

EL CONSEJO GENERAL DE EDUCACIÓN ENTRE INSTRUMENTOS NORMATIVOS, TRAYECTORIAS Y CULTURAS POLÍTICAS. SANTA FE, 1874-1910¹

The General Council of Education between normative
instruments, trajectories and political cultures. Santa
Fe, 1874-1910

DOI: <http://doi.org/10.33255/25914669/61023>

Bernardo Carrizo

<https://orcid.org/0000-0002-6701-4226>

Facultad de Humanidades y Ciencias (FHUC)
Universidad Nacional del Litoral

bcarrizo@fhuc.unl.edu.ar

Santo Tomé, Santa Fe, Argentina

Juan Cruz Giménez

<https://orcid.org/0000-0002-6292-9128>

Centro de Estudios de los Discursos Sociales (CEDiS)
Universidad Nacional del Litoral (UNL)

jcgimenez@fhuc.unl.edu.ar

Santa Fe, Santa Fe, Argentina

Recibido: 29/06/2022

Aceptado: 11/10/2022

Resumen

El artículo se centra en la institucionalización del Consejo General de Educación en la provincia de Santa Fe como expresión del vínculo entre

¹ Se exponen aquí algunas ideas debatidas en el PI «Culturas políticas en escalas. La experiencia democrática entre lo nacional, subnacional y regional», Programación CAI+D 2020, Secretaría de Ciencia, Arte y Tecnología, UNL. Agradecemos las sugerencias recibidas por sus integrantes a una primera versión del artículo

política y educación. El análisis enfatiza tanto las trayectorias de algunos actores políticos como los temas y debates que dirimieron la definición de políticas públicas para la educación. Entre la Ley orgánica de la educación común (1874) y la coyuntura del Centenario (1910) se analizan antecedentes, creación y acciones del Consejo. Se colocan en relevancia los instrumentos normativos, la conformación de una burocracia educativa, el vínculo entre funcionarios y gobernantes y las culturas políticas que animan un entramado polifónico. El abordaje se efectúa especialmente a través del *Boletín del Consejo de Instrucción Primaria* y del *Boletín de Educación*.

Palabras claves: Consejo General de Educación – Santa Fe – Trayectorias – Culturas políticas

Abstract

The article focuses on the institutionalization of the General Council of Education in the province of Santa Fe as an expression of the link between politics and education. The analysis emphasizes both the trajectories of some political actors and the issues and debates that settled the definition of public policies for education. Between the first Law of Education (1874) and the situation of the Centenary (1910) antecedents, creation and actions of the Council are analyzed. The normative instruments, the formation of an educational bureaucracy, the link between officials and rulers and the political cultures that animate a polyphonic framework are placed in relevance. The approach is made especially through the *Boletín del Consejo de Instrucción Primaria* and the *Boletín de Educación*.

Keywords: General Council of Education – Santa Fe – Trajectories – Political Cultures

I. Presentación

La enriquecedora variación de escalas de análisis —lo nacional, provincial y local que a su vez conforman territorios de producción de lo político— ofrece la oportunidad para la comprensión de fenómenos que una perspectiva nacional coloca en un plano homogéneo, dando lugar a imágenes consagradas y representaciones sobre la educación. Instalando el análisis en la provincia de Santa Fe, la construcción del Estado en sus diferentes agencias, protagonistas, marcos normativos, prácticas, ideas y representaciones sobre lo público, se nos presenta como una oportunidad para el estudio del entramado entre política y educación.

El análisis se centrará en un objeto que no ha sido abordado en profundidad: la institucionalización del Consejo General de Educación (CGE) —denominado en principio Consejo de Instrucción Primaria—, colocando la lente en las trayectorias de algunos actores políticos como también en los principales temas y debates que dirimieron la definición de políticas públicas para la educación. Entre los antecedentes que situamos a partir de la primera Ley orgánica de la educación común (1874), la creación del Consejo (1884), funcionarios relevantes en la emergencia y consolidación de la burocracia educativa (CGE) y el balance del Centenario (1910), definimos un período en el que se buscará colocar en relevancia la cristalización de instrumentos normativos, la conformación de una burocracia educativa, el vínculo entre funcionarios y gobernantes, la definición de políticas públicas y las culturas políticas que animan un complejo entramado polifónico.

Una perspectiva histórica que se centre en el vínculo entre política y educación a escala santafesina se constituye en una indagación acerca del lugar de la política y de lo político en las tramas de aquel. En esta clave, lo que denominamos en términos analíticos «sistema educativo» o «sistema de escuelas» en términos nativos,² es una arquitectura no solo compleja sino sumamente porosa, que se desplegó sobre el espacio provincial —también en construcción durante el período— con diversas particularidades. La expansión in crescendo de las instituciones escolares (y sus agentes, por ejemplo, maestros, preceptores, directivos, secretarios) conforma uno de los rostros posibles de la presencia del área educativa en un Estado.³

Un recorrido por la educación en escalas se propone definir al Estado, lo político y la política como ejes relacionados intensamente, dando cuenta de una serie de interrogantes. Al optar por la dimensión política para explorar lo educativo, entendemos

2 «...el valor heurístico de las categorías analíticas reside en su capacidad para comprender (en el sentido de interpelar) y para comprender (en el sentido de abarcar) situacionalmente los sentidos nativos. La importancia dada entonces en el análisis social a la identificación de los términos nativos, sus definiciones y usos situados conlleva un desafío interpretativo: reconocer qué significan los actores sociales cuando —eventualmente— aluden a lo "moderno" o "modernización", a la "burocracia" y "burocratización", a la "profesión" y "profesionalización"» (Soprano, 2021, pp. 10-11).

3 En relación al estudio de la constitución histórica y emergencia de burocracias educativas en la dimensión nacional referimos al estudio de Legarralde (2007). Sus sustantivos aportes han orientado y puesto en diálogo las aproximaciones al caso provincial.

que la misma no incluye solo a las cuestiones vinculadas con la organización jurídica e institucional de la sociedad, sino que también abarca discursos, rituales, símbolos, circulación y debate de ideas, componentes para la construcción de un Estado que, desde la perspectiva de las elites, fue incorporando los parámetros de la modernidad.

Los aportes que ofrece al estudio el tópico «culturas políticas» posibilita reconocer la complejidad de los comportamientos de los actores pues la configuración, interacción y transversalidad de aquellas (Berstein, 1999; Pérez Ledesma y Sierra, 2010; Cabrera y Pro, 2014; Carrizo, 2021) obligan a un diálogo que ofrece nuevos horizontes en la comprensión de la educación y de las políticas públicas vinculadas a ella. Para el caso argentino,

...en las últimas décadas del siglo XIX y primeras del siglo XX, el horizonte liberal recorrió su esplendor y ocaso. Pero, en una mirada más atenta, otras culturas políticas ganaban densidad a medida que avanzaba el siglo sin que necesariamente impusieran la desaparición de aquélla. Pueden mencionarse las diferentes vertientes del nacionalismo —y su relación con la tradición católica— que aspiraba al orden y a las soluciones jerárquicas... (Carrizo y Maina, 2017, p. 397).

El abordaje de estas cuestiones se efectuará a través de diferentes fuentes, en particular reformas constitucionales, leyes educativas y los números disponibles del Boletín del Consejo de Instrucción Primaria (BCIP) y del Boletín de Educación (BE).⁴

II. Antes y durante el Consejo de Instrucción Primaria

Desde las últimas décadas del siglo XIX, la expansión de la institucionalidad educativa resultó central en el proceso de estatalización. El edificio del sistema se traducía en escuelas primarias (fiscales y particulares; de niños, niñas y mixtas; elementales y superiores; rurales y urbanas), normales rurales, especiales y la Universidad de Santa Fe.⁵ A su vez, un conjunto de dispositivos normativos prescribió los lineamientos de la educación, su gobierno y administración.⁶ No obstante, la referencia a constituciones

4 Estas publicaciones no conforman una serie completa en los repositorios, sino que se ha trabajado con los números disponibles hasta el momento. Por tal motivo, aún prosigue la tarea arqueológica de reconstrucción de la agencia provincial que abordó el área educativa.

5 A partir de 1905, la presencia de escuelas primarias nacionales en espacios rurales —denominadas escuelas Láinez— incorporó una serie de matices a la trama educativa pues expuso la convivencia entre Estado nacional y provincial. A lo cual se sumó que la formación de maestros también fue una tarea compartida entre Estados debido a las escuelas normales nacionales: Rosario (1879), Esperanza (1896), Santa Fe (1906), San Justo (1910).

6 Si bien se centra en un período más amplio, un texto que propuso una interpretación renovada sobre estos temas es el de Ossanna, Ascolani, Moscatelli y Pérez (2001).

y leyes no agota el conjunto de instrumentos. Es necesario considerar el juego que despliegan los decretos del gobernador de turno que ejecutan los propósitos de las normas generales. Por ejemplo, la coyuntura de su sanción, la injerencia de ministros y demás funcionarios en su argumentación, las pujas políticas entre actores políticos son componentes irrenunciables al momento de visualizar la definición de políticas públicas.

Por estos años el gobierno de José Gálvez (1886-1890) promulgó una Ley de Educación en 1886 que —en consonancia con la ley nacional 1420— definía su obligatoriedad y gratuidad, pero dispuso la enseñanza de moral y doctrina católica (Carrizo, 2017). Si bien este dispositivo tendrá larga vigencia hasta 1949 —con un breve interregno de la ley elemental laica N° 2369 (1934) sancionada durante el gobierno de la Alianza Civil (1932-1935)—⁷ es posible reconocer otros antecedentes normativos. En principio, el gobierno de Nicasio Oroño (1865-1868) emitió un decreto (1866) que definió a la educación elemental como obligatoria, gratuita y laica; esta última cualidad motivó grandes controversias y animó encendidos debates que coadyuvaron al fin de esta gestión gubernamental.

Casi una década después, durante el gobierno de Servando Bayo (1874-1878) se sancionaron dos leyes de educación (en 1874 y 1876), enmarcadas en los lineamientos de la Constitución de 1872 que protege a la religión católica.⁸ Es decir, la educación primaria se definió como obligatoria y gratuita, aunque no se explicita el aspecto confesional de la educación. Además, esta Constitución es la primera en la provincia que define un capítulo como «Educación e Instrucción». En el mismo se hace referencia a que el «sistema de escuelas comunes» será establecido por la legislatura, aunque los municipios también podrán sostener instituciones educativas. Más allá del impuesto especial destinado a la educación por parte de la legislatura, se conformará un fondo común a partir de la subvención nacional —creada por ley nacional de 1871, que aportaba un tercio de los recursos que la provincia invirtiera para construcción de edificios, bienes muebles y sueldos— y las multas que se recauden por diversas infracciones.

La Constitución de 1883 mantendrá el mismo encuadramiento respecto de lo educativo. Pero la Ley de Educación de 1884, puesta en vigencia durante la gestión del gobernador presbítero Manuel M. Zavalla (1882-1886), declaró la «necesidad primordial de formar el carácter de los niños por la enseñanza de la religión y las instituciones republicanas», respetándose las creencias de las familias ajenas al culto católico. Si bien la provincia promulgó sendas constituciones en 1890 y 1900,

⁷ Para mayores referencias sobre la ley 2369 remitimos a Giménez (2021).

⁸ El análisis de las reformas constitucionales en la provincia es determinante para comprender las innovaciones institucionales en el campo educativo. Ver Bonaudo (2017); Cecchini de Dallo (2019).

estos lineamientos permanecieron sin modificaciones.

Cuadro 1⁹

Gobierno	Ministerio	Normativa	Agencia	Presidencia del Consejo
Servando Bayo (1874-1878)	Ministerio General (o de Gobierno) Melquíades Salva Ministerio de Hacienda, Justicia, Culto e Instrucción Pública Manuel Pizarro	Ley orgánica de la educación común (o Ley Salva) (1874) Ley de Educación (o Ley Pizarro) (1876)	Superintendencia General de Escuelas Inspección General de Escuelas	
Simón de Iriondo (1878-1882)	Ministerio de Hacienda, Justicia, Culto e Instrucción Pública Pedro C. Reyna	Ley de Educación (o Ley Pizarro) (1876)	Inspección General de Escuelas	
Preb. Manuel M. Zavalla (1882-1886)	Ministerio de Hacienda, Justicia, Culto e Instrucción Pública José Gálvez Ministerio de Gobierno, Culto e Instrucción Pública (1884)	Reglamento orgánico del Consejo de Instrucción Primaria (1884) Ley de Educación (1884)	Consejo de Instrucción Primaria	Mariano Quiroga (1884-1887)
José Gálvez (1886-1890)	Ministerio de Gobierno, Culto e Instrucción Pública Néstor de Iriondo	Ley de Educación (1886)	Consejo General de Educación	Pedro Reyna (1887-1888) Lorenzo Anadón (1888-1892)
Juan Manuel Cafferata (1890-1893)	Ministerio de Agricultura, Justicia e Instrucción Pública Gabriel Carrasco	Ley de Educación (1886)	Consejo General de Educación	Lorenzo Anadón (1888-1892) Gregorio Romero (1892-1893) Gerónimo Cello (1893) Gregorio Romero (1893-1898)
Luciano Leiva (1894-1898)	Ministerio de Justicia e Instrucción Pública Pedro Alcácer	Ley de Educación (1886)	Consejo General de Educación	Gregorio Romero (1893-1898)
Juan B. Iturraspe (1898-1902)	Ministerio de Justicia e Instrucción Pública	Ley de Educación (1886)	Consejo General de Educación	Domingo G. Silva (1898-1904)
Rodolfo Freyre (1902-1906)	Ministerio de Justicia e Instrucción Pública Julián V. Pera	Ley de Educación (1886)	Consejo General de Educación	Domingo G. Silva (1898-1904) Marcial Candioti (1904-1905) Pedro Castro (1905-1906)

⁹ Elaboración propia.

Gobierno	Ministerio	Normativa	Agencia	Presidencia del Consejo
Pedro A. Echagüe (1906-1910)	Ministerio de Hacienda, Instrucción y Obras Públicas Juan Arzeno	Ley de Educación (1886)	Consejo General de Educación	Juan P. Beleno (1906-1909) José Oliva (1909-1910)

Como puede observarse en el **cuadro 1**, en el período 1874-1910 la provincia experimentó una serie de transformaciones institucionales. Algunas involucran al área de gestión que aborda a la instrucción, siendo siempre una rama de algún Ministerio. En otra dimensión puede identificarse una serie de dispositivos que normaron a aquella, dando lugar a partir de 1884 a una agencia específica: el Consejo. Además, en la presidencia de este organismo pueden reconocerse las trayectorias de algunos protagonistas que adquirieron su condición de funcionarios al calor de la gestión educativa.

A su vez, tanto las reformas constitucionales como las leyes de educación tradujeron una escala de grises respecto de las fortalezas del proceso de laicización y de la hegemonía liberal, lo cual visibiliza el rol de la Iglesia en el proceso de secularización. Más allá de lo normativo, la expansión del sistema educativo, el crecimiento poblacional y los intersticios institucionales de la Iglesia hicieron porosa la eficacia de la enseñanza de la religión católica en las escuelas públicas. Si bien una serie de acciones políticas encuadradas en clave liberal pueden reconocerse, el campo educativo estuvo constituido por diversos umbrales (Baubérot, 2004), en los que la articulación entre instituciones y funciones de la Iglesia y del Estado expone matices, como en otros casos provinciales (Rodríguez, 2018), problemática que no abordaremos en esta oportunidad.

Coetáneo a este proceso, es la institucionalización del propio Estado que se tradujo en la generación de agencias, reglas de juego, prácticas e ideas en torno de lo político que lo presentan como «un espacio polifónico en el que se relacionan y se expresan grupos» (Bohoslavsky y Soprano, 2010, p. 24). En esta clave, la creación del Consejo, los efectos de la expansión del sistema de escuelas sobre lo social y viceversa, la articulación —más o menos tensa y conflictiva— de agentes e instituciones educativas vinculados a nación y provincia, entre otros componentes, permiten brindar carnadura al Estado provincial.

Durante el gobierno de Bayo, se promulgó la Ley orgánica de la educación común (1874), conocida también como «Ley Salva» en referencia al ministro de Gobierno abogado Melquíades Salva.¹⁰ Este dispositivo asignó el gobierno de la educación a una Superintendencia General de Escuelas (integrada por tres miembros) y a 55 «comisiones de escuelas» distribuidas en los cuatro departamentos existentes en

¹⁰ Santafesino, abogado por la Universidad de Córdoba, fue legislador provincial y nacional, convencional en las reformas de 1863 y 1890 y también desempeñó cargos en el poder judicial.

ese momento en la provincia. Estas comisiones tenían amplias facultades respecto de las instituciones escolares. A su vez, conlleva un protagonismo relevante de los espacios locales en relación con la política educativa lo cual explicita una apuesta descentralizadora, pero, a su vez, visibiliza las limitaciones del Estado en la expansión del sistema de escuelas. No obstante, la recaudación impositiva necesaria para el sostenimiento de la política educativa implicaba un límite material a la instrucción y, de alguna manera, a la acción política de los espacios comunales en clave de lo político.¹¹ Si bien se legaliza que cada municipio establecerá sus escuelas con tesoro propio, aparece aquí un tema sensible respecto de la materialidad de la instrucción: los recursos fiscales. Pero, a su vez, el sentido de la educación en las instituciones solventadas por poblaciones e instituciones vinculadas con una fuerte presencia inmigratoria en el territorio local.

Sin la concreción de la apuesta descentralizadora propiciada por la Ley de 1874, se sancionó una nueva Ley de Educación (1876), también denominada «Ley Pizarro» en referencia al ministro abogado cordobés Manuel Pizarro,¹² quien ocupa el recientemente creado Ministerio de Instrucción Pública, Hacienda, Justicia y Culto. La norma definió que el gobierno y la administración de las escuelas quedaba a cargo del Poder Ejecutivo y se ejerce a través de la Inspección General de Escuelas, bajo la dirección del ministro.¹³

Ambas leyes presentan protagonistas que formarán parte de la dinámica que anima el área educativa. En principio, los inspectores —del que dependen secretarios y auxiliares— tuvieron la condición de ojos y oídos del Estado respecto de la educación. Sus atribuciones y deberes eran amplísimas respecto de las escuelas y de su personal. Por ejemplo, visitas regulares, propender al adelanto de la instrucción (en particular a través de conferencias pedagógicas), dar instrucciones a los preceptores y que estos sean «morales, idóneos y celosos de sus deberes», presentar al gobierno las planillas para la obtener la subvención de Nación.¹⁴

11 En las «Memorias sobre la instrucción», Mariano Quiroga señala el fundamento federativo de la ley que subyace en las comisiones: «es el verdadero Imperium populi con que los antiguos definían la democracia...». BCIP, año 1, N°20, 15/11/1885, p. 484.

12 Abogado por la Universidad de Córdoba, se desempeñó también en la prensa. Fue profesor de Derecho Civil en la Facultad de Jurisprudencia de Santa Fe, convencional en la reforma de 1872, presidente del Tribunal Superior de Justicia y legislador provincial y nacional. En el gobierno de Roca se desempeñó como ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública y participó activamente en la creación del Consejo Nacional de Educación (1881) y en la organización del Congreso Pedagógico (1882).

13 BCIP, año 1, N°3, 15/10/1884, pp. 40-43; BCIP, año 1, N°4, 01/11/1884, pp. 52-54.

14 Otras funciones del inspector eran pedir creación, modificación, traslado o cierre (en caso que se «enseñen doctrinas contrarias a la sana moral, Constitución y Leyes del Estado») de escuelas, solicitar el nombramiento de maestros, dictar reglamentos y métodos de enseñanza y velar por su cumplimiento, proponer los textos escolares, definir el presupuesto de gastos y sueldos, solicitar al gobierno la compra de libros, útiles y mobiliario, promover la creación de rentas, donaciones, suscripciones destinadas a la creación de escuelas y bibliotecas populares, llevar la Estadística del área solicitando a los maestros la información necesaria, conceder licencia al personal.

El inspector, por la amplitud de sus funciones,¹⁵ generaba diversos vínculos no solo con el personal escolar (director y preceptores) sino también con autoridades políticas, eclesiásticas, de asociaciones civiles étnicas o corporativas y vecinos,¹⁶ lo cual evidencia una apelación al protagonismo de la sociedad en la expansión institucional de la instrucción.

El caso de Isidro Aliau, maestro catalán radicado en Rosario en la década de 1860, es una trayectoria por destacar. Con el cargo de Inspector General de Escuelas (1876-1887), llevó a cabo un vínculo con el Estado a través de dos facetas:

...la de pedagogo y la de funcionario público. Por un lado, su pericia profesional le ofrecía las herramientas necesarias para la elaboración de un método de alfabetización y, por otro, su cargo como inspector de escuelas le permitía conocer de primera mano las necesidades educativas de la provincia y lo investía de legitimidad para hacer implementar sus propuestas de enseñanza (Baretta, 2021, p. 431).

La publicación de *Método razonado para enseñar a leer y escribir simultáneamente* (1878) será un instrumento clave —elaborado por Aliau y sostenida su edición por el Estado— en la expansión del idioma tanto para preceptores como para escolares, en un contexto de fuerte presencia de maestros mayoritariamente sin título y que no hablaban español, temáticas que tendrán larga vigencia en la agenda de los gobiernos. Aliau «ve en la alfabetización la llave para acceder a una sociedad de iguales», «acorde con su concepción igualitaria y democratizante» (Baretta, 2021, p. 446). Sin embargo, otros miembros de la gestión educativa verán con preocupación esta posición conciliatoria.

En términos operativos, para que el andamiaje institucional fuera posible, otros protagonistas pueden reconocerse. Por un lado, las autoridades locales estaban obligadas a brindar cooperación para el cumplimiento de la normativa. Por ejemplo, abrir el registro de matrículas a partir del primero de enero hasta que finalice el mes de febrero. Por otro lado, el fondo para el sostenimiento de las escuelas se nutría de diversas fuentes: un porcentaje de la contribución directa, multas por diversas infracciones, bienes sin herederos, un porcentaje de la venta de tierra pública y subvención provincial y nacional. Estas variadas formas de recaudación exponen la necesidad de instalar oficinas y confeccionar asientos contables, incluso las policías

15 Ha sido objeto de estudio la amplitud de funciones y diversidad de criterios que determinan funciones de inspectores nacionales y provinciales. En particular, los trabajos de Lionetti (2007), Legarralde (2007), Southwell y Manzione (2011), Southwell (2015), Fiorucci y Rodríguez (2018).

16 En su artículo 6° la ley de 1876 contempla que en la cabeza de departamento «por petición de los vecinos» puede crearse una escuela elemental. BCIP, año 1, N°1, 01/09/1884, p. 42.

y los jueces de paz deben pasar el listado de quienes pagaban multas por diferentes infracciones pues integran ese fondo.

Para el ejercicio de sus funciones, el preceptor o maestro¹⁷ debía acreditar, por un lado, idoneidad para la enseñanza y, por otro, dar cuenta de la «buena vida y costumbres» a través de dos testigos. La norma enfatiza que en las escuelas sostenidas por el fisco ejerzan egresados de escuelas normales. Si bien no nos centraremos en esta temática, estas instituciones «promovieron una formación relativamente homogénea basada en la didáctica positivista, la educación patriótica y la difusión del higienismo, al mismo tiempo que sus egresados presentaban una gran variedad de posiciones pedagógicas, políticas y religiosas en formas combinadas con aquélla» (Rodríguez y Soprano, 2018, p. 55). Pero en una provincia con fuerte presencia inmigratoria, en las escuelas fiscales la mayoría de los preceptores era extranjera y, paradójicamente, la proporción entre extranjeros y argentinos era casi equitativa en las particulares.¹⁸

Con la Ley de Educación de 1884 se instituyeron modificaciones entre las que se destaca que el gobierno y la administración de las escuelas queda a cargo del Poder Ejecutivo pero se ejerce a través del Consejo de Instrucción Primaria, del que depende la Inspección General de Escuelas (integrada por dos inspectores y un secretario).¹⁹ En realidad, el Consejo fue creado por decreto en enero de 1884 pero la ley se sancionó en diciembre. Se diseñó así un organismo que no estaba en la ley de 1876 pero que, al final de cuentas, terminó materializando una transición entre leyes de educación. Una comisión —en la que se destaca la figura de Mariano Quiroga como su presidente y futuro del Consejo—²⁰ designada por aquel decreto, elaboró el Reglamento Orgánico que lo normará.²¹

La instalación del Consejo no se remite solo a un aspecto institucional, sobremanera guarda relación con la dimensión presupuestaria del área educativa. El giro de los fondos de subvenciones de nación a provincia era una temática que no solo articulaba Estados, sino que obligaba a la institucionalización de agencias y prácticas. La Ley de Subvenciones permitía a la nación girar fondos a las escuelas provinciales con urgencias económicas, pero también establecía la creación de Comisiones Provinciales

17 El vocablo preceptor, como término nativo, adquiere sinonimia respecto del de maestro, pero predomina el uso del primero. La Ley de 1876 denomina «de los Preceptores» a uno de sus capítulos.

18 Cf. Juan P. Ramos (compilador y redactor), *Historia de la Instrucción Primaria en la Argentina*, Buenos Aires, Peuser, 1910, p. 104.

19 BCIP, año 1, N°9, 15/03/1885, pp. 138-145.

20 Desde agosto de 1884 la composición del Consejo se alteró relativamente. Las figuras con mayor continuidad fueron Quiroga (presidente) y los consejeros Agustín Aragón, José Baltasar, Mariano Maciel, Martín Rodríguez Galisteo, a quien Domingo G. Silva reemplaza en 1885.

21 BCIP, año 1, N°1, 01/09/1884, pp. 4-6; BCIP, año 1, N°2, 30/09/1884, pp. 20-22; BCIP, año 1, N°3, 15/10/1884, pp. 34-35; BCIP, año 1, N°4, 01/1/1884, pp. 51-52; BCIP, año 1, N°5, 15/11/1884, pp. 66-68.

con la función de administrar los recursos, y determinaba la acción de los inspectores nacionales dependientes de estas. En el caso santafesino, no existía tal comisión. Sí se había instalado una Inspección General de Escuelas con amplias funciones entre las que se cuentan las presupuestarias y distribución de las subvenciones provenientes de provincia y nación. La situación se volvió más compleja a partir del decreto nacional de 1882 que ratificó que los fondos deben ser administrados por una Comisión provincial. Esta situación obligó a Santa Fe a encuadrarse en los lineamientos nacionales dando lugar por decreto al Consejo, lo que implicó resolver el acceso a los fondos del Estado nacional.

El Reglamento Orgánico de 1884 explicita que, además de propender al fomento de la instrucción primaria, el Consejo administra la renta que conforma el Fondo Escolar, dicta el plan y los programas de estudio, propone el personal docente, publica el Boletín del Consejo de Instrucción Primaria que será «repartido gratuitamente al pueblo» en el que se darán a conocer las actas de sus reuniones y artículos de «cooperación de pedagogos y literatos».²² Una comisión directiva representa al Consejo integrada por un presidente, vice y un secretario (cargo desempeñado por el Inspector Nacional de la Sección Santa Fe). Este último —que representa al Estado nacional— con su firma avala los actos del presidente y tiene derecho a revisar los Libros de Tesorería, cuya confección está a cargo de un tesorero contador.

Para su mayor organización, en el Consejo se definen comisiones con funciones específicas: Hacienda y Presupuesto; Legislación y Estadística, Inspección y Peticiones; Fomento y Obras Públicas. Por su parte, los inspectores quedan subordinados a aquel y su designación es propuesta por este ante el Ejecutivo. A su vez, en la cabecera de cada departamento se crea una Comisión que tiene la vigilancia y gobierno de las escuelas, y articulará con las subcomisiones de distrito, colocando otra vez en relevancia la importancia de los espacios locales.

En un año cargado de novedades —recordemos la sanción de la Ley de Educación Común (1420) en julio—,²³ la Ley de Educación de 1884 marcará una continuidad con el Reglamento Orgánico.²⁴ Interesa destacar que la norma expone un reticulado de

22 El BCIP se publicó entre septiembre de 1884 y noviembre de 1885, según lo que hasta el momento pudimos hallar. Cada número, de 32 páginas, aparecía trimestralmente y luego se encuadernaban en tomos. En sus páginas se publicaban: actas del Consejo, notas editoriales, legislación provincial y nacional, noticias sobre vacantes, traslados, renunciaciones a cargos, matrículas, pedidos de creación de escuelas, planillas presupuestarias, un compendio de fisiología, higiene y psicología (que se repite en varios números), planes de estudio y programas de asignaturas, cartas, conferencias y notas de opinión, reglamentos para exámenes, incluso el Reglamento de la Sociedad Unión del Magisterio (creada en Esperanza en 1885), primer antecedente en la historia de la organización política docente.

23 En el Congreso Pedagógico de 1882 representaron a la provincia los expertos Estanislao Zeballos e Isidro Aliau.

24 El Consejo continúa encargado de la dirección de las escuelas públicas y, para tener presencia en los departamentos en los que se divide la provincia, se crea una subcomisión en la localidad cabecera. El Consejo se compone de presidente, vicepresidente y tres vocales, nombrados por el Ejecutivo y duran dos años en el cargo. Sus funciones son amplias y absorbe muchas de las que ejercían los inspectores: expide títulos de maestro, solicita informes a las comisiones departamentales y se vincula con organizaciones que propician la instrucción primaria.

agencias. En cada ciudad capital de departamento se establece un Consejo Escolar compuesto por el jefe político²⁵ (como presidente) y dos padres de familia «de reconocida competencia», condiciones que denotan la presencia de prácticas propias de la sociabilidad patricia o notabiliar. Esta comisión, designada por el Ejecutivo, dura dos años y sus miembros pueden ser reelectos.

A estos cuerpos colegiados, se suman dos inspectores encargados de la supervisión de las escuelas públicas y privadas. A diferencia de la ley de 1876, su principal tarea es «vigilar e informar» sobre el funcionamiento y estado edilicio e higiene de las escuelas como también la competencia y asistencia de los maestros e impedir que se usen «como textos (...) los que no hayan sido aprobados por el Consejo». La información recabada debe elevarse mensualmente al presidente.

En relación con el «personal docente», la ley de 1884 señala para el preceptor mayores requisitos que su antecesora, pues debe justificar su capacidad técnica (con certificados o diplomas), moral (con dos testigos) y física (con informe de un facultativo). Ante la insuficiencia de maestros diplomados, podrán cubrirse los cargos con personas que acrediten los mismos requisitos. El resto del personal lo conforman, según las escuelas, director, subdirector y ayudante.

En la coyuntura que puede reconocerse entre 1884 y 1886 es de destacar la figura de Mariano Quiroga, cabeza visible de los nuevos lineamientos de la política educativa. Este tuvo una importante presencia en el mundo letrado. Bachiller por el Colegio Inmaculada y abogado egresado de las Facultades Mayores de la misma institución, se desempeñó en el ámbito judicial y fue profesor en aquellas. Adquirió reconocimiento como maestro e inspector, propiciando la creación de escuelas. A lo que se suma su participación en varios diarios publicados en la ciudad capital, por ejemplo, Los Principios, La Revolución, El Pueblo.²⁶ Estas experiencias seguramente abonaron sus cualidades desplegadas luego como director del BCIP, en el que pueden encontrarse sus Memorias sobre la instrucción²⁷ referencias obligadas de la publicación en años posteriores.²⁸

La figura de Quiroga nos permite reconocer que los miembros de la sociabilidad patricia compartían una combinación de prácticas, valores y representaciones antiguas

25 Esta figura era designada por el Ejecutivo en cada departamento, y actúa con un alto grado de discrecionalidad en su tarea de control, navegando entre lo jurídico y lo político. Era constructor de capital político y de un área de poder territorial, elementos que abonaban una trayectoria política.

26 Diario Santa Fe, 24/01/1924, p. 1.

27 El Monitor de la Educación Común (EMEC) expone el reconocimiento a Quiroga: «la bella, rica y noble Provincia de Santa Fe supo al fin encarrilar su Administración Escolar y no solo merece ser ayudada y aplaudida (...) sino también que se debe felicitar a su Consejo de Instrucción Pública y en particular al Dr. D. Mariano Quiroga (...) por el acierto con que fomentan la Educación». EMEC, año V, N°75, 01/1885, p. 455.

28 BE, N°45, 11/1945.

y modernas. Esta red era crecientemente inclusiva para incorporar a integrantes que no formaban parte de las familias-gobierno, como en este caso y otros casos, más allá de una carrera de formación letrada que le permitió acceder a ámbitos institucionales. Este espacio social brindaba las condiciones para una vida política en la que se desplegó, y a su vez constituyó, una serie de prácticas. Así, las funciones en agencias estatales (tribunales, escuelas), participación en la prensa (una de las maneras más intensas de vivir la política republicana en un mundo conformado por facciones políticas) y su trayectoria formativa en instituciones educativas (Colegio Inmaculada, Facultades Mayores relacionadas con los jesuitas) ofrecen las referencias para reconocer a Quiroga como integrante de una élite política y letrada. De ella forman parte, entre otros, «ministros, miembros del Consejo de Educación e inspectores de escuelas» (Micheletti, 2015, p. 96).



Foto 1: Consejo General de Educación (1902)²⁹

²⁹ La construcción del edificio se inició en 1892, en la ciudad capital. Allí funcionó la Escuela Normal Provincial y el CGE. También fue sede del gobierno provincial entre 1910 y 1915 ya que la Casa de Gobierno estaba en construcción. Luego fue sitio de la escuela primaria N°1 «Domingo F. Sarmiento». El edificio se demolió en 1961. Augusto Lutsch, Banco de Imágenes «Florian Paucke», Santa Fe.

III. El CGE entre la utopía homogeneizadora y el Centenario

La mencionada Ley de Educación de 1886 definió con precisión el rol del CGE, conservando lineamientos de su antecesora. El Consejo era responsable de la dirección administrativa de la enseñanza primaria, dependiendo de su superior inmediato el Ministerio de Gobierno, Culto e Instrucción Pública. En relación a las atribuciones del CGE la norma determina que son sus facultades: celebrar sesiones diarias; presentar al Ejecutivo en marzo de cada año la memoria general de la educación común en la provincia; elevar a la aprobación del Ejecutivo el presupuesto equilibrado de los gastos y proponer los aumentos que considere necesarios para el ejercicio venidero; expedir títulos de maestros con examen previo y la comprobación de la moralidad y buenas costumbres del candidato; administrar los fondos y bienes escolares cuidando siempre de justificar toda inversión; crear nuevas escuelas, erigir edificios adecuados y fomentar la organización de Bibliotecas, así como todos los proyectos que concurren al progreso de la educación; disponer de conferencias de maestros provocando la discusión de aquellos puntos que a las exigencias locales se refieran; acordar estímulos y premios honoríficos a los que se distingan especialmente por su consagración al buen servicio; dirigir una publicación mensual o quincenal que con el título Boletín de Educación se ocupe de este ramo y sea el órgano oficial de la Dirección.³⁰

Además, la norma estableció que el director general del CGE debe presidir con voz y voto el organismo, emitir resoluciones y comunicarlas; dar órdenes de pago y justificarlas; recaudar e invertir toda asignación jurisdiccional vigente; garantizar mobiliario, libros y útiles a las escuelas en tiempo y forma; proponer medidas para mejorar el profesorado, optimizar el ejercicio de la inspección escolar.³¹ Como puede observarse, la estructura del CGE evidencia continuidades con la normativa previa.

Desde la perspectiva de las elites liberales, el análisis de la instrucción expone diagnósticos pesimistas a la hora de realizar un balance finisecular. El problema se presenta como la carencia de programas, escuelas y propuestas pedagógicas efectivas para resolver la ausencia de una educación pretendidamente homogeneizadora para con una sociedad en transformación. Así, los debates en la propia élite colocan en evidencia una endeble «educación patriótica».

En diálogo con esta ponderación, desde 1888 el gobernador Cafferata promueve funcionarios en el campo educativo como Gabriel Carrasco, Lorenzo Anadón y Gregorio Romero. En principio, el CGE es presidido por Lorenzo Anadón.³² Durante

30 BE, N°155, 01/04/1901, pp. 254-262.

31 BE, N°155, 01/04/1901, pp. 254-262.

32 Anadón además fue profesor del Colegio Nacional de Monserrat (Córdoba), diputado provincial por Córdoba (1884) y Santa Fe (1896). A partir de 1892 se instaló en Buenos Aires, donde fue uno de los impulsores de la creación de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA), de la que fue profesor y decano.

su gestión son reiterados los pedidos de aportes y subvenciones atrasadas ante sus pares nacionales lo cual deja en evidencia las dificultades financieras que persisten —luego de la articulación que Quiroga había logrado— y que guardan relación con la situación de crisis económica argentina de esos años.

A partir de 1892, asume la presidencia del CGE el presbítero Gregorio Romero. Su trayectoria educativa se distinguió por un recorrido por el ámbito eclesiástico: alumno del Colegio de la Inmaculada Concepción, cura párroco de la iglesia del Carmen, docente en la Universidad de Santa Fe, administrador apostólico de la diócesis de Santa Fe en 1898, obispo de Jasso, vicario general de la Armada y obispo auxiliar de Buenos Aires. Entre sus funciones públicas, además de presidente del CGE, fue diputado nacional, convencional constituyente nacional (1898) y convencional de la constitución provincial (1900).

Durante su gestión, una crisis de dominación de la élite dirigente es objeto de interpelación por sectores que participan en la revolución radical de 1893 (Reyes, 2009), y en este contexto debe entenderse el conjunto de limitaciones que obturan la propuesta reformista de Romero. Sin alejarnos del análisis del CGE, Micheletti (2015) reconoce en Romero la elaboración de un preciso diagnóstico que describe una provincia «invadida» por maestros extranjeros, que dictaban una educación a la que se hacía necesario restringir. Levantaba, en tanto, el modelo de una educación «uniforme» o «nacional» homogeneizante, negadora de las diferencias existentes. Para revertir su diagnóstico pesimista, Romero intenta promover un Congreso Pedagógico que aborde en forma integral el problema. El Congreso fue propuesto y comunicado en varias oportunidades al Consejo Nacional de Educación. Sin embargo, no se llevó a cabo. La fundamentación sostenida por Romero para convocar en forma inmediata a la asamblea apela a:

Que la provincia de Santa Fe, cuya población, tal vez la más heterogénea de la República, necesita más que ninguna otra una enseñanza uniforme o esencialmente nacional; que los últimos tiempos se había visto invadida por gran cantidad de maestros extranjeros, sin diploma, e incapaces en su mayor parte [...]; el Congreso Pedagógico haría conocer las necesidades de Santa Fe para que los educacionistas de las demás provincias hicieran propaganda en sentido de que afluyan maestros normales hacia aquel importante estado.³³

El primer intento de reunir el Congreso Pedagógico fue impedido por los

33 Romero en su diagnóstico confirma que «como consecuencia de la nacionalidad extranjera de gran parte de la población y de los maestros de Santa Fe y otras provincias, se han fundado centenares de escuelas particulares, donde se enseña todo, menos el idioma nacional, atendiéndose preferentemente la difusión del italiano, el francés, el ruso, etc. En esta virtud, la necesidad de nacionalizar la enseñanza por un segundo medio, se impone; pero que si el Gobierno de Santa Fe, por ejemplo, inicia la restricción de la enseñanza extranjera, se tomará como una medida política y será combatida, mientras que, naciendo tal medida de la reglamentación de los colegios particulares, exigiendo el mínimum de enseñanza nacional del Congreso Pedagógico, el fallo será acatado». EMEC, año XVI, N°270, 1894, pp. 576 a 577.

acontecimientos de la revolución radical de 1893 y el reordenamiento político que la misma trajo aparejado.³⁴ Esta acción por parte del radicalismo, en la que participaron colonos extranjeros, propició una interpretación de los acontecimientos como cuestión o, más aún, sublevación antinacional (Bertoni, 2001). El problema no se centraba en la condición extranjera de los protagonistas, sino en la educación que estos brindaban a sus hijos. En la voz de algunos legisladores, «el gobierno de la provincia había sido impotente para solucionar estos problemas pues estaba trabado por una legislación excesivamente liberal» (Bertoni, 2001, p. 157).

Como correlato, puede observarse en El Monitor de la Educación de 1895 que Romero vuelve a peticionar una vez más, ante el gobierno provincial y al CNE, por una nueva convocatoria al Congreso. En respuesta al pedido del CGE, el Poder Ejecutivo ratifica que se llevará a cabo el 25 de mayo de 1895 y decreta la constitución de dos comisiones a tal fin. Sin embargo, el Congreso Pedagógico nunca se concretó, aunque Romero continuó defendiendo su gestión. El fracaso puede interpretarse como explicitación de las tensiones, en clave de culturas políticas, inherentes a las élites en la definición por el sentido de la educación.

Fracasadas las aspiraciones del Congreso promovido por Romero, en el pasaje del siglo XIX al XX, es posible reconocer en el CGE la aspiración al diseño de un nuevo proyecto educativo —con rasgos profesionalizantes— a partir de la presidencia de Domingo G. Silva. En su juventud, este educador se desempeñó como editor y responsable de los periódicos La Aurora, El Pueblo Libre, El Santafesino, El Corondino (1879), tarea que compartió con Mariano Quiroga y Juan Arzeno. Desde 1887 trabajó como inspector general de escuelas y, unos años antes, como miembro del Consejo.³⁵

En principio interesa profundizar en los principales lineamientos que Silva promovió desde el CGE. La inmediata tarea impulsada por la nueva gestión se orientó a consagrar una postergada reforma del plan de estudios en escuelas fiscales. El BE evidencia una densa agenda de temas pedagógicos, didácticos y propuestas educativas que se constituyen como ejes prioritarios. Entre estos encontramos las publicaciones referidas al programa pedagógico de J. Alfredo Ferreira³⁶ y el método

34 EMEC, 1896, Año XVI, N°270, p. 476.

35 Silva fue integrante del Club del Pueblo y permanente colaborador de José B. Iturraspe y del Partido Popular. En 1898 fue director de escuelas y en 1902 presidió la Sociedad Pedagógica de Socorros Mutuos; en 1909 «[...] integró la comisión encargada de gestionar la creación de las Facultades de Farmacia y Obstetricia, en compañía del Dr. Manuel J. Menchaca y del rector de la Universidad de Santa Fe, Dr. Santiago Irigoyen, gestiones que llegaron a buen término.» En 1907 fue nombrado rector del Colegio Nacional de Santa Fe, cargo que ocuparía hasta su muerte (Pauli, 2018, p. 89). Su itinerario está signado por la realización de un nuevo Congreso Pedagógico nacional (1900), la creación del Colegio Nacional de Santa Fe (1904), la sanción e impacto de la ley Láinez (1905) y las incipientes incertidumbres del campo educativo en perspectiva del Centenario.

36 Alfredo Ferreira nació en Esquina (Corrientes), y se trasladó a la capital para iniciar sus estudios de maestro en la primera Escuela Normal de Varones, anexa al Colegio Nacional. En 1881 asume como director de la Escuela Primaria de Esquina. Educador y pensador profundo, fue miembro de la Academia Argentina de Letras, vicepresidente del Comité Positivista Internacional con sede en París (Francia). Fue ministro de Instrucción Pública y director general de Escuelas de Corrientes, vicepresidente del Consejo Nacional

de lectura para la escuela elemental; las traducciones y proyecciones pedagógicas de José Benjamín Zubiaur y Víctor Mercante en la organización del sistema educativo; resultan determinantes los artículos que profundizan en propuestas de reformas pedagógicas como la sostenida por Osvaldo Magnasco (1899-1900) y el desafío de institucionalizar ensayos educativos técnicos y descomprimir la demanda sobre la educación superior universitaria.

El programa de renovación pedagógica publicitado por Silva contempla dimensiones como la educación agrícola y el diseño de un *mínimum* orientado por los estudios de Hugo Miatello.³⁷ También los desarrollos e investigaciones de los maestros de talleres manuales Enrique Muzzio³⁸ y Manuel Beney como modo de fortalecer la «educación práctica» en oficios, trabajo y talleres, difundiendo los registros y publicaciones como resultado de los viajes por Europa. La educación y la niñez, en diálogo con la perspectiva froebeliana alrededor de los espacios de kindergarten y jardines de infancia, se constituye también en un tema de permanente atención en el BE.³⁹

En esta perspectiva transatlántica como fuente de intercambios pedagógicos, Manuel Beney tradujo en varias ediciones los indicadores sanitarios e higiénicos de la Sociedad Francesa de Higiene para con el sistema educativo. Otro tema recurrente en las ediciones se vincula con la recepción de la *scuola positiva* a través de las ideas de Lombroso, Ferri y Garófalo en torno a la niñez y la criminalidad para pensar la escuela (Giménez, 2021). Fue permanente la vinculación entre el **BE** y la prensa para con temas educativos, pedagógicos y escolares. Durante la gestión de Silva, el **BE** reproduce intercambios y comunicación difundidas en los periódicos *La Unión Provincial* y *Nueva Época*. Además, la publicación contribuye a las conmemoraciones por cumplirse una década de la realización del Congreso Pedagógico de 1882.

A diferencia del fracaso de Romero ante los intentos de convocar a un Congreso pedagógico, el CNE confirma la convocatoria a un Congreso Pedagógico durante 1900, en paralelo al proceso de reforma constitucional provincial. En mayo del mismo año,

de Educación, profesor de la UBA y de la Universidad de La Plata.

37 El italiano Miatello (1866-1937) se diplomó en agronomía en el real Instituto Agrario de Papua. En su país natal, desarrolló actividades profesionales en Veneto y Abulia. Posteriormente se inició en la enseñanza agrícola en la primera cátedra ambulante que se estableció en Rovigno. En 1889 viajó a Argentina, comenzó a desarrollar su actividad profesional en el ámbito privado vitivinícola en Córdoba y Mendoza. Más tarde se desempeñó como profesor de Agronomía y Zootécnica en la Escuela Normal de Maestros de Santa Fe. A partir de 1902 se desempeñó en el Ministerio de Agricultura, llegando a ocupar en 1907 el cargo de Inspector General de la Sección Chacras Experimentales. En 1908 asumió al frente de la primera Agronomía Regional en el país, cargo que ocupó hasta 1918. En 1918 fue nombrado Inspector General de las Agronomías Regionales, cargo que desempeñó hasta 1922.

38 Enrique Muzzio constituye una trayectoria clave en la emergencia de cuadros burocráticos en los orígenes de la educación manual, práctica, técnica e industrial. Los viajes de registro y observación por experiencias educativas en Italia, Suecia y Bruselas aprobados por el CGE bajo la presidencia de Silva resultan determinantes y aún quedan por ser estudiados. Muzzio tendrá a su cargo la conducción inicial y nacionalización de la Escuela Industrial de Santa Fe desde 1909 (Branca, 2009).

39 Otros temas de recurrencia en las ediciones del BE son la promoción de una museología escolar y la difusión de encuentros para consolidar una entidad gremial docente en tanto Unión del Magisterio o Círculos de Maestros.

se observan las primeras circulares en El Monitor. El CNE confirma una profunda preocupación de las burocracias educativas motivada por «la falta de rumbos fijos en la marcha educacional, el exceso de reglamentaciones y el olvido en el que se dejaba a los verdaderos factores del progreso de la educación nacional...» (1900, p. 416).⁴⁰ El congreso tuvo su apertura en Buenos Aires en julio de 1900 con la presidencia de Alfredo Ferreira. Por la provincia de Santa Fe participan los pedagogos y expertos José Berrutti, Gabriel Carrasco y Marcelino Martínez.⁴¹ Como cierre de coyuntura, Silva atraviesa un nuevo debate pedagógico que se cristaliza con la definitiva creación del colegio nacional en la ciudad de Santa Fe (institución en la que se desempeña como rector y docente).⁴²

Los años previos al Centenario dejan en el CGE una fuerte impronta eugenésica e higienista (Di Liscia y Salto, 2004). En esta clave, Juan P. Beleno es una referencia obligada frente al CGE, como presidente evidencia las preocupaciones sanitarias y educativas relacionadas con la «cuestión social» y las incertidumbres del momento. De profesión médico, se destacó en la ciudad capital desde finales del siglo XIX por sus investigaciones en el campo de la salud, higiene y educación.⁴³ En estos años, el cuerpo médico escolar aumenta su presencia en las escuelas con la dirección del médico Cristóbal Roca, el control odontológico a cargo de Carlos Berra, la implementación de la cartilla sanitaria escolar, el diseño de baños escolares, la difusión sobre estudios antropométricos en la educación y las recomendaciones para la higiene bucal. Diversas ediciones del BE de 1909 se detienen, por ejemplo, en la reforma y diseño de pupitres «con salivadera» y que eviten la excesiva «curvatura dorsal», construidos con hierro y madera.⁴⁴ El paradigma higienista y los estudios

40 EMEC, 31/12/1900, año XX, N°334, pp. 419-422. La presidencia de la comisión directiva organizadora del Congreso Pedagógico de 1900 estuvo a cargo de Lorenzo Anadón.

41 La agenda de temas relevantes propuestos por los congresales establece la discusión ordenada en: filosofía y pedagogía (Piccione), bibliotecas cosmopolitas circulantes (Basaldúa), educación popular (Díaz), edificación escolar (Mercante), sistema rentístico escolar (Calderón), consejos de educación (M. Victoria), federación nacional de maestros (Bianco), acción social y escuela primaria (Caracoche), educación patriótica (Ferreira), entre otros tópicos.

42 Silva junto Manuel Menchaca —gobernador radical desde 1912— lideraron la constitución del Comité pro-Colegio Nacional de Santa Fe en 1904. Como ya han confirmado las investigaciones de Larker y Grandinetti (2006), Bertero, Vicentín y Pini (2015), el debate alrededor de la creación de una nueva escuela normal nacional en la ciudad capital había sido objeto de intensas disputas entre librepensadores (algunos de ellos integrantes de la masónica Logia Armonía) y católicos que resisten a las iniciativas. En el Colegio Nacional, Silva publicó Manual de Cívica y Política (1910).

43 En 1886 Beleno había publicado su tesis sobre la escarlatina como enfermedad social y urbana. En su disertación describe en detalle las pésimas condiciones sanitarias en el proceso de urbanización no planificado en la ciudad de Santa Fe. Higiene, profilaxis y eugenesia como parte de un programa social ya ha sido analizado por Lionetti (2011) quien sostiene que «las medidas preventivas y disciplinadoras propuestas se ocupaban tanto de lo técnico como de lo moral, mostrando una continuidad entre medicina y política, que asociaba la salud física y moral a las características permanentes de la nación. La sociedad vista como un organismo y los conflictos sociales entendidos en términos de patologías, de enfermedades infecciosas y contagiosas marcaron discursos tanto de las elites dirigentes como de artículos periodísticos y de la literatura» (p. 35).

44 El debate sobre los bancos escolares o pupitres fue un tema prioritario y que generó interesantes discusiones sobre deficiencias, re-

realizados por el mencionado orientaron sus preocupaciones al sistema educativo como miembro y experto de la Sociedad de Beneficencia, la agencia de Asistencia Pública, el servicio médico escolar, el Consejo General de Higiene y el Hospital de Caridad en Santa Fe (Villalba, 2020).

Beleno falleció en 1909 siendo reemplazado por el presbítero José Oliva hasta 1910, año cúlmine del Centenario. En clave provincial, si bien la repentina muerte de aquel fue tema central del **BE**, las fuentes también exponen un ambicioso programa de higiene urbana en desarrollo. Pero en las ediciones de 1908 y 1909, otro tema es la discusión sobre el proyecto del diputado Carlos Arguimbau y la sanción de una nueva ley provincial (1909) que confirma el inicio de una planificación escolar. Se autoriza la creación de la primera escuela normal mixta de maestros rurales en la ciudad de Coronda en pos de una burocracia educativa a escala santafesina (Giménez, Gómez y Pensiero, 2011).

En clave nacional, higienismo, eugenesia y cuerpos médicos escolares ordenan intervenciones en el campo educativo desde fines del siglo XIX, visibilizándose claramente en estos años (Armus, 2007, Roldán, 2010). Prácticas que se tornan constitutivas desde el CNE con la presidencia del médico José María Ramos Mejía a partir de 1908.⁴⁵ En dicho año, en perspectiva de la conmemoración del Centenario, los gobernadores son comunicados de la requisitoria de colaboración desde el CNE con la circular «Bases para la confección de un Atlas Escolar en conmemoración al próximo Centenario de la Revolución de Mayo». La tarea fue encomendada a Juan P. Ramos⁴⁶ y se publicó en 1910 con el nombre Historia de la Instrucción Primaria en la República Argentina (1810-1910) en dos tomos, conocido también como Atlas escolar. Si bien Ramos en su informe preliminar señala situaciones diversas por parte de las provincias, en tanto colaboración o resistencia a brindar información acerca de la instrucción pública, confirma que la provincia de Santa Fe (junto a Catamarca

comendaciones y diseños. Entre los interlocutores interesados en el tema encontramos a Enrique Muzzio, Luis Borruat, Domingo Silva, Manuel Menchaca, José Valle, Juan Beleno. *BE*, enero y febrero de 1909, año XVI, N°176; marzo y abril de 1909, N°177. En este mismo sentido se reproducen conferencias sobre higiene escolar y el uso de la pizarra a cargo del médico Edmundo Escobar (1908-1909). Un grupo importante de médicos consolidan una amplia red de intervenciones higienistas durante estos años en particular en las dos grandes ciudades de la provincia (Villalba, 2020).

45 Cammarota (2016) sostiene que desde 1900, los discursos troncales de la eugenesia, del higienismo y del sanitarismo, ganaron terreno en el ámbito académico confluyendo en el campo escolar y en los claustros de los colegios normales, en donde se formaban los maestros y maestras bajo la égida del positivismo pedagógico. El higienismo avanzó en el Estado conservador motivado por la influencia de un grupo de médicos positivistas, entre ellos, José María Ramos Mejía que presidió el CNE entre 1908 y 1913. El saber higienista buscó imponer prácticas reguladoras sobre las conductas tanto grupales como individuales, más que enseñar conocimientos referidos a la anatomía y la fisiología (Lionetti, 2007). Acorde con las ideas del positivismo, los gobernantes y pensadores creían que se podía diagnosticar las complejidades sociales mediante el estudio, la cuantificación y la medición.

46 Ramos era responsable de la Dirección de Censo Escolar cuando se le encargó esta tarea. Nacido en Buenos Aires en 1878, cursó sus estudios en la Facultad de Derecho de la UBA, donde llegaría a ocupar el cargo de profesor titular de derecho penal en 1914 y de decano (1923-1927). Previamente, ingresaría al CNE y llegaría a desempeñarse como director de estadística escolar en 1906, para hacerlo luego como inspector general de escuelas (1910-1912).

y La Rioja) cumplieron y «excedieron» los requerimientos solicitados. El funcionario a cargo de dicha asistencia fue Leónidas González Montaner, bajo la dirección de Beleno en el CGE.

En el segundo tomo del Atlas escolar, el informe de González Montaner (como el del inspector nacional Flavio Castellano) no es nada alentador. Confirma una evidente contradicción entre una provincia que atraviesa un proceso poblacional acelerado con grandes contradicciones y vacancias en el campo educativo. El ensayo histórico del funcionario describe minuciosamente el incipiente desarrollo de la instrucción primaria a lo largo de la primera mitad del siglo XIX, con la excepción de la política educativa propuesta por los gobernadores Oroño y Gálvez.



Foto 2: Clase del profesor Carlos Gianetti en la scuola Umberto I, Cañada de Gómez (1906)⁴⁷

IV. Breves consideraciones finales

En estas páginas abordamos un objeto poco explorado en el caso santafesino:

⁴⁷ Cañada de Gómez es una localidad del sur de la provincia, ubicada a 75 km de Rosario. En 1883 se creó la sociedad italiana «Unione e Benevolenza» que después fundó la escuela. Se observa el mapa de la península itálica, arriba el retrato del rey Humberto I de Saboya (1878-1900) y los de Belgrano y San Martín a cada costado, junto a láminas del cuerpo humano. En italiano, se lee en el pizarrón: «Jóvenes, amad a vuestra patria y a la de vuestros padres. Creced educados, fuertes y sanos, y serán útiles para ustedes, para la familia y para la humanidad». Antonio Vadell, Museo Histórico Municipal, Cañada de Gómez.

la institucionalización del CGE, denominado en principio Consejo de Instrucción Primaria, colocando la lente en las trayectorias de algunos actores políticos como también en los principales temas y debates que dirimieron la definición de políticas públicas para la educación hasta 1910. Para conocer los orígenes de la burocracia educativa en Santa Fe indagamos, a través de reformas constitucionales, leyes de educación y las publicaciones del propio Consejo, un período que iniciamos en 1874.

La hoja de ruta tuvo como propósito encontrarnos con la materialización del CGE a partir de 1884, y su conversión en agencia que llevó a cabo el gobierno de la educación. Sin embargo, son importantes los antecedentes que dan cuenta de la diversidad de voces, agencias y normas que resultaron determinantes desde la Ley orgánica de la educación común (1874). Es posible reconocer un gradual proceso de institucionalización que se caracterizó por un reticulado de continuidades y rupturas. Así, las sucesivas reformas constitucionales y la sucesión de leyes de educación (1874, 1876, 1884, 1886) exponen la búsqueda de las reglas de juego para un orden político en construcción, la materialización de la arquitectura estatal y, en particular, la definición del sentido de la instrucción. A su vez, la relación con el Estado nacional resulta siempre un componente de la trama política que abona el proceso, por ejemplo, la Ley de Subvenciones (1871), el Congreso Pedagógico (1882), la Ley de Educación Común (1884), la creación de escuelas normales y la presencia de inspectores nacionales.

En la dinámica que adquiere el área educativa pueden visibilizarse tanto la porosidad de una cultura política liberal como la presencia de la tradición católica. Pero también las aspiraciones por homogeneizar una sociedad cada vez más compleja a partir de la preocupación por la nación argentina, en la que los argumentos incipientes del nacionalismo conviven con el higienismo y el normalismo en la constitución de la sociedad santafesina.

Algunas trayectorias en el Consejo gravitaron en forma decisiva en la definición de una agenda educativa, en permanente diálogo con su homónimo nacional. En este recorrido, podemos destacar a Mariano Quiroga, Gregorio Romero, Domingo G. Silva y Juan P. Beleno en la presidencia de la agencia. Con indudable presencia en el mundo letrado por sus recorridos de formación y participación institucional, cada uno debe ser analizado en el campo de experiencias y diseño de políticas educativas definidas al calor de culturas políticas que participan en un proceso de modernización con múltiples efectos.

Cada trayectoria respondió a desafíos y limitaciones propias de una matriz estatal en expansión. Quiroga fue un actor clave en la adecuación del distrito santafesino para con la Ley de Subvenciones sostenida por una articulación sustantiva con el CNE, a lo que se suma la necesidad de instalar una agencia que asuma el gobierno de la educación. Romero confirma las limitaciones a los ensayos educativos que aspiraban a una utópica homogeneización en un área como la educativa. En ella, la participación de instituciones y vecinos de las localidades expone las propias limitaciones del

Estado para abordar de manera eficaz la expansión de la frontera educativa. La no concreción de un Congreso Pedagógico explicita las propias tensiones en la élite, en las que se cruzan las apuestas del liberalismo y los lineamientos que exponían los límites en la construcción de los argentinos, tal como lo manifiesta la revolución radical de 1893, evaluada como acción antinacional.

Por su parte, Silva inaugura una etapa de profesionalización del CGE que puede observarse claramente desde el **BE**. Resulta permanente la apelación a expertos pedagógicos en diversos campos del saber, en función de diseñar un programa educativo en el pasaje del siglo XIX al XX. Ya en la proximidad del Centenario, los saberes médicos de Beleno confirman el «consenso higiénico» a la hora de intervenir sobre las principales preocupaciones eugenésicas e higienistas de la época. Este médico continuó con la etapa de profesionalización de la burocracia educativa que había promovido su antecesor. Sin embargo, el programa del higienista dialoga entre la instrucción pública, la asistencia social, la higiene e infraestructura urbana y la cristalización de la salud pública como prioridad estatal. En este sentido, Beleno se constituyó en un interlocutor calificado para con su par en el CNE, José María Ramos Mejía.

Consideramos haber cumplido con el objetivo inicial: ofrecer una contribución al estudio de la institucionalización de una burocracia educativa en la provincia. Un camino que, si bien se instala en una perspectiva que aspira a considerar distintas escalas, nos permite poner sobre el tapete algunos aportes a partir del caso provincial. Por un lado, una periodización alternativa que, al colocar el énfasis en años previos, sorteaba el quiebre que la ley 1420 provoca en el análisis macro sobre política y educación. Por otro lado, nos enfrenta al coro que se escucha al interpretar una partitura compuesta por las culturas políticas que participan en la definición de una arquitectura estatal y en el sentido de la instrucción.

Bibliografía

- Armus, D. (2007). *La ciudad impura. Salud, tuberculosis y cultura en Buenos Aires, 1870-1950*. Buenos Aires, Argentina: Edhasa.
- Baubérot, J. (2004). Los umbrales de la laicización en la Europa Latina y la recomposición de lo religioso en la modernidad tardía. En J. P. Bastian (Coord.). *La modernidad religiosa: Europa Latina y América Latina en perspectiva comparada* (pp. 95-111). México: Fondo de Cultura Económica.
- Berstein, S. (1999). La cultura política. En J. P. Rioux y J. F. Sirinelli (Dir.). *Para una historia cultural* (pp. 389-405). México: Taurus.
- Bertero, E., Pini, V. y Vicentín, M. (2015). *Logia Armonía. Masones y librepensadores en la esfera pública. Santa Fe, 1889-1921*. Santa Fe, Argentina: Ediciones Universidad Nacional del Litoral.
- Bertoni, L. A. (2001). *Patriotas, cosmopolitas y nacionalistas. La construcción de la nacionalidad argentina a fines del siglo XIX*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (2010). Introducción. En *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (de 1880 a la actualidad)* (pp. 9-55). Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento y Prometeo Libros.
- Bonaudo, M. (2017). Volver a invocar al fantasma. En S. Bandieri y S. Fernández (Coord.). *La historia argentina en perspectiva local y regional* (pp. 101-124), T. 3. Buenos Aires, Argentina: Teseo.
- Branca, M. G. (2009). Origen de la educación técnica en la región. En AA. VV. *Proyectos educativos en escenarios políticos. Historia(s) de la EIS* (pp. 43-64). Santa Fe, Argentina: Ediciones Universidad Nacional del Litoral.
- Cabrera, M. A. y Pro, J. (2014). *La creación de las culturas políticas modernas (1808-1833)* [Historia de las culturas políticas en España y América Latina, vol. 1]. Zaragoza, España: Marcial Pons Historia/Prensas de la Universidad de Zaragoza.
- Cammarota, A. (2016). Saberes médicos y medicalización en el ámbito escolar (1920-1940). *Revista Pilquen*, 19(3), pp. 33-51.
- Cammarota, A. (2020). Alimentación, escuela, filantropía y comedores escolares en Capital Federal (1900-1940). *Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional*, 30(55), pp. 2-35.
- Carrizo, B. y Giménez, J. C. (2011). *Auroras en Provincia. Proyectos educativos y discursos pedagógicos en la formación docente santafesina (1909-2009)*. Santa Fe, Argentina: María Muratore ediciones.

- Carrizo, B. (2017). Perspectivas educativas y proyectos de ley en la temprana democracia electoral. En B. Carrizo y J. C. Giménez (Coord.). **La política en las tramas educativas** (pp. 265-287). Paraná, Argentina: Editorial Fundación La Hendija.
- Carrizo, B. (2021). Culturas políticas en la construcción de la democracia argentina. En M. Maina y B. Carrizo (Coord.). Democracias críticas. Democracias inciertas. Aportes y conjeturas (pp. 19-32). Santa Fe, Argentina: Ediciones Universidad Nacional del Litoral. Recuperado de https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8443/bitstream/handle/11185/5744/CyT_MAINA_CARRIZO_Digital.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Carrizo, B. y Maina, M. (2017). La política y lo político en las tramas educativas. En B. Carrizo y J. C. Giménez (Comp.). **La política en las tramas educativas** (pp. 395-405). Paraná, Argentina: Editorial Fundación La Hendija.
- Cecchini de Dallo, A. M. (2019). El impulso constituyente de la provincia de Santa Fe en el siglo XIX. En AA.VV. **El orden constitucional de Santa Fe. En el bicentenario de la sanción de su primer estatuto (1918-2018)** (pp. 71-79). Junta Provincial de Estudios Históricos/Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, Buenos Aires, Virá.
- Di Liscia, M. S. y Salto, G. (Ed.) (2004). **Higienismo, educación y discurso en la Argentina, 1870-1940**, Santa Rosa, Argentina: EDULPAM.
- Fiorucci, F. y Rodríguez, L. G. (Comp.) (2018). **Intelectuales de la educación y el Estado: maestros, médicos y arquitectos**. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- Fiorucci, F. (2018). Maestros para el sistema de educación pública. La fundación de escuelas normales en Argentina (1890-1930). **Revista de Historia de la Educación Mexicana**, 2, pp. 25-45.
- Giménez, J. C., Gómez, G., Pensiero, M. E. (2011). La aurora sobre el alud. La educación patriótica en los discursos escolares, en Carrizo, B. y Giménez, J.C. (coord.), **Auroras en provincia. Proyectos educativos y discursos pedagógicos en la formación docente santafesina (1909-2009)** (pp. 19-41). Santa Fe, Argentina: Ediciones María Muratore.
- Giménez, J. C. (2021). **Virado a sepia. Política y educación en Santa Fe de los años treinta**. Rosario, Argentina: Prohistoria.
- Larker, J. y Grandinetti, M. B. (2006). Católicos versus liberales: La fundación del Colegio Nacional de Santa Fe en el proceso de laicización de la enseñanza secundaria. **XIV Jornadas Argentinas de Historia de la Educación**, La Plata.
- Legarralde, M. (2007). **La formación de la burocracia educativa en la Argentina. Los inspectores nacionales y el proceso de escolarización (1871-1910)** (Tesis de maestría en Ciencias Sociales). FLACSO, inédita.

- Lionetti, L. (2007). *La misión política de la escuela pública. Formar a los ciudadanos de la república (1870-1916)*. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila Editores.
- Lionetti, L. (2015). Discursos, representaciones y prácticas educativas sobre el cuerpo de los escolares. Argentina en las primeras décadas del siglo XX. *Cuadernos de Historia*, 34, pp. 31-52.
- Micheletti, M. G. (2009). Los niveles de la memoria: la nación, la provincia y la ciudad en la visión de tres responsables de la educación de fines del siglo XIX en la cosmopolita Santa Fe. *Revista Antíteses*, 2(3), pp. 67-92.
- Micheletti, M. G. (2015). Inmigración y nación en perspectiva. La mirada de dos intelectuales comprometidos con la educación santafesina finisecular. *Anuario Historia de la Educación*, 16(2).
- Ossanna, E., Ascolani, A., Moscatelli, M. y Pérez, A. (2001). Una aproximación a la educación santafesina de 1885 a 1945. En Ossanna, E. (coord.) *La educación en las provincias y territorios nacionales (1885-1945)* [Historia de la educación en Argentina, T. IV] (pp. 445-490). Buenos Aires, Argentina: Galerna.
- Pauli, M. G. (2018). Domingo Silva educador: el manual de Moral Cívica y Política como instrumento pedagógico y político. Épocas. *Revista de Historia*, 18, pp. 83-106.
- Pérez Ledesma, M. y Sierra, M. (Eds.) (2010). *Culturas políticas: teoría e historia*. Zaragoza, España: Institución "Fernando el Católico" (CSIC).
- Reyes, F. (2009). ¿Virtud cívica o política facciosa? El lugar de las revoluciones radicales en la cultura política de fin de siglo. Santa Fe, 1893. *V Jornadas Jóvenes Investigadores*, Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- Roldán, D. (2010). Discursos alrededor del cuerpo, la máquina, la energía y la fatiga: hibridaciones culturales en la Argentina fin-de-siècle. *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, 17(3), pp. 643-661.
- Rodríguez, L. G. (2018). Enseñanza religiosa y educación laica en las escuelas públicas de Argentina (1884 a 2015). *Prohistoria*, 30, pp. 183-206. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6787829>
- Rodríguez, L. G. y Soprano, G. (2018). De las profesiones liberales y los intelectuales contra el Estado, al estudio de los profesionales e intelectuales de Estado. En *Profesionales e intelectuales de Estado* (pp. 9-67). Rosario, Argentina: Prohistoria.
- Soprano, G. (2021). ¿De qué hablamos cuando decimos modernización, burocratización y profesionalización militar en la Argentina de principios del siglo XX? Problemas y enfoques historiográficos a propósito de esta cuestión. *Estudios del ISHIR*, 11(31). Recuperado de <https://web3.rosario-conicet.gov.ar/ojs/index.php/revistaISHIR/article/view/1558/2195>

- Southwell, M. y Manzione, M. A. (2011). Elevo a la superioridad. Un estado de la cuestión sobre la historia de los inspectores en Argentina. *Historia de la Educación-Anuario*, 12(1).
- Southwell, M. (2015). La Ley 1420 y la tarea de los Inspectores escolares. *Historia de la educación*, 16 (1), pp. 63-72. Recuperado de https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.10753/pr.10753.pdf
- Villalba, N. (2020): Al alivio de la humanidad doliente. *Una historia social de la Sociedad de Beneficencia de Santa Fe: Hospital de caridad y asistencia sanitaria (1902-1930)*. (Tesis de Licenciatura en Historia). Universidad Católica de Córdoba, Argentina, inédita.

Fuentes

Boletín del Consejo de Instrucción Primaria

Boletín de Educación

Constituciones de Santa Fe 1872, 1883,1890, 1900.

Diario Santa Fe

Leyes de Educación 1874, 1876, 1884, 1886.

El Monitor de la Educación Común

Ramos, Juan P. (compilador y redactor), Historia de la Instrucción Primaria en la Argentina, Buenos Aires, Peuser, T. II, 1910.