

manera tal que en 1914 el 72% de los extranjeros que dirigían establecimientos agrícolas en Mendoza, eran propietarios del suelo⁴⁰.

Sin embargo, como pudo observarse a través del cuadro 2, la importancia de Buenos Aires sobre el resto del país era manifiestamente superior. Por otra parte, la orientación de estos sectores agrarios periféricos se canalizó a través de las expresiones políticas del radicalismo que, como veremos con cierto detenimiento más adelante, no cuestionó los valores de la oligarquía sino que aspiró a participar de ellos sin modificarlos sustancialmente.

Dentro de la misma pauta, puede encuadrarse el comportamiento de los sectores medios urbanos, a los cuales una difundida interpretación otorga la característica de ser promotores de políticas industrialistas⁴¹. Por lo menos en el caso argentino, esta caracterización no ha podido ser verificada empíricamente. Al contrario, algunos estudios recientes⁴² confirman la impresión, según la cual la clase media urbana —al igual que los sectores agrarios periféricos—, defendió el ordenamiento económico tradicional, cuestionando meramente los aspectos políticos del sistema que eran, por cierto, aquellos que impedían su participación en el poder.

⁴⁰ Sergio Bagú, *Evolución histórica de la estratificación social en la Argentina*, U.B.A., Facultad de Filosofía y Letras, Bs. As., s/f.

⁴¹ John J. Johnson, *La transformación política de América Latina*, trad. de Mario Calés y Gabriela de Civiny, prólogo de Sergio Bagú, Lib. Hachette, Bs. As., 1961.

⁴² Luis Ratinoff, "Los nuevos grupos urbanos: las clases medias", en Seymour Lipset y Aldo Solari (comp.), *Elites y desarrollo en América latina*, Paidós, Bs. As., 1967. Peter H. Smith, *Carne y política en la Argentina*, Paidós, Bs. As., 1968. Ezequiel Gallo (h.) y Silvia Sigal, "La formación de los partidos políticos contemporáneos: la U.R.C. (1890-1916)", en T. S. Di Tella, G. Germani, J. Graciarena y colaboradores, *ob. cit.*

3. LA FUNCIÓN POLÍTICA DE LA EDUCACIÓN



Las distorsiones que el programa de recuperación nacional elaborado por los intelectuales proscriptos durante el gobierno de Rosas sufriera en su aplicación concreta, afectaron a todos los órdenes del mismo. La colonización no produjo una distribución equitativa de las tierras públicas sino el pasaje de propiedades fiscales a un escaso número de manos privadas; los ferrocarriles se extendieron según las necesidades de los sectores agroexportadores y no según un criterio racional de desarrollo equilibrado; la inmigración no se promovió con el sentido original de atraer al país a una población con hábitos industriales, provenientes de los países del norte de Europa, sino que se atrajo masivamente a la población de los países del sur. En lo que hace específicamente a la educación, la distorsión consistió en que no se la desarrolló con un criterio pragmático sino manteniendo las notas más características de la enseñanza tradicional: enciclopedismo con predominio de las materias humanísticas.

El desarrollo de la educación en este marco cumplió, más que una función económica, una función política. Si bien la educación cumple un papel político en toda sociedad y en toda época histórica, en la medida que a través de ella se realiza el proceso de socialización de las nuevas generaciones dentro del marco de referencia de la cultura dominante —el cual, por supuesto, incluye nociones acerca de la legitimidad de la distribución del poder—, en cada período y lugar determinado ese papel político asume formas particulares. En el caso que aquí nos interesa, el sentido político de la educación tiene varias connotaciones, todas ellas de similar importancia.

En primer lugar, la difusión de la enseñanza estaba ligada al logro de la estabilidad política interna. Esto se comprende fácil-

mente si se piensa en las teorías en boga en la época acerca del papel moralizador de la enseñanza. "Un pueblo ignorante siempre votará por Rosas", había sintetizado Sarmiento y, efectivamente, se pensaba que la educación, en la medida que difundiera masivamente ciertos principios, contribuiría con eficacia en la tarea de eliminación de los focos de resistencia al gobierno central que permanecían, especialmente, en el interior del país. Recuérdese, en este sentido, que una vez derrocado Rosas, los gobiernos posteriores tuvieron que enfrentar sucesivos levantamientos en las provincias del interior, al mando de caudillos montoneros. Por este motivo, no resulta extraño comprobar el contenido — algunas veces francamente político — de las lecturas incluidas en los libros para la escuela primaria. Existen serias dificultades para presentar datos cuantificados sobre el contenido de los libros de lectura, ya que un análisis de ese tipo sólo podría hacerse sobre la consulta de series completas y representativas, a las cuales no es posible acceder fácilmente. Sin embargo; frases como las siguientes ilustran con claridad sobre lo que aquí queremos significar:

"El vulgo (que es decir casi todo el mundo) recibe sus opiniones ya hechas. Cuando la fábrica es mala, las recibe malas, que vale tanto como erróneas o poco favorables al bienestar de la sociedad"¹.
"Amar a la patria es amar la libertad, es amar la ley, es amar el orden, es amar la autoridad, es respetarla, sostenerla, defenderla, es sacrificar las malas pasiones. Amar la patria es detestar y combatir la tiranía, es detestar y combatir la anarquía"².

Asimismo, algunos títulos de lecturas ejemplifican nuestra hipótesis: "Dedicatoria a la juventud americana de una obra sobre las relaciones entre la Iglesia y el Estado", "La libertad y sus efectos",

¹ Marcos Sastre, *Selección de lecturas para la niñez*, libro de lectura autorizado por el Consejo Nacional de Educación, Igón, 2ª serie, 4ª ed., Bs. As., 1884, pág. 107.

² J. B. Igón, *El mosaico argentino; lecciones útiles de diversos caracteres de letra manuscrita...*, Igón, Bs. As., 1894.

"La política", "Discurso de J. Milton sobre la libertad de prensa", "El siglo XIX y la Revolución", "Libertad de comercio", etc.³.

Influye bastante en esto el hecho que una buna parte de los libros de texto pertenecían a personajes políticos relevantes del momento. Marcos Sastre, Juan María Gutiérrez, el mismo Sarmiento escribieron sus propios libros de texto para las escuelas. Es posible, también, que a medida que el tiempo transcurría, los libros fueran perdiendo el contenido político directo, reemplazado por otro, mucho más mediatizado, donde lo moral jugó un papel fundamental. Estas hipótesis, sin embargo, deberían ser confirmadas y precisadas con los respectivos estudios empíricos.

2) Pero la función política de la enseñanza tuvo todavía un significado más: a través de ella — especialmente en los niveles medios y superior — se tendió a formar un tipo de hombre apto para cumplir papeles políticos, excluyendo otros objetivos, tales como el de formar un hombre apto para las actividades productivas. Al fijar de esta manera su objetivo, la enseñanza se convirtió en patrimonio de una élite, porque el personal político que admite cualquier sistema, y más un sistema oligárquico como el de entonces, es necesariamente reducido.

Esta característica — la de estar destinada a perpetuar en una élite las funciones directivas de la sociedad — es la que permite hablar de la educación argentina del siglo pasado como de una educación oligárquica.

Pero lo que unifica, además, a todo el pensamiento educativo de la época dentro de la categoría de oligárquico es que aun los intentos diversificadores-pragmáticos tuvieron ese carácter. Si la función de los colegios nacionales y la universidad era formar una élite directiva, la función de la fragmentación del sistema en varias escuelas profesionales especializadas era la de alejar de esa élite directiva a otros núcleos en ascenso. Antonio Gramsci planteó con agudeza este problema, cuando afirmó que el carácter social de una escuela determinada consiste en que cada grupo posee su propio tipo de escuela para perpetuar, a través de ella, una función directi-

³ Juan María Gutiérrez, *El lector americano, colección de trozos escogidos, extractados y ordenados por Juan María Gutiérrez*, Casavalle, 7ª ed., Bs. As., 1874.

va o instrumental. "La multiplicación de los tipos de escuela profesional —agregó— tiende pues a eternizar las diferencias tradicionales, pero como en esas diferencias tiende a provocar estratificaciones internas, hace nacer por eso la impresión de ser una tendencia democrática"⁴.

Este fenómeno fue claramente visible en la Argentina después de 1890, cuando hizo crisis el sistema y algunos sectores de la oligarquía advirtieron que si la única alternativa educacional que se ofrecía a los sectores medios en ascenso era la alternativa tradicional, éstos comenzarían a reclamar su participación en el poder.

En países como el nuestro, donde la diversificación del sistema educativo no respondía en esa época a los requerimientos del desarrollo económico —que transitaba por vías diferentes—, el sentido político que persiguen intentos de esa naturaleza es claramente visible. Esto explica por qué esos intentos provinieron siempre de los sectores oligárquicos y por qué, complementariamente, los sectores medios en ascenso se opusieron a ellos, defendiendo la vigencia del sistema tradicional.

Conviene, a efectos de una mayor claridad, historiar sucintamente los acontecimientos de este período en relación a la enseñanza enciclopedista y a los intentos profesionalistas posteriores a 1890, para ejemplificar estas afirmaciones generales.

I. EL ENCICLOPEDISMO

Existe un consenso generalizado en cuanto a ubicar el decreto de creación de colegios nacionales en varias capitales de provincias, elaborado por el gobierno del general Mitre en 1863, como la fecha de iniciación en el país de una enseñanza media con caracteres más o menos definidos. El sentido de esta creación fue explícitamente político. Cuando, algunos años más tarde, Mitre tuvo que explicarlo, se refirió a ellos con estas palabras:

⁴ Antonio Gramsci, *Los intelectuales y la organización de la cultura*, trad. de Raúl Sciarreta, Lautaro, Bs. As., 1960, págs. 122 y 123.

"Lo urgente, lo vital porque tenemos que educar a los ignorantes bajo pena de vida, es robustecer la acción que ha de obrar sobre la ignorancia, sin desperdiciar un solo peso del tesoro cuya gestión nos está encomendada, para aplicarlo al mayor progreso y a la mayor felicidad de la sociedad, antes que la masa bruta predomine y se haga ingobernable y nos falte el aliento para dirigirla por los caminos de la salvación. Es por eso que al lado de las escuelas primarias tenemos los colegios nacionales, que dan la educación secundaria que habilitan al hombre para la vida social, desarrollando en más alta escala sus facultades, elevando así el nivel intelectual, de modo que el saber condensado en determinado número de individuos obre en la masa de la ignorancia, difunda en ella una luz viva y sostenga con armas mejor templadas las posiciones desde las cuales se gobierna a los pueblos"⁵.

Con este criterio, francamente *elitista*, se fueron creando colegios nacionales en casi todas las capitales de provincias.

El desarrollo de los colegios nacionales y los esfuerzos que ello implicó, ocasionaron las críticas de algunos sectores. Sarmiento, por ejemplo, reclamó insistentemente por la prioridad de la enseñanza primaria, sobre cualquier otro nivel. Sin embargo, ya en 1878, parecía un tanto desengañado y afirmaba con un agudo sentido sociológico, que "...no volverá a reproducirse el movimiento popular que en 1857 hizo subir el número de los alumnos de ocho mil a once mil, de once mil a trece mil al año siguiente y de esta cifra a diez y seis mil" (...) "*sobrevinieron épocas de calma, período de riqueza y contentamiento, y los hombres que influyen en la dirección dada a la política se abandonaron a las inspiraciones de clase y cuidaron de desenvolver de preferencia la educación superior, en la universidad y colegios preparatorios*"⁶.

⁵ Bartolomé Mitre, *Discurso en el Senado*, 16 de julio de 1870, en Manuel Horacio Solari, *Historia de la educación argentina*, Paidós, Bs. As., 1949, pág. 204.

⁶ D. F. Sarmiento, *Obras completas*, t. XLIV, págs. 204 y 205 (la bastardilla es nuestra).

Cuadro 9
CREACIÓN DE COLEGIOS NACIONALES (1863-1900)

Año	Colegios
1863	Buenos Aires
1865	Tucumán Mendoza San Juan Catamarca Salta
1869	Jujuy Santiago del Estero Corrientes San Luis
1871	La Rioja
1874	Rosario
1887	La Plata
1889	Paraná
1892	Buenos Aires (norte) Buenos Aires (sur)
1898	Buenos Aires (oeste)

Fuente: Censo Escolar de 1909.

La distribución de recursos del presupuesto educacional es un buen indicador de las preferencias oficiales por este ciclo de enseñanza (ver cuadro 32). Pero lo que también preocupaba era que ese desarrollo se hacía sobre la base de una enseñanza humanista clásica, que resultaba meramente preparatoria para la universidad. La discusión acerca del carácter de la enseñanza se replanteó alrededor de 1884, cuando se anunció la reforma del plan de estudios. Desde las direcciones de varios colegios nacionales del interior llegaron propuestas al Ministerio de Instrucción Pública, entonces ejercido por Eduardo Wilde, en el sentido de orientar la enseñanza hacia contenidos productivos. Paul Groussac, director del Colegio Nacional de Tucumán, había propuesto ya en 1881, la supresión de

varios colegios nacionales y su reemplazo por escuelas primarias superiores de contenido práctico. Eusebio Gómez, director del Colegio Nacional de Rosario, en su informe correspondiente a 1884, señalaba que "...antes que abogados, médicos, estadistas y literatos, el país reclamó imperiosamente el concurso de comerciantes, industriales, agricultores, ingenieros y trabajadores en general"⁷. Proponía, en consecuencia, la supresión de materias no adecuadas a esos objetivos y su reemplazo por otras del tipo de la química industrial, agricultura teórica y práctica, química aplicada, etc. Ese mismo año, reclamos similares hacia el director del Colegio Nacional de Salta, señor Eliseo J. Outes, y el de Concepción del Uruguay, Honorio Leguizamón, quien afirmaba la necesidad de incorporar al nuevo plan de estudios cátedras como mecánica práctica "...que el progreso industrial y fabril de nuestro país reclama urgentemente". También desde Córdoba, el Sr. Telasco Castellanos —rector del Colegio Nacional de esa ciudad— hacía reclamos de ese tono⁸.

A pesar de todos estos pedidos, el programa sancionado respetó la tradición enciclopedista y la consolidó aún más. El nuevo plan no sólo no preveía ninguna orientación productiva para la enseñanza, sino que tampoco separaba los establecimientos de contenido humanista de los de contenido científico. Establecía la escuela única (es decir, no bifurcada por especializaciones), mantenía el latín como materia y acentuaba el predominio de las materias humanísticas sobre las científicas.

El cuadro 10 muestra cómo, a partir de 1876 y con una leve disminución en 1879, las materias humanísticas fueron creciendo en importancia por sobre las científicas; las materias de contenido práctico llegaron a desaparecer y los idiomas se mantuvieron constantes.

Los colegios nacionales, con programas de este tipo, se desarrollaron en forma desigual según las zonas del país. Un desarrollo de estas características ofrece aspectos muy interesantes para el análisis.

⁷ El proyecto de P. Groussac puede consultarse en la *Memoria del Ministerio de Instrucción Pública* del año 1881, págs. 448 y 449. El de Eusebio Gómez, en la de 1883, pág. 463.

⁸ El reclamo de Telasco Castellanos está registrado en la *Memoria* del año 1883, pág. 463; el de H. Leguizamón, en la de 1884, pág. 623.

Cuadro 10.
HORAS DEDICADAS A CADA TIPO DE MATERIAS EN LOS PLANES DE ESTUDIO
DE LOS COLEGIOS NACIONALES (1870-1893)

	1870	1874	1876	1879	1884	1888	1891	1893
Humanísticas	49 (37%)	43 (33,3%)	53 (40%)	51 (39%)	55 (42%)	66 (50%)	63 (54,3%)	54 (45,76%)
Científicas	39 (29,5%)	44 (34,2%)	47 (36%)	50 (38%)	44 (33%)	41 (31%)	34 (29,3%)	41 (34,74%)
Idiomas	32 (24%)	31 (24%)	24 (18%)	24 (18%)	25 (19%)	18 (14%)	19 (16,3%)	22 (18,64%)
Prácticas	12 (9%)	11 (8,5%)	8 (6%)	6 (5%)	6 (6%)	7 (5%)	-	1 (0,84%)
Total	132 (100%)	129 (100%)	132 (100%)	131 (100%)	132 (100%)	132 (100%)	116 (100%)	118 (100%)

Fuente: Leyes, decretos y resoluciones sobre instrucción superior secundaria, normal y especial, recop. por J. García Merou, Bs. As., 1900.

lisis de problemas tales como la correlación entre educación y desarrollo económico. Los datos sobre el tipo especial de crecimiento de la escuela media argentina sirvieron a varios autores para apoyar las hipótesis de estudios recientes que tienden a cuestionar la forma optimista con que tan frecuentemente se correlacionan esas dos variables. El cuadro 11 muestra que en el período que va desde 1869 a 1895, varias provincias del interior del país —donde el atraso económico con respecto a Buenos Aires y al Litoral era relevante— mantenían, sin embargo, porcentajes de enseñanza media que superan al resto de las provincias. Esta característica ha sido verificada también por datos de otras fuentes⁹, y estudios sobre períodos posteriores han comprobado que mantiene su vigencia.

Las explicaciones que se presentaron tendían a ver en este hecho una manifestación de la valoración diferencial de la educación en los sectores de clase media del interior y del Litoral. Torcuato Di Tella señaló esta característica indicando que “en ellas [las provincias del interior del país] la clase media, aunque reducida en número y de débil basamento económico, mantiene importantes tradiciones culturales y familiares. Efectivamente, debido a la escasa movilidad social allí existente, ella proviene en casi todos los casos desde varias generaciones de otros individuos de clase media o alta” (...) “En las provincias del Litoral, en cambio, la clase media, menos numerosa en general, se compone de individuos cuyos padres o por lo menos sus abuelos han sido campesinos de las zonas más atrasadas de Europa. Y en un par de generaciones no llegan a valorar en mucho la educación ni las tradiciones culturales de su nueva clase social, a pesar que económicamente pueden llegar a prosperar”¹⁰.

Más recientemente, Ana María E. de Babin ha tomado este hecho como un indicador más que probaría la hipótesis según la cual... “la asociación entre educación y desarrollo económico es

⁹ Véase Torcuato Di Tella, *Ratces de la controversia educacional en la Argentina*, Instituto de Sociología, Facultad de Filosofía y Letras, Bs. As. También el artículo de Rubén Katzman, “Estratificación educacional en las provincias argentinas” en *Desarrollo Económico*, vol. 7, n° 28; y el libro del mismo Di Tella, *La teoría del primer impacto en el desarrollo económico*, Universidad Nacional del Litoral, s/f.

¹⁰ T. Di Tella, *Ratces de la controversia educacional en la Argentina*, pág. 11.

Cuadro 11
 INSCRIPTOS EN COLEGIOS NACIONALES
 POR CADA 10.000 HABITANTES (1869-1895)

Provincias	1869	1895
Capital Federal	-	74
Buenos Aires	4,6	8
Santa Fe	-	7,9
Entre Ríos	10,7	9,6
Corrientes	12	8,5
Córdoba	9,5	16
San Luis	32,8	23,3
Santiago	8,1	13,3
Mendoza	16,3	18,5
San Juan	25,1	13,6
La Rioja	-	11,5
Catamarca	12,8	15,7
Tucumán	8,1	6,7
Salta	9,5	6,1
Jujuy	14,6	17,2

Fuente: *Memorias del Ministerio de Instrucción Pública, Censos Nacionales.*

más estrecha en etapas más avanzadas de desarrollo, especialmente en lo que respecta a la enseñanza superior. Aun cuando las correlaciones entre indicadores económicos y educacionales no indican el sentido de la relación, probando la hipótesis anterior conseguiríamos apoyo para suponer que la educación (principalmente la universitaria) puede ser factor causal importante de la expansión económica en etapas avanzadas de desarrollo económico, mientras que es menos probable que su influencia sea decisiva en etapas anteriores"¹¹.

¹¹ A. M. Eichelbaum de Babini, *Educación y desarrollo económico*. C.I.C.E., Di Tella, Bs. As., 1967, págs. 8 y 9.

Ambas interpretaciones suponen que el crecimiento de la educación —en determinadas circunstancias— puede no cumplir una función económica, o, mejor dicho, puede estar asociado al estancamiento económico y no a su desarrollo. Ahora bien, si ese crecimiento educativo no se realizó en función de exigencias económicas, la pregunta que se plantea es: ¿en virtud de qué exigencias ha sido logrado? Nuestra respuesta está orientada en el sentido de afirmar que ese crecimiento se realizó en función de necesidades políticas que encontraron apoyo en factores muy importantes de la estructura social local, tales como los indicados anteriormente por Di Tella. Para satisfacer esas exigencias, el contenido de la enseñanza más coherente con la función política era el enciclopedismo. Este contenido —nos referimos al de la enseñanza media reflejado en el cuadro 10— no ofrecía ningún atractivo para los grupos dedicados a actividades productivas. Preparaba ya sea para el ingreso a la universidad o para los puestos en la administración pública. Tanto un destino como otro tenían una carga política muy fuerte. El título de "doctor" era casi imprescindible para tener acceso a los niveles más altos de la dirigencia política. El estudio de Darío Cantón sobre el parlamento argentino en épocas de cambio¹² —por ejemplo— reveló que para 1889, las cámaras de diputados y senadores del país estaban compuestas en un 96% y 95% respectivamente por individuos con título de médico o de abogado. La participación en las actividades políticas crecía significativamente en esos años, a tal punto que Wilde —un médico— señalaba en su memoria ministerial de 1884, lo siguiente:

"La política, gran escenario a que aspiraban a subir todos los que se sentían con aptitudes para dirigir los destinos de la Nación, no ofrecía facilidades sino a los versados en derecho. Durante los primeros años de nuestra organización, eran los abogados quienes exclusivamente ocupaban los puestos políticos. Los médicos encontraban aplicación a sus talentos en la práctica de su profesión y si no eran excluidos de la política totalmente, su falta de preparación en general para las funcio-

¹² Darío Cantón, *El parlamento argentino en épocas de cambio. 1890, 1916 y 1946*, Di Tella, Bs. As., 1966.

nes que la vida administrativa reclama los mantenía a distancia del gobierno.

"Data de épocas próximas el momento en que los médicos han extendido su esfera de acción, preparándose para el estudio de materias extrañas a su profesión para actuar en las Cámaras y en el gobierno, verificándose en esto un verdadero adelanto"¹³.

Los puestos en la administración pública eran también, por lo regular, puestos políticos, ya sea por la función misma para la cual se creaban o por el mecanismo utilizado para conseguirlo: el "favor", la gratificación por el voto, etc.

La carrera política y la participación en la vida política de la época era patrimonio casi exclusivo de un sector de la población nativa. Los extranjeros, en su gran mayoría, se mantenían marginados de estas actividades. Muy pocos se naturalizaban y no existían incentivos para que lo hicieran.

En virtud de estos factores, es posible suponer que una zona como el Litoral con grandes porcentajes de población inmigratoria dedicada a actividades económicas en expansión, no haya percibido la educación como una vía de ascenso aconsejable, fenómeno que se mantuvo durante las primeras generaciones de hijos de inmigrantes.

Cuadro 12
EXTRANJEROS NATURALIZADOS POR CADA 100 EXTRANJEROS RESIDENTES EN CADA ZONA (1895-1914)

	1895	1914
Buenos Aires	0,2	2,3
Resto del país	0,1	0,9

Fuente: G. Germani.

¹³ Memoria presentada ... (en) 1885, pág. XCIII.

Algunos colegios de la zona evidenciaron no sólo una situación de estancamiento, sino también de retroceso. El Colegio Nacional de Rosario, por ejemplo, registró continuos descensos en su número de inscriptos, que pasaron de 169 en 1885 a 108 en 1889. Ese año, su director trató de explicar los motivos de esta decadencia y adujo, entre las principales causas "... la índole esencialmente industrial y comercial de esta ciudad"¹⁴.

Pero el hecho que avala con mayor fuerza la hipótesis de las motivaciones políticas del crecimiento de la enseñanza en el interior es que los colegios nacionales de esa zona no aparecieron como producto de iniciativas propias, sino como manifestación del interés del gobierno central por lograr la formación de élites integradas en la ideología del grupo bonaerense. Los colegios nacionales dependieron del gobierno central en todos sus aspectos y tendían —tal como lo explicó Mitre— a formar élites homogéneas e integradas en los valores de la élite central.

En el cuadro 9, donde figuran los años de fundación de los colegios, se advierte que el impulso inicial estuvo puesto en las provincias del interior; sólo en 1874 se creó uno en Rosario y en la década del 80 aparecieron otros en La Plata y en Paraná.

Quizás lo más importante de este proceso es que la enseñanza media —y en menor medida la superior— contribuyeron a formar un sector de clase media con preparación y aspiraciones hacia el ejercicio de funciones políticas que, en el contexto de un sistema oligárquico de poder, estaban reservadas exclusivamente a una minoría. Esta clase política¹⁵ creció con más fuerza en el interior y en Buenos Aires. Si aceptamos la hipótesis según la cual un sector frustrado en sus aspiraciones ocupacionales genera algún tipo de ideología anti *statu quo*¹⁶, deberíamos probar que en este período

¹⁴ Memoria presentada ... (en) 1889, t. II, pág. 100.

¹⁵ El concepto de *clase política* hace referencia a los grupos que ejercen el poder o se hallan empeñados en tener acceso a él. Dentro de la clase política existe un grupo particular y más reducido —la *élite política o dirigente*—, que está compuesto por aquellos individuos que ejercen efectivamente el poder en un momento determinado. Véase T. B. Bottomore, *Minorías selectas y sociedad*, Gredos, Madrid, 1965, págs. 19 y 20.

¹⁶ Véase Torcuato Di Tella, *La teoría del primer impacto del crecimiento económico*, ob. cit.

efectivamente se produjo esto y que el contenido de esta ideología estaba fuertemente cargado de planteos donde la aspiración a compartir el poder era el elemento fundamental.

El surgimiento del radicalismo y la revolución del 90 como hechos políticos principales, parecen confirmar la hipótesis, al menos para Buenos Aires, donde la enseñanza media tuvo mayores progresos. El interior, sin embargo, pareció haber podido absorber con mayor facilidad las aspiraciones de ese sector en tanto se mantuvo relativamente constante y se contaba —además— con la salida de la migración hacia otras zonas.

La aspiración a la participación política fue el elemento clave en el programa radical de este período. Por encima de las diferencias que separaban a hombres como Alem, Mitre, Goyena, Estrada, Aristóbulo del Valle, etc., todos se unieron en un programa basado en las reivindicaciones democráticas expresadas por la consigna del sufragio universal. Es importante observar que el programa aprobado en el mitin del Jardín Florida, donde quedó constituida la Unión Cívica, realizado el 1º de setiembre de 1889, no incluía ninguna apreciación sobre la política económica oficial vigente.

Este énfasis sobre los aspectos políticos de la estructura social ha permitido hablar de la acción del radicalismo como *complementaria* de la acción de la generación del 80. "En cierto modo —han afirmado Gallo y Sigal— el radicalismo completa en el plano político la asimilación al modelo europeo: es *moderno* allí donde la *élite* de 1880 era *tradicional*. En cambio, en lo económico —siempre teniendo como límite 1916— el silencio de la Unión Cívica Radical frente a problemas claves del proceso económico y su reacción tipo 'indignación moral' frente al acento que sobre la actividad económica ponen sus opositores, representa en cierta medida, un recurso de valores del tipo *tradicional*: es tradicional allí donde la *élite* del 1880 era moderna"¹⁷.

El análisis del comportamiento de los sectores medios representados por el radicalismo con respecto a la educación permite aclarar desde este ángulo el contenido de esa complementariedad.

¹⁷ Ezequiel Gallo (h.) y Silvia Sigal, "La formación de los partidos políticos contemporáneos: la U.C.R. (1890-1916)", en T. S. Di Tella, G. Germani, J. Graciarena y colaboradores, *Argentina, sociedad de masas*, Eudeba, Bs. As., 1965.

Como vimos hasta aquí, la *élite* de 1880 llevó sus planteamientos modernizantes a la educación dentro de ciertos límites muy estrechos. Al difundir en sectores relativamente amplios una enseñanza enciclopedista y humanista, promovió la aparición de un grupo que presionaba para que la estructura política del sistema se permeabilizara. Evidentemente, la conducta más favorable a la oligarquía no era, precisamente, fomentar el crecimiento de esas presiones. Para impedir esto sólo se le presentaban dos alternativas: ¹ la primera y más simple, era frenar el progreso educacional. Desde un punto de vista ideológico, la *élite* de 1880 no podía optar por una alternativa de este tipo. La convicción de que el desarrollo educativo era garantía y signo de progreso estaba muy arraigada —sinceramente o no, no interesa— en la gran mayoría de los políticos de la época, independientemente de su tendencia. La segunda salida era, precisamente, modernizar la orientación de la enseñanza, diversificando los estudios medios hacia carreras técnico-profesionales. De esta forma se canalizarían hacia otros sectores de actividad a un grupo amplio de posibles aspirantes al poder. Esta salida —que era coherente con el pensamiento de orientación positivista de un núcleo importante de la *élite* de 1880— se manifestó en dos ocasiones con posibilidades de realización. La primera fue en la década ² 1890-1900 y, la analizaremos enseguida; la segunda se produjo en 1915, cuando la oligarquía se decidió, por fin, a llevar a cabo un proyecto de esta índole y estableció la escuela intermedia y la secundaria especializada¹⁸.

El arribo al poder de Hipólito Yrigoyen en 1916 determinó la anulación de estas reformas y un regreso al plan tradicional. Esta actitud —aparentemente paradójica— era coherente con el comportamiento que hasta esos momentos habían tenido frente a la educación los sectores radicales: en la medida que la preparación humanista-enciclopédica era un medio eficaz de preparación para reclamar la participación en el poder político, los sectores medios defendieron su vigencia y la mantuvieron, oponiéndose a cualquier intento renovador de la índole antes mencionada. Los argumentos

¹⁸ Los antecedentes y datos sobre este intento se concentran en la obra de Carlos Saavedra Lamas, *Reformas orgánicas en la enseñanza pública, sus antecedentes y fundamentos*, Peuser, Bs. As., 1916.

Valores humanísticos = espíritu nacional

Juan Carlos Tedesco

para esta oposición tienen mucha similitud con los esgrimidos frente a la tendencia marcadamente economicista de la oligarquía: se decía que los valores humanísticos representaban al espíritu nacional mientras que el utilitarismo era extranjerizante¹⁹. Lo que al radicalismo le interesaba no era tanto modificar la estructura de la educación, desde el punto de vista de sus contenidos, sino posibilitar la ampliación de las posibilidades de acceso a la enseñanza. De ahí el contenido democratizador de sus reivindicaciones en este plano.

Con este marco de referencia, creemos, es posible interpretar las actitudes del radicalismo frente a fenómenos como los de la Reforma Universitaria de 1918 que, como se sabe, afectó principalmente a los aspectos *políticos* de la enseñanza superior y no a la orientación de los estudios, en la cual se mantuvo la preponderancia de derecho y medicina.

II. LA DÉCADA 1890-1900

La crisis de 1890 determinó una merma sustancial en los aportes de capital extranjero al país. Los acontecimientos políticos y la crisis de Baring Brothers eran elementos suficientes para atemorizar a los inversores europeos con respecto a la Argentina. Internamente, la baja de salarios y la desocupación creciente motivaron una retirada masiva de inmigrantes. Para esa fecha el número de personas que ingresaba al país era similar al que regresaba a Europa o se embarcaba hacia Brasil. El excedente de inmigrados sobre emigrados en 1890 fue de sólo 49.320 personas, frente a los 220.260 del año anterior. En 1891, el saldo fue todavía peor: salieron 29.837 personas más de las que ingresaron.

Sin embargo, debido a la desocupación motivada por la suspensión de los planes de obras públicas, construcciones, etc., no se advirtió la falta de mano de obra. La tarea de recuperación estuvo a cargo —fundamentalmente— del aumento de la producción local

¹⁹ Ricardo Rojas, *La restauración nacionalista. Crítica de la educación argentina y bases para una reforma en el estudio de las humanidades modernas*, 2ª ed., La Facultad, Bs. As., 1922, pág. 149.

y de los bajos salarios. Si bien esta situación pudo haber motivado en parte a algunos sectores de la oligarquía para orientar la enseñanza hacia contenidos productivos, no parece posible que haya sido el elemento clave. Más bien debe pensarse en la existencia de una combinación de factores, donde, además de la crisis económica, actuaba como motivo importante la crisis política que sobrevino con la Revolución del 90. Este fue un movimiento donde, según las descripciones conocidas, jugó un papel relevante la juventud universitaria de Buenos Aires, impedida de acceder al poder político²⁰.

No es causal, por eso, que los proyectos ministeriales de esta década, destinados a lograr la diversificación de la enseñanza, se basen en las críticas ya formuladas en el sentido de que la escuela media preparaba exclusivamente para la universidad o para la administración pública.

En el análisis de estos proyectos tenemos que distinguir dos planos diferentes: el del proyecto en sí y el de las realizaciones concretas. En este segundo nivel, lo único que puede señalarse es la creación de dos escuelas comerciales en Buenos Aires (una para varones y otra para mujeres) en 1890 y 1897, respectivamente, otra en Rosario, en 1896, y al final de la década, la creación de la primera escuela industrial.

Mientras esto sucedía en la enseñanza media, también la escuela primaria recibía la influencia de las nuevas corrientes. A partir de la acción de las primeras generaciones de maestros normalistas, educados en un ambiente de tipo cuasi-positivista, se comenzó a reclamar la introducción del trabajo manual como materia de enseñanza. Mientras algunos pretendían darle a esta materia un carácter educativo, otros sostenían que debía entenderse como una actividad industrial. Ya en 1889, el Colegio Nacional de Corrientes,

²⁰ Véase las siguientes obras: Juan Balestra, *El noventa; una evolución política argentina*, Roldán, Bs. As., 1934. Roberto Etchepareborda, *La revolución argentina del 90*, Eudeba, Bs. As., 1966. José M. Mendía y Luis V. Naón, *La Revolución del 90*, Artes y Letras, Bs. As., 1927. Luis V. Sommi, *La Revolución del 90*, Editorial Pueblos de América, Bs. As., 1957. Alfredo Parera Dennis, "Claves para la historia argentina: La Revolución del 90", en *Fichas de investigación económica y social*, n.º 6, junio de 1965. *Revista de Historia*, n.º 1, Bs. As., 1957.

dirigido por Santiago Fitz Simon, había incorporado el trabajo manual en calidad de cursos libres; en 1892, el Poder Ejecutivo nombró una comisión para que estudiara la aplicación de esta asignatura a la escuela primaria y a los Jardines de infantes. La mayoría de la comisión era favorable a la adopción del trabajo manual con carácter educativo y recomendó, en su dictamen, la adopción de ese sistema, considerando que era el único que satisfacía las finalidades de la escuela primaria.

Por su parte, los partidarios del trabajo manual encarado industrialmente tuvieron oportunidad de aplicar sus concepciones en algunos lugares del Litoral. En la provincia de Corrientes, por ejemplo, la experiencia realizada en las escuelas populares, permitió a Pedro Scalabrini presentar un proyecto de reformas de la escuela primaria que dividía la enseñanza en dos ciclos; en el primero, de cuatro años, se daría la enseñanza común y general; en el segundo, de dos años, se enseñaría un oficio a elección del alumno. Los talleres creados en estas escuelas y en algunos colegios nacionales fueron todos de tipo artesanal: encuadernación, fotografía, costura, tala-bartería, carpintería, pintura, etc.

Esta acción estuvo limitada a las provincias de Buenos Aires y del Litoral; el resto sólo participó muy embrionariamente y, a pesar del entusiasmo con que se encaró la tarea, no logró cambiar la fisonomía de la educación. Poco a poco, el trabajo manual quedó reducido a una materia más en los programas de estudio, sin conseguir impregnar su carácter al resto de la enseñanza.

Esta serie de innovaciones en el ciclo primario y medio no implicaron una modificación sustancial de la estructura del sistema educativo. Sin embargo, a nivel ministerial se plantearon proyectos que sí implicaban esa modificación, pero que no consiguieron la sanción legislativa correspondiente.

En 1895, el entonces ministro de Instrucción Pública, Dr. Antonio Bermejo, señalaba la necesidad de modificar los planes de estudio de los colegios nacionales "...tomándose las medidas para que la enseñanza sea eminentemente práctica"²¹. Dos años después, volvía a repetir sus críticas a la enseñanza oficial caracterizándola de esta manera:

²¹ Memoria presentada ... (en) 1896, t. I, págs. XXI a XXIII.

"Hasta el presente, los planes de estudio de los colegios nacionales han encaminado la juventud estudiosa de nuestro país a las carreras universitarias cuyas facultades se ven invadidas por los estudiantes que terminan sus estudios secundarios en todos los colegios nacionales de la República. El defecto de la enseñanza, tal cual se da por los planes actuales, a más de los resultados deficientes como preparación para los cursos universitarios, por el cúmulo de materias y la extensión de los cursos, en cada año, es considerar a una rutina perjudicial ciertas ramas del comercio, de la industria, de la agricultura, etc., nuestras principales fuentes de riqueza pública, que no pueden desarrollarse sin el auxilio de conocimientos variados y positivos"²².

Recomendaba, a continuación, un plan de estudios con un ciclo básico de cuatro años y luego un período de dos, especializado según la distribución de las fuentes de producción de todo el país.

Al año siguiente, Luis Beláustegui reemplazó a Bermejo, pero continuó manteniendo las intenciones de su antecesor. Recomendaba, en su Memoria, la adopción del plan de Bermejo, repitiendo las críticas de aquél sobre el conjunto del sistema educativo.

A Beláustegui lo reemplazó Osvaldo Magnasco. Magnasco mantuvo también, las orientaciones anteriores, obteniendo los mismos resultados negativos.

La prosperidad económica había renacido en el país, pero no en virtud del adelanto técnico en la producción —a pesar de que esto en cierta medida se había logrado—, sino por el bajo costo de la mano de obra y la abundancia de tierra sin explotar²³.

Esta prosperidad restableció también la indiferencia tradicional hacia los estudios que se apartaran de las carreras "doctorales". En 1898, el director de la Escuela Nacional de Comercio de la ciudad de Buenos Aires señalaba lo siguiente:

"Con mucho sentimiento debo declarar que nuestra escuela no ha recibido apoyo alguno de parte de los hombres de negocios de la Capital, ni de tantas otras personas de quienes bien podría esperarse una

²² Citado en J. B. Zubiaur, *ob. cit.*, págs. 11 y siguientes.

²³ H. S. Ferns, *ob. cit.*, pág. 480.

palabra de aliento. Parece que las Intendencias de Guerra y Marina y las autoridades de la Aduana ignoran por completo la existencia de este establecimiento. Hace algunos años tuve ocasión de recomendar un excelente estudiante al Ministerio de Hacienda, y al joven se le dijo que presentase una recomendación de alguna persona influyente, pues en aquel departamento nadie conocía la escuela en que se había educado²⁴.

Cuadro 13
MATRÍCULA EN LAS ESCUELAS COMERCIALES (1890-1900)

Año	Capital	Rosario	Capital (mujeres)
1890	153	-	-
1891	225	-	-
1892	366	-	-
1893	475	-	-
1894	491	-	-
1895	512	-	-
1896	530	50	-
1897	582	133	142
1898	659	153	?
1899	666	132	?
1900	673	238	?

Fuente: *Censo Escolar de 1909*.

Los reclamos a favor de una mayor ligazón entre educación y economía fueron, inclusive, reflejados a nivel presidencial. En el discurso que Roca pronunció ante las cámaras legislativas en 1899 expresaba ese deseo, aunque enfatizando la orientación hacia la agricultura.

"El país —decía Roca en el mensaje de 1899— debe esforzarse en aumentar y mejorar en cantidad, calidad y precio, aquellos ra-

²⁴ *Memoria presentada ... (en) 1899, t. IV, pág. 83.*

mos de producción que tienen ya fácil aceptación en los mercados extranjeros, absteniéndose de proteger industrias efímeras, en condiciones de irremediable inferioridad, con evidente menoscabo de nuestras grandes y verdaderas industrias, la ganadería y la agricultura, tan susceptibles todavía de adquirir un inmenso desenvolvimiento" (...). "La instrucción general para ser fecunda, ha de contraerse a ciencias y artes de aplicación, a cosas prácticas, a las lenguas vivas y a conocimientos de utilidad material e inmediata. Creo que se hace indispensable entrar resueltamente en ese orden de ideas y abandonar tradiciones y costumbres cuyos deplorables resultados pueden sentirse y palpase no sólo entre nosotros sino en todas las civilizaciones que se han dejado dominar por ellas. En la esperanza de poder contribuir a esos objetos, solicitaré vuestra cooperación para la fundación de colegios y escuelas de agricultura, y demás industrias de inmediata aplicación"²⁵.

Sin embargo, los proyectos fueron rechazados²⁶. La economía parecía desenvolverse satisfactoriamente sin esas escuelas, y el optimismo no tenía límites. Cuando la oligarquía se dio realmente cuenta del peligro que suponía el sistema de enseñanza tal como se lo había establecido, ya era demasiado tarde.

²⁵ Comisión Nacional de Monumento al Tte. Gral. Julio A. Roca, *Mensajes del presidente Roca*, t. I, págs. 201 a 203.

²⁶ El 31 de mayo de 1899, con la firma de Julio A. Roca y Osvaldo Magnasco, se elevó al Congreso Nacional un proyecto de Plan de Enseñanza General y Universitaria, acompañado de un mensaje en el cual se explicitaban los deseos del gobierno en el sentido de dar a la enseñanza un carácter más utilitario. Un año después, el gobierno elevó ante el Congreso otro proyecto en el cual se establecía la supresión de varios colegios nacionales y su transformación en escuelas prácticas. Este proyecto ocupó la atención de la Cámara de Diputados durante varios meses hasta que, finalmente, fue rechazado. Es útil recordar que la oposición fue encabezada por Alejandro Carbo —un representante destacado del normalismo de entonces— y que los principales argumentos radicaron en el carácter *antidemocrático* del proyecto, en tanto dejaba a un sector de las provincias sin posibilidad de renovar localmente sus élites y, por otra parte, no permitía que un vasto sector del alumnado de la escuela media recibiera formación general. Véase el debate completo en el *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*, mayo-setiembre de 1900.

III. UNA INTERPRETACIÓN DIFERENTE

Esta interpretación del sistema educativo creado en las dos últimas décadas del siglo pasado en nuestro país difiere de las escasas explicaciones que hasta ahora se dieron sobre el mismo fenómeno. Sin pretender desviar el curso de este trabajo hacia la crítica de otras postulaciones, puede ser útil intentar una confrontación con alguna hipótesis diferente. Una de las pocas que ha sido presentada con ese carácter y desde la cual se intentó ofrecer una versión coherente del funcionamiento de la educación argentina es la que Gustavo F. J. Cirigliano planteó en sus últimos escritos.

Para Cirigliano, la variable central en la explicación de este problema reside en las necesidades económicas y no —como se intenta probar aquí— en las necesidades políticas. Según esta hipótesis, el sistema educativo creado en las últimas décadas del siglo pasado sería una respuesta a los requerimientos de una estructura económica dependiente, basada en la exportación de materias primas y concentrada en las actividades portuarias. "La estructura educacional del país —afirma Cirigliano— estaba pensada en función de preparar *funcionarios portuarios*: individuos discretamente cultos, literaria y espiritualmente alienados, teóricamente preparados para la vida de gran urbe, pero de hecho inútiles para salirse de la esfera de lo aprendido y fundamentalmente dependientes. Esto fue posible porque la estructura educacional del país fue pensada para Buenos Aires y para Buenos Aires concebido como simple puerto. Este puerto capitalino, para toda la maniobra de importación, depósito, control y exportación, necesita una hilera de burócratas: desde los más altos abogados presidenciables hasta el más modesto escribiente. Y a esa formación estaba orientada la educación, de manera proporcional, en sus tres niveles"²⁷.

Cirigliano no intenta probar empíricamente sus afirmaciones, sino que las presenta en calidad de esquema previo de trabajo. Sin embargo, a través de toda esta investigación no apareció ninguna

²⁷ Gustavo F. J. Cirigliano, *Educación y futuro*, Columba, Bs. As., págs. 80 y 81. Véase también, del mismo autor, *Educación y política; el paradójal sistema de la educación argentina*, Librería del Colegio, Bs. As., 1969.

evidencia tan fuerte como para probar una hipótesis de ese tipo. La correspondencia que se puede establecer entre educación y economía dependiente está al nivel de decir que la educación correspondió a dicha estructura económica en la medida que no incluyó dentro de sí a ninguna forma de preparación de recursos humanos para actividades técnicas, y no, como parece sugerir la hipótesis de Cirigliano, a través de la formación de funcionarios portuarios. Inclusive la descripción que él mismo ofrece de esos funcionarios no coincide con lo que la economía puede requerir en calidad de tal.

A pesar de la gran imprecisión que caracteriza el lenguaje con el cual Cirigliano planteó sus hipótesis, algunos párrafos confirman la impresión según la cual trata de decirnos que entre economía y educación existe —en el período que aquí estamos analizando— una correspondencia activa, o sea, que la educación responde a las necesidades de la economía formando los recursos humanos que ella precisaba para su funcionamiento. Así, por ejemplo, afirma que "... todo estaba determinado para un previo mercado de puestos. *La clase baja cosecha y faena; la clase media embala; la clase alta dirige la operación de exportar*"²⁸.

La descripción de la estructura económica de la época no parece confirmar una apreciación tan rotunda. Si bien algunos sectores de la clase baja se dedicaban a tareas de tipo rural, otros sectores se radicaban en el ámbito urbano, rechazados por las pocas posibilidades de tener acceso a la tierra, y comenzaban a desarrollar actividades de tipo semiartesanal. Por otra parte, para las actividades que Cirigliano asigna a la clase baja no se requería una escuela primaria obligatoria, porque esas tareas se podían cumplir perfectamente sin saber leer y escribir. Al respecto vale la pena recordar los conceptos de James Scobie acerca de lo técnicamente fácil que resulta el cultivo del trigo, por ejemplo, que fue uno de los cultivos básicos.

Con respecto a la clase media, los datos empíricos rechazan aun más la esquemática caracterización de Cirigliano. Los sectores medios formados por el colegio nacional no estaban vinculados con ninguna actividad productiva. El burócrata era un funcionario

²⁸ G. F. J. Cirigliano, *ob. cit.*, pág. 83 (bastardilla en el original).

de la administración estatal y no estaba ligado sino muy mediata- mente con las actividades del puerto. Por otra parte, esta hipótesis no logra explicar por qué los colegios nacionales tuvieron tanto éxito en el interior del país, donde no existía ninguna forma de actividad portuaria. Además, y según este esquema, los colegios comerciales debieron haber tenido un desarrollo mucho más amplio que el que tuvieron; sin embargo, hemos visto que tienen un surgimiento tardío, una muy escasa importancia numérica y que su existencia era desconocida inclusive hasta por los funcionarios de la Aduana del puerto de Buenos Aires.

En cuanto a la clase alta, es cierto que dirigía o controlaba las operaciones de exportación, pero seguramente no lo hacía a partir de los conocimientos adquiridos en instituciones de educación y, menos aun, en la universidad.

No resulta, pues, demasiado fructífero intentar explicar el sentido del sistema educativo argentino a través de una correspondencia lineal y un tanto mecánica entre educación y economía. La correspondencia que existe entre esos dos sectores de la estructura social se dio al nivel que una economía agroexportadora basada en la producción extensiva no requería un aparato de formación de recursos humanos capacitados técnicamente. De allí que el sistema educativo argentino no incluyera por mucho tiempo ninguna forma para satisfacer requisitos de ese tipo. Pero si nos quedáramos meramente en el planteamiento de la relación entre economía y educación, tendríamos que concluir que no hacía falta estructurar un sistema de enseñanza como el que se formó, ni hacer crecer la educación de la población de la manera como se lo hizo. Ante la presencia de estos hechos es necesario intentar alguna explicación que se enfrente satisfactoriamente con los datos empíricos y logre explicarlos. Creemos que la hipótesis de las motivaciones políticas satisface suficientemente la prueba y permite explicar, adicionalmente, hechos tales como el origen oligárquico de los proyectos que tendían a modificar en un sentido industrialista el sistema educacional, o el comportamiento de los sectores medios que consolidaron el sistema tradicional y no intentaron modificarlo.

4. EL ESTADO Y LA EDUCACIÓN

Entre los autores que se han ocupado de este período de la historia argentina, existe un relativo consenso en el sentido de enfatizar el papel que el Estado jugó en el proceso de desarrollo iniciado en la segunda mitad del siglo pasado. En la obra de Ferns o en la de Gallo y Conde, por ejemplo, se ha sostenido con justeza que la participación del Estado en las gestiones para la obtención de préstamos, la ampliación de tierras productivas disponibles (conseguida a través de la lucha contra el indio), el crecimiento del comercio exterior, etc., fue crucial para el desarrollo obtenido. Los autores coinciden también en que este desarrollo fue paralelo a la consolidación del sector terrateniente, en la medida que toda esa política favoreció, por encima de cualquier otra consideración, a dicho sector.

Si bien el peso político de los sectores rurales fue decisivo, fueron abogados y —en menor medida— médicos, quienes se ocuparon de las tareas de gobierno. Los terratenientes —en cambio— permanecieron como grupo decisivo en cuanto a la presión para orientar las decisiones, especialmente las de tipo económico. Sergio Bagú caracterizó a este sector señalando que muy pocos de ellos participaban en forma directa de la gestión política, aunque casi todos tenían trato con los hombres de gobierno¹. Esta profesionalización de la actividad política permitió el desarrollo cada vez mayor de cierta autonomía de la élite dirigente con respecto a los sectores sociales sobre los que se apoyaba, autonomía que se acentuó significativamente por dos características importantes de la vida política

¹ Sergio Bagú, *Evolución histórica de la estratificación social en la Argentina*, Facultad de Filosofía y Letras, Instituto de Sociología, Bs. As.

a) argentina de esa época: la concentración progresiva del poder y la carencia de mecanismos efectivos para lograr la participación de la población en la esfera de las decisiones.

La concentración del poder se dio tanto desde un punto de vista geográfico como humano. Buenos Aires, sobre la base de su progreso económico que se diferencia del resto del país, acentuó su predominio político. La federalización de la ciudad, saludada en su momento como un triunfo del interior², acentuó aun más ese predominio, al mismo tiempo que otorgó fuentes importantes de poder al gobierno central. La carencia de mecanismos de participación de la población en la vida política permitió que esa concentración de poder estuviera fuera de control, de manera tal que el Estado se convirtió en un organismo desde donde se tenía acceso a decisiones importantes que, al no ser controladas, podían asumir fácilmente el carácter de arbitrarias. Esta situación dio lugar a negociados escandalosos y a un grado relevante de corrupción administrativa³. El período presidencial de Juárez Celman agudizó esta situación, cristalizada en la aparición del fenómeno denominado del unicato⁴, que expresa claramente la noción de concentración no controlada del poder.

² Juan B. Alberdi, *Obras escogidas*, Luz del Día, Bs. As., 1952, t. II.

³ Milcíades Peña, en su artículo sobre la revolución del '90, cita el caso de Victorino de la Plaza quien, en su calidad de funcionario gubernamental, ofrecía sus servicios a la casa bancaria del barón Emile de Erlanger, de París, y solicitaba, como retribución a sus servicios, la cuarta parte de los beneficios que él obtuviera en las operaciones (Milcíades Peña, *ob. cit.*, pág. 4).

⁴ Una caracterización intuitiva, pero muy aguda, del unicato, es la ofrecida por Juan Balestra: "...Pero el unicato, al confundir en el presidente las calidades de autoridad y de caudillo, lo entregaba inerte al asalto de los políticos. No podía castigar los abusos con autoridad, quien debía encubrirlos como aparcero; ni podía negar el presidente lo que el caudillo tenía que prometer. Así llegó a transformarse en una providencia grotesca, encargada de tramitar las ambiciones, ocultar las rencillas y hasta arreglar las trampas de sus amigos. Bajo la apariencia de un amo se había creado un prisionero; tras de cada entusiasmo estaba el pedido; y tras de cada favor irregular se preparaba como un humano un desagradecido y muchos descontentos; el prestigio del sistema se mantenía con el desprestigio del presidente" (Juan Balestra, *El noventa: una evolución política argentina*, Roldán, Bs. As., 1934).

En repetidas ocasiones los autores han llamado la atención sobre la paradoja de la coexistencia de formas oligárquicas de gobierno con una ideología liberal. Se propusieron diversas categorías de análisis para explicar ese fenómeno, tales como "liberalismo no democrático" "despotismo ilustrado", etc., avaladas todas ellas no sólo por las prácticas efectivas de los gobiernos (fraude electoral, etc.), sino por sus postulados ideológicos en el plano político. Diego de la Fuente, el prologuista del Censo Nacional de 1869, afirmaba, en dicha obra, por ejemplo, lo siguiente:

"La democracia, bien entendida, no la hacen sino los instruidos, los que pueden llamarse ciudadanos, es decir, los que están en aptitud de conocer sus deberes y sus derechos, como miembros de la sociedad constituida. El ignorante no entiende ni de una ni de otra cosa; el ejercicio que se le concede o es una superchería o es una espada en manos de un loco. Y si no, hágase sin engaño efectiva en todo el territorio su votación, y se verá el resultado. Pudiera ser éste bien terrible a la verdad, y sin embargo sería legal"⁵.

Una síntesis de este pensamiento la reflejó el mismo Juárez Celman, en su discurso de 1887, cuando expresaba que "el gobierno del pueblo y por el pueblo tiene por condición que el pueblo sea ilustrado"⁶.

Pero la coexistencia de prácticas políticas oligárquicas dentro de un marco liberal funcionó con significativa fluidez como para pensar en una simple "contradicción". Francisco C. Weffort ha ofrecido recientemente una explicación muy fructífera acerca de este hecho. En un estudio sobre la Argentina y el Brasil donde analiza las condiciones para el surgimiento de movimientos populistas⁷, ha

⁵ Diego de la Fuente, prólogo al *Censo Nacional de 1869*, pág. XXXVIII.

⁶ H. Mabránaga, *Los mensajes. Historia del desenvolvimiento de la Nación Argentina redactada cronológicamente por sus gobernantes. 1810-1910*, Compañía Gral. de Fósforos, Bs. As., 1910, pág. 201.

⁷ Francisco C. Weffort, "Clases populares y desarrollo social", en *Revista Paraguaya de Sociología*, año 5, n° 13, diciembre de 1968.

indicado que esta doble situación se ajusta a los requerimientos de una estructura económica exportadora y a la necesidad de mantener el dominio y el control interno impidiendo la participación de otros sectores de la oligarquía y de la población en general. Así, por su relación con los países dominantes, se impone a los productores un comportamiento económico que se ajuste a los principios liberales, mientras que, en el plano interno, la necesidad de mantener el control del poder para asegurar la estabilidad interna supone la exclusión de la vida política de gran parte de la población.

Esta ambivalencia, característica de los países dependientes, explica además la duplicidad del carácter de gran parte de las medidas internas que, con objetivos y funciones manifiestas de tipo "democrático", incorporaron mecanismos oligárquicos.

A esta altura del análisis puede resultar útil ubicar conceptualmente —aunque sea en forma esquemática— la educación dentro de la esfera del poder.

La concentración del poder que tuvo lugar durante este período, supone la posesión por parte de la *élite* dirigente del manejo de los mecanismos de control social. Si se acepta la definición de control social como "...la determinación externa de las acciones individuales por otros que ejercen el poder a la influencia"⁸, no hay dificultades en analizar la educación en tanto mecanismo de control. A través suyo, precisamente, se socializa a las nuevas generaciones dentro del marco de referencia (valores, pautas, etc.) de los sectores dominantes. Los medios usados para lograr efectivamente ese control son de una gama muy variada, que va desde la determinación de un *currículum* hasta la selección del personal, o desde la difusión de ciertos valores hasta impedir a sectores de la población el acceso a determinadas esferas del conocimiento. Todas éstas son formas que, de una manera u otra, determinan las acciones individuales de los sujetos a los cuales afectan. Si bien puede haber diferencias en la forma de ejercer la determinación, los efectos son en todos los casos altamente significativos.

⁸ Wilbur B. Brookover, *Sociología de la educación*, Universidad de San Marcos, Lima, 1964, pág. 68.

Debido, precisamente, a este carácter de mecanismo de control social que posee la educación, su manejo es muy codiciado. Los conflictos clásicos entre control estatal o privado responden a esta causa. Pero para no establecer confusiones es preciso distinguir dos esferas diferentes:

- X a) la educación como mecanismo de control, y
- X b) el control que se ejerce sobre la educación misma.

Lo que aquí interesa más específicamente es la segunda de estas dos esferas mencionadas. Esto es así porque en el marco de un régimen oligárquico con fuertes bases de sustentación en el poder estatal —como es el caso argentino en el período aquí estudiado— es válido suponer que se acentúen aquellos rasgos que tienden a darle el manejo de los medios de control a la *élite* gobernante.

En este sentido, es posible pensar la discusión de aquella época en lo relativo a este problema como una discusión centrada en tres modelos claves: el control estatal, el control privado pero de carácter institucional (Iglesia, etc.), o el control popular a través de agrupaciones de vecinos. Estos modelos no eran defendidos, en su forma pura, por nadie. Todos, sin embargo, mezclaban las tres formas dando énfasis pronunciado a una de estas alternativas. Así, desde el gobierno se impuso una política que tendió a dar la mayor cantidad de control posible al Estado, pero reconociendo (teóricamente) el valor de la iniciativa privada; la Iglesia, por su parte, no pretendió el control total sobre la enseñanza, pero quiso darle a ésta su propio carácter; los defensores de la educación a cargo de la iniciativa popular buscaron, por su parte, el apoyo del Estado, porque de otra manera carecerían de los más elementales recursos para su trabajo. A continuación, trataremos de describir el movimiento de cada una de estas posiciones para observar cómo efectivamente, se impuso la primera de ellas, es decir, aquella que tendió a darle el control de la educación al Estado. Nos valdremos para ello del análisis de las dos leyes educacionales más importantes dictadas en ese período: la ley 1420, que organizó la enseñanza primaria y la ley Avellaneda, destinada al ciclo superior. El hecho mismo de tener que valernos de leyes para nuestro análisis es un indicador elocuente de la tendencia mencionada.

I. EL PROBLEMA DE CONTROL EN LA ENSEÑANZA PRIMARIA.
(LEY 1420)

La tradición asigna al debate de la ley 1420 un papel destacado en la historia de la educación argentina. Este mérito lo obtuvo, paradójicamente, por haber sido un debate donde se discutió casi con exclusividad, un solo problema: el religioso. La significación de esta unilateralidad del debate será motivo de análisis en un capítulo próximo. Bástenos, por ahora, analizar específicamente el problema de la relación entre la educación y las autoridades políticas, para determinar la presencia o ausencia de la tendencia a la concentración del poder en este ámbito.

Como se sabe, el trámite del debate fue, sintéticamente, el siguiente: la Comisión de Instrucción Pública de la Cámara de Diputados presentó un proyecto de ley a través del diputado Demaría, que respondía a la posición de la fracción católica de la Cámara. Onésimo Leguizamón fue el encargado de responder desde el sector liberal y de presentar, a su vez, un proyecto alternativo. El cotejo de ambos permite apreciar que las diferencias, salvo la del artículo sobre enseñanza religiosa, eran muy escasas. Los dos establecían la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza, prevían la creación de un Consejo Nacional de Educación y de consejos escolares de distrito y creaban un sistema de financiación que daba autonomía al presupuesto educacional. El proyecto liberal introducía la noción de *gradualidad* en la enseñanza y, por supuesto, la del *laicismo*. Pero además, y esto es lo que interesa ahora, establecía un sistema de elección de las autoridades escolares de tipo vertical donde al Poder Ejecutivo le estaba reservado jugar un papel decisivo. El Consejo Nacional de Educación —dice el art. 53, cap. VI— se compondrá de un presidente y de cuatro vocales⁹, y —en el artículo siguiente— se agrega: “El nombramiento de los consejeros será hecho por el Poder Ejecutivo por sí solo, y el del presidente con acuerdo del Senado”. Por otra parte, en el art. 52 del mismo capítulo se establece que el Consejo funcionará “...bajo la dependencia del Ministerio de Instrucción Pública” y por un artículo anterior (el n° 38 del cap. IV) se otorga al Consejo Nacional la facultad de nombrar a los miembros de los consejos escolares de distrito. Mediante este sistema, el Poder Ejecutivo y una de las Cámaras monopolizaban prácticamente el control de las personas a cuyo cargo estaría buena parte del gobierno escolar.

solo el presidente
y los vocales
de la ley 1420
de 1934

El proyecto católico, por su parte, pretendía un aumento en el número de vocales (ocho en lugar de cuatro) y un cambio sutil en la forma de su elección: todos serían nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado. En lo que respecta a la dependencia del Consejo con relación al Ministerio, el proyecto católico no la mencionaba en ningún momento, y en cuanto a los consejos de distrito, coincidía en la forma de elección con el proyecto liberal.

Planteadas de esta manera las diferencias, cada sector explicó las razones de su posición. Los católicos intentaron apropiarse de la defensa del principio de la autonomía de la educación, dado que en su proyecto el Poder Ejecutivo compartía con el Senado la mayor responsabilidad en cuanto a las elecciones. Así lo expresó el diputado Demaría en el discurso de presentación del proyecto católico: “La Comisión —dijo en esa ocasión— ha tratado de independizar la educación de todos los caros sectores públicos, convencida de que por más honrados que sean los hombres que desempeñan esos altos puestos, hay momentos en los pueblos en que los gobiernos pretenden servirse de estos hombres para influir en la sociedad con todos los medios a su alcance” (...) “Es por esto que establece el proyecto que el nombramiento de los vocales y el presidente, si bien puede hacerse por el Poder Ejecutivo, en personas de determinadas calidades, debe requerir también el acuerdo del Senado”⁹.

Onésimo Leguizamón, en su respuesta a Demaría, caracterizó lo propuesto por los católicos como un intento de crear un sexto ministerio. “No creo, dijo Leguizamón, que puedan encontrarse mayores garantías de acierto para la dirección de la enseñanza, en una comisión compuesta de tal o cual número de personas —sin la calidad determinada por un tiempo considerablemente largo— que las que puede dar al país entero un ministro de Instrucción Pública, elegido generalmente entre personas de conocimientos notorios y que ejerce sus funciones delante del Congreso y con la obligación de someter a su criterio la mayor parte de sus resoluciones de trascendencia”¹⁰.

⁹ Consejo Nacional de Educación, *Cincuentenario de la ley 1420. Debate parlamentario*, Bs. As., 1934, t. I, pág. 14. Todas las citas del debate de esta ley pertenecen a esta edición que será mencionada en adelante como *Debate parlamentario*.

¹⁰ *Ibidem*, pág. 28.

Por muy paradójico que esto pueda parecer, los liberales apreciaron como los negadores de la autonomía de la educación y los católicos como sus defensores fervorosos. Esta impresión se acentuó cuando intervinó en el debate el ministro de Instrucción Pública, Eduardo Wilde, afirmando que, en su opinión, todo el personal debía ser nombrado exclusivamente por el Poder Ejecutivo¹¹. Si bien esta postura fue rechazada, en su conjunto todas las posiciones representaron un paso atrás en lo que respecta al problema de la autonomía, especialmente si se considera la legislación existente en esos momentos en la provincia de Buenos Aires y las resoluciones del Congreso Pedagógico de 1882.

En la provincia de Buenos Aires, existía, desde 1875, una ley de educación que establecía la elección popular de los miembros de los consejos de distrito. La experiencia de este sistema no había sido, por cierto, muy positiva; la elección popular se había practicado en muy raras ocasiones y con los vicios comunes a toda elección en ese período y el funcionamiento de los consejos había sido muy deficiente desde el punto de vista de la participación popular efectiva. En su Informe de 1877, Sarmiento afirmaba que los dos años de experiencia en este aspecto dejaban mucho que desear. "En la práctica —decía el entonces director general de Escuelas— fallan los resultados, o faltan en muchas localidades vecinos que se interesen vivamente en el progreso de la educación, o no saben siempre cuáles son los medios de impulsarlas; o bien los que tienen reconocidas aptitudes no quieren o pueden contraerse a estas atenciones, o últimamente los partidos políticos, las enemistades y preferencias de aldea o barrio, y la inasistencia de los unos acaban de embarazar la acción de los que tienen buena voluntad, suscitar divisiones y abandonar en definitiva la gestión a un secretario rentado, que se ocupa de llevar las cuentas, pasar las planillas al Consejo General, y cobrar los salarios de los maestros"¹².

Esta crítica de Sarmiento no coincidía, sin embargo, con la que provenía de otros sectores liberales, interesados en combatir a fondo este sistema. N. Larrain, en las sesiones del Congreso Peda-

¹¹ *Ibidem*, pág. 371.

¹² D. F. Sarmiento, *Obras completas*, t. XLIV, pág. 334.

gógico de 1882, expresó en una parte de su trabajo sobre *Legislación vigente en materia de educación común* que "...los constituyentes parece que no conocían nuestras poblaciones, que no consultaron las condiciones económicas de la provincia y, en fin, que se engañaron creyendo que en materia de escuelas debía tenerse en cuenta el concurso privado, sin que se contase con el fundamento de una legislación justa y sabia. Hasta hoy, sólo se debe a la iniciativa de los gobiernos cuanto se ha hecho sobre educación pública" (...) "La creación de los consejos escolares, es pues un error de la Constitución provincial, que la ley de su reglamentación ha llevado más allá de lo que permite la conveniencia y el interés de las escuelas"¹³.

Enfrentando precisamente este tipo de planteamiento, un grupo de congresales intentó retomar el modelo estadounidense de organización escolar y adecuarlo a la estructura local. Francisco Berra y José Pedro Varela —ambos uruguayos— sostuvieron una moción donde se establecía la conveniencia de separar claramente la enseñanza del poder político. "Es preciso —sostenía Varela— establecer terminantemente una especie de premisa, de principio para todos los pueblos de la tierra que han alcanzado esta institución que se llama vulgarmente educación común: el éxito de la educación común será tanto mayor cuanto menor sea la intervención que tenga en ella el poder político; es decir, separemos del Estado a la escuela y entreguémosla a la familia, que sirve de base al municipio" (...) "Depender del poder político en materia de educación es casi equivalente a no existir"¹⁴. No debe verse en esta segunda posición una tendencia favorable a la enseñanza privada tal como se la entiende comúnmente hoy, es decir, a cargo de entidades religiosas o particulares, donde la población tiene poca o ninguna participación en las decisiones. El modelo de Berra y Varela era el de una educación a cargo de la iniciativa popular en lo que hace a difusión, administración, contenidos, etc., pero contando con el apoyo estatal especialmente en el ámbito financiero, de manera que garantizara la difusión dentro de los marcos de la gratuidad, en la que todos estaban de acuerdo.

Finalmente, el Congreso aprobó una resolución relativa a esta

¹³ N. Larrain, "Legislación vigente en materia de educación común", en *El Monitor de la Educación Común* n° 738, junio de 1934, págs. 105 y 106.

¹⁴ *Ibidem*, págs. 51 y 52.

cuestión donde se decía lo siguiente: "La acción exclusiva de las autoridades escolares nunca podrá ser tan eficaz como fuera necesario para difundir la educación común, y es por tanto indispensable, no sólo que los padres y tutores cooperen al buen éxito de la enseñanza, sino que todo el pueblo propenda por su propio esfuerzo y por todos los medios a su alcance, a extender los beneficios de la educación común, fundando sociedades para el fomento de la educación, empleando la propaganda, las conferencias públicas, formando bibliotecas populares, etc."¹⁵

El modelo de institución dentro de este esquema era el de las sociedades de amigos de la educación, desde donde los miembros de las comunidades locales impulsaran el desarrollo de una enseñanza adaptada a las necesidades de la misma comunidad. En 1882, el mismo año de celebración del Congreso Pedagógico, Sarmiento saludaba con estas palabras la creación de la primera Asociación de Amigos de la Educación Popular, formada en la localidad de Mercedes:

"Es éste el primer ensayo, y lo auguramos feliz, de asociarse voluntariamente y sin la injerencia del poder público, para promover la educación del mayor número" (...) "En la ciudad capital de Buenos Aires nunca se pudo formar una. *La función del gobierno en este respecto fue casi siempre quebrar la acción individual*, hasta que debía llegar el tiempo en que se hiciese la educación común asunto de distribuir empleos y dar canonjías a cuantos ocho y nueve quedaban sobrantes de la baraja política, bajo la impresión que en cosa tan mínima todos son aptos y aun sobresalientes, echándose a imaginar instituciones los que no pudieron ser abogados o no quisieron tomarse la molestia de poner cataplasmas, como el barbero figaro a la mula de don Bartolo"¹⁶.

Es muy difícil probar hasta qué punto el gobierno obstaculizó realmente la iniciativa popular del tipo que alude Sarmiento. Si bien esta iniciativa no podía surgir espontáneamente, debido a la

¹⁵ *Ibidem*, pág. 269.

¹⁶ D. F. Sarmiento, *Obras completas*, t. XLVII, págs. 159 y 160 (bastardilla nuestra). Véase también el t. XII, págs. 155, 161 y siguientes.

falta de tradiciones de ese tipo en la población del país, la tendencia oficial a controlar la participación popular, al mismo tiempo que se adecuaba más a las condiciones reales del momento —y por lo tanto no promovía ningún cambio—, reforzaba el proceso de centralización del poder y de paternalismo estatal en las funciones públicas. El Estado llegó a dudar, inclusive, de la capacidad de sus propios organismos descentralizados para llevar a cabo esa tarea. En su Memoria ministerial de 1883, Eduardo Wilde señalaba que si bien teóricamente era inaceptable que el Estado tuviera a su cargo referente a la instrucción pública, ello era inevitable. "Pensar de otra manera —decía— y dejar en la actualidad exclusivamente librada la suerte de la educación común a la acción de los particulares, de los municipios y aun de las provincias es exponerse a tener en poco tiempo un Estado sin ciudadanos aptos, aunque con numerosos habitantes"¹⁷.

En este ambiente, el debate de la ley 1420 representó el triunfo de las tendencias que negaban la posibilidad de una autonomía real entre educación y poder político. Ninguno de los dos sectores (católicos y liberales) reivindicó la legislación bonaerense. Onésimo Leguizamón la elogió como forma ideal, pero manteniéndola en su forma abstracta, para luego enumerar todos los defectos de su aplicación concreta, de la cual resultaba que la elección popular estaba reñida de mayores riesgos políticos que la elección vertical desde el Estado. "Debe pensarse —expresó Leguizamón— que el resultado de una elección popular (como lo han acreditado el sistema de la provincia y algunos otros) no daría resultados satisfactorios, la elección no respondería tal vez a los verdaderos méritos de los candidatos, ni a las verdaderas condiciones de consagración de los vecinos por el tiempo de que dispongan, por su amor a la enseñanza y las escuelas, sino a lo que puede responder una elección hecha en esa forma por objetos de ambición"¹⁸.

Leguizamón quería salvar la incoherencia de sus postulados liberales con la negación de la elección popular como sistema legí-

¹⁷ *Memoria presentada ... (en) 1883*, págs. XXXV y XXXVI (bastardilla nuestra).

¹⁸ *Debate parlamentario*, pág. 329.

timo de expresión, proponiendo un sistema donde por sorteo se designarían los consejeros sobre una lista de veinte personas propuestas por el Consejo. Los católicos no lo apoyaron y, como muy bien lo expresó Demaría en esa ocasión, ninguna de las dos proposiciones (la del sorteo o la de elección por el Consejo) tenía nada que ver con la elección popular. Ya el Consejo se las arreglaría, agregó, para que aparezcan "... designados por la suerte aquellos que sean los mejores o los que él hubiera nombrado de antemano"¹⁹.

Si ninguna de las dos tendencias representaba la defensa del principio de autonomía de la educación, el intento católico de apropiarse de este principio fue una mera maniobra política destinada a dar mayor participación al Senado, que era, precisamente, el lugar donde los católicos tenían más fuerza.

II. AUTONOMÍA Y DEPENDENCIA EN LA ENSEÑANZA SUPERIOR

El trámite de discusión y sanción de la ley Avellaneda ya ha sido descripto con precisión²⁰. Como se recordará, Nicolás Avellaneda, miembro entonces de la Cámara de Senadores y rector al mismo tiempo de la Universidad de Buenos Aires, presentó un proyecto de ley que constaba solamente de cuatro artículos de carácter muy general, dejando para los estatutos que posteriormente se dictaría cada universidad los aspectos más detallados de administración y gobierno. El argumento que Avellaneda esgrimió para justificar un texto de esa naturaleza fue el de la posibilidad de su sanción. Si se hiciera un proyecto —sostenía— las Cámaras tardarían mucho tiempo en estudiarlo y discutirlo, retardándose sensiblemente la organización definitiva de las universidades nacionales. Pero por detrás de este argumento "administrativo", la significación real de un texto tan general era otorgar a las universidades un amplio mar-

¹⁹ *Ibidem*, pág. 333.

²⁰ *Debate parlamentario sobre la ley Avellaneda*, introducción de Norberto Rodríguez Bustamante, Universidad de Buenos Aires, Departamento Editorial, 1959.

gen de autonomía para dictar sus propias formas de funcionamiento. Avellaneda reconoció este carácter de su proyecto a poco de iniciado el debate. "Sería inútil negarlo y debo confesarlo desde el primer momento —dijo en su intervención del 23 de junio de 1883—. Este proyecto tiende a constituir bajo cierta autonomía al régimen de nuestras universidades"²¹.

La manera de garantizar esta autonomía residía no solo en la brevedad y generalidad del texto, sino en algunas disposiciones contenidas en él. Dos de ellas interesan muy particularmente porque fueron, además, las que ocuparon mayor espacio en el debate:

- * a) el régimen de concursos para la provisión de cátedras, y
- b) la participación de los profesores en la composición de las facultades.

El primero de estos puntos fue discutido con mucha amplitud en la Cámara de Senadores. Wilde fue quien encabezó la oposición al sistema de concursos propuesto por Avellaneda en su proyecto de ley y planteó, como sustituto, el sistema de elección por el Poder Ejecutivo a través de una terna de candidatos presentada por las facultades y, aprobada previamente por el consejo superior de la respectiva universidad. En el curso del debate, tanto Wilde como Avellaneda trataron de hacer girar el eje del problema alrededor de disquisiciones históricas y no políticas. Fue otro senador, entonces, quien planteó el problema en sus términos verdaderos. "El profesor que se nombra por el Poder Ejecutivo —dijo el senador Baltoré en la sesión del 23 de junio— cualquiera que sea la forma que se establezca, puede ser separado por el mismo Poder Ejecutivo y éste es bastante motivo para que no tenga la tranquilidad necesaria aquel que se dedica a la enseñanza"²².

A pesar de la oposición de Wilde, la Cámara de Senadores aprobó, por diez votos contra nueve, la adopción del régimen de concursos. El proyecto pasó entonces a la Cámara de Diputados, donde se replanteó la discusión, pero ahora en un ambiente mucho más "oficialista" que el anterior, lo cual permitió que se rechazara el sistema de los concursos y se lo reemplazara por el de la terna a

²¹ *Ibidem*, pág. 91.

²² *Ibidem*, pág. 114.

decisión del Poder Ejecutivo. Pero, además, este marco oficialista permitió a Wilde expresar con mucha mayor claridad su posición frente a la autonomía universitaria. "Nuestras universidades —dijo en esa ocasión— no pueden vivir por sí solas: es un hecho. Viven del poder público; si el poder público no les da los medios de subsistencia, no pueden subsistir, si no se les paga su presupuesto, tienen que cerrar sus aulas. No tienen fondos propios. Por consiguiente no se puede invocar todavía, su independencia"²³.

Esta manera de concebir el problema de la autonomía universitaria equivale a su negación como principio. La única forma que existe para que una universidad tenga medios propios de subsistencia es cobrando la matrícula y esto la convertiría en una entidad privada más. Es decir, que si la universidad estatal recibe recursos del Estado tiene, según Wilde, que seguir subordinada a los requerimientos, las orientaciones y el control estatal. Y no cabe duda de que una de las formas de control más eficiente es manejar el mecanismo de selección de los docentes.

También en relación al segundo de los puntos mencionados antes, la Cámara de Diputados se mostró más inclinada que la de Senadores a limitar los márgenes de autonomía. El Senado había aprobado la propuesta de Avellaneda en el sentido de que al *menos* una tercera parte de los profesores participaría de la composición de las facultades. Si bien esto ya equivalía a excluir a los dos tercios restantes, la Cámara de Diputados entendió que era demasiado y resolvió que esa *tercera parte* sería el *límite máximo de participación docente*. En esto, como bien lo señaló Rodríguez Bustamante, no hubo casi excepciones. Tanto católicos como liberales estuvieron de acuerdo en la exclusión de la mayoría de los profesores, rechazaron de plano una propuesta en el sentido de dar cabida a los graduados²⁴ y, por supuesto, ni siquiera se mencionó a los estudiantes.

Este sistema de gobierno fue la base para la constitución de camarillas oligárquicas y extrauniversitarias en las facultades, que generaron las violentas reacciones del movimiento reformista de 1918.

²³ *Ibidem*, pág. 182.

²⁴ *Ibidem*, pág. 210.

Un primer balance de las descripciones precedentes parece confirmar la afirmación según la cual el Estado tendió a concentrar en sus manos uno de los medios más eficaces de control sobre la educación: la elección de las personas encargadas de dirigirla. En la ejecución de esta tendencia contó con la oposición circunstancial de sectores desplazados que no reivindicaban la tendencia contraria sino una adecuación a sus propias conveniencias de poder.

Pero el Estado llegó no sólo a controlar los sistemas de elección de personal sino que, prácticamente, se constituyó en la única agencia educativa. Los sectores que —por su importancia— pudieron en cierta medida competir con él fueron las comunidades extranjeiras y la Iglesia. Pero, como veremos enseguida, su acción fue decreciendo y quedaron finalmente bajo control estatal. Como se recordará (véase capítulo I), la función que en el programa de Sarmiento tenía este monopolio estatal de la enseñanza era una función activa. Esa función era, básicamente, la de ejercer una política de modificación de las orientaciones clásicas con el objetivo de impulsar tendencias pragmáticas que en los sectores rurales dominantes no aparecerían espontáneamente.

Sin embargo, los hechos no se dieron de ese modo. El cuasimonopolio estatal de la enseñanza implicó no sólo el mantenimiento sino la consolidación de las orientaciones clásicas. Las deformaciones que esto trajo fueron advertidas en repetidas ocasiones, lo cual permitió la aparición de nociones sorprendentemente claras acerca del papel *planificador* que puede ejercerse desde el Estado. Sarmiento, por ejemplo, en una de las muchas ocasiones en que señaló el peligro de aumentar indefinidamente el número de abogados y médicos, señalaba que ya en esa época "...la economía política se desarrolla rápidamente y puede irnos diciendo poco a poco con gran precisión y certeza, la conveniente proporción entre las cuatro profesiones que llamamos agrícola, mecánica, comercial e industrial"²⁵.

La *élite* dirigente mantuvo, frente a objeciones de este tipo, una actitud pretendidamente liberal. "Los gobiernos encargados de difundir la instrucción, obligados a ello por el convencimiento y

²⁵ D. F. Sarmiento, *Obras completas*, t. XLIV, págs. 200 y 201.

por la ley —decía Wilde en 1884— *tienen que permanecer como meros espectadores ante los males relativos y parciales que ella engendra y deberán esperar, como espera la sociedad, que la misma naturaleza del conflicto corrija sus defectos si alguna vez han de ser corregidos*²⁶.

Una posición de este tipo, en realidad, no tiene nada de prescindente. El Estado no fue indiferente a las orientaciones de la enseñanza y, como vimos en los capítulos anteriores, participó activamente en la promoción de algunas y en el desaliento de otras.

²⁶ Memoria presentada ... (en) 1884, págs. 166 y 167 (bastardilla nuestra).

5. LA ENSEÑANZA PRIVADA

En las páginas anteriores se afirmaba que los únicos sectores con posibilidades de llevar a cabo una acción educadora al margen del Estado eran los inmigrantes y la Iglesia. Analizaremos esto con cierto detenimiento, para luego enfocar el problema que ofrecía la Iglesia como agente tradicionalmente competidor del Estado en esta esfera.

Nuestro país se incorporó a la corriente inmigratoria mundial en momentos en que ésta invertía el carácter que venía manteniendo con respecto a los países desde donde se originaba la mayor salida de personas: Así, mientras que a mediados del siglo XIX, el 99% de todos los inmigrantes provenía del noroeste de Europa, en 1870 sólo un 65,4% tenía este origen. En 1880 ese porcentaje había descendido aún más: 51,5%; en 1890 estaba en el 37,2% y en 1900 en 30,9%. Este aspecto del problema inmigratorio había merecido una atención muy especial por parte de aquellos que concibieron la inmigración como salida a los problemas más acuciantes del país. Son de sobra conocidas las opiniones de Alberdi y Sarmiento, por ejemplo, sobre la necesidad de promover la llegada de inmigrantes provenientes de los países industrializados y no de cualquier parte de Europa. "Para civilizar por medio de la población —recordaba Alberdi— es preciso hacerlo con poblaciones civilizadas; para educar a nuestra América en la libertad y en la industria es preciso poblarla con poblaciones de la Europa más adelantada en libertad y en industria, como sucede en los Estados Unidos"¹.

Sin embargo, la Argentina recibió constantemente población de origen italiano y español en su mayoría, aun en aquellos años en que todavía había un margen muy amplio de inmigración que salía del noroeste europeo.

¹ Juan B. Alberdi, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, ob. cit., págs. 14 y 15.