

Elevo a la superioridad. Un estado de la cuestión sobre la historia de los inspectores en Argentina

Myriam Southwell*
(UNLP- CONICET/ FLACSO)
myriamsouth@msn.com

María Ana Manzione**
(UNICEN)
manzi@fch.unicen.edu.ar

Resumen

Este artículo se propone sistematizar la investigación existente sobre los inspectores escolares en Argentina. Nos interesa en este punto tratar de poner a disposición algunas notas preliminares para una historia de la inspección a nivel nacional. Para ello, examinaremos esa tarea en relación con tres tensiones que animaron esas estructuras e instituciones: la cuestión federal, la relación entre estado y sociedad civil y la diferenciación entre un saber burocrático y un saber pedagógico. Asimismo, nos proponemos contribuir con el debate que algunos de los trabajos previos han planteado acerca de si la tarea de la inspección fue desarrollada en términos de la vigilancia y prescripción de las políticas centrales o si esos roles fueron ejercidos junto con un carácter más autónomo y creativo según el propio criterio profesional.

Palabras Clave

Inspectores escolares , saber burocrático, saber pedagógico, prescripción

Abstract

The article focuses on a systematization of previous investigations on school inspectors in Argentina. Our aim is to point out some notes and referencies in order to contribute for a history of inspectors in our country. This analysis involves three central topics related to inspectors task: federal question, relation between state and civil society and a differentiation between bureaucratic and pedagogical knowledge. Moreover, we want to contribute in a existing debate about inspectors 'actions was only a result of application of central policies, control and prescription or its practices had also a significant creative and autonomous character.

Key words

School inspectors, bureaucratic knowledge, pedagogical knowledge, prescription

Este artículo tiene como propósito realizar una revisión de la investigación difundida sobre el proceso histórico de definición de funciones de la inspección escolar por parte del gobierno educacional. Para esa tarea, tenemos como antecedentes importantes trabajos previos que han tomado esta cuestión en un determinado período histórico y/o circunscripto a determinadas jurisdicciones (Dussel, 1995; Teobaldo, 2004, 2009; Teobaldo, García y Nicoletti, 2005, Legarralde, 2007). Nos hemos apoyado en estos valiosos aportes a los que hemos sumado algunas reflexiones que nos parecen sugerentes. Nos interesa en este punto tratar de poner a disposición algunas notas preliminares para una historia de la inspección a nivel nacional. Resulta factible hacerlo dado que no nos proponemos analizar cuáles fueron las acciones concretas de los inspectores en las distintas regiones y por lo tanto no es necesario analizar los modos peculiares en que tradujeron, interpretaron y contextualizaron las políticas a los ámbitos específicos; por el contrario, analizaremos la definición centralizada de su rol. La función de la supervisión es –probablemente- la que mejor pueda captarse desde una perspectiva nacional dado que constituían una pieza central del modelamiento centralista que se ejerció junto con los inspectores provinciales. Asimismo, debemos decir que una altísima proporción de las regiones que hoy componen las provincias fueron gobernaciones o territorios nacionales¹, sin autonomía del poder ejecutivo nacional, hasta bien entrado el siglo XX y por ello se regían por las directivas centrales. De esta manera, -aún cuando reconocemos que se dispone de información desigual de distintas jurisdicciones- hemos ido pudiendo reconocer patrones muy similares para el conjunto del país. Dado también el carácter de estado de la cuestión que tiene este trabajo, hemos optado por un período largo, que nos permita registrar las investigaciones parciales desarrolladas. Seleccionamos como límite temporal el año 1970, momento en el que se anudan una serie de actos normativos que impactan sobre el gobierno escolar y constituyen el momento previo a la desconcentración del sistema educativo y la merma de la incidencia regulatoria nacional.

Como se hará evidente a lo largo del artículo, la investigación histórica sobre inspectores escolares concentra diversos trabajos en el período 1870-1920, pero incluye pocas publicaciones sobre ellos en las décadas siguientes del siglo XX. La producción internacional sobre historia de los inspectores escolares es relevante aunque no muy abundante.² Nos interesa contribuir al debate en el campo educacional acerca de si la tarea de la inspección fue desarrollada en términos de la vigilancia y prescripción de las políticas centrales o si esos roles fueron ejercidos junto con un carácter más autónomo y creativo según el propio criterio profesional.

La inspección como dispositivo de gobierno: apuntes sobre su creación en Argentina

Los sistemas educativos nacionales surgieron asociados al conjunto de instituciones y procesos propios de la modernidad y tuvieron un papel central en el desarrollo de los Estados Nación, quiénes a su vez concibieron a los primeros como espacios de construcción de legitimidad del poder político (Halperin Donghi, 1982). La organización en nuestro país de lo que Hunter (1998) denomina el estado administrativo³ significó un complejo proceso de creación de un sistema de regulación e instituciones que permitiría desarrollar la estatidad (Oszlak, 1982), es decir aquel conjunto de cualidades que determinan la condición de ser un estado nacional. En ese marco, la construcción del sistema escolar, se comprende dentro de las lógicas de formación del Estado pero con características específicas. El concepto de “proceso de sistematización”, definido por Müller (1992) contribuye a estudiar esta especificidad⁴ en la que se creó una serie de instancias de administración y control de las escuelas y se formalizó progresivamente un conjunto de tareas relativas a su inspección.⁵

El sistema de inspección escolar en nuestro país fue el resultado de un proceso conjunto con otras decisiones de gobierno que dieron lugar a la constitución de un sistema educativo nacional. Ello aconteció de manera similar a la experiencia de otros países, aún con tradiciones políticas diferentes (Thomas, 1998; James and Davies, 2009). Los antecedentes históricos del sistema de inspección pueden rastrearse incluso en los albores del proceso emancipatorio. Una institución a la que se dio especial relevancia para desarrollar la escolarización fueron las Juntas Protectoras de la Educación o Juntas Inspectoras de la Educación, con la función de convocar a los vecinos, responsables de recaudar y administrar los fondos para el mantenimiento de las escuelas. Viñao (2002) relata como en el caso español, para 1849, muchas comisiones locales no existían o se reunían de forma episódica. Así, la incipiente administración educativa careció de agentes territoriales específicos hasta la creación del cuerpo de inspectores de enseñanza primaria en 1849 y, aún entonces, su escaso número –un solo inspector por provincia– y las dificultades que ofrecía su desplazamiento y visita a todas las escuelas de la provincia, hicieron que la realidad contrastara con las expectativas depositadas en esa figura. Un cuerpo creado a imagen y semejanza del establecido en Francia catorce años antes, en 1835, donde, a diferencia de lo sucedido en España, ya se le había asignado en 1837 un cuerpo de subinspectores con el fin de colaborar en las tareas encomendadas (Viñao, 2002, p.16).

En el proceso de emancipación de lo que hoy conocemos como Argentina, dos instituciones reemplazaron al Cabildo en la función de control y supervisión de escuelas y docentes: la policía y la universidad. Entre las décadas de 1820 y `40 se dictaron

reglamentos para las Juntas Protectoras en los Pueblos de Campaña y otras instancias similares.⁶ Puiggrós (2005) cita la reglamentación "*Artículos de observancia para el muy noble e ilustre Cabildo*" de 1821 del Gobernador de Santa Fe, Estanislao López, disponiendo que:

- se establecerá un regidor de policía que controlará la calidad del servicio en escuelas públicas (...)
- el ayuntamiento deberá organizar una inspección para garantizar cumplimiento de obligatoriedad escolar a escuelas de primeras letras, para ilustrar y combatir la vagancia puesto que hay datos de mucha niñez y juventud descarriada y por las calles.

En las primeras experiencias la preocupación estuvo puesta en verificar la existencia de escuelas y que estas tuvieran actividad, el aspecto organizativo en relación a horarios, períodos vacacionales y demás quedaba en un segundo plano y era poco uniforme entre las escuelas. Asimismo, se inspeccionaba en primer término la conducta del preceptor o maestro priorizando la supervisión de su "moralidad". En las fuentes documentales se encuentran acusaciones de algún integrante de la Junta sobre haber encontrado al preceptor en condiciones de ebriedad en situaciones públicas o participando en pleitos. Ante esos conflictos se optaba, frecuentemente, por trasladarlo a otro poblado. También, se le efectuaban acusaciones por el atraso mostrado por sus alumnos. La función de contralor administrativo estuvo dado desde el comienzo con pedidos frecuentes de entrega de información en relación a cantidad de alumnos, resultados de exámenes, mobiliario y útiles escolares en cada establecimiento.⁷ Es necesario llamar la atención sobre la supervisión realizada por la policía antes que un organismo educacional, lo que da cuenta de una sociedad en la que aún la escuela como institución no había construido su legitimidad y su autoridad y ello era un obstáculo para el cumplimiento de la aún incipiente escolarización. Por lo tanto, requería del reforzamiento de una autoridad exterior.

Los ojos y el alma del Estado

Al sancionarse la Constitución Nacional de 1853, la educación primaria quedó en poder de los estados provinciales. Para Legarralde (2007) el peso dado a la educación primaria por el texto constitucional se convirtió en un factor que modificó las relaciones entre los poderes políticos del ámbito nacional y provincial, proceso en el que la conformación del cuerpo burocrático de la educación adquirió particular relevancia. Al menos tres tensiones animaron la conformación de dichas estructuras e instituciones: la cuestión federal, la relación entre estado y sociedad civil y la diferenciación entre un saber burocrático y un saber pedagógico. En este trabajo referenciamos las dos primeras para situar una discusión sobre la última.

En las últimas décadas del siglo XIX, se promovió el concurso de los gobiernos provinciales y nacional⁸ en la medida que proclamaron su voluntad de trabajar en función de

“un pensamiento superior y a un impulso homogéneo” (Memoria, 1877, p. XLVII). Una colaboración que no se desarrolló armoniosamente toda vez que las provincias fueron señaladas por su incumplimiento, por ejemplo, de la Ley de Subvenciones Escolares⁹ sancionada en 1871, por la cual se debían crear las comisiones vecinales para administrar el fondo de Escuelas. Para intervenir sobre eso y para procurar una inversión adecuada se creó una Inspección de la Nación en las Provincias que no fuera “coartada en su independencia” (Memoria, 1877, p. XXII). La intención fiscalizadora quedaba explicitada.

En la obra de Sarmiento se encuentran orientaciones que marcaron el proceso de formación del sistema educativo argentino.¹⁰ En “Educación Popular”, exploró los casos francés, alemán, holandés y norteamericano, y expuso una perspectiva sobre el gobierno de la educación, dedicó dos capítulos a abordar el tema del gobierno del sistema educativo: uno, “De la renta”, que presentaba modelos de financiamiento y, el otro dedicado a la “Inspección de las escuelas”. En la tensión expresada entre ambos se constituyó la matriz para el gobierno del sistema educativo nacional entre 1875 y 1910. Los sistemas de financiamiento que Sarmiento analizó dieron pie para pensar la distribución de responsabilidades entre el Estado y la comunidad local inmediata de cada escuela. Su preocupación porque la comunidad valorase el papel de la escuela lo llevó a sostener la necesidad de que el financiamiento educativo hiciera lugar a la voluntad de la comunidad local de reforzar los recursos destinados por el Estado para el sostenimiento de las escuelas. Concurrentemente, esto debía dar lugar a que cada comunidad pudiera expresar sus demandas en relación con el sistema escolar.

Otro elemento que componía este esquema, era la división más o menos artificial de la oferta educativa “instituyendo” el ámbito local, es decir, construyendo la pequeña comunidad allí donde no estaba dada de antemano.

Pero para que la acción popular se ejerza en límites precisos, la ley que comento ha creado la más admirable institución escolar, que es el distrito de escuela, por el cual, como las parroquias, divide el país en jurisdicciones particulares, en derredor de cada escuela. (Sarmiento, 1989, p.99)

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

La inspección de las escuelas pertenece a aquél género de funciones que a más de entrar en el número de las consejiles a que todo ciudadano está obligado, participa del carácter de los profesionales, que requieren aptitudes especiales de parte de los que las desempeñan. (Sarmiento, 1989, p.107)

La creación de un cuerpo de inspectores resultaba necesaria entonces, como modo de hacer llegar las políticas de Estado hasta los confines de sus instituciones. Y no se trataba de una tarea que pudiera ser desempeñada por otros actores sociales. Era necesario reconocer la existencia de un saber experto, que resultaba de una esfera de

intervención específica. Por esa razón, la inspección, además de las atribuciones propias de cualquier función de administración, requería competencias profesionales.

La Inspección Nacional de Escuelas estuvo conformada por un Inspector General, quién debió fijar su residencia en la capital de la República y por inspectores de sección quienes debieron radicarse en la capital de la provincia a las que fueran designados.¹¹ Es posible observar una división del trabajo entre el orden nacional y el orden provincial que, de alguna manera, fue paralelo y concurrente con la producción de distintas formas del saber. Los inspectores nacionales en provincias tenían su mirada dirigida a los sistemas educativos, y solo estaba prevista su intervención en el nivel de las escuelas para observar si se estaban empleando correctamente los recursos financieros nacionales transferidos a través de la ley de subvenciones. En cambio, los inspectores provinciales, por lo general, tenían prescripto por sus leyes provinciales una mirada sobre cuestiones metodológicas, aspectos de la enseñanza, el uso de libros, y aún se preveía que en sus visitas dictaran clases que sirvieran de ejemplo a los maestros. Esta división fue vulnerada en la práctica, ya que los inspectores nacionales en provincias llegaron a practicar observaciones de corte pedagógico en las escuelas, tal como lo muestran algunos de sus informes.

Inés Dussel (1995) ha analizado la conformación de la función de los Inspectores en la provincia de Buenos Aires como antecedente inmediato de la conformación del sistema educativo nacional. La autora destaca diferentes etapas y caracteriza la primera de ellas - que se inicia con la sanción de la Ley de Educación de la Provincia en 1875¹², con escasa regulación para la supervisión.¹³ Las principales tareas de los inspectores parecían estar focalizadas en el relevamiento de la situación material de las escuelas: aspectos edilicios, recursos disponibles, higiene de las mismas.¹⁴ Esa limitada definición del rol del inspector se debía en gran parte, a la heterogeneidad de la situación de las escuelas, ya que en muchas de ellas se desempeñaban preceptores sin títulos habilitantes, escuelas apenas conformadas, convivencia de dispositivos escolares, entre otros aspectos. Esa Ley dispuso que la función de inspeccionar debía realizarse a través de distintos agentes educativos: el Consejo General, los Consejos de Distritos, inspectores y directores. A partir de allí se formalizó progresivamente un conjunto de tareas relativas a la inspección bajo el influjo de Sarmiento.

La Ley de 1875 tenía características diferenciales en la organización legal con relación a la que desarrollaría el sistema de instrucción pública nacional a partir de 1880, sobre todo en lo que refiere a la estructura del gobierno escolar (Giovine, 2008). La de 1875 establecía en su artículo 39 la organización en distritos educativos, que se establecieron según los límites territoriales de los Juzgados de Paz; allí se crearon los Consejos Escolares de Distrito, que contaban con capacidades y recursos para tomar las decisiones

necesarias.¹⁵ De este modo se ampliaron las funciones del gobierno escolar que la constitución provincial de 1873 había organizado jerárquicamente en dos grandes niveles (central y local) que serían conducidos por tres tipos de autoridades; dos de ellos, cuerpos colegiados (Giovine, 2008, p.69).

Los inspectores estaban definidos como funcionarios dependientes del Consejo Federal de Educación, sus atribuciones y funciones eran limitadas y se centraban en actividades de control -entendidas de manera jerárquica y coercitiva- y elevación de información a las instancias superiores. La principal función que se les encomendaba a los inspectores era la de vigilar *“todas las escuelas públicas y particulares”, “estimulando y dirigiendo el espíritu de los Consejos y de los vecindarios en todo lo relativo a la Educación Común”*. Asimismo, debían enviar al Director General, un informe en el que constaran sus *“observaciones y las medidas que en su concepto convenga adoptar en las Escuelas”* y se propusieran *“todas las reformas que la observación y la experiencia les sugieran”* (art. 37).

El sistema educativo argentino se estructuró entonces en torno a un conjunto de atribuciones que fueron objeto de permanente disputa y negociación entre la nación y las provincias, tanto en el orden del gobierno de los sistemas educativos como en el orden de las prácticas escolares. El gobierno central construía su capacidad de intervención sobre la base de la rendición de cuentas sobre el destino de los fondos otorgados a las provincias. Una de las evidencias más claras en este sentido, es el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional del 20 de febrero de 1879¹⁶, estableciendo la inspección nacional de las escuelas primarias en las provincias. De ello, es una muestra la Circular del 1º de mayo de 1879, dirigida a los inspectores nacionales:

Los Sres. Gobernadores de Provincia han sido avisados ya de la misión que se le ha confiado a Ud., y oportunamente recibirá recomendaciones especiales del Sr. Ministro, a fin de que aquellos tomen las medidas conducentes a facilitar los medios de conseguir los objetos propuestos. Pero siendo este encargo sumamente delicado, pues el Gobierno Nacional interviene por intermedio de Ud. hasta cierto punto en las administraciones locales, es indispensable que Ud. proceda con toda prudencia para no lastimar en manera alguna ni aún susceptibilidades motivadas en el régimen provincial, consultando, por el contrario, la armonía de los intereses y el mejor acierto en beneficio de las instituciones de educación que debe visitar, y por si alguien pusiese en duda la legitimidad con que el Gobierno procede al confiarle a Ud. el encargo de que se trata, la Comisión que presido recomiendo presentar a Ud. ante todo algunas consideraciones en apoyo de la medida adoptada a fin de que, en caso necesario las haga valer ante las autoridades Provinciales y Municipales con quienes entablará las relaciones que requiere el desempeño de su cometido.(Ministerio de Instrucción pública?,1879)

La gestión nacional se adentraba en los ámbitos provinciales y sabía que tocaba terreno tensionado, aunque no podemos decir que fuera una práctica infrecuente en la época, y se respaldaba en la Constitución y en las subvenciones nacionales. De esa manera se instaló la inspección nacional, facultada para la intervención en la organización provincial. El cuerpo de inspectores cumpliría con dos funciones primordiales: por un lado ejercer el

control formal y por el otro ser intermediarios entre los dos extremos de la cadena burocrática. Fueron los inspectores los encargados de acercar la normativa elaborada en las instancias centrales de gobierno y, a su vez, informar a éstas lo que sucedía en las bases del sistema.

Pero al monitoreo de los sistemas por la vía de las subvenciones, se sumaba la regulación de las escuelas nacionales de formación de los maestros, es decir un semillero que estaba en manos del poder nacional y que le otorgaban mecanismos de estructuración y regulación del sistema más allá de sus fundamentos federales. Las burocracias que se iban creando, nacionales o provinciales, estaban particularmente atravesadas por los mecanismos concentrados en el poder central.

La etapa que se inicia en 1884 reglamenta la inspección a través de distintas normativas: la Ley 1420 en cuyo capítulo IV “Inspección Técnica y Administrativa de las Escuelas”, art. 35 establecía que “las escuelas primarias de cada distrito serán inspeccionadas dos veces, por lo menos, en el año, por inspectores maestros. Créase con tal objeto el cargo de inspector de escuelas primarias, que será desempeñado por maestros o maestras normales, en la forma que determine la autoridad escolar respectiva”.¹⁷ También, a través de la Circular a los Inspectores Generales en las que se les daba instrucciones para las visitas a los Distritos Escolares, se incrementaba el poder del Consejo Provincial y se lo restaba al inspector, ya que el primero concentraba la capacidad de decidir sobre los maestros a la vez que establecía una mayor distancia entre éstos y el inspector. Debían cumplir el rol de brazo ejecutor del Consejo Nacional, con escasa autonomía en lo que respecta a sus intervenciones y con nulas atribuciones en lo que respecta al gobierno escolar. Estas prescripciones iniciales no fueron un impedimento para que, en la práctica, las funciones de los inspectores, su relación con el Consejo Nacional y con los Consejos Escolares, sufrieran reformulaciones y se definieran en el sentido de una intervención fundada en un conjunto de saberes específicos¹⁸.

Con la Ley 1420 se crea también el Consejo Nacional de Educación (CNE), impulsado por la preocupación que despertaba la heterogeneidad de las diferentes situaciones educativas en las provincias, en el Estado nacional. Paralelamente se avanzó en la construcción de un saber pedagógico asociado al rol supervisivo. La misión del inspector ya no era sólo controlar sino convertirse en ejemplo del resto de los maestros, haciendo gala de esa moralidad administrativa sostenida y prometida por Sarmiento¹⁹, pero también considerándose como un intelectual que abrazó la causa escolara. De este modo propone que el inspector deberá poseer las características de un funcionario experto así como de un empleado del estado. Por otro lado requería que tuviese una presencia lo suficientemente regular que le permitiera a las instancias centrales estar adecuadamente informadas, “alentando de este modo una organización de un solo cuerpo, ordenada

jerárquicamente, que informe en forma periódica a una autoridad central sobre el desarrollo de la educación” (Giovine, 2008, p. 76).

Con la excepción de algunas instituciones, fundamentalmente las secciones de aplicación de las escuelas normales, el resto de las escuelas parecían encontrarse siempre al límite de tener que forzar la concurrencia de los alumnos a las escuelas:

(...) invité al inspector local y al señor cura a que recorriéramos juntos las casas de los vecinos y les reclamásemos sus hijos para la escuela. El resultado de esas visitas fue que trajéramos a la escuela y los matriculáramos 14 niños, que con los 16 existentes hacían el número de 30. De los 14 niños, 6 estaban ya en lista y 8 no. Alguien nos dijo: cuando se vaya, no volverán más. Para impedir eso, contestamos, queda el inspector local y Ud. (De Vedia, 1887, p.400)

Este mecanismo permite tomar nota de la penetración de la figura del inspector y de su carácter protagónico en la escolarización. Una lectura en conjunto de las intervenciones muestra desde intercambios con los gobernadores, reclamando la asignación de recursos para el sostenimiento de las escuelas, el diseño y elaboración de reglamentos, planes y programas, hasta el diálogo con los maestros y aún el reclutamiento de alumnos de puerta en puerta (Southwell y Legarralde, 2007).

En 1884 y 1887 surgieron reglamentaciones específicas. En 1884, la Circular a los Inspectores Generales estableció las instrucciones para las visitas de inspección, buscando estandarizar los informes que resultasen de ella. En 1887 la circular se transformó en el primer reglamento para inspectores que procuraba de manera explícita, limitar los márgenes de autonomía de los mismos así como establecer canales de comunicación efectivos entre los inspectores de escuela y la Inspección General, de tal manera que esta última pudiese tener un control más estricto sobre los movimientos y conductas de los inspectores, así como del estado de situación y funcionamiento de las escuelas. A estos cargos se accedía por concurso teórico y práctico y era indispensable tener una foja de servicios intachable que demostrara la moralidad del aspirante. Según Pineau (1997) en la provincia de Buenos Aires, en virtud de los artículos 22 y 29 del Reglamento de 1887 es posible visualizar dos cuestiones en relación a la inspección educativa: por un lado se pautaba minuciosamente el accionar de los inspectores y por el otro se ampliaban sus funciones dentro y fuera de las escuelas. Además de evaluar a los docentes y Consejos, proponer personas honradas para desempeñar dichos puestos, investigar e informar a los Consejos, Municipalidades o a la policía de las causas que producían el retraso educativo, revisar la contabilidad, los inspectores también debían dictar conferencias pedagógicas tanto para el personal escolar como para la comunidad sobre historia nacional, economía, industrias, artes, higiene y otros temas que fomentaran su desarrollo físico, intelectual y moral.

En ambas normativas se establece una clara posición de subordinación del inspector, ya que por ejemplo, no podían tomar medidas para revertir los errores que

detectaban sino que solo los debían informar a la Inspección General para que proceda.²⁰ Asimismo en dichas normativas se intentaba diferenciar a los inspectores de los maestros, considerando a los primeros –como destaca Pineau (1997)- estudiosos que adhirieron a la causa escolarista. Estos cargos a nivel nacional comenzaron a ser ocupados por los normalistas, estableciendo una diferenciación tajante con los docentes rasos no diplomados (Alliaud, 1993; Pineau, 1997).²¹

Con la llegada de Francisco Berra a la Dirección General de Escuelas de la provincia de Buenos Aires se produjeron importantes modificaciones respecto a la función de los inspectores, sancionándose durante su gestión en 1897 el Código para la Instrucción Primaria en el que se precisan las tareas del inspector²². En esta normativa se establece que el inspector debía dar lecciones teóricas o prácticas a los maestros cuando se observaran deficiencias o errores. De este modo el rol del inspector adquirió un carácter dual ya que por un lado debía vigilar/examinar, y por otro, prescribía la práctica “correcta”, atribución que lo ubicaba en un lugar de importancia dentro de la estructura de poder, pudiendo sancionar con el ejemplo de una conducta correcta. El Código de Berra también destacaba la moralidad como característica fundamental necesaria para desempeñarse en el cargo de inspección (Dussel, 1995).

En 1889 se sanciona el reglamento de la Inspección Nacional de Escuelas. En él, la función de control ejercida sobre los inspectores de sección por el Inspector General se manifiesta explícitamente en el capítulo II:

Art. 14. Es obligación estricta del Inspector General comunicar por escrito y sin demora al Consejo Nacional de Educación, las faltas u omisiones en que incurran los inspectores de provincia.

Art. 15. En las notas mensuales que debe pasar el Inspector General, se limitara a poner en conocimiento del Consejo, el lugar en que se encuentra cada inspector y los trabajos que desempeña. El informe general que presentará en Enero de cada año, comprenderá el estado de la educación en las provincias, con los datos estadísticos necesarios sobre rentas, personal y material de la enseñanza.

En el mismo reglamento se establecen en el artículo 8 las “causas graves” que podrían motivar las sanciones al Inspector:

1º Infracción manifiesta a los deberes primordiales que la ley y los reglamentos establecen.

2º Desobediencia o desacato a sus superiores jerárquicos.

3º Negligencia u omisión inexcusable.

4º Inexactitud en los hechos consignados en sus notas e informes.

5º Vicios deprimentes o falta de moralidad incompatible con la dignidad del cargo

Sin embargo, tal como ha destacado Teobaldo (2004) y Rosso (2008) se hizo necesario pensar mecanismos específicos para los Territorios Nacionales que presentaban una situación bien distinta a la provincia de Buenos Aires, a la Capital y a algunas provincias que habían desarrollado cierta expansión educativa en el tardío siglo XIX. Por ello se creó

en 1890, la Inspección de las escuelas de los Territorios y Colonias con un Inspector General y un Subinspector; lo reducido de esta instancia y que tuviera asiento en la Capital generaba inconvenientes. Al frente se designó a Raúl B. Díaz hasta 1916, quien propuso una organización que contemplara la existencia de una Superintendencia especial, instalada en los Territorios y Colonias, que trabajara exclusivamente para ellos y una Inspección Técnica independiente del resto de la República que también viviera en los Territorios (Teobaldo, 2004).

En 1905, un nuevo Reglamento modificó la estructura de la Inspección que pasaba a ser conformada por un Inspector General - jefe inmediato de la Repartición y asesor del Consejo- y de los Inspectores Seccionales, a cargo de cuatro Secciones de Inspección²³ Además, establecía otras funciones de carácter administrativo burocrático tales como: organizar los consejos escolares, abrir escuelas, atender a la reparación de los establecimientos, ejecutar el traslado de las escuelas, firmar contratos, escriturar terrenos, formular los presupuestos de las obras conforme a los planes aprobados por el Consejo, considerar las licitaciones y poner en función a los maestros. La heterogeneidad del cuerpo de inspectores se fue homogeneizando a medida que se consolidaba. Si bien en las indicaciones fundantes, los inspectores deberían estimular la acción de las autoridades civiles por medio de su promoción, apoyo y cuidado, la función de inspección paulatinamente se fue orientando hacia la vigilancia y contralor a la vez que se fueron diversificando funciones técnicas y administrativas distribuidas entre distintas instancias del gobierno escolar. De manera progresiva se fueron limitando las funciones que originariamente se le habían encargado a los Consejos Escolares y se las fue adjudicando al Cuerpo de Inspectores, como lo ejemplifica Pineau (1997)²⁴ para el caso de la provincia de Buenos Aires.

Es posible afirmar que la conformación de un cuerpo de inspectores y la creación del CNE en el marco de la Ley 1420, establecieron la distribución del poder dentro del gobierno del sistema, en particular, del Estado Nacional para la educación primaria, lo que se completó con el ciclo de las Escuelas Laínez (Legarralde, 2007). Para Giovine (2008) a medida que se va pasando de un discurso “sociocéntrico” a otro “estadocéntrico”, la centralización del proceso de toma de decisiones será visualizada como la única estrategia válida para los políticos y administradores educativos, imponiéndose de este modo una nueva forma de conducir y representar los intereses en juego dentro del sistema educativo. Asimismo, distintos autores²⁵ coinciden en identificar las significativas disputas en relación al gobierno de la educación en el que los normalistas ganaron prontamente una posición hegemónica, en detrimento de la capacidad autónoma de los Consejos Escolares. Esta tensión entre sociedad civil representada en los consejos y el Estado en sus expresiones concentradoras, estaba –como lo ha caracterizado Botana (1997)- ya presente e irresuelta

en el pensamiento de Sarmiento.

Prescripciones burocráticas, intervenciones pedagógicas

Como lo mencionado antes, además de la cuestión federal y la relación entre estado y sociedad civil, nos interesaba abrir someramente la discusión sobre la tensión entre un saber burocrático y un saber pedagógico. Si bien en un principio, la información enviada por los inspectores a la nación se vinculó con la necesidad de que ésta conociera los destinos de los recursos, posteriormente, la información se extendió sobre dominios cada vez más amplios que llevan a pensar en el ejercicio de prácticas de control. La distinción – articulación entre estos campos del saber permite abrir interrogantes acerca de las relaciones entre el proceso más general de formación del estado nacional, la conformación de agencias estatales de regulación de la sociedad civil y la producción de dispositivos escolares y áulicos particulares (Southwell y Legarralde, 2007). Diferentes autores (De Luca, 1991; Marengo, 1991; Legarralde, 2007) sostienen que la constitución de los instrumentos de inspección se enmarcó en un proceso más amplio de construcción de hegemonía tanto referida al nivel central como a la corriente de los normalizadores (Puiggrós, 1990).

Dussel (1995) sostiene que la dualidad en la tarea de los inspectores permitía su legitimación como “agentes multiplicadores” de la norma establecida por el poder central, ya que les otorgaba el poder de controlar para que otro evalúe y también el de sancionar las transgresiones de lo que se consideraba la conducta correcta. La legitimidad de su rol se sostenía no sólo en el incremento de su poder punitivo, sino que adquiría una nueva base: la Pedagogía. De este modo, los inspectores constituyeron un dispositivo de control y disciplinamiento que paulatinamente fue complementando la función original de fiscalización con la de estimulación del trabajo de los agentes educativos. De este modo el cuerpo de inspectores se va constituyendo como una estructura con capacidades y funciones propias, que no sólo reproducen la norma sino que además prescriben las prácticas correctas, basándose en la pedagogía. Por lo tanto “la capacidad productora de los inspectores en relación al “habitus” escolar parece cobrar mayor importancia” (Pinkasz, 1993, p.52).

La presencia de saberes burocráticos y pedagógicos y los matices respecto a la acción de estos actores y el orden normativo del Estado central, pueden observarse en el siguiente ejemplo. Antes de la sanción de la ley 1420, se abrió un debate entre los inspectores acerca de la necesidad de sancionar una ley que previera la obligatoriedad escolar. Al respecto, la mayoría de los informes de los años 1881, 1882 y 1883 que abordan el tema coinciden en señalar las dificultades para implementar esa ley, teniendo en cuenta la precariedad del proceso de escolarización, y en particular, de los docentes.

¿Hay urgencia en dictar una ley que es imposible cumplir con los elementos que actualmente posee el país, y que no poseerá los necesarios en largo tiempo? No hay edificios, ni menaje, ni útiles, ni dinero bastante para la enseñanza debida de los alumnos que voluntariamente concurren hoy a las escuelas, a pesar de que la calidad actual de la enseñanza no los atrae suficientemente. Infinitamente mayor es la urgencia que hay en mejorar esa enseñanza para que se repita en todas partes la lección que en el mismo. (...) La buena enseñanza atraerá más y con mejor provecho que no la violencia de la ley, que por otra parte sería injusta, por sobre la imposibilidad material de ejecutarla sobre todos, ni siquiera sobre una mayor parte. (Sotomayor, 1881, p.41)

La discusión se centraba no sólo en la calidad de la oferta, sino en el mecanismo por el cual debía extenderse el proceso de escolarización. Asimismo, ese saber técnico o pedagógico, del que los inspectores fueron depositarios legítimos aún más que los docentes, fue el que posibilitó el desarrollo y fortalecimiento de su autonomía. Así, las escuelas normales fueron las sedes institucionales de formación del personal especializado para todo el sistema, desde las aulas hasta el Consejo Nacional de Educación. Sin embargo, este no fue un proceso automático. Distintos trabajos (Pinkasz, 1993; Pineau, 1997) reseñan el combate para repoblar las escuelas con egresados normalistas.

Luego de la promulgación de la Ley 1420, se consideró que los inspectores debían “ajustar” su propuesta a la Pedagogía, revelando que lo “técnico” o pedagógico no comprendía las grandes decisiones de la política educativa (Volonté *et al*, 2007, p.9). Es entonces cuando algunos inspectores intentaron erigirse bajo la figura de un intelectual pedagógico, que los distanciaba tanto del lugar que ocupaban los docentes como de aquel ocupado por los integrantes de la dirigencia política (Dussel, 1995).

Diferenciación, profesionalización y corporación

TRANSPORTE DE ÚTILES

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

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

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

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

En Chos Malal busqué nuevos fletadores para que llevaran los útiles a Carrancas, Tricao Malal, Los Menucos y Guañacos. El transporte se efectuó por caminos más largos que los citados, a causa de haberlos interrumpido la nieve. (...) (Lucero, 1901, p.394-395)

Aquella etapa caracterizada por la producción de reglas y de un saber pedagógico específico fue sucedida a partir de 1905 y aproximadamente hasta 1920, por otra en la que se produjo una separación y diferenciación creciente entre las funciones técnicas y las funciones políticas de la administración del sistema educativo. En la provincia de Buenos Aires, los reglamentos provinciales de 1905, 1910 y 1923 terminaron de conformar el rol del inspector y establecieron las regulaciones de su cargo. Enfatizaron nuevamente el aspecto pedagógico de su función aunque profundizando los dispositivos de control: “*vigila las prácticas correctas y controla los procesos de enseñanza*”. Para Dussel esa separación se apoyó mayoritariamente en dos procesos: por un lado en una profesionalización creciente del rol y por otro en la complejización de un saber técnico del que los inspectores se constituyeron en poseedores legítimos dentro del sistema. Aquel poder punitivo que se legitimara sobre un saber pedagógico, posibilitó a comienzos del siglo XX, no sólo la diferenciación de los inspectores respecto de los funcionarios políticos, sino también generar una progresiva profesionalización del cargo: se accedía por concurso y se permanecía en él más tiempo que las autoridades políticas.

Tomando el ejercicio del los inspectores de Territorios Nacionales, Teobaldo (2004) describe como, debido a la imposibilidad de que un solo Inspector visitase todas las escuelas de su jurisdicción, situadas a enormes distancias se creó en 1920 el cargo de Inspector Visitador, bajo las órdenes inmediatas de los Inspectores Seccionales. Así se amplió la órbita de acción, centralizando tareas que antes estaban dispersas, como el pago de haberes de los maestros. Asimismo, el CNE dispuso, en 1933, que los Visitadores de escuela de Territorios inspeccionaran los establecimientos privados situados en la zona a su cargo (Teobaldo, 2004).

Otro rasgo que se fue afianzando fue el de los inspectores llegando a esa posición como parte de su desempeño por toda la carrera docente y como, además, debían ser parte, expresión, voz y hasta representación de la docencia. Puiggrós (2005) menciona como ejemplo de ello, la excelente relación de los docentes con Juan B. Terán, Presidente del CNE durante el gobierno de facto de José Félix Uriburu, de quien valoraron haber atendido demandas de la corporación docente y sobre todo, pertenecer a ella. Ello actualizó constantemente, las demandas de la docencia acerca de ver en el inspector al “mejor de nosotros” y –como siempre- un ejemplo. Una muestra de eso se reproduce en el extracto de la revista La Obra que cuestionaba la distancia entre la supuesta función de la inspección y la que realmente se ejercía, así como su falta de autonomía respecto del poder central:

Teóricamente, hay que suponer que los educadores que llegan a ocupar semejantes cargos [de Inspector General son los mejores y más capacitados del gremio: los de mayor ilustración profesional, destacada carrera cumplida, acreditado fervor docente, seriedad incontrastable, extendida reputación, reconocida autoridad intelectual y moral, etc. Así deberían serlo, natural y lógicamente, ya que solo así un Inspector General puede ser a un mismo tiempo, como es menester que lo sea, asesor capaz de los

consejos de educación, escuchado y respetado por éstos, y jefe diligente y eficaz de la nutrida masa que actúa en las aulas y cuya acción debe estar inspirada y ser concordante con las directivas por él señaladas.

Un Inspector General, y con mayor razón y fuerza que el simple maestro de aula o el director de escuela, se debe, no al Consejo que lo ha nombrado o al político que ha influido en su designación, sino a su profesión y a su gremio. Se debe a su profesión porque, al llegar a dirigirla desde el mas alto puesto de comando, está en privilegiadas circunstancias para enaltecerla y contribuir a su progreso; y se debe a su gremio porque, colocado ahora en su cabeza, y estando en contacto directo con las autoridades del gobierno escolar, puede conseguir con su patrocinio ante éstas la obtención del respeto y las mejoras que de ella son siempre deudoras [...] (1948, Tomo XXVIII. N° 1-2).

En ese párrafo puede verse la demanda por las condiciones académicas y morales para acceder al cargo que, desde la revista –con significativas vinculaciones con el gremialismo docente- eran consideradas necesarias para cumplir con las funciones de asesoramiento pedagógico a las escuelas y del vínculo entre éstas y las autoridades centrales. Sin embargo, en ese mismo artículo es posible apreciar el creciente enfrentamiento de los docentes –nucleados en agremiación- con el gobierno central y sus representantes a nivel supervisivo así como un cuestionamiento al desempeño de la supervisión, a la que se acusaba de posicionarse de manera más cercana al poder político que a la defensa de las problemáticas docentes:

Hace largo rato que no sabemos en las escuelas que piensa el respectivo Inspector General acerca de la obra que ejecutamos los docentes y de la que deberíamos efectuar para mejorarla; ignoramos que parte de responsabilidad le incumbe en la anarquía y el dislocamiento que viene experimentando nuestro trabajo en las aulas desde hace varios años; desconocemos asimismo cual ha sido su conducta con respecto a los compañeros y colegas que fueron exonerados, despedidos o trasladados sin causa conocida en los dos últimos cursos escolares [...] (Ibídem)

Esta disconformidad con funcionarios del área educativa manifestada a través de las páginas de *La Obra*, se intensificó de manera manifiesta con la demanda de adhesión partidaria por parte del justicialismo al inicio de los años '50. Como respuesta muchos docentes fueron cesanteados por razones políticas y el enfrentamiento del magisterio con el gobierno fue creciendo (Puiggrós, 1996). Uno de los diversos motivos por los que la docencia de profundas raíces normalistas fue acentuando esta distancia puede haber sido la creación en 1948 de la Inspección de Enseñanza Religiosa, con funciones de vigilancia sobre toda la educación privada (Puiggrós, 2005).

En la provincia de Buenos Aires se produjeron modificaciones para los inspectores a partir de la reforma de la Constitución provincial de 1949 durante la gobernación de Domingo Mercante (1946-1952). En el marco de dicha reforma se suprimen las instituciones de la Dirección General de Escuelas y del Consejo General de Educación y se crea el Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires como nuevo órgano de gobierno del sistema educativo provincial. También, se dispone el cese en sus cargos de los consejeros de distrito.²⁶ De este modo los Consejos sin consejeros, se convirtieron en una

oficina administrativa que pasó a depender jerárquicamente del Ministerio de Educación, subordinada a la Inspección de Distrito (Munin, 1993). Paralelamente, se producen otros cambios que inciden en la situación de los inspectores. “La estructura de la Inspección General y de las inspecciones específicas se transformó en una estructura de direcciones (Dufour, 2008, p.73); lo que implicó la creación de cargos con rango superior a los inspectores y colocó a estos en un nivel intermedio” (Missuraca y Vázquez, 1999, p.27). De este modo, los inspectores pasaron a depender directamente de las distintas Direcciones de Nivel, “aunque siguieron ejerciendo sus diferentes funciones sobre un espacio territorial delimitado (distrito/región educativa)” (Dufour, 2008, p. 73).

En el año 1954 el Inspector General de Enseñanza Jorge Hansen, mediante la circular N° 33 cuyo objeto era comunicar la designación de Inspectores Jefes, sedes y distritos en que desempeñarían sus funciones, define de la siguiente manera la función de los Inspectores Jefes:

Los señores inspectores en jefe tendrán como función muy especial la de coadyuvar con los esfuerzos del señor Inspector de Enseñanza que tiendan a la elevación del nivel técnico de la acción docente que se cumple en los establecimientos educacionales dependientes de este Ministerio. Empero y sobre todo, se le confía la misión trascendente de contribuir a promover unidad de espíritu en la interpretación y realización de las directivas de la superioridad.

A su vez el Inspector Jefe será el agente directo de esta Inspección General y la tendrá permanentemente informada de la labor de inspección que se desarrolle en todos y cada uno de los distritos de la Provincia, a los fines de salvar dificultades y de perfeccionar los servicios y las funciones que la superioridad confía a ese organismo. El contacto directo de los señores inspectores jefes de las Inspecciones de Enseñanza de distrito contribuirá, asimismo, y muy particularmente, a enriquecer el caudal de observaciones y de elementos de juicio con que esta Inspección General fundamentará el concepto profesional que ha de emitir anualmente, por disposición superior, a los fines que queden debidamente aquilatados los esfuerzos, la contracción a la función y la idoneidad profesional de todos y cada uno de los señores inspectores de Enseñanza a cargo de distritos escolares.

La marca espiritual articulándose con la tendencia planificadora propia del desarrollismo (Southwell, 1997) es evidente. En este fragmento se manifiestan –una vez más- las funciones de fiscalización y control en la figura del inspector jefe sobre los inspectores de distrito, la tendencia centralizadora propia de este período y también la intención de homogeneizar las interpretaciones normativas, limitando cualquier intento de autonomía por parte de los inspectores distritales. También, se enfatiza la posibilidad por parte del poder central de sancionar frente a cualquier trasgresión a la norma establecida. Asimismo, se pone de manifiesto la imagen del inspector como garante de la ejecución de las políticas centrales, en lugar de constituirse en un canal ascendente del reclamo de las escuelas.

Los años `60s, fueron un escenario que vinculó la planificación educativa con una visión mecanicista de la organización en las que se revalorizaba una estructura jerárquica y

centralizada. Desde esta perspectiva la planificación constituía el elemento central que garantizaría la eficacia y la eficiencia. En esa década es posible observar una tendencia orientada a cambiar el término de *inspección* por el de *supervisión*, *cambio conceptual que podría ser interpretado como* un intento de superar la asociación establecida entre la función controladora y punitiva y la función del inspector. Esta tendencias se plasman en el cuerpo normativo a partir de la Resolución Nacional 142 del 30 de enero de 1970 (Principios y Técnicas de Supervisión), en la que se incluyó el nombre de la supervisión como reemplazo de inspección. Hemos puesto aquí la delimitación del período relevado por ser esta la última norma que establece con validez nacional las funciones con las que debían cumplir los inspectores/supervisores.

En la medida en que el Estatuto del Docente se fue plasmando en el sistema, en las décadas posteriores a su aprobación en 1956, se fue afianzando la estabilidad de las distintas figuras del escalafón docente; consolidación que se dio en paralelo con una creciente movilidad de las figuras políticas de máxima conducción del sistema, reforzada con la creciente inestabilidad institucional de las décadas del '50 a '70.

En un estudio realizado en 1989, Tiramonti caracteriza a los inspectores como el estrato más antiguo y de mayor estabilidad en el cargo de la administración educativa, en contraste con la acelerada circulación en los niveles más altos de conducción. Tiramonti también destaca que “si bien el estatuto del docente da la posibilidad de que se presenten al mismo profesores que reúnan suficientes antecedentes para competir con aquellos que han transitado por cargos directivos, la trayectoria más elegida y legitimada es la que se concreta a través de ir cubriendo los diferentes puestos del escalafón: vice-director, director, inspector, subinspector” (Tiramonti, 1989, p. 27). De hecho, muchos inspectores reconocen a este recorrido como un requisito indispensable para el cargo que ocupan. Asimismo, la abundancia y superposición de normativa que el sistema educativo alcanzó en la segunda mitad del siglo XX generó un cuerpo de conocimientos (en sí mismo, podríamos decir, diferenciándose de los saberes de la enseñanza) cuyo manejo y monopolio –como afirma Tiramonti (1989) comenzó a ser imprescindible para cualquier proceso decisorio, dado que ese saber podía ponerse en funcionamiento a favor o en contra de las políticas diseñadas. Tiramonti argumenta que los inspectores cuentan con un título docente terciario o universitario en algún área del conocimiento;

esto está en la base de su formación, pero de allí en más la formación pedagógica es paulatinamente desplazada a un segundo plano, privilegiándose todos aquellos saberes que se relacionan con las tareas de conducción educativa y administración burocrática. Se produce así una carrera jerárquicamente jalónada, en la que a medida que se accede a los cargos más elevados se secundariza el conocimiento estrictamente pedagógico en función de la adquisición de saberes burocráticos (1989, p.29).

Por otra parte, la autora señala que en el organigrama del Ministerio de Educación el cuerpo de inspectores ocupa una posición privilegiada, por su rol de nexo entre la planificación de políticas y los ámbitos escolares en los cuales esas políticas se deben realizar. Es de suponer que esto se modificará sustantivamente a partir de 1990 con profusión de equipos técnicos desplegados en la nueva configuración nacional que resulta de los procesos de desconcentración de algunas funciones y fuerte concentración de otras. Pero eso, es terreno de otros estudios

Conclusiones

El discurso pedagógico moderno articuló utopía y burocracia, mediante la imagen del saber como instrumento de intervención social, reivindicando y legitimando la idea de control racional como funcionarización de la acción y control del futuro. En otras palabras, aquel saber heredero de la ilustración se legitimó sobre la base de que, a través de él, sería posible transmitir determinados principios morales, que para el incipiente Estado Nación argentino se condensaron en la formación para la ciudadanía. Entre las décadas de 1870 y 1890 se generó en todo el país un marco legal para la educación elemental que echó las bases para los modelos de gobierno del sistema. Recién hacia 1881 parecen haberse puesto en marcha medidas efectivas para concretar el control nacional de la educación provincial²⁷. En este panorama de articulación disímil de sistemas locales y de jurisdicciones cruzadas, se produjo la conformación de los primeros cuerpos de administradores del sistema. Estos cruces de jurisdicción constituyeron una de las bases de la complejidad del gobierno del sistema educativo. En este escenario se trató de conjugar teoría y práctica a través de un metadiscurso por el que las instituciones que administraran dicho saber, fueran percibidas como el resultado de lo que Weber denominó una "misión". Misión que los integrantes de aquel incipiente funcionariado educativo llevarían adelante sostenidos por una vocación de servicio muy próxima al apostolado. La producción de sentido y de vínculo social fue sostenida por la sacralidad del conocimiento laico distribuido de manera vertical promovida desde las instancias centrales del Estado.

La hibridación de la función de inspección se construyó desde lo históricamente disponible. Investigaciones recientes (Legarralde, 2007) sugieren la hipótesis de un cambio de la tarea, que se percibe tensionada entre dos culturas institucionales: la técnico-pedagógica y la práctica. Los inspectores nacionales operaban una traducción del currículum en una serie de prescripciones sobre la enseñanza, indicando las lecciones adecuadas para cada contenido. En 1887, Demidio Carreño, inspector nacional en La Rioja, resumía la relación entre las conferencias pedagógicas:

Sería de la mayor conveniencia establecer Conferencias pedagógicas, a las cuales pudieran asistir sucesivamente todos los maestros de cada una de las secciones escolares en que está dividida la Provincia. (Carreño, 1887, p. 114)

Sin ánimo de propiciar lecturas que enfatizen oposiciones binarias en la matriz de origen (pares vocación/profesión, moral/conocimiento), este trabajo ha mostrado aspectos que se pensaban como ausentes, sobre todo desde la retórica oficial, pero, por el contrario han estado presentes matizando la pretendida uniformidad del sistema educativo. La regulación metodológica sobre la enseñanza puede ser leída como otro elemento del proceso de escolarización. Los inspectores se hallaban preocupados por el modo en que el método de enseñanza podía dar respuesta a los problemas derivados de la escolarización en marcha. Como sostienen Dussel (1995), Pineau (1997) y Legarralde (2007), la ampliación de la observación de los inspectores a los aspectos metodológicos de la enseñanza no estaba prevista en las funciones iniciales de la actividad de la inspección nacional –como hemos ido narrando- sino que fue parte del despliegue, fortalecimiento y profesionalización de su rol. Asimismo, constituyó una significativa fuente de autolegitimación. Este deslizamiento hacia una observación didáctica y pedagógica del espacio escolar fue producto de la propia preocupación de los inspectores, que veían en la cuestión metodológica un elemento crítico del proceso de escolarización. No alcanzaba con crear escuelas. Tampoco con incorporar a los niños al sistema escolar. Era necesario promover una renovación metodológica que estuviera acorde con los avances en el campo de la metodología de la enseñanza (Southwell y Legarralde, 2007).

De acuerdo al derrotero que hemos reseñado aquí sucintamente, ya avanzado el siglo XX, el inspector debía ser alguien que tuviera conocimientos y experiencia docentes, haber tenido cierta trayectoria por puestos jerárquicos dentro del sistema escolar y contar con consenso de su corporación de pertenencia. Ésta, podría decirse, llegó a ser una tradición compleja que fue constituyéndose como producto de las etapas y tendencias hasta alcanzar un importante grado de condensación. A partir de allí las disposiciones propias del rol, las nociones acerca de cuales debían ser sus funciones resultaron más tributarias de esa tradición que de las distintas políticas que fueron buscando modelarlas en la última etapa del siglo XX.

Si intentáramos desarrollar una definición sobre la función del inspector –y aún del supervisor de la segunda mitad del siglo XX- probablemente nos encontraríamos con un intento siempre incompleto, siempre parcial, donde habría que incluir tanto las funciones políticas, las de auditor, la de consejero, la de educador, académico, ejemplo, orientador ante situaciones prácticas, tutor de itinerarios normativos, experto técnico-burocrático y probablemente el listado resulte insuficiente. En distintos momentos de nuestra historia, ese diverso abanico fue ejercido de diversos modos, quizá con el único denominador común de

avanzar en la expansión de la escolarización y hacerlo sobre los andariveles que la administración central –nacional o provincial- definía. Sin embargo, también la acción de inspectores formados en el viejo ideario civilizatorio y en la matriz normalista - tanto en su versión normalizadora como democrática-radicalizada (Puiggrós, 1990)- que se desempeñaron en momentos de alta conservadurización política, en momentos de restricciones democráticas, continuó tributando mayormente al mandato de la expansión escolar disciplinada. Tal es el caso de la acción registrada de inspectores destacados como Ernesto Nelson, Raúl Díaz, Rosario Vera Peñaloza, Julio Barcos, Horacio Ratier, entre otros. Es necesario remarcar que decir que se buscaba la expansión educacional y la inclusión de una mayor proporción de la población no significa olvidar que sus perspectivas incluían la subordinación de los pueblos originarios y la subestimación de lo autóctono como han mostrado algunos trabajos (Artieda, 2010). Cuando hagamos un análisis mayor de las acciones llevadas adelante por los inspectores y supervisores de la segunda mitad del siglo XX –y este artículo espera ser una colaboración para ello- tendremos que analizar los modos en que se posicionó ese cuerpo de expertos ante la permanente alteración institucional y la creciente violentación de y sobre el Estado. Allí habrá que poner en juego la hipótesis acerca de que las políticas de gobierno escolar en esa etapa lograron una incidencia mayor en la tarea de los inspectores, en desmedro de su tradición profesional y su adhesión a las misiones más generales inculcadas en su proceso de formación.

En este artículo hemos presentado la perspectiva de que la función de inspección se presentó desde el origen articulando los mandatos delegados por la administración, junto con significativos rasgos de autonomía. Esa autonomía se vio reforzada entre los últimos años del siglo XIX y comienzos del XX, cuando el normalismo había desplegado algunas generaciones de graduados pero –fundamentalmente- había expandido un ideario de enorme pregnancia. A partir de ese marco formativo, los inspectores fueron incluyendo autónomamente un rol prescriptivo de ellos hacia los maestros, las indicaciones acerca del “método correcto” para enseñar. Por fuerte que sea una prescripción, requiere una capacidad flexible para autosostenerse; puede pensarse como una prescripción contextualizada, una prescripción que ostenta una cualidad de mutación respecto al entorno en el cual está obligada a desplegarse. En vez de debilitarse se hace más fuerte porque impone su propio lenguaje o preceptos.

Al saber burocrático le sobreimpusieron un saber pedagógico que los fortaleció y fue un canal de construcción de consenso al interior de su corporación. También debe apuntarse que aquello que surgía como parte de su autonomía, no incluía una mirada autónoma hacia los docentes por parte de los inspectores, sino que éstos debían ceñirse a las clases modelos y la estandarización del dictado y las explicaciones. En este campo, los inspectores no se limitaron a criticar y describir, sino que consideraban que parte de su rol

específico consistía en promover una renovación de los métodos de enseñanza, a través de las conferencias pedagógicas, las publicaciones educativas y aún, mediante el dictado de clases en las escuelas que visitaban, o la evaluación de los niños y el consejo directo a los maestros.

Tenemos pendiente aún explorar en profundidad si esta dimensión de fortalecimiento –con un consecuente crecimiento de la autonomía- por la vía del saber pedagógico y su actividad de validación de métodos, se debilita significativamente en la segunda mitad del siglo XX. Hay un rasgo, sin embargo, que se mantiene como una constante en los distintos momentos y se afianza articulándose con normativas, corrientes conceptuales y directrices políticas: la moralización; sobre ella se aplican las prescripciones centralizadas y también los criterios autónomos. Esta moralización que tuvo, en la etapa fundacional del sistema escolar, al maestro como principal destinatario, se hará extensiva -en la segunda mitad del siglo XX- a los alumnos y sus familias.

Los inspectores consideraban que la difusión misma de las normas implicaba un cambio, y una mejora, del modo en que los maestros desarrollaban su actividad. Los reglamentos eran considerados como guías para el desempeño de los maestros en la escuela. La mediación entre la norma y la costumbre que podía observarse en relación con el gobierno del sistema, se transforma en una fuerte confianza en la propia calidad de la norma, como herramienta configuradora de las prácticas.

Recibido el 08 de marzo de 2011

Aceptado el 26 de abril de 2011

Bibliografía

- Alliaud, Andrea (1993) *Los maestros y su historia: los orígenes del magisterio argentino*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Artieda, Teresa (comp.), (2010) *Los otros en los manuales escolares. Conflictos en la construcción de imágenes de nación*. Luján: Departamento de Publicaciones, Proyecto RELEE (Universidad Nacional de Luján y Universidad Nacional del Nordeste).
- Botana Natalio (1997) *La tradición republicana*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Carreño, Demidio (1887) Informe del Inspector Nacional de Escuelas de la Provincia de La Rioja. *El Monitor de la Educación Común* N° 114.
- Curtis B. (1992) *The government by Choice Men? Inspection, Education and State Formation en Canada West*, University of Toronto Press, Toronto.
- 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*, Buenos Aires: Galerna.

- De Vedia, Juan M. (1887) Informe del Inspector Nacional de Escuelas en la provincia de Santiago del Estero. *El Monitor de la Educación Común*. Nº 113.
- Dufour, Gustavo (2008) *El rol de los supervisores e inspectores en el sistema educativo argentino*, Buenos Aires: Aique.
- Dussel, Inés (1995) Pedagogía y Burocracia. Notas sobre la historia de los inspectores. *Revista Argentina de Educación* Nº 23, Buenos Aires.
- Favaro, O. y Luorno, G. (2009) Un país a dos velocidades. Provincias y Territorios Nacionales. Argentina, 1884-1991. En: Rajland Beatriz y Cotarelo María Celia (comp.) *La Revolución en el Bicentenario. Reflexiones sobre emancipación, clases y grupos subalternos*. Buenos Aires: CLACSO.
- Halperin Donghi, Tulio (1982) *Una Nación para el desierto argentino*. Buenos Aires: CEAL.
- James, David C. and Davies, Brian (2009) The genesis of school inspection in South East Wales 1839-1843: issues of social control and accountability. *History of Education*, 38: 5, 667 — 680.
- Jiménez Eguizabal A. (1998) Génesis de la Función Social y Carácter Profesional de la Inspección Educativa en España (1849-1936). *Revista Historia de la Educación. Revista Inter-Universitaria* Nº:17:205-220. España.
- Giovine, Renata (2008) *Cultura política, ciudadanía y gobierno escolar. Tensiones en torno a su definición: la Provincia de Buenos Aires (1850-1905)*, Buenos Aires: Editorial Stella, La Crujía.
- Green, Andy (1990), *Education and the State Formation. The Rise of the Educational Systems in England, France and the USA*. New York: St. Martin Press.
- La Obra. Revista de Educación (1948), *Las Inspecciones Generales*, Año XXVIII, Nº 464-65, Tomo XXVIII, Nº 1-2, 10 y 25 de marzo, Buenos Aires.
- Legarralde, Martín (2007) La formación de la burocracia educativa en la argentina (1871 – 1910). Tesis de maestría- FLACSO Argentina, Buenos Aires.
- Lucero, Gregorio (1901) Informe de la inspección de los Territorios sobre las escuelas del Neuquén. *El Monitor de la Educación Común* T. 18.
- Manzione, María A. (2010) De la dirección a la gestión escolar en la educación escolar básica en la provincia de Buenos Aires. Un abordaje desde dos distritos escolares. Tesis de Doctorado- FLACSO Argentina, 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*, Buenos Aires: Galerna.
- Misuraca, M. R. y Vázquez, A. (1999) El estado y la educación primaria en la provincia de Buenos Aires. En: Vior, S. (dir) *Estado y educación en las provincias*, Madrid: Miño y Dávila.

- Müller, Detlef; Ringer, Fritz y Simon, Brian (1992) *El desarrollo del sistema educativo moderno. Cambio estructural y reproducción social 1870 – 1920*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Munin, Helena (1993) *Historia de la Educación local de la educación bonaerense (1875-1992)*. Dirección de Estudios sobre Estado y participación (DEEP), La Plata.
- Paviglianiti, Norma (1988) *Diagnóstico de la Administración Central de la educación*, Dirección Nacional de Información, difusión, estadística y tecnología educativa, Ministerio de Educación y Justicia, Argentina.
- Pineau, Pablo (1997) *La escolarización en la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: EUDEBA-FLACSO.
- Pinkasz, Daniel (1993) Escuelas y desiertos: hacia una historia de la educación primaria en la Provincia de Buenos Aires. *En: Puiggrós (dir) La educación en las provincias y territorios nacionales (1885-1945)*. Buenos Aires: Galerna.
- Puiggrós, Adriana (1990) *Sujetos, disciplina y curriculum en los orígenes del sistema educativo argentino*, Buenos Aires: Galerna.
- Puiggrós, Adriana (1996) *Qué pasó en la Educación Argentina? De la Colonia al Menemismo*, Buenos Aires: Kapelusz.
- Puiggrós, Adriana (2005) *Carta a los Inspectores*. Conferencia dictada en La Plata 17 de febrero de 2005.
- Romero, Teresa (2004) Supervisor, un término más dulce que el de inspector. Historia de la supervisión en el nivel primario de la provincia de Río Negro. *Anuario de la Sociedad Argentina de Historia de la Educación*, Nro. 5. Buenos Aires: Prometeo.
- Rosso, Laura (2008) El inspector de escuelas Raúl Díaz: entre el proyecto civilizador para la frontera y sus formas de concreción en el Territorio Nacional del Chaco (Argentina 1900-1909). *Cuadernos Interculturales*. N1º 011, Universidad de Valparaíso, Chile.
- Domingo F. (1989). Educación popular [1849] Córdoba: Ed. Banco Provincia de Córdoba.
- Sotomayor, Lindor (1881) Informe sobre la instrucción primaria en la provincia de Entre Ríos. *El Monitor de la Educación Común*. Tomo 1. Fascículo 1.
- Southwell, Myriam (1997) Algunas características de la formación docente en la historia educativa reciente. El legado de espiritualismo y el tecnocratismo. *En: Puiggrós, Adriana (dir) Historia de la Educación en Argentina*, Tomo VIII, *Dictaduras y utopías en la historia reciente de la educación argentina (1955-1983)*, Buenos Aires: Galerna.
- Southwell M. y Legarralde, M (2007) Saber Pedagógico y Saber Burocrático en los Orígenes del Sistema Educativo Argentino. Ponencia presentada en el Congreso Iberoamericano de Historia de la Educación, SAHE, Buenos Aires.

- Teobaldo, Mirta (2004) Los Inspectores escolares en los orígenes del sistema educativo en la Patagonia Norte. Argentina: 1884-1957. *Educere et Educare. Revista de Educação*, Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Brasil SESU N°2.
- Teobaldo Mirta; García Beatriz; Nicoletti, (2005) María Andrea *Hoy nos visita el Inspector. Historia e historia de la Inspección y Supervisión escolar en Río Negro Y Neuquén- 1884-1992*. General Roca: Publifadecs.
- Teobaldo Mirta (2009) *La construcción histórica de una figura polémica: Los Inspectores Nacionales en los sistemas educativos de Río Negro y Neuquén. Perfil y funciones. 1884-1962*. Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de Córdoba.
- Thomas Gerran (1998) "A Brief history of the genesis of the New Schools' Inspection System. *British Journal of Educational Studies*, No. 4 : 415-427.
- Viñao F. Antonio (2002) *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas. Continuidades y cambios*. Madrid, Morata.
- Volonté, F., Longobucco, H. y Ponce de León, M. (2007) *Los perfiles profesionales de los inspectores de la provincia de Buenos Aires: entre los cambios socioeducativos recientes y las trayectorias laborales y formativas*. Centro Provincial de Investigación y Prospectiva Educativa, Dirección General de Escuelas, La Plata.

NOTAS

¹ Los nueve Territorios Nacionales de Chaco, Formosa, Misiones, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego fueron creados en virtud de la ley sancionada el 16 de octubre de 1884 y conocida como "ley de territorios". Para Favaro y Iurno los territorios, a diferencia de los estados provinciales preexistentes a la Nación y base de estado central, fueron una creación de la instancia nacional en el momento de su consolidación, en el marco de los siguientes tres procesos: de formación del mercado nacional, de un sistema hegemónico de dominación y de la 'conformación de la Nación' (Favaro – Iurno, 2009).

² Se destacan los trabajos de Curtis B. (1992) *The government by Choice Men? Inspection, Education and State Formation en Canada West*, y Jiménez Eguizabal A. (1998) Génesis de la Función Social y Carácter Profesional de la Inspección Educativa en España (1849-1936), también, aunque circunscripto a un corto período del siglo XIX, James, D. C. and Davies, B. (2009) 'The genesis of school inspection in South East Wales 1839-1843: issues of social control and accountability'. Existen también algunos trabajos que se proponen establecer comparaciones entre el momento fundacional de los sistemas educativos y su reconfiguración a fines del siglo XX bajo lógicas de mercado, por ejemplo, Green, A. (1990), *Education and the State Formation. The Rise of the Educational Systems in England, France and the USA*. New York: St. Martin Press.

³ En los siglos XVII y XVIII se produce el surgimiento de una forma de racionalidad política íntimamente ligada a un grupo asociado de instituciones políticas que transformaron la supervivencia y prosperidad del Estado en el más alto objetivo de la administración y la reflexión política, dando origen a un Estado Administrativo o gubernamental que "representó el invento histórico o el redescubrimiento de una "tecnología específica de la existencia" (Hunter, 1998, p. 63). Para el mencionado autor, este estado administrativo posee dos características fundamentales. La primera es que tiene objetivos seculares tales como el orden social, la prosperidad económica, el bienestar social; todos ellos verdaderas "razones de estado", que surgieron como una auténtica respuesta moral y política a la situación imperante y que eran irreductibles a la conciencia de la persona reflexiva. El segundo rasgo distintivo es que combinó de manera singular el ejercicio del poder con el desarrollo del conocimiento o la capacidad experta. Se hizo posible entonces redefinir los alcances y las tareas de gobierno, generando nuevas formas de reflexión y cálculo gubernamental, que

dependieron de la creación de un cúmulo de instituciones “calculadoras” (sociedades estadísticas, departamentos administrativos, departamentos universitarios) que posibilitaron el análisis y las decisiones del gobierno como el resultado de una pericia procedimental particular.

⁴ “Con el objeto de concretar los cambios estructurales que transformaron las instituciones educativas modernas nacionales en los siglos XIX y XX y al mismo tiempo apreciar y delimitar los factores que determinaron estos cambios en toda su complejidad, me propongo describir el sistema global como una sistematización creciente de las escuelas, las universidades y las carreras. En este sentido se puede afirmar que las instituciones educativas de los Estados de Europa occidental, que se encontraban institucionalizadas de forma incompleta a principios del siglo XIX, se fueron transformando gradualmente durante el transcurso de dicho siglo en sistemas educativos a escala estatal, con relaciones cada vez más codificadas y organizadas entre los tipos de escuelas (sistema escolar), entre los estudios universitarios (sistema universitario) y entre estos dos niveles y las carreras profesionales (sistema profesional).” (Müller, *et.al.* 1992, p 40).

⁵ Hacemos propias aquí las palabras de Legarralde: “Al abordar la constitución de la educación en el siglo XIX es fundamental contar con conceptos que permitan evitar el anacronismo de mensurar sus proyecciones desde la cristalización de esos procesos a lo largo del siglo XX. Así, Estado, sociedad y sistema educativo son conceptos que remiten a entidades con volúmenes y relieves familiares asociados a la experiencia histórica del siglo XX y que, aplicados sin mediaciones a los procesos propios del siglo XIX convocan representaciones equívocas y confusas” (Legarralde, 2007, p.17).

⁶ Entre las décadas del 1820 y 1850 la noción de que la inspección de escuelas era necesaria ya se había expandido y se fueron buscando distintas formas de organizarla: dependiendo de las juntas Protectoras o de la Universidad en Buenos Aires y Córdoba, en manos de los Departamentos de Escuelas o instituciones similares, o en torno a un educador destacado como Inspector General, tal como el caso de Marcos Sastre en Entre Ríos.

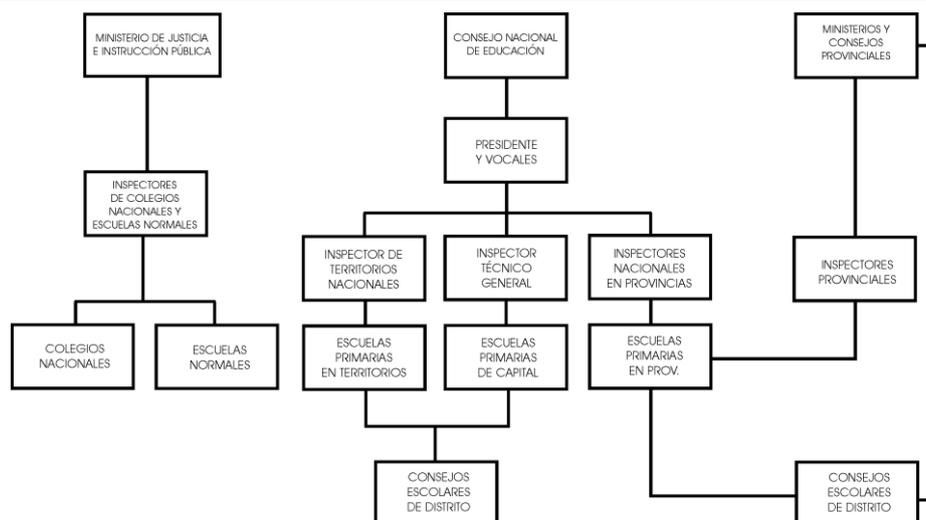
⁷ Al promediar el siglo XIX, en la documentación referente a las escuelas de la campaña en la provincia de Buenos Aires, es factible encontrar formato de informes compuestos de tablas donde asentar información que presentan gran familiaridad para nuestros días (Archivo Histórico de la provincia de Buenos Aires).

⁸ Según Norma Paviglianiti en la historia del sistema educativo argentino funcionaron de hecho casi todas las variantes respecto de la educación primaria, de acción exclusiva y de acción concurrente de la Nación en jurisdicción provincial. En el período de 1810 a 1853, acción exclusiva de las provincias; 1853 a 1905 acción directa excluida de las provincias y acción indirecta de la Nación según lo dispuesto por numerosas leyes (entre las que la autora menciona a las N° 463 y N° 2737) de subsidios nacionales a provincias para el sostenimiento de la educación primaria por lo dispuesto en el inc. 8 del artículo 67°; acción directa de la Nación a partir de la sanción de la ley Lainez en 1905, en aquellas provincias que lo solicitaran. Dicha Ley rigió hasta 1970, año en el que si bien no se crearon más establecimientos escolares dependientes de nación en las provincias, siguieron funcionando los existentes. Acción directa a partir de 1978, en casi la totalidad de las jurisdicciones en virtud de la transferencia de las escuelas nacionales creadas por la Ley Láinez en las provincias y de aquellas creadas por la Ley 1420 en los ex -territorios nacionales y asignación y prestación del servicio a la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y al Territorio Nacional de Tierra del Fuego (Paviglianiti, 1988, p.55).

⁹ Dicha Ley sistematizó la ayuda económica de la Nación a las provincias; destinaba fondos del Tesoro Nacional para la construcción de edificios para las escuelas públicas, comprar útiles, mobiliarios y pagar sueldo de profesores.

¹⁰ Retomamos en este apartado conceptos trabajados en Southwell y Legarralde, 2007.

¹¹ Esquema de la estructura de gobierno del sistema escolar hacia 1900, elaborado por Legarralde, 2007.



¹² En 1875 se sancionó la Ley de Educación Común de la provincia de Buenos Aires, que fue uno de los antecedentes más significativos de la Ley de Educación Común 1420 en el orden nacional. En los veinte años siguientes se sancionaron decretos y leyes de educación común en todas las provincias: Córdoba (1888 decreto provincial, y 1896 Ley); Catamarca (1882, Ley); Corrientes (1886, Ley); Entre Ríos (1886, Ley); Mendoza (1872, Ley); Jujuy (1885, Ley); La Rioja (1875, Ley); Salta (1886, Ley); San Juan (1884, Ley); San Luis (1883, Ley); Santiago del Estero (1887, Ley); Santa Fe (1887, Ley); Tucumán (1883, Ley).

¹³ Como consecuencia de la reforma constitucional de 1873 en la Provincia de Buenos Aires se sanciona en 1875 la Ley de Educación Común que establecía la enseñanza gratuita y obligatoria de 8 años para los varones y 6 para las mujeres, la creación de un Consejo General de Educación y un director general de escuelas, cargo que en ese momento fue desempeñado por Sarmiento.

¹⁴ La información que el Inspector debería recoger estuvo referida a distintas cuestiones, entre ellas a las características de la *localidad*, teniendo en cuenta la extensión y salubridad del terreno y de la parte ocupada por el edificio, posición de este respecto al núcleo de población y la dificultad o facilidad que éste permitiera para la concurrencia de los alumnos; *capacidad* en relación al número de niños que asistían, solicitando además de ser posible la anexión de un diagrama que permitiera ver la distribución de todos los compartimentos del edificio; *condiciones higiénicas y de construcción*, teniendo presentes las reglas especiales de la arquitectura escolar como término de comparación; *espacios o jardines adyacentes*; *propiedad pública o privada*, mencionando, en el caso de ser público, la participación del municipio, provincia o nación. Deberían describir también, si los maestros tenían o no títulos de enseñanza, origen de los fondos de las escuelas y su destino, cuestiones referentes al mobiliario, el menaje, plan de estudios, reglamento escolar, si el maestro llevaba registros escolares, la existencia de bibliotecas, métodos de enseñanza.

¹⁵ Giovine describe que con la Ley de 1875, los Consejos Escolares de Distrito tenían una serie muy amplia de funciones y atribuciones, entre las que se contaban:

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

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

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

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

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

4º 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.”

¹⁶ Considerando del decreto: “Habiéndose demostrado en la práctica que la reglamentación de la Ley General de Subvenciones a la instrucción primaria es insuficiente a los fines que la Nación se propone, cuales son la difusión de la enseñanza y la conveniente y fiel aplicación de los recursos que a ella destina; y habiéndose tomado en consideración lo expuesto por la Comisión Nacional de Educación (...)” Establecía el nombramiento de cuatro inspectores nacionales y explicitaba que la inspección debía “obtener un conocimiento exacto de la inversión de las subvenciones acordadas por la Nación.”

¹⁷ El capítulo IV de la Ley 1420 indicaba la creación del cargo de Inspector de Escuelas Primarias, que podía ser ocupado por maestros o maestras normales y prescribía las funciones y competencias de estos inspectores:

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

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

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

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

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

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

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

¹⁸ Tanto Pineau como Dussel sostienen que, para el caso de la provincia de Buenos Aires, la consolidación de un cuerpo de saberes, identificado con la especificidad que iba cobrando la pedagogía como disciplina, fue producto en parte de la definición de las funciones de los inspectores. En este sentido, sería importante tener como marco de referencia el proceso de formación de la pedagogía como campo disciplinar y profesional especializado, hacia fines del siglo XIX, producto de la consolidación del normalismo.

¹⁹ “Nada es más lógico, en efecto, que aquél que va a examinar un establecimiento para juzgar sobre su estado, tenga las luces profesionales que se supone tenga el funcionario inspeccionado” Sarmiento, Domingo F. (1989) Educación Popular, p 107.

²⁰ Pese a que este rasgo formaba parte del espíritu de esas normativas, los informes de los inspectores muestran numerosas situaciones en las que no sólo se limitaban a informar sino que realizaban intervenciones directas y/o recomendaban medidas a tomar, seguramente, llegando a consolidar una autonomía que no les era dada a través de la normativa.

²¹ Aparecía explicitada en el artículo 2º, inciso 1º del Reglamento de Inspección Nacional de Escuelas de 1889 en el que se menciona que para ejercer el cargo de Inspector General se debía poseer el “*diploma de profesor normal*”.

²² Art. 22 y 29 del Reglamento de 1887, en Pineau, Pablo (1997).

²³ Las cuatro secciones eran : I) Misiones, Formosa Chaco Austral y Los Andes; II) Pampa Central, Río Negro, Martín García, Puerto Militar y Buques de Guerra; III) Neuquén; IV) Chubut; Santa Cruz y Tierra del Fuego.

²⁴ El espíritu de participación democrática a nivel local a través de los Consejos Escolares plasmado en la Ley de Educación Común de la Provincia de Buenos Aires de 1875, impulsado por Sarmiento y basado en el modelo norteamericano, comienza a ser cuestionado por el mismo Sarmiento. Por un lado argumentaba que la forma de elección democrática para ocupar el cargo de consejero no garantizaba el acceso al cargo de personas con la suficiente capacidad de desempeño. Por otro, cuestionaba la excesiva politización de esos órganos como un obstáculo para su buen funcionamiento. Asimismo, con la sanción de la Ley 1420 de 1884 se establece que los Consejos Escolares de Distrito fueran instancias subordinadas al nivel central y desempeñaran un rol más bien secundario en la gestión del sistema. (Munin, 1993, Dufour, 2008). Estas cuestiones podrían entenderse como indicadores del pasaje de un imaginario civilizatorio a uno normalizador (Pineau, 1997).

²⁵ Pineau, Pablo (1997), Pinkasz, Daniel (1993), De Luca, Alejandro (1991) Marengo, Roberto (1991) y Dussel, Inés (1995).

²⁶ En virtud del artículo 167 bis, inciso 10.

²⁷ En 1882, Julio Argentino Roca sancionó un Decreto que establecía una nueva regulación para el régimen de subvenciones nacionales.