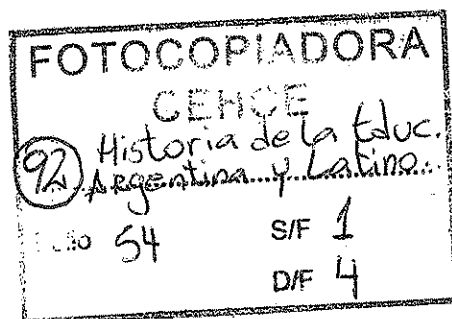


Tedesco Juan Carlos
Cap. IV



"LIBRO EDUCACIÓN Y SOCIEDAD
EN LA ARGENTINA (1880-1900)."

92 - - 54 -

Capítulo IV

EL ESTADO Y LA EDUCACION

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 menos 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 gobierno^a. 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 sig-

^a Sergio Bagú, *Evolución histórica de la estratificación social en la Argentina*, Fac. de Filosofía y Letras, Inst. de Sociología, Bs. As.

nificativamente por dos características importantes de la vida política 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 interior^a, 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 administrativa^b. El período presidencial de Juárez Celman agudizó esta situación, cristalizada en la aparición del fenómeno denominado del *unicato*^c, que expresa claramente la noción de concentración no controlada del poder.

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

^b 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 el barón obtuviera en las operaciones (Milcíades Peña, ob. cit., pág. 4).

^c 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 inerme al asalto de los políticos. No podía castigar los abusos con autoridad, quien debía encubrirlos como aparcerero; 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;

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 sino, 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"^a.

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"^b.

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 con-

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).

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

^b H. Mabrañaga, *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.

diciones para el surgimiento de movimientos populistas^a, ha 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"^b, 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 Francisco C. Weffort, *Clases populares y desarrollo social*, en "Revista Paraguaya de Sociología", año 5, nº 13, diciembre de 1968.

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

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.

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:

- a) la educación como mecanismo de control, y
- 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 como, 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

92 - 54 -

valernos de leyes para nuestro análisis es un indicador elocuente de la tendencia mencionada.

a) 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, preveían 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 vocales", 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 Se-

nado". 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.

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 otros 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"^a.

Onésimo Leguizamón, en su respuesta a Demaría, caracterizó lo propuesto por los católicos como un intento

^a 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 identificada a continuación por *Debate parlamentario*.

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"^a.

Por muy paradójico que esto pueda parecer, los liberales aparecieron como los negadores de la autonomía de la educación y los católicos como sus defensores fervorosos. Esta impresión se acentuó cuando intervino 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 Ejecutivo^b. 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 impulsarla; o bien los que tienen reconocidas aptitudes no quieren o

^a Debate parlamentario, pág. 28.

^b Debate parlamentario, pág. 371.

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"^a.

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 Pedagógico 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"^b.

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

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

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

92-54-

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"^a. 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 garantizaran 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 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."^b

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 impulsaron 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 ingerencia del poder público, para promover la educación del mayor número" (. . .) "En la ciudad capital de Buenos Aires nunca se pu-

^a "El Monitor de la Educación Común", no cit., págs. 51 y 52.

^b "El Monitor de la Educación Común", no cit., pág. 269.

do 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*"^a.

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 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 toda la tarea 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"^b.

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

^a D. F. Sarmiento, *Obras completas*, t. XLVII, págs. 159 y 60 (bastardilla nuestra). Véase también el t. XII, págs. 155, 161 y ss.

^b *Memoria presentada . . . (en) 1883*, p. XXXV y XXXVI (bastardilla nuestra).

su aplicación concreta, de la cual resultaba que la elección popular estaba teñida 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"^a.

Leguizamón quería salvar la incoherencia de sus postulados liberales con la negación de la elección popular como sistema legítimo 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"^b.

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.

b) Autonomía y dependencia en la enseñanza superior

El trámite de discusión y sanción de la ley Avellaneda ya ha sido descripto con precisión.^c Como se recordará,

^a *Debate parlamentario*, pag. 329.

^b *Debate parlamentario*, pag. 333.

^c *Debate parlamentario sobre la ley Avellaneda*, introducción de Norberto Rodríguez Bustamante, Universidad de Bs. As., Dep. Editorial, 1959.

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 margen 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"^a.

La manera de garantizar esta autonomía residía no sólo 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 aprobadas 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

^a *Debate parlamentario sobre la ley Avellaneda*, cit. pag. 91.

92-54-

4

problema en sus términos verdaderos. "El profesor que se nombra por el Poder Ejecutivo —dijo el senador Batoré 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"^a.

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, la cual permitió que se rechazara el sistema de los concursos y se lo reemplazara por el de la terna a 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"^b.

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 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 fa-

^a Debate parlamentario sobre la ley Avellaneda, cit., pag. 114.

^b Debate parlamentario sobre la ley Avellaneda, cit., pag. 182.

cultades. 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 Bustamente, 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 graduados^a 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.

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 extranjeras y la Iglesia. Pero, como veremos enseguida, su acción fue decreciendo y quedaron finalmente bajo control estatal. Como se recordará (ver cap. 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

^a Debate parlamentario sobre la Ley Avellaneda, cit., pag. 210.

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"^a.

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 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*"^b.

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.

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

^b *Memoria presentada ... (en) 1884*, págs. 166 y 167 (bastardilla nuestra).

Capítulo V

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"^a.

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

92.- 54-

5

