

Entre la administración general y el gobierno inmediato. Los conflictos en torno al gobierno escolar. Buenos Aires, 1875-1905.

Claudia Freidenraij*

Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani
Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires.
claudiafreidenraij@yahoo.com.ar

Resumen

El presente trabajo centra su atención en la institución de los Consejos Escolares de Distrito, organismos nacidos de la primera ley de educación de Buenos Aires sancionada en 1875, cuya vigencia se extiende hasta mediados de la década de 1900. Nuestro trabajo retoma las discusiones historiográficas de los últimos veinte años acerca de los Consejos Escolares, para ensayar una nueva forma de pensar su lugar en la constitución del Estado. A partir del estudio de su dinámica histórica, buscamos reconstruir los conflictos que caracterizaron la relación de los Consejos con las autoridades educativas del poder ejecutivo provincial. Entendemos que el análisis de los conflictos en torno al sostenimiento material del sistema escolar, las disputas por los nombramientos y destituciones docentes, y las tensiones en torno al control de la calidad educativa condensan las contradicciones principales entre el Estado provincial (representado por el Consejo General de Educación) y cierto sector de la sociedad civil que participaba de los Consejos Escolares de Distrito. Así, la batalla entre la administración general y el gobierno inmediato de las escuelas traducía nada más y nada menos que los conflictos en torno al gobierno escolar.

Palabras clave

Consejos escolares de distrito- gobierno escolar- financiación educativa- designaciones docentes- inspección escolar

Abstract

This paper focuses on the institution of Consejos Escolares de Distrito (District school Boards), agencies born of the first Education Act enacted in 1875 Buenos Aires, whose term runs until mid 1900. Our work takes up the historiographical debates of the past twenty years on the Consejos Escolares, to test a new way of thinking about their place in the state constitution. From the study of historical dynamics, we reconstruct the conflicts that characterized the relationship of the Consejos with the educational authorities of the

* Profesora de Historia por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires y doctoranda de la misma casa de estudios, gracias a una beca otorgada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Desarrolla su tesis doctoral en el Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani", acerca de la historia de la delincuencia infantil y juvenil en Buenos Aires, entre 1890 y 1940.

provincial executive. We understand that the analysis of conflicts over material support of the school system, disputes over faculty appointments and dismissals, and the tensions surrounding the control of educational quality condense the main contradictions between the provincial government (represented by the General Council of Education) and a sector of civil society who participated in Consejos Escolares de Distrito. Thus, the battle between the general administration and government schools immediately translated nothing more and nothing less than the conflicts over school governance.

Key words

Board of education, educational policy, educational bourses, teacher recruitment, School supervision

Introducción

La provincia de Buenos Aires estuvo entre las primeras en poner en pie un sistema educativo en nuestro país: veinte años después de sancionada la Constitución Nacional, que en su artículo 5º establecía la autoridad provincial para erigir su sistema educativo, Buenos Aires promulgaba su Constitución estableciendo expresamente que la Legislatura dictaría las leyes necesarias para “establecer y realizar un sistema de educación común”. En su artículo 205, la carta magna bonaerense preveía que la educación fuese gratuita y obligatoria, que su dirección sería confiada a un Consejo General de Educación y a un Director General de Escuelas, nombrados por el Poder Ejecutivo Provincial, mientras que la administración inmediata de las escuelas estaría a cargo de Consejos Electivos de Vecinos en cada parroquia de la capital y en cada municipio del resto de la Provincia¹.

Hasta la sanción de la ley N°988 en 1875 existieron tantas clases de escuelas como autoridades con funciones educativas: municipales de varones, municipales de ambos sexos, para niñas a cargo de la Sociedad de Beneficencia y provinciales de ambos sexos. Así,

(...) el gobierno escolar estaba en manos del Ministerio de Gobierno, de la Municipalidad por intermedio de la Comisión de Educación, del Departamento de Escuelas –que solo tenía injerencia directa sobre las escuelas de campaña- y de la Sociedad de Beneficencia. Existía también un Consejo de Instrucción Pública y un Inspector General para toda la Provincia. A esta diversidad de departamentos correspondía otra diversidad de presupuestos. (Salvadores, 1941, p. 328-329).

La Ley de Educación Común, promulgada el 26 de septiembre de 1875, vino a reorganizar esta confusa madeja, buscando centralizar la conducción de la educación en manos del Estado. En adelante, la Sociedad de Beneficencia y las Municipalidades cederían el gobierno de sus escuelas a la provincia, que a su vez delegaría su administración general al Consejo General de Educación y el gobierno inmediato a los Consejos Escolares de

Distrito (en adelante, CGE y CED respectivamente). La definición de “lo general” y “lo inmediato” se constituía así en una arena de conflicto que, en el ámbito de la provincia, tardaría treinta años en dirimirse.

Este trabajo apunta a reconstruir el conflicto que involucra al Estado y a particulares y que se anuda en torno a la conducción de los asuntos educativos. En el corazón de las discusiones en torno al gobierno escolar se encuentran los Consejos Escolares de Distrito, institución inspirada en el modelo educativo norteamericano caracterizado –entre otras cosas- por una marcada tendencia a la participación ciudadana en la gestión del sistema escolar (Freidenraij, 2007).

Los Consejos deberían atraer la mirada de quienes pretendemos desentrañar el proceso histórico por el cual se pone en pie el sistema educativo en la provincia de Buenos Aires, dado que no sólo están presentes desde sus albores (la propia constitución provincial los prevé), sino que constituyen uno de los polos protagónicos de las tensiones características de los primeros treinta años del sistema de instrucción pública provincial. Los Consejos disputaron al CGE y sus funcionarios, potestades y atribuciones propias de quienes ejercen el poder y toman las decisiones en el ámbito educativo. En este sentido, es llamativo que la historiografía –siempre preocupada por los vaivenes constitutivos a la formación del Estado- haya prestado tan escasa atención a los CED. Creemos, y presentamos aquí la hipótesis de que estos conflictos en torno al gobierno escolar son un prisma adecuado desde donde observar la trabajosa construcción de un Estado provincial que, lejos de controlar todos los resortes del sistema y uniformar las prácticas educativas, más bien encontró múltiples trabas, obstáculos y tropiezos en la dura tarea de poner en pie el sistema educativo provincial.

En este trabajo partimos de los consensos y discusiones del campo historiográfico acerca de los Consejos Escolares de Distrito. En esta primera parte, nos detenemos en su importancia para una historia de la educación de la provincia de Buenos Aires, así como en la historización de su conformación. En la segunda parte, centramos nuestra mirada en los conflictos que enfrenta a los CED con el CGE, poniendo nuestra atención en tres aspectos que consideramos fundamentales para comprender qué es lo que estaba en juego en esta tensa relación entre poder distrital y provincial. Así, desarrollamos las cuestiones del sostenimiento material del sistema escolar, los nombramientos y destituciones docentes, y el control de la calidad educativa, convencidos de que estos tres frentes condensan las principales contradicciones en la lucha por el gobierno escolar.

¿Burocráticos o populares? Repensando los Consejos Escolares de Distrito.

Una de las preocupaciones más frecuentes de la historia de la educación fue la vinculada a las modalidades que asumió en nuestro país la vocación totalizadora del Estado

en el área educativa; vocación que habría trasuntado en una decidida disposición a la concentración de poder en manos del Estado en detrimento de la sociedad civil y al despliegue de una serie de normas que vendrían a regularizar conductas sociales (Ginocchio, 2005).

Sin embargo, fuentes como los Informes de los distintos Directores Generales y las circulares enviadas a los CED ponen de manifiesto la necesidad de matizar la capacidad uniformizante del Estado, su inclinación al control de los sujetos y sus prácticas y –sobre todo– la eficacia de estas tendencias.

Sin desconocer los objetivos centralizadores y la propensión normalizadora del Estado, creemos conveniente repensar su relación con la sociedad civil, poniendo en duda su capacidad efectiva para llevar adelante las prescripciones que lo alientan. Convencidos de que las preocupaciones por los mandatos, la subordinación y las expectativas implícitas en las interpelaciones del Estado a la sociedad civil son válidas siempre que se tome en cuenta lo que los sujetos hicieron efectivamente frente al poder instituido y a “lo que debía hacerse”, proponemos una lectura histórica con eje en los CED.

Al enfocarnos en los Consejos, encontramos dos miradas historiográficas que están en las antípodas. Una primera versión se apoya en la idea del vicio de origen. El artículo 40 de la Ley 988 establecía que el Consejo sería “popularmente elegido”, pero preveía que

(...) en caso de no haberse practicado la elección las Municipalidades respectivas nombrarían el Consejo Escolar de su distrito; estos Consejos funcionarían provisoriamente, siendo la obligación de las Municipalidades convocar a nueva elección dentro del mes siguiente al día en que debió verificarse².

Uno de los argumentos frecuentemente utilizados en las fuentes por quienes se oponían a los CED era justamente la falta de elecciones, los nombramientos ‘a dedo’ de sus integrantes por las Municipalidades (cosa que fue autorizada por decreto en 1878) y la persistencia de una situación inicial que la propia legislación preveía transitoria. De aquí se colige, para quienes siguen la hipótesis del pecado original, que la dependencia de los CED respecto de la administración central nacía del carácter artificial de su creación, lo cual los convertía en correa de transmisión de las directivas del CGE. En esta tendencia se inscribe De Luca, cuya lectura de los CED como organismos de carácter dependiente y burocrático

(...) es coherente con la particular constitución del Estado Nacional en Argentina, con el poder que retiene la elite porteña sobre las regiones que le son subalternas y con su pretensión de mantener una población marginada de toda participación efectiva, silenciada políticamente mediante la implementación del fraude electoral (...) [sosteniendo como hipótesis que] el conservadurismo encuentra en los CED un instrumento válido de penetración y control ideológico (De Luca, 1991, p.55)³.

Se infiere de esto la ineficiencia de su accionar que, sumado a las deserciones propias de un cargo no rentado, redundaron en obstáculos de tipo burocrático al desarrollo del sistema educativo cuya tarea era fortalecer. Así, del cóctel de subordinación e

ineficiencia nacería el abuso de poder que denunciaban los funcionarios detractores de los Consejos.

Una segunda versión historiográfica se apega a la noción de “elección popular” de los CED que establecía la ley. Así, sostienen que parte de la autonomía de la que éstos gozaban con respecto a la administración provincial, radicaba en su “status político”, ya que constituían la “vía local de representación pluralista a través del voto ‘popular’ en el distrito” –cosa que los diferenciaba de los funcionarios del CGE, nombrados por el Poder Ejecutivo provincial (Munín, 1993, p. 12). De este modo, en un mapa político caracterizado por la práctica del fraude y la ausencia de participación de la sociedad civil en las decisiones de gobierno, los CED se desarrollarían como el único canal legítimo de participación popular.

Ambas interpretaciones coinciden en hacer hincapié en la manera en que se conformaron los Consejos, apegándose –tal vez ingenuamente- a las fuentes. La primera versión no dimensiona el hecho de que quienes lanzan las diatribas contra los CED (ya sea en informes y publicaciones oficiales o en eventos pedagógicos) lo hacían en un contexto de lucha por un espacio de poder: consejeros y funcionarios, CED y CGE, fueron los protagonistas de un conflicto entre burocracias que en plena formación disputaban sus atribuciones y áreas de incumbencia. La segunda versión, pierde de vista que lo que en el ámbito del derecho se ha dado en llamar “el espíritu de la ley”, no necesariamente trasunta a la realidad. Realizadas o no, lo que debiésemos preguntarnos es si es lícito suponer popular una elección en la década de 1870 en la provincia de Buenos Aires.

Por su parte, Pineau arriesga una interpretación distinta de la creación y desarrollo del sistema educativo moderno. Entiende que las normativas sancionadas entre 1875 y 1879⁴ establecieron las bases legales de un “imaginario civilizatorio fuertemente influido por el modelo escolar norteamericano” basado en “la formación de ciudadanos iguales ante la ley, civilización de las masas bárbaras, Estado docente, obligatoriedad escolar, racionalización burocrática, descentralización económica y administrativa y método simultáneo”. Sin embargo, a poco de andar, Sarmiento se habría visto defraudado por el “pueblo” a quien apelaba en auxilio para su tarea civilizadora. Así, “rápidamente, los sectores en el poder se sintieron ‘desengañados’ por la sociedad civil, sobre todo en lo que compete a su participación en el sistema. Se comenzó entonces a avanzar sobre lo que hemos denominado imaginario normalizador”. Este avance habría devenido de “las críticas más duras [que] provinieron de los funcionarios del sistema, en especial de los Directores Generales, los vocales del CGE y los integrantes del Cuerpo de Inspectores”, que finalmente desembocaron en la ley de 1905 (Pineau, 1997, p.35).

La ley de Reforma de la Educación Común de 1905 modifica a la de 1875 limitando las facultades de los CED en beneficio del Director General de Escuelas; lo cual según Ginocchio restringió “la participación de los sectores sociales” abierta por la ley N°988

(Ginocchio, 2005). Por estas causas, la suerte que corrieron los CED vendría a graficar una de las tantas maneras en que el Estado ordenó, uniformizó y controló a la sociedad civil a través de la escuela.

Recapitulando: ni sucursal distrital del aparato burocrático del Estado, ni vanguardia republicana ejemplo de la democracia pura; más bien preferimos pensar a los CED como organismos sí eminentemente políticos, cuya cambiante y contradictoria relación con los poderes municipales y provinciales se explica, en gran medida, por la dinámica de las vinculaciones político-personales que desarrollaban en cada distrito quienes iban ocupando los cargos –tanto con el conjunto de la comunidad como con los funcionarios de los diversos ámbitos con los que se relacionaba.

Esto nos lleva a preguntarnos acerca de quiénes eran y qué buscaban esos ‘vecinos’, ‘notables’, ‘personajes ilustres’ a los que hacen referencia los textos. De Luca habla de “gente acomodada, no idónea para el cargo” (De Luca, 1991, p. 51). Munín se refiere a “figuras representativas que bregan por las necesidades de la comunidad” (Munín, 1993, p. 11). Lo cierto es que en términos de requisitos, para acceder al cargo de Consejero se debían reunir

(...) las mismas condiciones que para municipal (pagar impuestos, patentes ó ejercer una profesión laboral como el médico, el abogado, el profesor, el maestro de escuela, el contador, el traductor, el empleado público, el procurador, el agrimensor, el ingeniero, el escultor, el pintor de cuadros, el arquitecto, el escribano, el maestro de música, el periodista), mas es incompatible este cargo con el de Juez de Paz, Municipal o empleado a sueldo de la Municipalidad (Provincia de Buenos Aires, 1884, p.195).

Ahora bien, ¿qué llevaba a estos personajes a participar de los destinos de la comunidad educativa? Creemos que el incentivo mayor que tuvieron estos ‘personajes ilustres’ que se sumaron a los CED no fue un salario, dado que el ejercicio del puesto de consejero era *ad honorem*. Tampoco fue el carácter de carga pública lo que los retuvo. Creemos que era el margen de negociación hacia arriba y hacia abajo lo que en definitiva sedujo a los ‘vecinos’ devenidos en consejeros y, a la postre, motivó la reacción del funcionariado provincial y nacional, que buscó atomizar esa “nueva burocracia [que] atenta contra sus objetivos corporativos propios” (Munín, 1993, p. 16).

En este sentido, más que una sociedad civil apática, que no estuvo a la altura de las circunstancias, las fuentes parecerían señalar un sector de la sociedad interesado genuinamente en participar de los Consejos Escolares.

El *Informe* de 1879 es un documento clave para indagar a estos personajes. La novedad de este documento radica en que contiene 15 páginas listando, con nombre y apellido, a los integrantes de los 89 Consejos Escolares de Distrito de la capital y la campaña (Sarmiento, 1880, p. 6-20)⁵. Entre ellos, encontramos profesionales liberales, hombres de una activa vida pública (fundadores de bibliotecas y clubes, por ejemplo),

algunos muy comprometidos con el catolicismo (en tanto militantes e incluso como párrocos), hombres dedicados al comercio y, por supuesto, terratenientes. En definitiva, se trataba de individuos que portaban ciertas credenciales cuyo valor social era evidente: propiedades, riqueza, apellido, profesión y/o inserción en determinados ámbitos de la vida pública. Lo interesante es que una porción nada desdeñable continuó ejerciendo cargos políticos luego de haber pasado por los CED e hizo carrera en diferentes poderes del Estado⁶. Así, podríamos pensar a los Consejos como un primer escalón desde donde continuar el ascenso hacia puestos de mayor poder y jerarquía. Si como dice Sábato, “la ciudad y la campaña de Buenos Aires fueron espacios importantes de competencia electoral donde diversos grupos que se disputaban el poder tejían sus redes de clientelas e influencias” (Sábato, 1998, p. 11), entonces es lícito pensar el campo de la educación como un ámbito primerizo de intervención en el espacio político. En este sentido, coincidimos con Pinkasz cuando sostiene que

(...) la educación (el establecimiento de escuelas, los nombramientos de directivos y de docentes, los traslados, los cargos en los Consejos Escolares, la distribución de los recursos locales, etc.) era a menudo presa de negociación, pago de prebendas y favores políticos (Pinkasz, 1993, p.31).

Entonces, ¿cómo llegaba un ‘vecino’ al Consejo Escolar?

La ley disponía que en un principio la Municipalidad o el Juzgado de Paz convocarían a los vecinos, quienes teóricamente debían aceptar su nombramiento –dado su carácter de ‘carga pública’ a la que “sólo podía renunciarse por imposibilidad probada, física o moral”⁷. Desde noviembre de 1875 encontramos circulares de la DGE a los Juzgados de Paz y presidentes de las Municipalidades llamándoles la atención “a fin que proceda á la citación de los vecinos de su Juzgado y designación del día para la elección del Consejo”, sugiriendo “la conveniencia de asociarse oficiosamente alguno que otro vecino, reconocido idóneo, influyente ó apasionado por la generalización de la instrucción”⁸. La naturaleza de las fuentes de que disponemos no permite saber cuántos de estos Consejos fueron designados ‘desde arriba’ por la Municipalidad, y cuántos fueron el resultado de una elección convocada a tales efectos; incluso hacia fines de 1877 todavía no estaba claro para el propio CGE cómo se había producido este proceso.

Lo que sí está claro es que la conformación de los Consejos no fue un proceso parejo a lo largo de todo el territorio de la provincia ni, mucho menos, homogéneo a lo largo del tiempo. Así, los recordatorios del carácter de carga pública del puesto de consejero nos invita a matizar la idea de un ‘pueblo’ ávido de participación política y nos sugiere una recepción diferencial de la ‘invitación’ que la Ley provincial N° 988 hacía a la comunidad. Si muchos la tomaron como una plataforma desde la cual saltar hacia nuevos horizontes, otros la rehusaron por considerarla una responsabilidad cuyos beneficios no estaban demasiado claros (Krause, 1979)⁹.

Finalmente, lo que nos resulta más sugerente son los conflictos que se desataron en torno a los Consejos: ellos dan forma a un nivel micro de la política bonaerense en la que las cuestiones educativas no se desarrollaron excluidas de la dinámica general de las decisiones de gobierno. Por el contrario, todo parece indicar que los problemas relativos al gobierno escolar formaron parte activa de la esfera política y que sus participantes así lo entendieron.

El botín en disputa

Si bien en el período inicial los Consejos Escolares contaron con el impulso y el apoyo político de Sarmiento –padre ideológico de los CED y, en ese entonces, Director General de Escuelas-; más temprano que tarde los conflictos comenzaron a aflorar. La salida de Sarmiento del CGE en 1881 agudizó las luchas por la definición de las atribuciones de cada órgano de conducción educativa. En diciembre de ese año, el poder ejecutivo de la provincia decretó que

(...) el nombramiento del Consejo Escolar se hará por el Director General de Educación á propuesta de las Comisiones Municipales respectivas [y que] la destitución ó suspensión del cargo de Consejero corresponde al CGE á pedido motivado de la Comisión Municipal ó de la mayoría del Consejo Escolar de Distrito (Provincia de Buenos Aires, 1884, p.196)

También en 1881, el Director General de Escuelas, Mariano Demaría, enviaba un proyecto de ley al Senado provincial que revocaba el decreto de 1878 (el cual autorizaba a las Municipalidades a nombrar a los integrantes de los CED) y proponía en su lugar que los consejeros fuesen nombrados por el CGE. Entre los fundamentos de su proyecto, puede leerse:

Algunos de los Consejos han sido nombrados en épocas de trastornos políticos y se han elegido más hombres que respondían a las exigencias de los partidos, que a las necesidades de la educación; otras Municipalidades han tenido sólo en consideración al hacer los nombramientos, sus afecciones personales, en vez de condiciones de idoneidad, dedicación y otras que tanto requiere la educación¹⁰. (Citado en Pinkasz, 1993, p.35)

En el mismo sentido, su sucesor al frente de la Dirección del CGE, Nicolás Achával, elevó otro proyecto proponiendo que “los Consejos Escolares de Distrito, en la administración y gobierno inmediato de las escuelas comunes, son dependencias del CGE, que tiene la administración general de las escuelas de la provincia” (citado por Munín, 1993, p. 17).

El Congreso Pedagógico de 1882 fue la ocasión elegida por el Inspector General de Escuelas de la provincia para condenar severamente a los CED:

Los hombres que dictaron esa carta política [se refiere a la Constitución provincial] creyeron poder dar, a la iniciativa, a la acción particular, toda la participación que debiera tener en el asunto que a todos interesa, pero los constituyentes parece que no conocieran nuestras poblaciones, que no consultaron las condiciones económicas de la Provincia, y en fin, creyendo que en materia de escuelas debía tenerse en cuenta el concurso privado, sin que

se contase con el fundamento de una legislación justa y sabia. Hasta hoy sólo se debe á la iniciativa de los gobiernos cuanto se ha hecho sobre educación pública (...) La creación de los Consejos Escolares, es pues, un error de la Constitución Provincial, que la ley de su reglamentación ha llevado más allá de lo que permite la conveniencia y el interés de las escuelas. Para concluir con este aparte, repetiré: no hay un solo Consejo Escolar que deba su nombramiento á la elección popular. (Larrain, 1882, p. 601)

Las oscilaciones que registramos en las relaciones entre consejos locales y autoridades provinciales han buscado ser resueltas focalizando las explicaciones al nivel de la coyuntura política. Así, Ferrero propone una correlación entre los momentos de mayor avance del discurso oficial en la *Revista de Educación* y las épocas de franca hegemonía de los conservadores del PAN (1880-1890 y 1900-1916); mientras que la misma no publicó prácticamente artículos que avanzaran sobre los CED durante la década de 1890 (época coincidente con gobiernos políticos de coalición de baja legitimidad social y capacidad hegemónica) (Ferrero, 2007). Sin embargo, esta hipótesis se ve parcialmente refutada cuando repasamos la dinámica de los enfrentamientos.

Después de la enmienda constitucional de 1889, que estableció que la administración local y el gobierno inmediato de las escuelas, “en cuanto no afecte la parte técnica”, estaría a cargo de Consejos Electivos de Vecinos en cada municipio de la provincia, la burocracia de la DGE intentó seguir avanzando en la limitación de atribuciones de los Consejos de Distrito. La situación se agudizó cuando el Inspector Celso Latorre intervino el CED de La Plata en 1892; pero –de acuerdo con Pineau- la situación no pasó a mayores porque la intervención de la provincia redundó en la intervención de todos los organismos políticos (incluyendo los CED) (Pineau, 1997). Normalizada la situación en 1894, Francisco Berra –a la sazón Director General de Escuelas de la provincia- dictó una resolución que seguía la interpretación estricta de la ley de 1875, sin considerar la ambigüedad de la novedad constitucional en relación al eufemismo de la ‘parte técnica’. Esto significa que, al menos en la primera parte de la década de 1890, funcionarios dependientes de estos gobiernos de baja legitimidad social y capacidad hegemónica sí insistieron en su pelea con los CED, independientemente de lo que la *Revista de Educación* decidiera publicar.

Luego de la escaramuza de 1902 que llevó a la Suprema Corte la cuestión de la atribución sobre los docentes, la justicia se inclinó una vez más en favor de los CED. Sin embargo, ya estaba llegando la hora final de estos organismos. La paciente labor de propaganda y desprestigio contra los CED desplegada por el funcionariado provincial no fue en vano: sus críticas contra los Consejos habían apuntado hacia el cuestionamiento de su idoneidad para el ejercicio de las funciones que la ley les asignaba y hacia el abuso de poder respecto de esas mismas atribuciones; ‘excesos’ que se verificarían en la

(...) adopción unidireccional de decisiones en asuntos que compartían injerencia con el CGE (...) [y] la contratación y exoneración de docentes realizadas por motivos clientelares y en función de los requerimientos de los caudillos locales –quienes tendrían así poder suficiente para fijar la agenda de los Consejos (Ferrero, 2007, p.11).

Así, se preparaba el terreno para el golpe de gracia de un enérgico CGE que, mediante una treta leguleya avanza sobre el poder de los CED a partir de la introducción de una separación tajante entre el gobierno técnico y el gobierno administrativo de la educación en la ley de 1905. Definida cada esfera en el artículo 5º, dedica el 6º a establecer que los CED forman parte de la dirección facultativa y la administración general de las escuelas, correspondiéndole exclusivamente el ejercicio del gobierno administrativo. El Director General de Escuelas se reservaba tres de las atribuciones fundamentales que antes le cabían a los Consejos de Distrito: la muy discutida facultad de nombramiento y destitución docente, la ubicación de las escuelas y todo lo relativo a higiene y arquitectura de los edificios escolares. A pesar de las reacciones de los Consejos Escolares que volvieron a recurrir a la Suprema Corte, fracasaron en hacer valer sus derechos.

De lo que nos hablan estos sucesivos intentos de avance sobre la naturaleza y las atribuciones de los CED, es del conflicto patente entre los Consejos de distrito y el General, para quien los distritales constituían un enemigo a vencer. En este sentido, inspectores, directores generales y demás integrantes del ejecutivo provincial involucrados en las cuestiones educativas, aprovecharon cada oportunidad para combatir con los CED y pelear palmo a palmo por la cuestión del poder. Así, hubo tres aspectos que resultaron especialmente conflictivos y sobre los cuales nos interesa detenernos: (a) los conflictos en torno al sostenimiento material del sistema escolar; (b) las disputas por los nombramientos y las destituciones docentes; y (c) las tensiones en torno al control de la calidad educativa.

a- Conflictos en torno al sostenimiento material del Sistema Escolar

La cuestión de la financiación se reveló desde los albores mismos del sistema educativo como un escollo. En una circular girada a los CED se incluía una separata titulada *“Indicación de datos que deberá consignar el informe de los Consejos Escolares de Distrito”*, cuyo primer ítem indicaba referir cuándo se había organizado el Consejo y bajo qué modalidad, así como detalles de su funcionamiento (número de sesiones, asistencia de sus miembros) e inconvenientes en su funcionamiento. Y también reclamaba que se consignen las *“relaciones del Consejo Escolar con las autoridades del Distrito. Cooperación que hayan prestado éstos en los casos requeridos. Si ha existido alguna dificultad y cual sea”*¹¹.

La solicitud de estos datos debiese llamarnos la atención acerca de las dificultades que en muchos casos existieron en las relaciones entre los consejos escolares y las autoridades municipales y provinciales. Un primer obstáculo al funcionamiento de los CED fueron los propios poderes municipales, en cuyas manos estaba el convocarlos y, en parte,

financiarlos. La Ley de Educación Común de la Provincia de Buenos Aires establecía en su capítulo V la creación de un fondo permanente de escuelas que buscaba independizar el presupuesto educativo de los vaivenes de la política. Para Sarmiento,

(...) era la preocupación general al proveer de rentas especiales a la educación, hacer que su sostén no dependiese del presupuesto de los gastos administrativos, pues carecerían con esto de la regularidad de inversión ó serían á veces absorbidas por las necesidades más apremiantes del Gobierno. (Sarmiento, 1878)

El 'Fondo de escuelas' estaba formado por las sumas depositadas en el banco de la Provincia a tal título; el producto de las multas; los bienes que por falta de herederos correspondan al fisco; el 5% de toda sucesión entre parientes colaterales (excepto entre hermanos); el 10% de toda herencia o legado entre extraños mayor a 1000 pesos fuertes; el 50% de toda herencia a establecimientos religiosos; las donaciones de particulares; las donaciones del Congreso Nacional a la Provincia y el producto de la venta de donaciones de tierras hechas por la provincia.

Además, la ley de 1875 fijaba las responsabilidades de los gobiernos nacional, provincial y municipal en el sostenimiento de la educación común, así como la 'contribución de escuelas'. Destinada a sufragar los gastos de cada distrito, esta última estaba controlada por los CED y consistía en la suma de: el dos por mil anual sobre el valor de la propiedad territorial (deducido de impuestos); \$10 anuales por cada niño matriculado por padres o tutores (salvo los 'pobres de solemnidad') y las subvenciones que acuerden los particulares.

En el *Informe 1º del Estado de la Educación Común para el año 1877*, Sarmiento ya señalaba la apatía de las Municipalidades en el cumplimiento de su deber de destinar el 15% de sus recursos a la educación y reconocía el vacío legal en que se encontraba, dado que

(...) la ley faculta al Consejo [General] para proceder judicialmente contra las Municipalidades que no llenasen el deber de concurrir con el quince por ciento de sus impuestos al sostén de las escuelas de su propio municipio, haciendo de la jurisdicción del Juez de Paz la resolución del caso; pero no habiéndose puesto en vigencia la nueva Ley de Municipalidades, el recurso es ilusorio, y no ha podido ponerse en práctica hasta el presente por ser Presidente de la Municipalidad el Juez de Paz¹². (Sarmiento, 1879, p. 16)

A esta confesión de parte se suman otras que muestran las dificultades del CGE y de los CED en su período formativo. Una de ellas tiene que ver con el impuesto del dos por mil con que la provincia debía contribuir a la educación: el *Informe* de 1877 denuncia que los colectores de la Contribución Directa de la provincia habían depositado incorrectamente el impuesto en el Banco de la Provincia, sin discriminarlo del resto de las rentas. El resultado fue que el gobierno provincial dispuso su utilización con fines ajenos para los que había sido creado. Asimismo, Sarmiento reclama a la Provincia cerca de \$800.000 provenientes de la subvención nacional que la misma había destinado a otros gastos. Incluso la creación de nuevas escuelas fue un punto álgido, puesto que la ley preveía que eran los distritos

quienes debían tomar la iniciativa para proveerse de edificios, siendo ayudados con un tercio del costo total de la obra. Sin embargo, la ley callaba a la hora de establecer la forma en que los CED se procurarían el dinero¹³. De este modo, el problema del sostén material del sistema educativo es el que está en el tapete en los inicios del establecimiento de la Educación Común.

El *Informe* correspondiente a 1878 muestra a un Sarmiento menos confiado en los pasos agigantados que soñaba para la Educación Común:

(...) sin duda que no volverá a reproducirse el movimiento popular que en 1857 hizo subir el número de alumnos de ocho mil á once mil, de once mil a trece mil al año siguiente, y de esta cifra á diez y seis mil (...) Salíamos de una época de atraso y todos, vecinos, ciudadanos, gobierno, legislatura y hombres públicos, pusieron el hombro para hacer marchar la educación del pueblo. (Sarmiento, 1878, p.18)

Sarmiento carga las tintas en la insuficiencia del desarrollo escolar público responsabilizando de esta situación a la estructura de propiedad de la tierra y la persistencia de la escuela privada. Como Presidente del Consejo General de Educación, Sarmiento interpelaba a los CED como agentes de fiscalización y monitoreo de las escuelas privadas: al menos tres circulares distintas del año 1876 mencionaron la cuestión de la supresión de las subvenciones a los colegios particulares. Sarmiento no sólo insistió en la prescripción de la ley en cuanto a la suspensión de las subvenciones nacionales, provinciales y municipales a las casas particulares de educación (art. 57 de la Ley N°988), sino que además sugirió intensificar las inspecciones, con el argumento de que las multas impuestas a los establecimientos por incumplimiento de la normativa vigente se considerarían entradas del Consejo y podrían utilizarse para sus gastos.

Esta concesión venía a aumentar la base material que la Ley de 1875 había dispuesto para los gobiernos de conducción local. En este sentido, coincidimos con Munín cuando sostiene que entre las muchas atribuciones que recaían en manos de los CED, se destacan

(...) dos fuertes áreas de arbitrio fuera del control de la Dirección General de Escuelas: el área de negociación con los docentes (...) y el área de negociación con la comunidad, que es su clientela política (...) De esta manera se ve cómo las áreas de negociación con docentes y habitantes del distrito son lo suficientemente amplios como para crear un sólido espacio de poder, entendido como un espacio fuera del control de la DGE" (Munín, 1993, p. 14).

En el mismo sentido puede leerse el hecho de que se reeditase la normativa vigente en *El Monitor* en cuanto a la necesidad de que los CED cumplan con la rendición de cuentas mensual de las sumas que perciben y con la presentación de los comprobantes de gastos, con el explícito propósito de "regularizar la marcha de todas las oficinas de su dependencia" (Administración de los fondos escolares, 1888). Este desorden de partidas y ejercicios podría pensarse como la expresión contable de prácticas discrecionales que, gracias al

margen de maniobra del que gozaban sus administradores, formaba parte de la disputa por el control de los recursos materiales con que se erigía el sistema escolar.

b- Disputas por los nombramientos y las destituciones docentes

El nombramiento y destitución de docentes parece haber sido un tema escabroso. La ley de 1875 establecía que era atribución del CGE contratar maestros y maestras para las Escuelas Normales; pero estaba bajo la órbita de los CED el “nombrar y contratar 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”. Asimismo, la normativa especificaba que “los maestros y maestras en actual ejercicio, no necesitaban confirmación de su nombramiento, pero pueden ser separados de sus cargos con arreglo a lo dispuesto por esta ley”¹⁴.

Si bien la misma legislación establecía como condición para el ejercicio de directores y docentes la acreditación de “su identidad con el diploma de maestro”, lo cierto es que las Escuelas Normales no eran las únicas que otorgaban la habilitación para el ejercicio de la profesión. A pesar de la preferencia del órgano central por los graduados de las escuelas normales, el CGE rápidamente convirtió la práctica del examen de habilitación profesional en una vía alternativa y eficaz de provisión de mano de obra calificada al mercado de trabajo en formación¹⁵. Pero eran los CED los encargados de controlar los diplomas y de gestionar la inscripción de docentes no diplomados que trabajaban en las escuelas del distrito en cada convocatoria a examen del CGE. En esta pugna, debe tenerse en cuenta que el hecho de que el CGE se convirtiese en la instancia titularizadora más importante se debe, además, a la circunstancia de que las Escuelas Normales de niñas y varones pasaron a jurisdicción nacional con la federalización de la ciudad en 1880 (pasando a la jurisdicción del CNE desde 1881); con lo que la provincia queda sin escuelas normales hasta la creación de la de La Plata en 1892.

Si los nombramientos docentes implicaron estas tensiones –derivadas de la superposición de las áreas de incumbencia de los órganos generales e inmediatos de conducción escolar-, las destituciones las hicieron más visibles. En enero de 1879 el tema se ponía blanco sobre negro en la sección “Redacción” de la revista *La Educación Común*¹⁶. Bajo el título “La destitución de maestros”, se narran los incidentes entre el CED de Ayacucho y una maestra despedida, botón de muestra de unos “veinte casos [que] han ocurrido de este jénero, aunque sin tan estrepitosas consecuencias”. La posición de Sarmiento como Director General es señalar que la ley garantiza la atribución de los CED, reconociendo la impotencia legal del CGE al respecto:

(...) el Reglamento de Escuelas prescribió que al hacer los de Distrito uso de su facultad de suspender los Maestros, informasen al Consejo General sobre los *hechos* que habían motivado el acto (...) El Consejo recibe estas quejas [se refiere a los reclamos de los

maestros removidos]; pero no puede darles curso directo, so pena de crearse embarazos y dificultades que ponen de peor condición las cosas (...) Si hubiese de pedirle las razones de la destitución y aun informe de los hechos que la motivan, el Consejo, con razón ó sin ella, acaso con el interés de justificar su conducta, dará las que repute suficientes, tras lo cual el Consejo General nada puede hacer, porque no ejerce por la ley autoridad directa en el nombramiento, como en la suspensión de los Maestros. (La Destitución de Maestros, 1879, p. 50-51)

Ésta era una cuestión clave: el funcionariado en ciernes dependiente de la administración central no aceptó sin más este precedente. En 1882 el Diputado Dámaso Centeno presentó un proyecto para limitar el poder de los Consejos sobre la remoción de maestros, proponiendo que tal atribución pasase a manos del Consejo General y que se permitiese la apelación de los docentes. El proyecto fracasó y *El Monitor* publicó el Informe del Inspector Nacional de Escuelas para Buenos Aires, ratificando la potestad de los CED: “*Separación y destitución de Maestros*: el Consejo Escolar, al separar de su empleo a un preceptor, procede en la esfera de sus atribuciones en virtud de que quien tiene la facultad expresa de destituir, la tiene implícita de suspender”¹⁷ (Provincia de Buenos Aires, 1884, p. 195). Como ya hemos señalado, algo similar ocurrió en 1902, cuando la Suprema Corte de Justicia falló en favor de los consejos por última vez antes de que el ciclo abierto en 1875 se cerrase para los CED con el broche de la Ley Láinez.

c- Tensiones en torno al control de la calidad educativa

Los CED también se enfrentaban con el avance del funcionariado de la administración central en cuanto al “control de calidad de la enseñanza”. Y en este terreno, fueron los Inspectores quienes protagonizaron el enfrentamiento con los CED: nuevamente Nicanor Larrain lo manifestaría denunciando el “poder despótico” de los Consejos, que estarían subyugando a los docentes:

(...) Qué decir de los pobres maestros, que deben ser *sabios*, según los programas y exámenes que los habilitan para el ejercicio de sus funciones, para contar al fin con una mezquina renta, y estar en peligro constante de ser echados á la calle por los Consejos de Distrito, siempre que éstos lo JUZGUEN CONVENIENTE?¹⁸ (Larrain, 1882, p.601).

Las tareas de inspección de la enseñanza estaban dispersas, de acuerdo con la Ley N°988, entre las funciones del CGE (que debía “visitar é inspeccionar los establecimientos de educación, por sí ó por medio de comisiones, siempre que lo juzgue conveniente” y tenía a su cargo a los inspectores, los cuales “vigilarán todas las escuelas públicas y particulares de la provincia, visitándolas por lo menos una vez al año” y quienes a su vez “deberán proponer á su jefe inmediato, el Director General de Escuelas, todas las reformas que observación y experiencia le sugieran”¹⁹) y las de los CED (que debían “visitar las Escuelas del Distrito los más frecuentemente posible”, “vigilar la conducta de los maestros y demás empleados de las escuelas”, “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”²⁰). Incluso el Reglamento de Escuelas Comunes de 1876 es impreciso en las atribuciones de inspección.

Esta superposición de una amplia facultad de fiscalización se dirimirá con el tiempo, a medida que el Estado provincial reclute y organice un Cuerpo de Inspectores. Las primeras indicaciones a este respecto aparecen de la mano de la experiencia norteamericana: en 1880 se publica en la revista *La Educación Común* un texto titulado “Auxiliares para Inspectores de Escuelas”, que recoge la experiencia del Superintendente de Escuelas del Estado de Illions en cuanto a la recolección de datos y aspectos a tener en cuenta en su labor²¹ (Barnard, 1880). En 1884 aparece una “circular a los Inspectores Generales dándoles instrucciones para que practiquen las visitas a los Distritos Escolares”, pero recién en 1887 se sancionó su reglamento, cuando las consecuencias de los brotes de cólera en la jurisdicción todavía estaban presentes²². A su vez, este Cuerpo de Inspección se irá desglosando y complejizando, acorde los avances médicos y el higienismo se fueran difundiendo y se sancionara el Reglamento del Cuerpo Médico Escolar e Inspección Médica de las Escuelas de la Provincia de Buenos Aires, en 1887.

A esta inspección provincial se superponía la de orden nacional, que de acuerdo con la Ley de Subvenciones de 1871 preveía un Inspector Nacional por cada provincia²³. A partir de la década del '80, los inspectores de Capital Federal absorberán muchas de las funciones de los Consejos Escolares, cuya designación era atribución del CNE (Marengo, 1991, pp.81-84). El peso que los inspectores comenzaron a tener en la estructura de poder del ámbito educativo se verifica con motivo de la promulgación del Nuevo Reglamento General de Escuelas sancionado por CNE en 1887 (para ser aplicado en la Capital y Territorio Nacionales). Su autor, Félix Martín y Herrera, toma como base para su elaboración el Informe elevado por el Inspector técnico del Departamento Nacional de Escuelas, Juan M. de Vedia, que recogía las observaciones y sugerencias de los sub-inspectores de escuelas en su experiencia como tales. Sin embargo, será desde mediados de la década de 1890 que el CNE mostrará con mayor claridad aún el protagonismo e incidencia de los Inspectores, ya que

(...) en primer lugar todas las decisiones que se tomen para regular la actividad escolar de los establecimientos que estaban bajo su jurisdicción, surgen de las recomendaciones que efectúan los Inspectores en sus informes semestrales y trimestrales. En segundo lugar, observamos que cada vez que se produce un conflicto entre el Consejo local y el respectivo Inspector, el CNE termina decidiendo a favor del Inspector (Marengo, 1991, p.110).

El paroxismo de la voluntad controladora de la actividad escolar llegará con el nuevo siglo, cuando el CNE cree la figura de Agente Escolar, “funcionario del CNE que se encargaba de vigilar la asistencia de menores a las escuelas, con un poder de Policía sobre las familias a las cuales se penaba con multas y hasta el arresto si no cumplían con la obligatoriedad de Instrucción Primaria” (Marengo, 1991, p. 131).

Ante el despliegue de una vocación de control por parte de las autoridades educativas nacionales, nos es dado pensar que las autoridades provinciales, a la vez que buscaban acaparar atribuciones originalmente en manos de los CED, libraba otra batalla en aquellos espacios donde su autoridad se cruzaba con la nacional. Sin embargo, siempre que la provincia quisiese retener los fondos que le otorgaba la Nación debía procurar mantener con ella buenas relaciones. En este sentido, es posible que el celo de los inspectores se explique también por esta presión que significaba la convivencia con los inspectores nacionales, ante quienes la administración provincial rendía cuentas.

De cualquier modo, queda claro que el inspector se constituyó como una figura clave en los choques entre CED y CGE, tal como lo demostrara Ferrero en su ya mencionado trabajo sobre la *Revista de Educación* (Ferrero, 2007), publicación en la cual los inspectores tendieron a monopolizar la palabra en una larga y continua tarea de erosión de los CED como organismos válidos de intervención educativa.

Reflexiones finales

Comenzamos este trabajo convencidos de que centrar la mirada sobre los Consejos Escolares de Distrito era una entrada fructífera a la tarea de pensar, una vez más, las relaciones que el Estado fue entablando con la sociedad civil a lo largo de su proceso constitutivo. En este sentido, correr el eje de atención del Estado, tan asiduamente recreado como un aparato omnipresente y totalizador, para prestar atención a una de las formas que la sociedad civil asumió en un terreno tan prometedor para el imaginario del siglo de las luces como lo fue el de la educación, nos permite ensayar nuevas formas de pensar el Estado, la sociedad civil y las dinámicas –siempre políticas- que caracterizan sus relaciones.

La ley de educación común de 1875 fue en muchos aspectos precursora de la Ley 1420, que extendió al ámbito nacional una educación con pretensiones de universalidad, sostenida sobre los pilares de la gratuidad, la obligatoriedad y el laicismo. Sin embargo, la Ley N° 988 introdujo, desde los orígenes mismos, una diversificación de la oferta educativa que su par de 1905 vino a profundizar. Diferenciación vertical y espacial –clasista, geográfica y de género- que se condecía con la percepción de la dirigencia política de entonces acerca de la distinta naturaleza de sus destinatarios. Insistimos en que tal diversidad venía desde los orígenes del sistema educativo bonaerense para evitar la perspectiva de un relato en el que la ley de educación común de 1875 representa el ideal inmaculado que el paso del tiempo (y de la generación del '80) se encargó de destruir.

Si las vinculaciones de Sarmiento con el sistema educativo norteamericano posibilitaron la circulación de ideas responsables de la introducción de la figura de la participación ciudadana a través de instituciones como los Consejos Escolares, prontamente se descubrió que las condiciones sociales en las que estaban incrustados forjaron otro

resultado. El afán centralizador y organizador de un Estado en su etapa formativa o, mejor aún, la tenacidad de la burocracia que lo encarnó –y que justamente estaba definiendo sus atribuciones y espacios de injerencia- chocó contra la obstinación de los CED, que se resistieron a ceder el poder que la primera legislación educativa les había asignado. Así, creemos que en la dinámica de sus conflictivas relaciones pueden leerse los vaivenes del proceso de constitución estatal; oscilaciones que nos brindan una idea ciertamente menos rígida del Estado que la que estamos acostumbrados a pensar.

Ha sido nuestra tarea el buscar demostrar que el nacimiento del conflicto por la jurisdicción de cada esfera de gobierno escolar se remonta a sus orígenes como instituciones, que esa sería la marca de su nacimiento y desarrollo: como burocracias en disputa por la definición de sus áreas de incumbencia, tanto los Consejos de Distrito como el General (a través de sus múltiples funcionarios) han estado midiendo fuerzas y buscando conservar o arrebatarse posiciones desde los inicios del sistema escolar provincial. Creemos que esta lucha, expresada en varios tonos, por diferentes personalidades, en referencia a distintas atribuciones estaba más que instalada entre quienes peleaban por hegemonizar el ámbito de conducción escolar.

Nos parece importante rescatar la apreciación de Ferrero cuando, al analizar el gobierno y estructura del sistema escolar desde la *Revista de Educación*, sostiene que ésta rara vez dio lugar a la expresión de los Consejeros de Distrito; sino que fueron inspectores y funcionarios quienes mayormente acapararon esa tribuna (Ferrero, 2007). Esta observación debería llamarnos la atención acerca del análisis que realizamos de las fuentes: nuestra lectura no debería limitarse al ‘texto’ en sí, sino que debiese extenderse a sus condiciones de producción, al sujeto enunciador y otras cuestiones que hacen al documento y a su crítica.

De este modo, nos interesa señalar el sesgo que significa basar una lectura historiográfica en un solo tipo de fuentes que dan voz a uno de los múltiples partícipes del proceso histórico. En este trabajo hemos querido contraponer a la voz oficial de inspectores, directores generales y demás funcionarios de la cartera educativa provincial, la de aquellos que resistieron sus embates y, durante 30 años, sostuvieron su posición. La reconstrucción de las vicisitudes de los CED es parte de esa labor que todavía requiere mucho esfuerzo.

Recibido el 01 de marzo de 2011

Aceptado el 19 de abril de 2011

Bibliografía

- Administración de los fondos escolares (1888). *El Monitor de la Educación Común*, Año 9, Nº 126.
- Barnard Enrique (1880) Auxiliar para Inspectores de Escuela. En *La Educación Común*, Tomo VI, Nº 11 y 12, (p. 353-368 y 385-401).
- Bracchi, Claudia (2005). Anales de Educación Común: cuando la historia se hizo revista. Un recorrido histórico, desde los inicios hasta nuestros días, acerca de la publicación emblemática de la educación bonaerense y argentina, *Anales de la Educación Común*, Tercer siglo, Año 1, Nº 1-2
- 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*, Bueno Aires: Galerna
- Ferrero, Federico (2007). Un estudio sobre la *Revista de Educación: gobierno y estructura del sistema escolar bonaerense (1881-1910)*, Tesis de Maestría en Educación, Universidad de San Andrés
- Freidenraij, Claudia (2007). La palanca de Arquímedes. Configuración y desarrollo del sistema educativo en Buenos Aires, 1875-1905, mimeo.
- Ginocchio, María Virginia (2005). Orden, uniformidad y control: la prescripción estatal en los orígenes del sistema educativo (1875-1905), Tesis de Maestría en Educación, Universidad de San Andrés
- Krause Augusto (1879) Informe del Inspector General de Escuelas, Augusto Krause, sobre los Consejos Escolares de Distrito y Comisiones Auxiliares. En *Sarmiento D. F., Informe IIº del Estado de la Educación Común en la Provincia de Buenos Aires para el año 1878*, Imprenta de Biedma, Buenos Aires.
- La destitución de maestros (1879). *La Educación Común*, Tomo IV, Nº 2, Buenos Aires.
- Larrain Nicanor (1882) Estudio de la Legislación vigente en materia de Educación Común y su reforma. *El Monitor de la Educación Común*, Año 1, Nº 18, Buenos Aires.
- 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*, Bueno Aires: Galerna.
- Munín, Helena (1993). *Historia de la conducción local de la educación bonaerense: 1875-1992: El Consejo Escolar en el sistema educativo bonaerense*, Buenos Aires: ATE.
- Pineau, Pablo (1997). *La escolarización de la provincia de Buenos Aires, 1875-1930: una versión posible*, Buenos Aires: Flacso.
- Pinkasz, Daniel (1993). Escuelas y desiertos: hacia una historia de la educación primaria en la provincia de Buenos Aires. En: Puiggrós, Adriana (dir.): *La educación en las provincias y los territorios nacionales (1885-1945)*, Buenos Aires: Galerna.

- Provincia de Buenos Aires. Apuntes del Inspector Nacional de Escuelas para el año 1882 (1884), *El Monitor de la Educación Común*, Año 3, Nº 58.
- Sábato, Hilda (1998): *La política en las calles: entre el voto y la movilización. Buenos Aires, 1862-1880*, Buenos Aires: Sudamericana.
- Salvadores, Antonino (1941). *La instrucción primaria desde 1810 hasta la sanción de la ley 1420*, Buenos Aires: Talleres Gráficos del Consejo Nacional de Educación.
- Sarmiento D. F. (1978) Informe Iº del estado de la Educación Común en la Provincia de Buenos Aires para el año 1877, Imprenta de Biedma, Buenos Aires.
- Sarmiento D.F. (1879) Informe IIº del Estado de la Educación Común en la Provincia de Buenos Aires para el año 1878, Imprenta de Biedma, Buenos Aires.
- Sarmiento D. F. (1880) Informe IIIº del estado de la Educación Común en la Provincia de Buenos Aires para el año 1879, Imprenta de Biedma, Buenos Aires.

NOTAS

¹ Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1873, artículo 205, incisos 1º a 8º.

² Ley Provincial Nº 988/1875, Capítulo II: "Dirección y Administración", Sección IV: "De los Consejos Escolares de Distrito", artículo 40.

³ Las fuentes con las que trabaja el autor son las quejas de los Inspectores del CNE respecto a los CED. Convencido por ellos de la "necesaria reformulación del sistema" -cosa que es bien discutible-, encuentra que los argumentos a favor y en contra oscilaron entre "la definitiva centralización en un cuerpo colegiado integrado por personajes 'ilustres' [y] la democratización radicalizada de los Consejos Escolares" (De Luca, 1991, p. 60). Lo cierto es que la realidad es más compleja, como buscamos demostrar a los largo de estas páginas.

⁴ Se refiere a la propia Ley Nº 988 de Educación Común de 1875, el Reglamento de Escuelas Comunes de 1876, el Reglamento de los Consejos Escolares de Distrito de 1876, la ley de 1877 (que limita el número de miembros de los CED a cinco integrantes) y el Reglamento Interno del Consejo General de Educación.

⁵ Hasta donde llega nuestro conocimiento, esta fuente es única en su género, ya que este tipo de documentos no brinda esta clase de información. Sin embargo, el hecho de que en su trabajo sobre el Consejo Nacional de Educación, Marengo liste a una cantidad de "personas conocidas de la época" que han pasado por los CED de la ciudad de Buenos Aires en distintos períodos, nos mantiene en la esperanza de hallar nuevas fuentes que nos permitan indagar más profundamente sobre el tema (Marengo, 1991).

⁶ De hecho, varios concejales, diputados provinciales y nacionales, intendentes y jueces de paz habían participado de los Consejos Escolares de Distrito en los inicios de sus carreras públicas. Para un análisis más detallado de los personajes que componían los CED, véase Freidenraij, 2007.

⁷ Circular del 1º/II/1876.

⁸ Circular del 17/XI/1875. La primera circular enviada a miembros de Consejos Escolares es del 31/XII/1875 y, aunque no sabemos a los miembros de qué distritos, la sola fecha nos indica una rápida reacción de los 'vecinos' en algunas jurisdicciones a la hora de participar de los nóveles organismos.

⁹ El Inspector Augusto Krause notaba que "muchos de los Consejeros se ven obligados á faltar con frecuencia a las sesiones, y que, por último, tienen que renunciar total é irrevocablemente á su sagrada misión, aún a pesar suyo, y sin sentirse detenidos por la ley y reglamento vigentes, que declaran carga pública é irrenunciable el puesto de Consejero (...) Otros siguen retirándose, colectiva o personalmente, á medida que la importancia del ramo de la Educación Común y la extensión de las escuelas necesarias á su distrito, les imponen un recargo de responsabilidades y de trabajos gratuitos, para los cuales no ven una recompensa próxima". (Krause, 1979)

Todas las circulares a las que nos referimos se hallan publicadas como anexo de este Informe, salvo que se indique lo contrario.

¹⁰ La vinculación entre los trastornos políticos y la marcha de la empresa educativa fue puesta de manifiesto por Sarmiento en su *Informe III*^o del año 1879: “desgraciadamente el año 1879 que preparó el desenlace funesto de 1880, puede contarse entre los nefastos que ha atravesado el país (...) las relaciones entre el Consejo General y los Escolares de distrito, se interrumpieron mediante bloqueo, sitios y ejércitos en campaña, con las requisiciones y perturbación que tan donosa é innominada guerra exige. Con efecto, Escuelas comunes fueron convertidas en acantonamientos de tropa, despojándolas de sus bancos que fueron en unas, mandados al barrio, y en otras, servido algunos de pábulo al fuego vivac. Los Consejos Escolares de algunos Distritos fueron dispersados, la asistencia á algunas Escuelas suspendida, y en todas disminuida por el estado de exaltación de los ánimos. Nuevos Consejos Escolares se están todavía recibiendo del puesto que dejaron los suspensos” (Sarmiento, 1880, p. 74-75).

¹¹ Circular del 15/XI/1877.

¹² Recordemos que la primera circular del CGE a las Municipalidades solicitando el cálculo de sus rentas a fin de estimar el importe al cual ascendería el subsidio a la educación es del 6/XII/1875.

¹³ Sarmiento denunciaba este vacío legal en el *Informe II*^o (op. cit., p. 46) y desarrollaba su solución – el prorrateo- en el *Informe III*^o (op. cit., p. 83).

¹⁴ Ley provincial N° 988/1875, Capítulo II: “Dirección y administración”, Sección IV, artículo 49, inciso 2^o.

¹⁵ Varias circulares reiteran dicha preferencia. Asimismo, desde 1888 *El Monitor* contó con una nueva sección titulada “Avisos”, donde se publicaba los nombres de maestros que solicitaban trabajo en el distrito de la Capital para que los CED estuviesen al tanto.

¹⁶ *La Educación Común. Revista Quincenal Ilustrada de Educación y Enseñanza* es el nombre que adoptan los ya legendarios *Anales de la Educación Común*, entre enero y julio de 1879; después de haber pasado -entre 1876 y 1879- por el de *La Educación Común en la Provincia de Buenos Aires* (Bracchi, 2005).

¹⁷ Itálicas en el original.

¹⁸ Mayúsculas en el original.

¹⁹ Ley provincial N° 988/1875, Capítulo II: “Dirección y administración”, Sección I: “Del consejo General”, artículo 26, inciso 4^o y Sección III: “Del Secretario, Tesorero Contador é Inspectores”, art. 34 y 37.

²⁰ Ley provincial N° 988/1875, Capítulo II: “Dirección y administración”, Sección IV: “De los Consejos Escolares de Distrito”, artículo 48, incisos 1^o, 3^o y 4^o.

²¹ Este informe, presentado en dos entregas, contiene indicaciones precisas y amplias, que incluyen la evaluación de alumnos, docentes, materias impartidas, estadísticas, edificación e higiene, métodos de enseñanza, libros de texto, útiles y bibliotecas, existencias escolares, ubicación del edificio, etc.

²² Este reglamento establece que se accederá al cargo de Inspector por concurso, método que se modificará con la Ley de 1905, cuando el nombramiento pase a ser una facultad del Director General de Escuelas.

²³ Con la creación del CNE en 1881, estos inspectores quedarán bajo su órbita (eran nombrados por el PEN a propuesta del CNE).