grandes limitaciones: la escuela gratuita, aún siendo destinada a todos los niños, era insuficiente para permitir la continuidad de los estudios y el acceso a los colegios secundarios:

(...) He aquí el significado de esta reforma civilizadora y democrática, que ofrecerá al hijo del labrador y del puestero los beneficios que la escuela gratuita, donde no estudiarán para doctores, ni estarán ocho años formando el elenco distinguido que el maestro exhiba año tras año a las miradas enternecidas de las madres; de donde no saldrán para ingresar al colegio nacional, aumentando la legión profesional parasitaria, que se codea luego en las oficinas buscando un empleo; pero donde recibirán un *mínimum* de instrucción que les permita defenderse en la lucha por la vida, que los arme contra un formidable y temible enemigo: la ignorancia y el vicio; de esa escuela en fin que diseminada en la vasta planicie de la pampa, en lugar del ombú y la vizcachera, va a borrar en breve la mancha vergonzosa que arroja el analfabetismo sobre nuestra incipiente cultura y la falsa civilización de que nos enorgullecemos".³⁷

Si bien las escuelas gratuitas estuvieron en adelante al alcance de todos, las complementarias serían cada vez más de una minoría. Entendemos que la reforma convalidó la tendencia fundacional del sistema educativo provincial a separar en instituciones distintas a los niños de origen social diferente.

Dos años después apareció en la Revista un artículo donde se formulaban importantes críticas hacia las reformas emprendidas por Ugarte y Bahía. El escrito pertenecía al inspector de escuelas José Santamarina. En él se advertía sobre las consecuencias desescolarizantes y desigualitarias de los cambios estructurales realizados. Según Santamarina, la experiencia de dos años y medio transcurridos desde la reforma legal de 1905, estaba demostrando la necesidad de sustituir las "nuevas" escuelas complementarias por

sus antecesoras: las "viejas" escuelas superiores - instituidas entre 1904 y 1905 bajo esa denominación y como escuelas graduadas entre 1875 y 1903.

Santamarina señalaba que las escuelas graduadas habían sido "de vida precaria en los primeros años de aplicación de la ley escolar de 1875, existiendo sólo en las ciudades importantes como Azul, Avellaneda, Chivilcoy, Dolores, Mercedes, San Nicolás y Tandil. No obstante, la actitud del pueblo de la provincia con las escuelas graduadas había ido cambiando con los años y ya en tiempos de la administración de Berra la demanda por estas escuelas fue más importante. Habiéndose dado cuenta de que la instrucción primaria dada en las escuelas infantiles y elementales no era suficiente para la población escolar, y no pudiendo crear escuelas graduadas por dificultades de presupuesto, Berra había decidido incorporar el quinto grado de los programas generales a las escuelas elementales, aunque no así los sextos, manteniéndose la distinción existente entre ambas categorías de escuela.

Pasados algunos años, y establecida poco a poco la co-educación de los sexos en la mayor parte de las escuelas infantiles, se vio la necesidad de extenderla a todas las escuelas, "obteniendo así la fórmula para dotar a cada localidad de una escuela graduada completa mixta, en donde pudieran darse los cursos correspondientes a los seis grados de la instrucción primaria, reduciendo los gastos en un cincuenta por ciento, por cuanto un solo establecimiento de esa categoría llenaría las necesidades de cada población".³⁸ La coeducación de los sexos instaurada por Berra en todas las escuelas de la provincia logró aumentar la cantidad de escuelas graduadas y de alumnos, disminuyendo a su vez el costo por alumno.

A contracorriente del movimiento ascendente de las escuelas graduadas y, consecuentemente, del aumento en la cantidad de años que en promedio los alumnos pasaban en las escuelas, la reforma de 1905 había interrumpido este proceso. Santamarina explicaba los verdaderos efectos de la reforma legal en estos términos:

“(…) En esos momentos, que podemos llamar el apogeo de la escuela superior [o graduada completa], llegó la reforma de la ley de educación de 1905 y se estableció la separación de los cursos llamados comunes – primero a cuarto grado – de los denominados complementarios – quinto a sexto grado – que, por disposiciones expresas de la ley debían darse en escuelas especiales, con personal propio y funcionando en locales que no podían ser los edificios de las comunes, autorizándose la inversión de fuertes sumas en maestros, alquileres, mueblaje, útiles, instalaciones, limpieza, etc., cuyo gasto sería cubierto de rentas generales del Estado, sin poder hacer uso en ningún caso de las rentas especiales destinadas a la educación primaria”.³⁹

De esta forma, en momentos en que el sistema escolar registraba, a pesar de su estructura institucional diferenciada, un aumento en la proporción de alumnos que llegaba hasta los últimos años de la escuela primaria, la ley de 1905 volvería a limitar el acceso al quinto y sexto grado de la educación común, al establecer su desarrollo fuera de las escuelas comunes y en instituciones no gratuitas. Contrariamente a lo legislado, Santamarina señalaba que la medida más adecuada en ese momento habría sido disponer en las escuelas que a partir de la gestión Berra dictaban el quinto grado, la enseñanza del sexto y último año de la educación común. Para este inspector, la nueva ley había tenido efectos desastrosos:

“(…) Partiendo de una base que ha fallado por completo, se creyó que (...) podrían costearse las escuelas complementarias, contando como principal contribución para su sostenimiento el producto de las matriculas especiales fijado en veinte pesos por alumno, pues, se descontaba que a ellas irían a completar su instrucción todos los niños que terminarían el curso de cuarto grado en las comunes. Fue un error que hoy se lamenta en vista de las ingentes sumas gastadas para sostener estas escuelas y al tocar de cerca los pocos resultados obtenidos en los tres años que llevan funcionando”.⁴⁰

La separación del quinto y sexto año en las nuevas escuelas complementarias puso trabas al acceso masivo de los alumnos hacia este “trayecto final” de la educación primaria, no sólo por el gasto implicado en las matrículas anuales que cobraban estas escuelas; también el cambio de una institución a otra generaba la deserción de quienes, por su origen social, debían depositar sus expectativas en el trabajo y no en los estudios. Ambas medidas tendrían un claro resultado: los grados de la escuela primaria perderían cualquier atisbo de continuidad. Como advertía Santamarina:

“(…) En primer lugar tenemos que el simple hecho de decir a los padres que sus hijos han terminado los estudios de la escuela primaria, supone la ninguna necesidad, ni menos obligación, de enviarlos a la complementaria, por cuya razón la gran mayoría de cuarto año de cada distrito no concurren a sus aulas. Si a ese grave inconveniente del cambio de escuela para continuar estudios se agrega el abono de una matrícula de veinte o más pesos en una sola vez, fácilmente vemos que la escuela complementaria se aleja de la mayor parte de la población escolar que pudiera frecuentarla, dando lugar así a la vida anémica que desde su creación han llevado, manteniendo la inscripción de alumnos merced a los pedidos de los maestros – interesados desde luego en su sostenimiento – quienes lograban sumas de dinero de los ministerios en la capital y de las municipalidades en el resto de la provincia para dar matrículas gratis y obtener el número reglamentario de alumnos para poder funcionar la escuela, convirtiendo así en algo ridículo a la ley(...)”.⁴¹

En resumen, durante los años que siguieron a la reforma estructural del sistema educativo operada en 1905, surgieron en el seno de la administración escolar voces que analizaron su impacto desde perspectivas divergentes. Si bien los análisis se orientaron, en general, a promover actitudes sociales positivas hacia las modificaciones realizadas y a subrayar su impronta democratizante, otros advertirían sobre sus efectos segregadores. Para algunos la transformación estaba destinada a erradicar las altas tasas de analfabetismo. Para otros, contribuía a romper cualquier atisbo de continuidad entre los primeros años de la escuela primaria y los últimos.

Conclusiones

A partir de la Ley de Educación Común de 1875 que dio origen al sistema educativo bonaerense, se instituyó en la provincia una trama de instituciones escolares cuya variedad de categorías evidenció un desarrollo dispar, donde la expansión sostenida de las escuelas *infantiles* contrastó con un exiguo progreso de las *elementales* y *graduadas*.

En virtud del crecimiento experimentado por el sistema escolar en los años que siguieron a la mencionada ley, y de la ausencia de regulación alguna por parte del estado provincial sobre el acceso diferencial de los alumnos a las instituciones que brindaban el servicio, se fue delineando un sistema escolar incapaz de asegurar que la mayor parte de la población infantil culminara el período de obligatoriedad fijado por la mencionada norma. Esta situación afectaba principalmente a los sectores sociales urbanos de bajos recursos económicos y a la mayoría de la población agraria.

Otra consecuencia de la evolución heterogénea que evidenciaron las mencionadas categorías de escuela fue la conformación de un *sistema escolar dual* en el que sólo algunas ofertas institucionales completaban la educación común, mientras que la gran mayoría sólo brindaba una instrucción mínima. En este contexto, la posibilidad de culminar con éxito la escolaridad primaria obligatoria - cuya extensión se fijó inicialmente en seis años - se convirtió en un privilegio reservado a un minúsculo grupo de niños radicado en las grandes ciudades de la provincia. Retomando el trabajo de Pinkasz podríamos afirmar que, en su planteo original, la llamada "educación común" en la provincia de Buenos Aires consistió en una estructura diferenciada verticalmente.⁴²

Con la llegada de los primeros años del siglo XX la administración escolar llevó adelante cambios estructurales que modificaron las categorías institucionales vigentes y los planes de estudio, manteniendo e incluso profundizando la tendencia a la dualización del sistema escolar. Se impulsó asimismo la reducción del período de obligatoriedad escolar y del presupuesto provincial destinado a la educación común. Las diversas transformaciones se convalidaron en 1905 mediante la sanción de una nueva norma educativa: la *Ley de Reformas a la Educación Común*. En conjunto, estas medidas privilegiaron la expansión cuantitativa sobre la calidad y la igualdad de acceso a la educación. Las reformas se completaron con la implementación de una escolaridad primaria post-

obligatoria que sería dictada en instituciones separadas y cuyo financiamiento no podría llevarse a cabo utilizando las rentas destinadas a la educación común, sino a través de fondos de origen mixto - particular y municipal.

En todos estos años, el acceso de los alumnos a las diferentes modalidades de escuela y, por tanto, a oportunidades de mayor o menor educación, fue concebido por las autoridades escolares como el resultado de "elecciones" educativas realizadas por cada sector social en función de intereses individuales o familiares o, en el mejor de los casos, como una consecuencia inevitable de la desigualdad económica. Se sostenía, conjuntamente, la renuencia innata de la población rural hacia la educación escolar.

En el discurso de los funcionarios escolares de la época la existencia de ofertas escolares desiguales destinadas a alumnos de distinto origen geográfico y social se presentó como un hecho absolutamente inevitable, sin advertirse que la estructura institucional adoptada con las sucesivas reformas terminaba por reproducir esta diferenciación en lugar de frenarla o revertirla. Más aún, la "adaptación de la estructura institucional a las diferencias económicas de las familias" se presentó como un fenómeno intrínsecamente positivo, sobre todo en tanto permitía efectuar periódicos recortes en el presupuesto educativo provincial.

Del análisis de la estructura institucional consolidada por el sistema educativo de la provincia de Buenos Aires entre 1881 y 1910, se concluye la presencia de diversas ofertas educativo-institucionales que, presumiblemente, serían transitadas por alumnos de diferente origen social. La primera de estas ofertas estaba destinada a los habitantes de las zonas rurales, a quienes se brindaba una educación con una extensión máxima de tres años a desarrollarse en las únicas instituciones disponibles en la campaña: las *escuelas infantiles*. Dicha oferta no consideraba alternativas de educación complementaria, ya sea post-primarias o secundarias.

Las demás ofertas estaban presentes exclusivamente en áreas urbanas y suburbanas. Entre ellas se destaca la propuesta que articulaba el nivel primario - aunque sólo los primeros tres o cuatro años que podían completarse en las *escuelas infantiles* o *elementales*, respectivamente - con instancias de instrucción post-obligatorias de orientación técnica y profesional. Una tercera oferta educativo-institucional la constituían las escuelas graduadas -también llamadas superiores o complementarias según el momento histórico-, únicas instituciones

donde se brindaba la escolaridad de seis años necesaria para culminar los estudios primarios. Esta tercera modalidad, claro está, era la única que preparaba a los alumnos para acceder a los colegios de segunda enseñanza humanística.

Este trabajo constituye un intento por avanzar en la comprensión de algunas dimensiones del proceso de escolarización de la provincia de Buenos Aires. En particular, nos hemos abocado a describir las políticas educativas llevadas a cabo entre 1881 y 1910, recuperando la óptica de los actores vinculados a la administración escolar. Nuestro análisis se concentró en los cambios realizados en la estructura escolar y en la obligatoriedad escolar.

Las evidencias sistematizadas sustentan la hipótesis de que el sistema educativo bonaerense consolidó - desde sus orígenes - una estructura diferenciada de escolarización. Las reformas introducidas por el estado provincial tendieron a fortalecer esta tendencia a través de dos mecanismos fundamentales. Por un lado, convalidando legalmente la reducción del período de obligatoriedad escolar. Por el otro, transformando la última etapa de la escuela primaria en una instancia de formación "no obligatoria". En este contexto, los discursos elaborados por los organismos de difusión de la política educativa estatal justificaron con firmeza - y hasta celebraron - los cambios operados y, consecuentemente, contribuyeron a la naturalización de las desigualdades educativas preexistentes.

Sin embargo, los alcances de nuestro trabajo se limitan a las evidencias que ofrece la fuente consultada. En este sentido, es necesario advertir que la *Revista de Educación* cohabitó el espacio de producción de discursos educativos con una multiplicidad de revistas oficiales y no oficiales que componen un entramado documental extrémadamente vasto, frente al cual la mirada de la *Revista* constituye sólo una de las perspectivas posibles.

Finalmente, esta investigación ha privilegiado sólo una de las dimensiones de análisis posible de los discursos oficiales sobre políticas educativas. Ciertamente, consideramos que este enfoque puede ser complementado seleccionando otras dimensiones que - como la recepción y resignificación de los discursos educativos, las redes de relaciones sociales formales e informales, los proyectos institucionales, las identidades de los individuos y grupos que participaron como autores de la *Revista* o como funcionarios de la administración escolar - resulten relevantes para la comprensión de los procesos de escolarización bonaerenses.

Bibliografía

DE LUCA, A. (1991): "Consejos Escolares de Distrito: subordinación o participación popular", en Puiggrós, A. (comp.), *Estado y Sociedad Civil en los orígenes del sistema educativo argentino (1885-1945)*, *Historia de la Educación en la Argentina*, Tomo IV. Buenos Aires, Galerna.

DIKER, G. (2005) "Los laberintos de la palabra escrita del maestro", Mimeo

DUSSEL, I. (1997) *Currículum, Humanismo y enseñanza media en la Argentina (1863-1920)*, Buenos Aires, FLACSO

GIOVINE, R. (2001) *Culturas políticas, ciudadanías y gobierno educativo en el ámbito de la provincia de Buenos Aires. Un relato histórico para interpretar el presente*, Tesis de Maestría, mimeo

KATZ, R. (1996) *Historia de la Educación en la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires, Biblioteca Educativa, Educación y Democracia hacia el siglo XXI.

MUNIN, H. (1993a) *La Dirección General de Escuelas (1817-1992)*. Buenos Aires, IDEP-CTERA-ATE.

MUNIN, H. (1993b) *Historia de la conducción de la educación local bonaerense (1875-1992)*. Buenos Aires, IDEP-CTERA-ATE.

ORIA, A. (2004) *Desafíos a la 'Educación Popular'. Sarmiento en el Departamento de Escuelas, 1856-1862.*, Universidad de San Andrés, Tesis de Maestría.

PINEAU, P. (1997) *La escolarización de la provincia de Buenos Aires (1875-1930). Una versión posible*. Buenos Aires, Colección Educación y Sociedad- FLACSO.

PINKASZ, D. (1993) "Escuelas y desiertos: hacia una historia de la educación primaria de la Provincia de Buenos Aires" en PUIGGRÓS, A *La Educación en las Provincias y Territorios Nacionales (1885-1945)*, *Historia de la Educación en la Argentina*, Tomo IV. Buenos Aires, Galerna.

TEDESCO, J. C. (1986) *Educación y Sociedad en la Argentina (1880-1945)*. Buenos Aires, Ediciones Solar.

Notas

¹ La identificación del carácter diferenciado que adquirió el sistema educativo bonaerense en sus años iniciales no es un hecho novedoso dentro de la historiografía educativa argentina. Sin embargo, entre los numerosos trabajos que han analizado el proceso de escolarización de la provincia de Buenos Aires (De Lucca, 1991; Giovine, 2001; Katz, 1996; Munin, 1993a y 1993b; Oria, 2004; Pineau, 1997; Pinkasz, 1993), aquellos que abordan el proceso de cons-

trucción de la estructura institucional ocupan un espacio considerablemente menor. Dos estudios merecen ser destacados: el de Pineau (1997) y el de Pinkasz (1993). Ambos autores subrayan, a su vez, otra característica distintiva del caso bonaerense que será indagada en estas páginas: la tendencia de la administración escolar a impulsar reformas conservadoras, entre las que se destaca la reducción de la obligatoriedad escolar a tan sólo cuatro años – instaurada en 1905, luego de algunos vaivenes, a través de la Ley de Reformas a la Educación Común. Para un análisis de los procesos de estratificación social asociados a las modalidades de la educación secundaria véanse los trabajos de Tedesco (1986) y Dussel (1997)

² Véanse fundamentalmente los trabajos de Pineau, P. (1997): La escolarización de la provincia de Buenos Aires (1875-1930). Una versión posible, Colección Educación y Sociedad – FLACSO, Buenos Aires, y de Pinkasz, D. “Escuelas y desiertos: hacia una historia de la educación primaria de la Provincia de Buenos Aires” en Puiggrós, A. (1993): La Educación en las Provincias y Territorios Nacionales (1885-1945), Historia de la Educación en la Argentina, Tomo IV, Galerna, Buenos Aires

³ En adelante, nos referiremos a este organismo con la sigla DGE

⁴ La *Revista de Educación* se publicó durante más de ciento cuarenta años, entre 1858 y 1992, alternando períodos de aparición quincenal y mensual. Durante este largo período de tiempo registró importantes reformas en lo referente a su denominación, estructura, formato, periodicidad, compaginación, y destinatarios. También habría de verse modificado su inicial estatus de semi-oficialidad al transformarse, a partir de 1876, en la revista de la Dirección General de Escuelas de la provincia.

⁵ Como señala Diker (2005), las revistas oficiales se enviaban gratuitamente a todas las escuelas desde los mismos organismos centralizados de gestión, por lo cual tenían una circulación plena en el conjunto del sistema educativo. Si bien esto no permite dar por hecho la lectura de este material por los diferentes actores, al menos supone la disponibilidad de la Revista en cada uno de los rincones de la provincia.

⁶ Ley de Educación Común Nro. 988, Art. 3ero. Es necesario señalar que la Ley establecía en su artículo 4to, que en el caso de los niños que hubiesen cumplido los 10 años de edad, la obligatoriedad escolar sólo comprendería seis meses por cada año lectivo.

⁷ La enseñanza en los jardines de infantes se extendería por tres años. Respecto de la extensión de la educación de adultos y la brindada en asilos, no hemos hallado definiciones precisas en la Ley de 1875 ni en el Reglamento para las escuelas comunes de 1890.

⁸ También existía la posibilidad de concurrir a escuelas particulares.

⁹ Como señala Pinkasz (1993:19), hasta 1913 el 100% de las escuelas graduadas se radicaron en zonas urbanas. Hacia el año 1923, el porcentaje sólo había bajado 7 puntos (93% de las escuelas graduadas seguían ubicadas en zonas urbanas)

¹⁰ Diversos artículos recuperan esta perspectiva a lo largo del período estudiado. Entre ellos: “Conferencias Pedagógicas”, RE, Enero de 1882, pp. 45 y 47; “Escuelas rurales”, RE, Febrero de 1882, pp. 134; “Educación e instrucción”, RE, Noviembre de 1883, pp. 468 y ss.; “A través de la memoria de 1882 sobre educación común”, Enero de 1884, pp. 12; “Enseñanza científica”, Boletín de Enseñanza y Administración Escolar, Enero a abril de 1895, pp. 66 y

ss.; “Las escuelas graduadas”, Boletín de Enseñanza y Administración Escolar, Febrero de 1899, pp 203.; “Educación común. Proyecto y plan del gobernador Ugarte”, Agosto de 1903, pp. 486

¹¹ RE, Enero de 1884, pág. 12

¹² RE, Agosto de 1903, pág. 493

¹³ RE, Febrero de 1899, pág. 203

¹⁴ RE, Abril y mayo de 1887, pág. 386 y ss.

¹⁵ “Reglamento para las escuelas públicas de la provincia de Buenos Aires”, RE, Octubre de 1906, pág. 840.

¹⁶ Si bien operaba hasta el momento una reducción de hecho en gran parte del territorio bonaerense, al no existir más que escuelas infantiles, la reforma profundizaría las desigualdades existentes, al legalizar una situación altamente discriminatoria.

¹⁷ La escasez relativa del presupuesto escolar bonaerense era para las autoridades escolares una preocupación cotidiana. De este modo, el “agotamiento” del modelo de financiamiento adoptado comenzaría a ser advertido por el periódico pocos años después de 1875. Un análisis publicado en 1878 señalaba que mientras que los fondos recaudados por la provincia se destinaban mayoritariamente a solventar los gastos de funcionamiento ordinario del sistema, los fondos municipales eran deficitarios en todos los distritos de la provincia salvo tres (RE, Diciembre de 1878, pág. 271-274). En la insuficiencia presupuestaria jugarían un rol clave los problemas económicos suscitados por la escasez de edificios escolares. En numerosas ocasiones la Revista subrayó la exigua cantidad de edificios que eran propiedad de la DGE y la consecuente necesidad de destinar un buen porcentaje del presupuesto escolar a su alquiler. Se constituyó así un círculo vicioso donde la falta de recursos era causa y a la vez consecuencia de no iniciar la construcción de edificios escolares que, en cantidad suficiente, pertenecieran a la DGE

¹⁸ Datos del un informe elaborado por el DGE. RE, mayo de 1904, pág. 362-363

¹⁹ RE, Agosto de 1903, pág. 493

²⁰ RE, Agosto de 1903, pág. 493-494

²¹ RE, Enero de 1904, pág. 24

²² RE, Mayo de 1904, pág. 362-363

²³ RE, Mayo de 1904, pág. 369

²⁴ RE, Febrero de 1904, pág. 89-103

²⁵ RE, Febrero de 1904, pág. 89-103

²⁶ RE, Marzo de 1904, pág. 238

²⁷ RE, Mayo de 1904, pág.368

²⁸ RE, Diciembre de 1904, pág. 678

²⁹ Ley de Reformas a la Educación Común de 1905, Art. 11

³⁰ RE, Septiembre de 1905, pág. 816

³¹ RE, Marzo de 1906, pág. 191

³² Ley de Reformas a la Educación Común, Art. 12

³³ RE, Marzo de 1906, pág. 202-203

³⁴ RE, Marzo de 1906, pág. 202-203

35 RE, Marzo de 1906, pág. 203

36 "Escuelas Rurales", RE, marzo de 1906, pág. 253 y ss.

37 "Escuelas Rurales", RE, marzo de 1906, pág. 253

38 "Las escuelas complementarias. Necesidad de sustituirlas por las superiores completas", RE, junio y julio de 1908, pág. 365.

39 "Las escuelas complementarias. Necesidad de sustituirlas por las superiores completas", RE, junio y julio de 1908, pág. 367

40 "Las escuelas complementarias. Necesidad de sustituirlas por las superiores completas", RE, junio y julio de 1908, pág. 367.

41 "Las escuelas complementarias. Necesidad de sustituirlas por las superiores completas", RE, junio y julio de 1908, pág. 367.

42 Pinkasz, 1993:16

Tecnologías escolares e identidades profesionales Maestros "antiguos" y maestros normalistas ante el modelo de la escuela mutua en Madrid (1837-1853)¹

Marcelo Caruso¹

Resumen

El artículo enfatiza el rol de las tecnologías escolares como factores determinantes de la formación de grupos de poder "profesionales" en procesos de cambio educativo. Se analiza a la propuesta de la enseñanza mutua no como una mera "derivación" de factores "externos", sean estos sociales, políticos, económicos o culturales, sino como un campo de batalla específico de diversas fuerzas educativas. El caso de las reformas de las escuelas gratuitas de la ciudad de Madrid muestra la pugna de dos grupos "profesionales", el de los maestros-calígrafos de la tradición de las primeras letras y el de los normalistas. Mientras los primeros legitimaban su posición a través de una vieja identificación entre profesionalidad docente y dominio de la caligrafía, los segundos organizaban su nueva identidad profesional alrededor del problema de la organización general de la escuela, con fuerte preferencia por el modelo de la enseñanza mutua. Las diversas coyunturas de esta pugna son descritas y analizadas en función del eje del apoyo u oposición al modelo de enseñanza mutua favorecido por los normalistas.

Abstract

This contribution stresses the role of the technologies of schooling as effectual factors of educational change shaped by "professional" groups

¹ Universidad Humboldt, Berlín (marcelo.caruso@rz.hu-berlin.de).