

La Ley 1420 y la tarea de los Inspectores escolares¹

Myriam Southwell*

CONICET / Universidad Nacional de La Plata /FLACSO / UNIPE

islaesmeralda@gmail.com

En las miradas dirigidas a los orígenes del sistema educativo argentino pocas veces se ha indagado sobre la traducción cotidiana que llevaron adelante los inspectores. El ciclo de creación de las escuelas normales y la sanción de la ley de subvenciones nacionales a las provincias, como dos procesos simultáneos, constituyeron las bases formales y materiales para la formación de un campo del saber pedagógico por una parte, y un campo del saber burocrático por la otra. Estos campos del saber implicaron, además, distintos modos de articulación de los dispositivos de regulación del sistema educativo. Si por un lado el saber pedagógico normalista implicó un conjunto de prescripciones sobre la forma áulica y escolar, el saber burocrático de los inspectores del Consejo Nacional de Educación derivó en regulaciones sobre el gobierno de los sistemas educativos provinciales y el proceso de escolarización. La distinción – articulación entre estos campos del saber permite ubicar los debates en torno a la Ley en un cruce de tendencias: 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.

¹ Retomo en este artículo un trabajo previo escrito en colaboración con Martín Legarralde: “Saber pedagógico y saber burocrático en los Orígenes del Sistema Educativo Argentino (1870-1900)”, presentado en el Congreso Iberoamericano de Historia de la Educación, 31 de octubre al 2 de noviembre de 2007. Siendo el presente trabajo una versión revisada del presentado en el panel “La ley 1.420 desde la historia regional de la educación”, en la *Jornada en Homenaje a la Ley 1420: Los desafíos de la educación argentina hoy*, organizada por el Ministerio de Educación de la Nación y la Sociedad Argentina de Historia de la Educación, en el Salón Blanco del Ministerio de Educación en la ciudad de Buenos Aires, en noviembre de 2014.

* PhD del Departamento de Gobierno, Universidad de Essex, Inglaterra. Magíster en Ciencias Sociales (FLACSO). Profesora y Licenciada en Ciencias de la Educación (UNLP). Actualmente dirige el Doctorado en Ciencias de la Educación de la UNLP. Profesora titular por concurso de la cátedra de Historia de la Educación Argentina y Latinoamericana, investigadora independiente del CONICET y secretaria académica de FLACSO Argentina. Ha realizado numerosas publicaciones sobre historia, teoría y política de la educación.

Desde el punto de vista formal, 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 panorama, de articulación disímil de protosistemas educativos, y de jurisdicciones cruzadas, se produjo la conformación de los primeros cuerpos de administradores del sistema, y la formación de los primeros maestros cuya titulación recibió certificación oficial. 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 sistema². En 1871 se sancionó la Ley de Subvenciones Nacionales (Ley Nº 463) que autorizaba el financiamiento nacional de la instrucción pública de las provincias. Esta misma norma establecía la creación de Comisiones Provinciales con la función de administrar los recursos girados y determinaba la acción de inspectores nacionales en provincias dependientes de estas comisiones.

Sin dudas, en la obra de Sarmiento se encuentran formulaciones doctrinarias que marcaron el proceso de formación del sistema educativo argentino y su administración. Dedicó uno de los capítulos de su libro Educación Popular a la Inspección de Escuelas. Los sistemas de financiamiento de la educación pública que Sarmiento analizó dieron pie para pensar la distribución de responsabilidades entre el Estado y la comunidad local inmediata de cada escuela. Su preocupación por que la comunidad valorase el papel de la escuela lo llevó a sostener la necesidad de que el financiamiento educativo hiciera lugar a la voluntad de la comunidad local de reforzar los recursos destinados por el Estado para el sostenimiento de las escuelas. Concurrentemente, esto debía dar lugar a que cada comunidad pudiera expresar sus demandas en relación con el sistema escolar. 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.

Sarmiento identificaba la necesidad de conformar un cuerpo especializado de inspección de la actividad escolar.

“La creación de autoridades especiales que inspeccionen la enseñanza primaria se presenta de

² 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).

suyo. Es la enseñanza entonces un simple ramo de la administración como el de la fuerza pública, el de la justicia, las rentas, todas las cuales se esparcen por medio de una cadena de funcionarios, que tocan todos los extremos del Estado, como concentrándose en grupos y categorías que llegan hasta la cabeza del Estado que impone dirección y movimiento. La inspección de las escuelas pertenece a aquél género de funciones que a más de entrar en el número de las consejiles a que todo ciudadano está obligado, participa del carácter de las profesionales, que requieren aptitudes especiales de parte de los que las desempeñan. Nada es más lógico, en efecto, que aquél que va a examinar un establecimiento para juzgar sobre su estado, tenga las luces profesionales que se supone tenga el funcionario inspeccionado; lo contrario traería las consecuencias que siempre acarrea la inexactitud de los juicios cuando la razón no está suficientemente educada sobre una materia. Los padres de familia, las autoridades municipales, los vecinos letrados o influyentes, pueden juzgar de la moralidad del maestro, de su puntualidad y diaria asistencia, como de los resultados que estas cualidades o la falta de ellas, den en el aprovechamiento y buena conducta de los niños; pero ni aún los delegados de las universidades u otras personas instruidas pueden ser juzgadas absolutamente competentes para la inspección de la enseñanza primaria, mientras que a los conocimientos ordinarios no añadan los especiales que hacen a la instrucción y competencia del maestro mismo.” (SARMIENTO, 2011: 107).

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

Asimismo, el tipo de saber, la forma de discursividad que manejaron los actores que ocuparon los distintos espacios del sistema educativo, no fueron siempre homogéneos. En cambio, junto con la especialización institucional, la dispersión territorial y la complejización del gobierno del sistema educativo, se produjo una diferenciación progresiva de al menos dos formas de saber sobre el propio sistema educativo: un saber burocrático y un saber pedagógico. Esta diferencia se vuelve particularmente evidente cuando se mira el tipo de apreciación que efectuaban los distintos

actores sobre los objetos centrales del proceso de escolarización: las escuelas, la enseñanza y los maestros.

Los informes de los inspectores nacionales tomaban el pulso a la marcha del proceso de escolarización a través de distintos temas. Uno de ellos era la formación, la actuación y la calidad de los maestros y de su enseñanza. En esta mirada de los inspectores se ponía en juego un límite respecto de la intervención. Si bien la subvención nacional habilitaba el pago de salarios de maestros, las apreciaciones acerca de la labor de los docentes era un modo de intervención profundo sobre el sistema educativo. A diferencia del gobierno educativo en las provincias, las prescripciones previstas por la Ley de Subvenciones y sus reglamentaciones no indicaban precisiones sobre las características de la labor docente. Por el contrario, solo indicaban la tarea de relevar la titulación de los maestros. Sin embargo, en este tema como en otros, los inspectores nacionales excedieron ese marco inicial y ofrecieron apreciaciones sobre la calidad de la enseñanza, sobre la formación de los maestros, sobre los métodos y otros aspectos. La presencia de saberes tanto burocráticos como 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 una ley como esa, teniendo en cuenta la precariedad del proceso de escolarización, y en particular, de los docentes.

“¿Hay urgencia en dictar una ley que es imposible cumplir con los elementos que actualmente posee el país, y que no poseerá los necesarios en largo tiempo? No hay edificios, ni menaje, ni útiles, ni dinero bastante para la enseñanza debida de los alumnos que voluntariamente concurren hoy a las escuelas, a pesar de que la calidad actual de la enseñanza no los atrae suficientemente. Infinitamente mayor es la urgencia que hay en mejorar esa enseñanza para que se repita en todas partes la lección que en el mismo. Entre Ríos da a toda la República la Escuela de Aplicación del Paraná en que la matrícula anticipada supera enormemente cada año la capacidad del local; y esto, que una falta de asistencia no justificada cierra sin remedio las puertas del establecimiento al que la comete. La buena enseñanza atraerá más y con mejor provecho que no la violencia de la ley, que por otra parte sería injusta, por sobre la imposibilidad material de ejecutarla sobre todos, ni siquiera sobre una mayor parte.” (SOTOMAYOR, 1881: 41)

La discusión se centraba no solo en la calidad de la oferta, sino en el mecanismo por el cual debía extenderse el proceso de escolarización. Ya hemos dicho que la actividad de los inspectores

nacionales, sobre todo en la década de 1880, se concentró en medir la evolución de la escolarización en el territorio, y por esa vía, en la producción de una serie de objetos relacionados con la conformación de un sistema escolar. Pero también es posible encontrar una serie de reflexiones acerca del modo en que este sistema escolar debía reclutar a la población. La desconfianza en la obligatoriedad escolar residía en considerar que las escuelas no atraerían por sí mismas a la población, en virtud de su precariedad, de la debilidad de la enseñanza. Con la excepción de algunas instituciones, fundamentalmente las secciones de aplicación de las escuelas normales, el resto de las escuelas parecían encontrarse siempre al límite de tener que forzar la concurrencia de los alumnos a las escuelas.

Aún sancionada la ley 1420, y con leyes que establecían la obligatoriedad escolar en la mayoría de las provincias, en 1887 era necesario apelar a un reclutamiento personal de los niños para el sistema educativo:

“En uno de mis días de permanencia en la Villa, invité al inspector local y al señor cura a que recorriéramos juntos las casas de los vecinos y les reclamásemos sus hijos para la escuela. El resultado de esas visitas fue que 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: 400)

Este mecanismo parece haber sido una situación límite en la conformación de las rutinas de escolarización. Sin embargo, permite tomar nota de la penetración de la figura del inspector, y de su carácter protagónico en la escolarización. Una lectura en conjunto de las intervenciones muestra desde intercambios con los gobernadores, reclamando la asignación de recursos para el sostenimiento de las escuelas, el diseño y elaboración de reglamentos, planes y programas, hasta el diálogo con los maestros y aún el reclutamiento de alumnos de puerta en puerta.

Otro elemento de la ecuación relativa mejoramiento de la enseñanza, era la formación de los maestros que ya ejercían la docencia. El reemplazo de los maestros idóneos por egresados normalistas titulados fue lento, y aún a comienzos del siglo XX es posible encontrar un alto porcentaje de maestros sin titulación o con títulos acordados por los consejos de educación de las provincias.

En respuesta a esta problemática los inspectores implementaron en cada provincia ciclos de conferencias pedagógicas, como instancias de formación para maestros que ya se encontraban al frente de las escuelas. Frente a la precariedad del personal docente, derivada de la falta de

estímulos e incentivos, sobre todo por las dificultades registradas en el pago del salario, las conferencias y las publicaciones pedagógicas de distribución gratuita en las escuelas, eran entendidas como un paliativo mientras se producía la diseminación de maestros titulados a lo largo del sistema.

“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: 394-395)

En algunas provincias, los inspectores nacionales se encargaron de editar una versión local de El Monitor (revista creada en 1881 como órgano oficial del Consejo Nacional de Educación), con información sobre las regulaciones recientemente sancionadas sobre las temáticas educativas. Los inspectores no identificaban una división entre los aspectos pedagógicos de la formación y las regulaciones normativas sobre la actividad escolar, la enseñanza y el gobierno educativo. Los aspectos normativos formaban parte de la formación tanto como los métodos de enseñanza. Por eso, se concebían a sí mismos como fuente de un saber que podía ser difundido mediante una publicación especializada.

“No pasarán de cuatro los maestros que tienen su diploma correspondiente, pues los demás carecen de él. “Verdad es que la carrera ofrece tan pocos alicientes aquí, que una persona de

regular cultura y aspiraciones, no podría conformarse con la remuneración que se obtiene. “Pero aunque esto parezca triste, no debemos desesperar. “Tengo ya un remedio eficacísimo para la poca competencia. “Desde el 1º de febrero próximo haré aparecer un periódico quincenal que tendrá ocho o diez hojas como las de “El Monitor”, en que expondré los principios, sistemas, métodos y mejores procedimientos del arte de enseñar y cultivar las facultades de los niños. Haré ilustraciones con crítica pedagógica, lecciones, modelos, daré algunas nociones de buen gobierno escolar, disciplina y minuciosidades internas.” (AGUIRRE, 1883: 149)

En ocasiones, las conferencias y publicaciones pedagógicas adoptaban un carácter francamente prescriptivo. La desconfianza de los inspectores respecto de la idoneidad de los maestros se expresaba en contenidos en los que se indicaba la forma que debían adoptar las clases, los modos de enseñar los distintos temas, mediante lecciones modelo que podían ser replicadas por los maestros. En la perspectiva de los inspectores, no había ninguna valoración positiva de la autonomía de los maestros, sino una preocupación por no dejar librada a la iniciativa de los docentes el tratamiento de ningún contenido.

“El 8 del pasado mes de Julio, (..) inauguré el cuarto período de las Conferencias pedagógicas, instituidas en esta Capital el año 1883, por iniciativa de ese Consejo. (...) Debo hacer notar aquí que, consultando con la preparación del personal docente y las necesidades más premiosas de nuestras escuelas, las conferencias son casi esencialmente prácticas, pues, que si bien se leen algunas disertaciones sobre educación, se dan indefectiblemente tres lecciones por semana.” (LEMA, 1886: 161)

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, la formación en las escuelas normales y las dificultades derivadas de la inestabilidad del salario para la conformación de un plantel docente con buena formación:

“Respecto al servicio de las escuelas, nada nuevo tengo que agregar a lo que tantas veces he manifestado en informes anteriores, pues es el mismo personal sin adelanto de consideración y con ninguna probabilidad de cambiarlo pronto. Problema es este tan difícil de resolver, que por ahora no hay otro medio para ello que el de una buena retribución a los preceptores, abonada con alguna regularidad, y que de las Escuelas Normales salga un número bastante de maestros para proveer a todas las escuelas(...). 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)

La regulación metodológica sobre la enseñanza puede ser leída como otro elemento del proceso de escolarización. Los inspectores se hallaban preocupados por el modo en que el método de enseñanza podía dar respuesta a los problemas derivados de la escolarización en marcha. Por ejemplo, la incorporación de alumnos a la escuela en ocasiones superaba lo que era considerado adecuado. En esos casos, los inspectores evaluaban que las decisiones metodológicas podían paliar las dificultades derivadas del exceso de alumnos.

En otros casos, la preocupación por el método se refería al empleo en el ámbito escolar de los avances y adelantos en el conocimiento. Los egresados normalistas eran considerados como los responsables de renovar el modo de enseñar en las escuelas, frente al carácter tradicional de los maestros idóneos o sin título.

La ampliación de la observación de los inspectores a los aspectos metodológicos de la enseñanza no estaba prevista en las funciones de la actividad de la inspección nacional. Este deslizamiento hacia una observación didáctica y pedagógica del espacio escolar fue producto de la propia preocupación de los inspectores, que veían en la cuestión metodológica un elemento crítico del proceso de escolarización. No alcanzaba con crear escuelas. Tampoco con incorporar a los niños al sistema escolar. Era necesario promover una renovación metodológica que estuviera acorde con los avances en el campo de la metodología de la enseñanza.

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

Sin embargo, esa confianza no se traslada a cualquier norma, sino que en ocasiones los inspectores manifiestan su opinión sobre regulaciones emanadas del Consejo Nacional de Educación, fundadas en su conocimiento del territorio educativo, y en las condiciones concretas en las que se lleva a cabo la actividad escolar.

“El señor Presidente califica de *sencillo* y *fácil* hacer la antedicha remisión de planillas, y yo me permitiré observar que si esto es así en otras provincias, en ésta es una cuestión que ofrece mil inconvenientes. Su mención justificará la demora hasta el presente mes. Se les ha pasado a los maestros de toda la provincia varias circulares recomendándoles más exactitud y puntualidad en la formación de su planillas, y el señor Visitador en su visita del año pasado les ha enseñado

personalmente uno por uno cómo han de formarlas, pero aún no han comprendido ni siquiera las indicaciones que tan claramente están consignadas en la parte impresa. Consecuencias lógicas del mal personal docente que tenemos! Consecuencia natural de las malas condiciones a que están sujetos nuestros preceptores por la poca retribución y menos preparación para la carrera de magisterio.” (AGUIRRE, 1883: 8)

Conclusiones

Como ya fue dicho, la tarea de los inspectores se fue configurando en torno del proceso de desarrollo del Consejo Nacional de Educación y al calor del debate de aspectos centrales que concentró la Ley 1420. Una parte importante de esa actividad tuvo que ver con tomar el pulso al avance cuantitativo del proceso de escolarización, pero las referencias a las condiciones en las que se llevaba a cabo ese proceso, tales como las características de las escuelas, la formación de los maestros o los métodos de enseñanza, tendían a asegurar un mínimo de calidad de la escolarización. Sobre este orden de preocupaciones se produjo un deslizamiento de la observación e intervención de los inspectores hacia un temario más propiamente pedagógico.

Además de una mejora del salario, de una formación a través de las conferencias pedagógicas y de una preocupación por los métodos de enseñanza, los inspectores consideraron que un modo de mejorar lo que sucedía en las escuelas era a través de la elaboración y aplicación de regulaciones sobre la tarea docente y mayor cuidado en sus condiciones laborales.

Es así que el Consejo Nacional de Educación tuvo un lugar central a una serie de políticas para sostener la expansión educacional: fundación de escuelas, prescripción de los métodos y enseñanzas considerados válidos, políticas de inspección, entrega de títulos y certificaciones, entre otras. Los mecanismos descriptos fueron absorbiendo también formas de representación del Estado en una amplia gama de funciones, en competencia con otros actores sociales como las instituciones religiosas o las organizaciones familiares. Los inspectores no identificaban una división entre los aspectos pedagógicos de la formación y las regulaciones normativas sobre la actividad escolar, la enseñanza y el gobierno educativo. En ese despliegue de gobierno escolar, docentes e inspectores fueron componentes claves de intermediación entre la micropolítica escolar y la política estatal en expansión. Se consolidaba así un cuerpo especializado y homogéneo para dirigir y sostener la expansión escolar.

Recibido el 14 de agosto de 2015.

Aceptado el 8 de diciembre de 2015.

Bibliografía citada

AGUIRRE, Julio (1883) Inspección en Córdoba. El Monitor de la Educación Común. Nº 24.

----- (1883) Informes de los Inspectores Nacionales de Escuelas en las Provincias de Mendoza, Jujuy, Córdoba y Santiago del Estero. El Monitor Nº 41.

CARREÑO, Demidio (1887) Informe del Inspector Nacional de Escuelas de la Provincia de La Rioja. El Monitor. Nº 114.

DE VEDIA, Juan M. (1887) Informe del Inspector Nacional de Escuelas en la provincia de Santiago del Estero. El Monitor. Nº 113.

LEMA, Baltasar (1886) Informe del Inspector de Escuelas en Tucumán. El Monitor. Nº 106.

LUCERO, Gregorio (1901) Informe de la inspección de los Territorios sobre las escuelas del Neuquén. En El Monitor de la Educación Común T. 18

SARMIENTO, D.F. (2011), *Educación Popular*, Buenos Aires: UNIPE Editorial Universitaria.

SOTOMAYOR, Lindor (1881) *Informe sobre la instrucción primaria en la provincia de Entre Ríos*. En: El Monitor de la Educación Común. Tomo 1. Fascículo 1