



**Educación común universal y obligatoria en los Territorios Nacionales.
Un mandato sin recursos suficientes (Argentina, 1884-1900)**

Universal and compulsory common education in the National Territories.
A mandate without sufficient resources (Argentina, 1884-1900)

Educação comum universal e obrigatória nos Territórios Nacionais.
Um mandato sem recursos suficientes (Argentina, 1884-1900)

Cecilia del Barro
IRICE/CONICET/UNR (Argentina)
<https://orcid.org/0009-0008-6892-5671>
delbarro@irice-conicet.gov.ar

Resumen

La creación de escuelas y la edificación en los Territorios Nacionales, como en otras jurisdicciones, fue una de las principales demandas a las que debió responder el Consejo Nacional de Educación (CNE) a finales del siglo XIX, en tanto que para exigir la obligatoriedad escolar debe garantizarse el acceso a las mismas. Tratándose de vastas regiones, con poblaciones dispersas y con una composición social heterogénea, el requisito poblacional dictaminado por la Ley N° 1420 supuso una franca contradicción con el contexto de aplicación en las gobernaciones. Sin embargo, la escuela debía crearse por doquier, pero el mandato no se correspondía con los recursos asignados que, sin ser pocos, eran insuficientes. En este trabajo nos proponemos reconstruir los diagnósticos y la institucionalización que fueron dando nitidez a las políticas estatales vinculadas a la escolarización de la educación común universal y obligatoria en los Territorios Nacionales (1884-1900). A tal fin empleamos en forma combinada metodologías cualitativas y cuantitativas que nos permiten realizar análisis en diferentes escalas: microhistórico para comprender la dinámica del CNE y las experiencias locales, y más global para describir las políticas educativas y sus relaciones con los actores sociales.

Palabras claves: Escolarización. Enseñanza Primaria. Política Educativa.

Abstract

The creation and building of schools in the National Territories, as well as in other jurisdictions, was one of the main requests that the National Council of Education (CNE) had to respond to by the end of the 19th century, as ensuring access to schools was necessary to demand compulsory education. Given the vast and scattered population with heterogeneous social compositions, the population requirement dictated by Law No. 1420 represented a clear contradiction with the context of application in the local governments. Schools had to be created everywhere, but the request was not aligned with the allocated resources, which, although not being scarce, were insufficient. In this paper, we propose to reconstruct the diagnoses and institutionalization that gave clarity to state policies related to the universal and compulsory schooling of common education in the National Territories (1884-1900). To this end, we use combined approach of qualitative and quantitative methodologies that allow us to carry out analyzes on different scales: microhistorical to understand the dynamics of the CNE and local experiences, and more global to describe educational policies and their relationships with social actors.

Keywords: Schooling. Primary Education. Educational Policy.

Resumo

A criação de escolas e a construção nos territórios nacionais, assim como em outras jurisdições, foram das principais demandas às quais teve que responder o Conselho Nacional de Educação (CNE) no final do século XIX, uma vez que para exigir a escolaridade obrigatória, o acesso às escolas deve ser garantido. Para vastas regiões, com populações dispersas e com uma composição social heterogênea, o requisito populacional ditado pela Lei N.º 1420 representou uma franca contradição com o contexto de aplicação nas subdivisões administrativas. No entanto, as escolas deviam ser criadas em toda parte, mas o mandado não condizia com os recursos alocados que, embora tenham sido numerosos, eram insuficientes. O presente trabalho, propõe uma reconstrução dos diagnósticos e da institucionalização que deram nitidez às políticas estatais relacionadas com a escolarização da educação comum universal e obrigatória nos territórios nacionais (1884-1900). Para esse fim, utilizamos uma abordagem combinada de metodologias qualitativas e quantitativas que nos permitem realizar análises em diferentes escalas: micro-histórica para compreender a dinâmica do CNE e as experiências locais, e mais global para descrever as políticas educacionais e suas relações com os atores sociais.

Palavras-chave: Escolarização. Ensino Fundamental. Política Educacional.

Introducción

La creación de escuelas y la edificación en los Territorios Nacionales, como en otras jurisdicciones de Argentina, fue una de las principales demandas a las que debió responder el Consejo Nacional de Educación (CNE) a finales del siglo XIX, en tanto que para exigir la obligatoriedad escolar debe garantizarse el acceso a las mismas. Tratándose de vastas regiones, con poblaciones dispersas y con una composición social heterogénea, las posibilidades de dar respuesta conducían a la adaptación de las medidas. El requisito poblacional dictaminado por la Ley N° 1420 supuso una franca contradicción con el contexto de aplicación en las gobernaciones, en tanto que en ellas se destacó la dispersión de sus habitantes. Sin embargo, la escuela debía crearse por doquier, pero el mandato no se correspondía con los recursos asignados, que sin ser pocos, eran insuficientes.

En este artículo¹ nos proponemos reconstruir los diagnósticos y la institucionalización que fueron dando nitidez a las políticas estatales vinculadas a la escolarización de la educación común universal y obligatoria en los Territorios Nacionales (1884-1900); partiendo del reconocimiento de que el abordaje del proceso de expansión del sistema de enseñanza primaria comprende tanto la elaboración y sanción de las leyes, como su aplicación y recepción por parte de los actores sociales, en constante interacción con su contexto social, económico y político. El recorte temporal nos permite indagar en los alcances y el impacto inicial de la acción oficial ejercida por el CNE a partir de la sanción de leyes que establecieron un marco normativo. Las fuentes consultadas han sido las publicaciones oficiales de dicho organismo, delimitando así el escenario donde los actores del período problematizaron lo educativo y formularon respuestas para expandir la instrucción elemental: *El Monitor de la Educación Común* (EMEC) y los informes anuales del CNE al ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública².

En primer lugar, reseñamos brevemente la producción relativa a la educación en los Territorios Nacionales que nos permite proponer la hipótesis de que las políticas educativas tuvieron un alcance relativo. Describimos los principales mecanismos para el relevamiento de información así como para su procesamiento que posibilitaron el diseño de medidas ajustadas a las necesidades de las gobernaciones: la estadística y la inspección. Posteriormente, identificamos la política de creación de escuelas y edificación como la principal preocupación y desafío para las autoridades. Asimismo, señalamos la tensión permanente entre dicha demanda y las posibilidades de financiamiento, en tanto requerimiento indispensable para sustanciar la apertura de escuelas.

Territorios Nacionales y escolarización

En la década de 1880, tras la consolidación del control territorial del Estado nacional, la política educativa vinculada a la enseñanza primaria cobró nuevas dimensiones. Por un lado, el reaseguro del dominio de las regiones fronterizas al norte y al sur del país permitió la progresiva creación de los Territorios Nacionales, denominados con posterioridad y de manera alternada Gobernaciones Nacionales, que fueron entidades políticas subnacionales de Argentina bajo el control del gobierno central. Al respecto, en este trabajo nos referimos a los Territorios Nacionales -actuales provincias- de Misiones, Formosa, Chaco, La Pampa,

¹ Este trabajo fue presentado en las XVIII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia -año 2022-, en la mesa "Historia de la educación argentina (siglos XIX y XX): Estado, instituciones, maestros/as y profesores/as". El enriquecimiento de aquella ponencia, devenida artículo, se debe a las devoluciones de las coordinadoras y de las y los colegas presentes.

² Desde 1898 la cartera es denominada Ministerio de Justicia e Instrucción Pública.

Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, que entre los años 1884 y 1900 variaron su conformación con la reincorporación de colonias a las jurisdicciones provinciales (Villa Libertad, Colonia Caroya y Colonia Sampacho en 1889) y la incorporación de nuevas regiones (Los Andes en 1899). Por otro lado, es ya conocido el argumento a partir del cual se vinculan íntimamente el proceso de conformación del Estado nacional y la política educativa de los gobiernos del período (BERTONI, 2001; LIONETTI, 2007; TEDESCO, 2009; MINTEGUEAGA GARABÁN, 2009).

El gobierno federal, a través del CNE ejerció la dirección y la administración de las escuelas de enseñanza primaria en la Capital, Colonias y Territorios Nacionales. Con la sanción de la Ley Nº 1420 de Educación Común (1884) y la Ley Nº 1532 de organización de los Territorios Nacionales (1884) quedaron formalmente reglados e instrumentados diversos mecanismos tendientes a ampliar la escolarización. La impronta de dicho ordenamiento estuvo atravesada por las características propias de aquellos territorios, es decir que su aplicabilidad estuvo sujeta a la “condición territoriana” (ARIAS BUCCIARELLI Y JENSEN, 2008) en referencia a un “republicanismo tutelado” con “ciudadanía restringida” (RUFFINI, 2006; 2007), dado que los Territorios Nacionales fueron divisiones administrativas dependientes del gobierno central más que unidades políticas autónomas. No obstante, la historiografía destaca un relativo impacto del control estatal en estos espacios, sugiriendo un considerable grado de impermeabilidad a la influencia del modelo centralizado (RUFFINI, 2011; GUIC, 2017), favorecido por las distancias y dificultades que presentaron los escasos medios de comunicación y de transporte.

Además, cabe recordar que se trató de vastas regiones con poblaciones diseminadas y reducidas, caracterizadas por una composición social y cultural heterogénea. Incluso nos referimos a geografías de incipiente urbanización aunque mayoritariamente a poblaciones de raigambre rural. El estudio del estado de la educación en estas últimas ha señalado algunas de sus particularidades aunque lo ha hecho en un período posterior al que pretendemos abarcar aquí (ASCOLANI, 2012). En este sentido, no podemos desconocer las singulares dinámicas regionales, aunque no es objeto de este trabajo profundizar en ellas, sino en la acción oficial que se ejerció para tales sociedades tan disímiles en su conformación y consolidación.

Los estudios sobre el particular avance del gobierno federal y del sistema escolar en los Territorios Nacionales han destacado las características distintivas en la construcción de ciudadanía así como también las dificultades “territorianas” que obstaculizaron la implementación de políticas educativas, entre ellas: la densidad demográfica, la heterogénea composición social, las carencias de medios de transporte y de comunicación, la ocupación temprana de niños y niñas en trabajos, entre otras (TEOBALDO Y GARCÍA, 1997; NICOLETTI, 2003; TEOBALDO, 2008; ARTIEDA, 2015; CAMMAROTA, 2020). Pese a esta situación, las escuelas ubicadas en las gobernaciones debieron asumir y concretar un conjunto de objetivos relativos a la alfabetización, el cuidado de la infancia y la formación del sentimiento nacional para apuntalar la soberanía, volviéndose necesario cuantificar, conocer y evaluar las condiciones de partida para luego diseñar y supervisar las medidas impulsadas.

La instancia de decisión y de ejecución de las políticas educativas para los Territorios Nacionales comenzó a establecer mecanismos de acción propios del período. Nos referimos a que las políticas públicas educativas, su elaboración y operatividad, encontraron su fundamento en la estadística, en la medición, en la técnica como parámetro de conocimiento y de verdad (BONETTI, 2015). Al respecto caben algunas consideraciones. La estadística fue por entonces una fuente fundamental de datos que posibilitó la elaboración de diagnósticos así como la evaluación sobre la pertinencia de las medidas adoptadas. Aunque la usina de cifras

oficiales tardaría décadas en unificar criterios, maximizar el muestreo y ampliar su incidencia e influencia en todo el territorio nacional (OTERO, 1998; GONZÁLEZ BOLLO, 2007).³

Además de la estadística, se instó a organizar la Inspección de las escuelas de los Territorios Nacionales como mecanismo de control y de garantía de la aplicabilidad de la ley, a la vez que como instrumento complementario de adquisición y de contrastación de datos e informaciones. El perfil de los funcionarios de la Inspección del ramo no fue uniforme y si bien respondieron a las expectativas del gobierno central, en ocasiones sus intervenciones adquirieron posturas críticas y aun contrarias a las del CNE (TEOBALDO, 2006; FIORUCCI, 2015; SOUTHWELL, 2015).

En este marco, el CNE se sirvió de mecanismos de recolección de datos y de información, así como de control sobre la aplicabilidad normativa. Destacamos la estadística y la inspección escolar como instrumentos fundamentales en el diseño, implementación y evaluación de las políticas estatales para la educación común, ya que nos permite indagar tanto en la elaboración de las líneas de intervención, así como en su aplicación y recepción. A ello nos referimos en el siguiente apartado.

Conocer a la distancia: estadística e inspección

Trazado el horizonte legal y enmarcado el campo de acción oficial, el CNE comenzó a arbitrar medidas que ordenaran la estadística escolar, reglamentando y estableciendo procedimientos para consignar cifras. El procesamiento y la difusión de los datos estadísticos a su cargo fueron publicados regularmente en los Informes anuales que se presentaron al Ministerio de Culto, Justicia e Instrucción Pública.

En el caso de los Territorios Nacionales, la posibilidad de fiscalizar el movimiento escolar estuvo sujeta a diferentes artilugios de nivel local. En un intercambio de correspondencia de marzo de 1888 entre el presidente del Consejo Escolar de Resistencia – Chaco- P. Costa y el CNE, el secretario sub-inspector Fernando Guerrico manifestaba su preocupación por el hecho de anoticiarse acerca de que las escuelas de los Territorios Nacionales habían expedido *matrículas*⁴ en forma irregular y sin informar a la autoridad escolar superior. A raíz de ello, Guerrico ordenó el cumplimiento de la impresión y la distribución de matrículas que “producirá desde luego la ventaja de crear una fuente de recursos para atender los gastos que esas escuelas ocasionen, regularizando a la vez la estadística escolar en los puntos que con ella tienen relación”.⁵ Apuntalar los registros y sistematizar la recolección de datos resultaba fundamental para las autoridades.

Por su parte, las gobernaciones llevaron a cabo censos escolares, ya sea por iniciativa local a través de decretos o por mandato nacional, con el objetivo de conocer la población en edad de recibir educación y así vigilar y hacer efectiva la obligación de los padres de familia de enviar a sus hijos e hijas a la escuela. Lo recabado era incorporado por el CNE como fuente fidedigna de información. A su vez, los maestros y las maestras llevaron registros de

³ Además de la deficiencia en materia estadística, se sumó la dificultad expresa por medir el aporte de la enseñanza particular a través de estos instrumentos que en el presente trabajo no es considerada.

⁴ De acuerdo a lo establecido en la Ley N° 1420 (Capítulo II. Artículos 15°, 16°, 17° Y 18°) y al Reglamento General para las Escuelas Públicas de la Capital y Territorios Nacionales del año 1889 (Título V. Capítulo II), la matrícula escolar era un certificado anual expedido por los consejos escolares destinado a constatar la inscripción de los niños y las niñas en edad escolar en cada distrito. Subsidiariamente su pago a razón de un peso moneda nacional anual por cada niño o niña, constituía parte del Tesoro común de las escuelas.

⁵ CNE, *EMEC*, N° 131, 05/1888, Sección Oficial, p. 496.

asistencia aunque sobre ellos pesaba la sospecha de manipulación de los datos, dando por ciertas cifras que no se condecían con la concurrencia a las aulas.⁶

Asimismo, comenzó a perfilarse la función de la inspección para aportar información a la vez que monitorear la sustanciación de las medidas tomadas desde la Capital Federal. Aunque la inspección bien organizada tardaría en llegar a los Territorios y Colonias Nacionales, el viaje a la Patagonia encabezado por Víctor M. Molina en 1884, quien constató que en las características de los pobladores del sur se hallaban las causas de la baja asistencia escolar, vertió cierta luz sobre las principales problemáticas a sortear en lo referido a ampliar el sistema de enseñanza primaria y, por lo tanto, colaboró en precisar la acción del CNE. De tal forma, confirmaba la imperiosa necesidad de extender la acción oficial en las gobernaciones, a fin de responder a las aspiraciones educativas que las leyes, los gobiernos y los estadistas dictaminaban.

Recién en 1890 se instituyó la Inspección de las escuelas de los Territorios Nacionales con el nombramiento de Raúl B. Díaz, con el objetivo de dar unidad a las escuelas, vigilar a los preceptores, instruir a los *consejos escolares*⁷ y brindar información útil al CNE para diseñar medidas oportunas y acertadas. El mismo inspector Díaz inauguraba sus tareas considerando entre sus argumentos la urgencia por realizar una visita a las escuelas territorianas “porque su buen gobierno es difícil si no imposible, sin un conocimiento exacto del estado y marcha de ellas (...) Porque la resolución del problema educacional en las Colonias y Territorios, exige posesión de datos”.⁸ Más tarde, en 1894 fue designado como subinspector el maestro normal Gregorio Lucero. Sobre ellos recayeron enormes desafíos proporcionales a la vastedad territorial de la jurisdicción de sus tareas: giras por las diferentes regiones, creación de escuelas, visitas a las clases, lecciones a maestros y maestras, entre otras funciones que ejecutaron dando cuenta de ellas y de las informaciones recabadas en regulares informes.

La Inspección vigiló la progresiva instalación de consejos escolares de forma itinerante, alternando en ocasiones con Encargados en las villas o aldeas menos pobladas. El procedimiento para ello constaba de declarar un distrito escolar en los principales centros poblacionales para luego conformar el consejo escolar integrado mayoritariamente por vecinos. Si bien la Inspección buscaba convocar a personas dotadas de alguna competencia, la inestabilidad de sus miembros, el desinterés y la falta de remuneración económica, tendían a debilitar estos cuerpos y por extensión a diluir la fuerza de sus funciones. Aunque sobre estos se reiteran quejas y recomendaciones por suprimirlos por decisión de la Inspección de los Territorios, ya que la mayoría desconocía sus deberes y atribuciones, contribuyeron realizando visitas en las escuelas, gestionando en nombre del CNE en cuestiones administrativas y levantando censos de población en sus distritos.

De lo expuesto resulta que los dos instrumentos más recurrentes para relevar, fiscalizar y, en definitiva, conocer el estado de la educación primaria en los Territorios Nacionales manifestaron incongruencias. Por un lado, la estadística tenía un margen de error reconocido en la imperfección de los instrumentos de medición y en la parcialidad por parte

⁶ Las planillas estadísticas escolares estaban viciadas conforme a que “los maestros no llevan los registros en forma y se habitúan a hacer figurar en las planillas estadísticas unos números que exceden con frecuencia a la realidad”. En CNE, *EMEC*, N° 206, 31/10/1891, Redacción, p. 129.

⁷ Según lo establecía la Ley N° 1420 (Capítulo IV. Artículos 38°, 39°, 40°, 41° y 43°) y el Reglamento General para las Escuelas Públicas de la Capital y Territorios Nacionales del año 1889, los consejos escolares eran constituidos por cinco padres de familia elegidos por el CNE para cada distrito escolar. Nominados como Comisión Inspectora, extendían las funciones de la Inspección General a cada barrio, fiscalizando la higiene, la disciplina y la moral de las escuelas de su dependencia, promoviendo la creación de sociedades cooperadoras, estimulando la concurrencia de la población infantil a las aulas, gestionar el libro de matrículas. Los requisitos para su conformación en la Capital Federal y en los Territorios Nacionales fueron distintos, como se verá más adelante.

⁸ CNE, *EMEC*, N° 182, 15/junio/1890, Noticias, p. 151.

de quienes declaraban datos tendenciosos; por otro lado, la inspección debido al perfil que caracterizó a los funcionarios del período. En definitiva, estadística e inspección conformaron un engranaje, articulando y constatando datos; elaborando una imagen del estado de la educación común compuesta por fragmentos de información considerada certera aunque imperfecta: número de escuelas, tasas de inscripción y de asistencia, analfabetismo, población escolar, entre otras. Siguiendo a Lionetti (2007), las autoridades escolares tuvieron una obsesión por cuantificar el movimiento educativo, en tanto la producción y provisión de información operó como materia prima para justificar las decisiones y las medidas adoptadas. Si bien en el inicio de la década de 1890 no se acusaron progresos sensibles en las cifras de instrucción primaria, comenzó a destacar la posesión de información más fidedigna que impulsaría medidas ajustadas a las necesidades de las gobernaciones. El diario *La Nación* en su *Anuario* de 1892 ratificaba que

se tienen ahora datos exactos de los establecimientos que funcionan en tan lejanos territorios, pudiendo ejercerse la acción del Consejo con acierto, porque toma conocimiento, por los informes del inspector, de los hechos que se producen y de las necesidades que se deben satisfacer, en la medida de los escasos recursos que el presupuesto acuerda.⁹

De esta manera, con los principales mecanismos de recolección de datos, sistematizada la información y contando con autoridades nacionales y locales investidas en sus funciones, las políticas para los Territorios y Colonias adquirieron progresivamente nitidez. Una de las principales cuestiones a resolver fue la creación de escuelas¹⁰ y la instalación de edificios convenientes, cuya resolución estuvo condicionada por la disponibilidad de recursos. Sobre ello nos referimos en el siguiente apartado.

Políticas para los territorios: entre lo urgente y lo necesario.

La escuela pública gratuita, entendida como garantía de la obligatoriedad escolar, fue prevista en la Ley N° 1420¹¹ con el requisito de poseer trescientos a quinientos habitantes para conformar un distrito con derecho a una escuela. Es decir que su creación y, eventualmente, la edificación de éstas estuvieron ligadas, en primera instancia, a la situación demográfica. Por su parte, la estadística constataba la relación entre el crecimiento poblacional y el aumento de escuelas. Basado en datos suministrados por un censo realizado a mediados de 1884 en Candelaria –Misiones-, el comisario de policía Horne calculaba 497 familias y 153 niños y niñas de 6 a 15 años de los cuales sólo 4 sabían leer y escribir.

En ocasión de celebrar un acuerdo con el gobernador de Chaco Austral, coronel D. Manuel Obligado, con referencia a la construcción de un edificio escolar en Resistencia, el contador del CNE viajó y constató la “imperiosa” necesidad de crear dicho establecimiento de acuerdo a las cifras consignadas en el libro de matrículas. Incluso en la carta que dirige al presidente de la corporación, Benjamín Zorrilla, en 1885 enfatizaba que “Según datos, existen

⁹ CNE, *EMEC*, N° 208, 29/febrero/1892, Redacción, p. 180.

¹⁰ En 1884 tan solo se registraron 25 escuelas estatales de enseñanza primaria.

¹¹ Capítulo I. Artículo 5° La obligación escolar supone la existencia de la escuela pública gratuita al alcance de los niños en edad escolar. Con tal objeto cada vecindario de mil á mil quinientos habitantes en las ciudades ó trescientos á quinientos habitantes en las colonias y territorios nacionales, constituirá un Distrito Escolar, con derecho por lo menos á una escuela pública donde se dé en toda su extensión la enseñanza primaria que establece esta ley.

como 350 niños distribuidos en la Colonia que no reciben instrucción alguna, a pesar de hallarse en edad escolar y desear sus padres asistan a las escuela en procura de lo que ellos carecen”.¹² En efecto, el mecanismo para la creación de una escuela fiscal se iniciaba a través de un pedido formal que debía estar respaldado por datos que constataran la veracidad de la información brindada. Una vez agotada la partida presupuestaria, el CNE seleccionaba pedidos considerados “urgentes” y solicitaba al Congreso de la Nación recursos excepcionales para resolverlos. Los inspectores y los gobernadores fueron quienes más pedidos elevaron al CNE. A modo de ejemplo: Juan Ayala, gobernador de La Pampa solicitaba la creación de dos escuelas mixtas para los Departamentos 2° y 3° ya que su población pasaba de mil habitantes cada uno. La respuesta de la Comisión sobre la cual recayó el expediente en cuestión dictaminó que el pedido era amparado por las exigencias de la ley y que era legítimo resolverlo favorablemente:

pero únicamente en lo que se refiere a una escuela, pues la partida que existe en el presupuesto para este objeto, es algo limitada y son muchas las solicitudes de esta naturaleza que tramitan en el Consejo, y, a no dudarlo, habrá algunas en las condiciones de la presente. Con el único objeto de favorecer proporcionalmente las distintas localidades que necesitan de estos beneficios es que hago esta indicación.¹³

Si la creación de nuevos establecimientos estuvo regida por el requisito poblacional, la factibilidad de impulsar la edificación en los Territorios y Colonias fue condicionada por las dificultades financieras nacionales, así como por la tergiversación y por la interrupción en la percepción de las rentas para los fondos escolares que derivaba en la imposibilidad de concretar los pedidos de creación de nuevos establecimientos educativos. De ahí que el CNE conjugara una renuencia¹⁴ en base a que la mayor parte de las municipalidades en las gobernaciones no tenían regularizada la recaudación de rentas para los fondos escolares.

Casi diariamente se presenta a la consideración del Consejo Nacional, solicitudes, de las autoridades o de vecinos, ya pidiendo la creación de escuelas, o ya solicitando la creación de edificios adecuados para que éstas puedan funcionar cómodamente. Las primeras, siempre que están dentro de los términos de la ley, son inmediatamente consideradas por el Consejo que presido, y una vez cerciorado éste que existen los medios para que la escuela pueda funcionar, se decreta su instalación, nombrándose en seguida la persona que ha de dirigirla. No sucede lo mismo con la segunda –Esta clase de solicitudes, son muy frecuentemente postergadas, pues el Consejo no cree justo que cuando las localidades no contribuyen con medios pecuniarios para

¹² CNE, *EMEC*, N° 89, octubre/1885, Escuela de Resistencia, p. 958.

¹³ CNE, *EMEC*, N° 137, 15/agosto/1888, Sección Oficial, p. 799.

¹⁴ Tal reparo encuentra su antecedente en las palabras que Sarmiento emitía en el Informe anual del CNE correspondiente a 1881, donde condicionaba la creación de escuelas en Colonias y Territorios a que sus pobladores aceptaran las nociones de deberes y obligaciones que las leyes nacionales establecían. De lo contrario, decía “Esto hará que este Consejo no se dé prisa en satisfacer los pedidos de muebles, libros, edificios, maestros etc., que llueven de todas partes en los expedientes remitidos por el señor Ministro, hasta que de alguna manera se regularize esta administración”. En CNE (1881), *Educación Común en la Capital y la Aplicación en las Provincias de la ley nacional de subvenciones seguido de documentos y circulares*, Año 1881, Informe del Superintendente, presidencia de Domingo F. Sarmiento, p. 61.

este fin, se les dote de edificios, construidos con renta generales de la Nación, máxime cuando la mayoría de la población de Colonias y Territorios, es compuesta de extranjeros, que vienen al país a expensas de la Nación, donde se les facilita todos los medios de vida, dándoles tierras y herramientas de trabajo y el no exigirles una contribución directa o indirecta para costear en parte la educación de sus hijos, sería sentar una doctrina corruptora.¹⁵

El CNE inicialmente argumentó que la dinámica de apertura de escuelas obedecía a la falta de contribución de rentas y de patentes por parte de los municipios en las gobernaciones, hecho que daba lugar a la reiteración de la tergiversación de la recaudación municipal y del financiamiento de gastos escolares que la Ley N° 1420 prescribía.¹⁶ La Inspección General de Territorios respaldaba esta postura y denunciaba en sus informes¹⁷ las dilaciones en la entrega de las recaudaciones vinculadas al fondo escolar. Luego el CNE replicó, en reiteradas ocasiones, al Ministerio de Instrucción Pública la escasez de recursos asignados en el presupuesto a las escuelas de los Territorios Nacionales como otra causa del lento avance de la escolarización en esas regiones. En el Informe anual de 1893, se indicó que “el solo hecho de no aumentar de un año a otro las cantidades que se invierten en la educación común, es retroceder, si se tiene en cuenta que la población infantil aumenta siempre”.¹⁸ Aunque aquellas palabras no fueran exactas indicaban la irregularidad financiera de las escuelas de los Territorios que, además, no contaban con una asignación ordinaria para edificación o reparaciones.

Fue Raúl B. Díaz quien pugnó perseverantemente por una revisión de las partidas presupuestarias para las escuelas de los Territorios Nacionales. En el Informe anual de 1891 reclamaba una actualización al CNE teniendo en cuenta que

El dinero es la base fundamental del progreso de las escuelas; por eso presto al Presupuesto en vigencia preferente atención (...) Presupuesto dictado para escuelas de Gobernaciones de otro tiempo, no vienen bien a las de ogaño que han operado una evolución sensible desde 1885 a esta parte. Por su fondo y por su forma debe ser cambiado por otro que se ajuste a los progresos y necesidades presentes de las Gobernaciones.¹⁹

Su reclamo continuo señalaba al gobierno y al Congreso de la Nación por la falta de financiamiento para la creación de escuelas en los Territorios, y consideraba una falla del CNE el hecho de no poder lograr aumentar el presupuesto. En oportunidad de exponer su Informe anual de 1894, Díaz se preguntaba “¿Cuándo nos será dado anunciar la corrección de

¹⁵ CNE (1888), *Educación Común en la Capital, Provincias, Colonias y Territorios Nacionales*, Año 1887, Segunda Parte, Colonias y Territorios, p. 334.

¹⁶ Ley N° 1420. Capítulo V.

¹⁷ De la gira por Formosa, Chaco y Misiones en 1892, Díaz informaba que “Las Municipalidades de Formosa, Resistencia, Posadas y Concepción no dan el 15% de sus entradas que, según el artículo 44, inciso 5° de la Ley, corresponde al fondo común de las escuelas (...) Las Municipalidades hanme dado explicaciones más que convincentes cómodas, y han seguido observando una conducta poco encomiable. Dicen que las necesidades de los municipios son muchas y las entradas reducidas: ¡cómo si entre dichas necesidades no estuviese ni primase la educación!” En CNE, *EMEC*, N° 217, 31/10/1892, Sección Oficial, p. 423.

¹⁸ CNE (1894), *Educación Común en la Capital, Provincias y Territorios Nacionales*, Año 1893, Tomo I, Primera Parte, Educación en la República, p. 65.

¹⁹ CNE, *EMEC*, N° 218, 30/10/1892, Sección Oficial, p. 459.

muchos errores cometidos entre nosotros? (...) No faltan ideas para dar vigor a las escuelas de las Gobernaciones; faltan recursos”.²⁰

Correspondieron a aquel pedido numerosas menciones al desarrollo de algunas poblaciones y al crecimiento exponencial de sus habitantes que acrecentaban los índices de inasistencia: en 1894 una nota editorial de El Monitor calculaba la población escolar en los Territorios en aproximadamente 40.000 niños y niñas, de los cuales sólo 2.093 estaba inscriptos en las escuelas²¹; posteriormente el Informe anual del CNE de 1894-1895 aseguraba que “En los territorios sólo van a la escuela el 3,4% de sus habitantes”.²²

En efecto, los presupuestos destinados a la escolarización en los Territorios y Colonias Nacionales fueron discretos, pese a que las rentas destinadas a la instrucción pública aumentaban progresivamente. Partiendo de una base austera, desde 1890 a 1895 la variación presupuestaria interanual se expresó en los siguientes porcentajes: 8,91%, 22,9%, 17,99%, 21, 33% y 24,25%.

Cuadro n° 1: Presupuestos para las escuelas de los Territorios Nacionales



Fuente: Elaboración propia en base a los datos consignados en los *Informes Anuales* del CNE

Dichas asignaciones estuvieron marcadas por la crisis económica de 1890, restringiendo el impulso financiero del Estado que optó por disminuir los recursos para el fomento de la escuela pública quedando paralizada la obra de la edificación escolar en todo el país. Para el caso de los Territorios Nacionales quedó suprimida la partida extraordinaria destinada a la construcción de edificios por decreto del Gobierno Nacional. Esta situación respalda lo que Duarte (2013; 2015) ha manifestado respecto a la llegada tardía del aparato estatal a los territorios patagónicos, infiriendo entre sus causas la discordancia con los intereses a los que respondía el proyecto económico del gobierno nacional exacerbado en un contexto de crisis. Hacia 1892, el Informe anual del CNE reconocía que

²⁰ CNE, *EMEC*, N° 265, 31/08/1895, Sección Oficial, p. 206.

²¹ CNE, *EMEC*, N° 241, 15/01/1894, Redacción, p. 548.

²² CNE, *EMEC*, N° 272, 31/03/1896, Redacción, p. 532.

La falta de recursos pecuniarios, por una parte, y la pobreza de los vecindarios y el poco arraigado hábito que tienen de sacrificarse por la educación, han impedido, entre otras causas secundarias, dar impulso sensible a la edificación escolar que, indudablemente, requiere cantidades crecidas.²³

La construcción de casas-escuela en los Territorios dependía del auxilio financiero del erario nacional, de las donaciones o préstamos de terrenos o de edificios, de la colaboración de las poblaciones en materiales (maderas, ladrillos, etc.). Ninguno de ellos fue una fuente estable de recursos. Sin embargo, la Inspección no dejó de insistir en la imperiosa necesidad de dar impulso a la creación de escuelas ni el CNE dejó de responder empleando los escasos recursos que le eran asignados. Las publicaciones de El Monitor en 1894 otorgaron mayor relevancia al tema en sus editoriales, señalando que “La educación está tan bien atendida en los Territorios nacionales cuanto lo permiten los escasos recursos puestos a su servicio. Se trata de mejorar la condición aplicando al sostén de sus escuelas mayores recursos”.²⁴ Así, en 1895 en base a la reiterada insistencia del inspector Díaz y en vistas del crecimiento poblacional, el CNE solicitó al Congreso Nacional, a través del Ministerio del ramo, la inclusión de una partida presupuestaria ordinaria destinada a crear escuelas en las gobernaciones, cuyo impacto representado por el aumento del 127,17% en el año 1896 no pudo sostenerse en el tiempo, impidiendo torcer la levedad de la tendencia y cayendo 36,2% el presupuesto al año siguiente. No obstante, permitió un breve impulso en la obra de edificación, duplicando el número de casas fiscales.²⁵

Aunque el CNE expresara su pesar por la decisión de exceptuar una partida especial para creación de escuelas y edificación en los Territorios Nacionales, la situación financiera del país ameritó un nuevo recorte presupuestario a la educación común. Al respecto, hacia 1897 la Inspección en su Informe anual renegaría una vez más de la primacía de “uniformidad en todo” promovida por el centralismo porteño. En tal sentido, expresaban que “Hasta los dineros destinados para el sostén de la instrucción pública se distribuyen más por la fuerza de esa manía que por las exigencias de la justicia”.²⁶ No obstante, y continuando el planteo de Duarte, no podría reducirse el problema de insuficiencia financiera a una cuestión de reparto; ya que “La distribución y el destino de los fondos responden a un interés definido y a una orientación social particular para la educación” (2018, p. 151).

Aunque la Capital Federal presentaba mejores condiciones de acceso a sus escuelas, en aquel año quedó paralizada la edificación en esa ciudad y continuó en los Territorios, permitiendo una transitoria y preferente atención a las escuelas de las gobernaciones. Tal como se observa en el cuadro n° 2²⁷ no hubo retrocesos sensibles en el número de escuelas fiscales considerando que la recuperación en el presupuesto fue tímida los siguientes años, representando aumentos de 21,02% en 1898, 1,02% en 1899 y 14,13% en 1900.

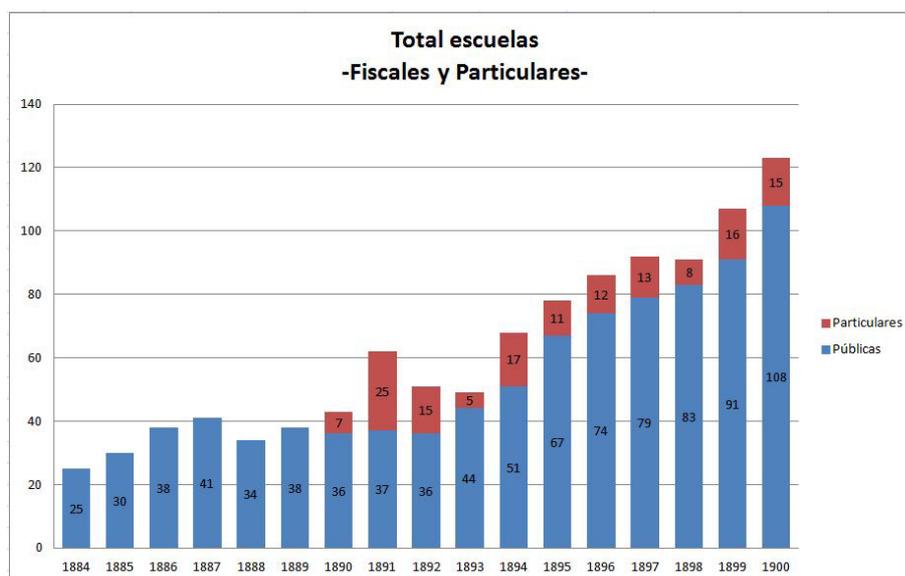
²³ CNE (1893), *Educación Común en la Capital, Provincias y Territorios Nacionales*, Año 1892, Tomo I, Segunda Parte, Educación en la Capital y Territorios, Escuela de las Gobernaciones, p. 215.

²⁴ CNE, *EMEC*, N° 241, 15/01/1894, Redacción, p. 548.

²⁵ De acuerdo a los datos publicados en los Informes Anuales del CNE, entre 1884 y 1895 sólo existían 5 edificios escolares fiscales. Esa cifra es duplicada de acuerdo a lo informado en 1896-1897.

²⁶ CNE (1897), *Educación Común en la Capital, Provincias y Territorios Nacionales*, Año 1896-1897, Tomo II, Segunda Parte, Inspección de Territorios, pp. 91-92.

²⁷ El cuadro contiene el número de escuelas de enseñanza primaria tanto públicas como privadas conforme fueron apareciendo en los informes anuales del CNE. Decidimos incluir las cifras relativas a las escuelas no estatales (religiosas y particulares) pese a no ahondar en este trabajo en su desarrollo o impacto en el proceso de escolarización de los Territorios Nacionales.

Cuadro n° 2: Escuelas fiscales y particulares de Territorios Nacionales

Fuente: Elaboración propia en base a los datos consignados en los *Informes Anuales* del CNE.

Hacia finales del período en observación, el crecimiento en el número de escuelas era evidente pero no suficiente. Los Informes anuales de 1899 y 1900 concluían que pese a que en las gobernaciones se contaba cada vez con más escuelas, y en menor medida con más edificios fiscales, estas no alcanzaban a satisfacer la demanda siempre creciente de las poblaciones en expansión; así lo ratificaban los pedidos de creación de escuelas y los datos suministrados por la Inspección del ramo. Empero, el alcance y los límites de la acción oficial tenían, en palabras de Raúl B. Díaz, una explicación histórica:

El que justamente aprecie estas dificultades, el que haya salido del gabinete metropolitano y viajado en la república desierta, el que compare el presente y pasado de las gobernaciones que hace apenas diez años estaban casi todas en poder de los bárbaros, el que siendo aún joven haya alcanzado la escuela rural de tierra-adentro, desmantelada, con largos bancos sin espaldares y sentido en ella el brutal golpe de la palmeta; ese no puede menos que sentir cierta conformidad al ver, no digo las concurridas escuelas de Posadas, Resistencia, Formosa y otros puntos, sino las más apartadas de Misiones, Neuquén y Patagonia. El tipo no es perfecto, pero pertenece a la escuela moderna y a la época.²⁸

La referencia al proceso histórico y al sistema de enseñanza en construcción que planteó el inspector Díaz resulta necesaria para hacer visible algunas dimensiones de la complejidad del proceso de institucionalización del sistema educativo en aquellas regiones. El CNE encontró obstáculos diversos a la hora de ampliar su influencia en la educación común de las gobernaciones. Por un lado, el impacto de sus prerrogativas fue heterogéneo: en

²⁸ CNE, *EMEC*, N° 277, 31/08/1896, Sección Oficial, p. 798.

algunas poblaciones más consolidadas y prósperas encontraron respaldo y auxilio; en parajes más apartados hicieron eco en un vacío antes que instituirse. Por otro lado, sólo fue posible aumentar el número de establecimientos educativos de manera paulatina restringiéndose a lo que el presupuesto autorizara, lo que no impidió que lenta pero progresivamente la escuela llegara a distintos rincones del país. En definitiva, hacia el ocaso del período en cuestión, el resultado era auspicioso pero insatisfactorio.

Conclusiones

Hacia finales del XIX, el mandato de la Ley N° 1420 determinó al gobierno de la educación a crear y expandir un sistema de escuelas gratuitas de enseñanza primaria. Los requisitos para su instalación establecidos en la normativa contrastaron con la dinámica de la sociedad civil de los Territorios Nacionales y Colonias. Además de las dificultades materiales que caracterizaron la ampliación de la enseñanza primaria en estas jurisdicciones se constatan otras de orden político y presupuestario.

Por un lado, la elaboración y operatividad de las políticas educativas no estuvieron exentas de diversas dificultades materiales. La formulación de medidas oportunas y acertadas quedó circunscripta a un circuito de largas distancias, articulada por la estadística y la inspección que ofrecieron una visión de conjunto a las autoridades metropolitanas. Aunque limitada y en ocasiones tendenciosa, tal fue la retroalimentación posible entre el centro de decisión y las demandas escolares de las poblaciones territorianas; puesto que la estadística y los informes indicaban precariamente las locaciones donde era más urgente crear un establecimiento educativo.

Conforme los datos estadísticos respaldaban pedidos de creación de escuelas, progresivamente certificaban informaciones más exactas y atestiguaban el crecimiento poblacional de las gobernaciones, la demanda superó año tras año la capacidad de respuesta que el erario nacional preveía para cubrir la necesidad de crear escuelas. Una política estatal, cualquiera que ella sea, requiere de recursos disponibles para hacerla operativa y, en este caso, la creación de escuelas y la edificación de establecimientos en los Territorios Nacionales enfrentaron obstáculos presupuestarios de orden endógeno y exógeno.

Si el flujo financiero escaso e irregular determinó las condiciones de posibilidad de sustanciar el mandato de facilitar el acceso a la escuela a la población infantil, los datos estadísticos, los informes de los inspectores y los pedidos de vecinos e incluso de gobernadores condujeron un orden de prioridades frente a la escasez de recursos. De esa manera, el CNE creó establecimientos de enseñanza primaria en virtud de que al aumento del número de escuelas correspondía un aumento de los potenciales alumnos de las mismas. La dinámica de la operación fue en respuesta a la demanda y la distribución del dinero asignado fue proporcional, configurando así el orden de prioridades.

Además de las dificultades materiales y su influencia en la elaboración y operatividad de las políticas estatales para las escuelas territorianas, no hubo una visión estratégica de resolución de las problemáticas. Por el contrario, el CNE resolvió las necesidades de acuerdo a su urgencia implicando la distribución de recursos con una mirada coyuntural y, en ocasiones, en cierta medida oportunista. Esto no impidió el progresivo aumento de escuelas de enseñanza primaria en las gobernaciones, pero sí volvió relativo el impacto de la acción oficial. Pese a ello, estas fueron las condiciones de viabilidad que a finales del siglo XIX permitieron incorporar progresivamente a sectores hasta entonces excluidos de la enseñanza primaria.

Bibliografía

ARIAS BUCCIARELLI, Mario y JENSEN, Silvina Inés (2008). “La historiografía de los Territorios Nacionales: un campo en construcción”, *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S.A. Segreti*, vol. 8, pp. 183-200.

ARTIEDA, Teresa Laura (2014). “Educación ¿común y laica? para la infancia indígena en los Territorios Nacionales de Chaco y Formosa. 1900 a 1930”, *Anuario de Historia de la Educación Argentina*, v.16, n.1, p.8-24. Disponible en: <https://encr.pw/W4IS2>

ASCOLANI, Adrián. (2012). “La escuela primaria rural en Argentina. Expansión, orientaciones y dificultades (1916-1932)”, *Revista Teías*, vol. 13, no. 28, p. 16.

BERTONI, Lilia Ana (2001). *Patriotas, cosmopolitas y nacionalistas. La construcción de la nacionalidad argentina a fines del siglo XIX*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

BONETI, Lindomar Wessler (2015). "Fundamentos epistemológicos de las políticas educativas: De la razón moderna al discurso de inclusión social", en TELLO, César (Comp.) *Los objetos de estudio de la Política Educativa*. Buenos Aires: Autores de Argentina, pp. 63-77.

CAMMAROTA, Adrián (2020). “Nacionalizar y educar: problemas de la Educación Común en los Territorios Nacionales (1890-1940)”, *Avances del Cesor*, vol. 17, no. 22, pp. 23-50. DOI: <https://doi.org/10.35305/ac.v17i22.1048>

DUARTE, Oscar Daniel (2013). “La escuela en el “desierto”. El estado de la educación pública en la Patagonia de fines del siglo XIX”, *Cuadernos del Sur Historia*, vol. 42, pp. 69-86.

DUARTE, Oscar Daniel (2015). “Al sur de la frontera. Las escuelas en la Patagonia a fines del siglo XIX”, *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, vol. 7-8, pp. 192-214.

DUARTE, Oscar Daniel (2018). *El Estado y la educación: economía y política en los orígenes del sistema educativo argentino*. Buenos Aires: Universidad Pedagógica Nacional.

FIORUCCI, Flavia (2015). “Raúl B. Díaz: el inspector de Territorios Nacionales. Miradas, recorridos y reclamos de un funcionario viajero (1890-1916)”, *Anuario de Historia de la Educación Argentina*, vol. 16, no. 2, pp. 82-92. Disponible en: <https://encr.pw/oa90I>

GONZÁLEZ BOLLO, Hernán (2007). *La estadística pública y la expansión del estado argentino: una historia social y política de una burocracia especializada, 1869-1947*. Tesis de posgrado no publicada. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella.

GUIC, Laura (2017). “Las políticas educativas en la Historia de la Educación. Un aporte para el estudio de las políticas educativas, en el Centenario de la Revolución Argentina”, *Perspectivas Metodológicas*, vol. 17, no. 20, pp. 25-32. DOI: <https://doi.org/10.18294/pm.2017.1652>

LIONETTI, Lucía (2007). *La misión política de la escuela pública. Formar a los ciudadanos de la república (1870-1916)*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

NICOLETTI, María Andrea (2003). “Derecho a ser educados: conceptos sobre educación y evangelización para los indígenas de la Patagonia a través del escrito inédito de un misionero salesianos”, *Anuario de Historia de la Educación Argentina*, vol. 4, pp. 137-157.

MARENCO, Roberto (1991). “Estructuración y consolidación del poder normalizador: el Consejo Nacional de Educación”. En PUIGGROS, Adriana (Coord.) *Sociedad Civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino*, Buenos Aires: Galerna, pp. 71-176.

MINTEGUEAGA GARABÁN, Analía Mara (2009). “Constitución y consolidación del sistema de enseñanza argentino y los sentidos de la “educación pública”: las discusiones centrales”, en MINTEGUEAGA GARABÁN, Analía Mara *Lo público de la educación pública: la reforma educativa de los noventa en Argentina*, México: Flacso México, pp. 51-119.

OTERO, Hernán (1998). “Estadística censal y construcción de la nación. El caso argentino, 1869-1914”, *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”*, vol. 16, no. 17, pp. 123-149.

ROJKIND, Inés Carolina y CUCCHI, Laura (2018). “Nuevas perspectivas sobre la política argentina entre 1880 y 1916: enfoques, categorías y cronologías”, *Pasado Abierto*, vol. 7, no. 6, pp. 208-215.

RUFFINI, Martha (2006). “Ciudadanía restringida para los territorios nacionales: contradicciones en la consolidación del estado argentino”, *EIAL: Estudios Interdisciplinarios de America Latina y el Caribe*, vol. 17, no. 2, pp. 61-86.

RUFFINI, Martha (2007). “La consolidación inconclusa del Estado: los Territorios Nacionales, gobernaciones de provisionalidad permanente y ciudadanía política restringida (1884-1955)”, *Revista SAAP*, vol. 3, no. 1, pp. 81-101.

RUFFINI, Martha (2011). “Los territorios nacionales. Un nuevo actor político en la historiografía argentina”, en GIRBAL-BLACHA, Noemi y MOREYRA, Beatriz (Comp.) *Producción de conocimiento y transferencia en las ciencias sociales*. Buenos Aires: Imago Mundi.

TEDESCO, Juan Carlos (1986). *Educación y sociedad (1880-1945)*. Buenos Aires: Ediciones del Solar.

TEOBALDO, Mirta Elena; GARCÍA, Amelia Beatriz; HERNÁNDEZ, Adriana (1997). “Estado, educación y sociedad civil en Río Negro”, en PUIGGRÓS, Adriana (Coord.) *La Educación en las Provincias*, Buenos Aires: Galerna, pp. 262-284.

TEOBALDO, Mirta Elena (2006). “Los Inspectores escolares en los orígenes del sistema educativo en la Patagonia Norte (Argentina – 1884-1957)”, *Educere et Educare*, v.1, n.2, pp. 13-32.

TEOBALDO, Mirta Elena (2008). “Las luces de la civilización. Enseñar y aprender en las escuelas de la Patagonia Norte. Neuquén y Río Negro (1884-1957)”, *Espacios en Blanco-Revista de Educación*, no. 18, pp. 167-186

SSOUTHWELL, Myriam (2015). “La Ley 1420 y la tarea de los Inspectores escolares”, *Historia de la educación*, vol. 16, no. 1, pp. 63-72.

Fuentes

CNE. *El Monitor de la Educación Común* (EMEC), 1884-1900. Buenos Aires.

CNE. *Educación Común en la Capital, Provincias y Territorios Nacionales*, Informes presentados al Ministerio de Instrucción Pública, 1881-1900. Buenos Aires.