

CAPÍTULO 5

Los territorios políticos de una burocracia educativa (Santa Fe, 1853-1910)

BERNARDO CARRIZO y JUAN CRUZ GIMÉNEZ

Revisitar la construcción del Estado en la Argentina de las últimas décadas del siglo XIX y los primeros años del XX, a través de sus diferentes instituciones, protagonistas, dispositivos normativos, prácticas e ideas sobre lo público se convierte en una oportunidad para indagar el vínculo entre política y educación. En particular, la definición de esta última como área de gestión. Dicho vínculo puede indagarse a partir de un sugerente juego de escalas que coloca en diálogo la nación con la provincia y los espacios locales.

En el proceso instituyente de una sociedad, la conformación del espacio soberano en provincia no solo da cuenta de un componente inherente al Estado por medio de la acción política, sino que esa concreción implica una serie de múltiples modificaciones. La materialidad de Santa Fe como territorio político y administrativo (su división departamental así lo muestra) se produjo durante el período en estudio, casi en simultáneo a la complejización derivada de los fenómenos migratorios en el centro-sur y de la expansión militar en el norte. Tanto las ciudades de Rosario y Santa Fe (sedes de las primeras municipalidades) junto a las localidades que se van fundando posteriormente son espacios territoriales, administrativos y, cada vez más, políticos donde se despliega la «instrucción pública» que da lugar al «sistema de escuelas», tales los términos nativos.

La creación de una institución escolar es resultado de múltiples acciones en donde se conjugan instrumentos prescriptivos (decretos y sucesivas leyes de educación que manifiestan un laboratorio de novedades y problemáticas), decisiones gubernamentales (que coinciden o responden a demandas de los espacios locales) y gestión de funcionarios (inspectores generales, comisiones, ministros y una agencia especializada) vinculados al área educativa también en formación (ministerio de instrucción pública con sus diferentes denominaciones).

A su vez, la trayectoria de los protagonistas más visibles navega entre el mundo político (integrado por facciones) y letrado (conformado por abogados, maestros, sacerdotes, médicos) sin pertenecer definitivamente a uno de ellos. Contaban con un capital cultural y relacional que les permitió interactuar entre el gobierno provincial y la sociabilidad local, en la que la ciudadanía contribuyente participó activamente, más allá de su condición nativa o extranjera.

A lo largo de este trabajo se coloca en relevancia a la burocracia educativa, término que hace referencia al conjunto de agentes estatales encargados de funciones variadas relacionadas con la administración, control y gestión del sistema escolar. En este sentido, aunque la misma tuvo un momento de emergencia sincrónico con la formación del Estado y del sistema educativo, es posible identificar una temporalidad diferenciada de las que marcan la política educativa o las figuras político-institucionales que adoptaron el Estado nacional y el santafesino.

Un variopinto sistema de escuelas puede visibilizarse en sintonía con una territorialización de la política que constituye a la provincia que, a través de los sucesivos gobiernos, experimentó los desafíos de gestionar un espacio cada vez más inmenso y escaso en agencias o que, cuando las hubo, estuvieron sostenidas por los propios contribuyentes –y gestionadas a través de comisiones que otorgaron un cariz particular a la institución escolar más allá de lo prescripto por la ley– con recursos también de nación, provincia y de empresas colonizadoras en algunos casos. De allí que negociaciones, interlocuciones, resolución de conflictos, delimitación de áreas de incumbencia fueron parte del entramado que dio lugar a aquel sistema que se expandió al ritmo de concreciones y fracasos.

La expansión de la frontera educativa a escala provincial, que se tradujo en funcionarios, instituciones, normas, prácticas, entre otros componentes, era manifestación de estos ingredientes de la vida política que no mostraban linealidad ni tampoco éxito inobjetable. De esta manera, el análisis de la burocracia educativa en diferentes territorios nos brinda «la oportunidad de apreciar las incapacidades, incoherencias y renunciaciones que también componen al Estado. (...) mostrar no ya toda la potencia y majestad del Estado, sino de ofrecer una representación de lo que este no pudo hacer, de los lugares a los que no llegó ni alcanzó» (Bohoslavsky y Soprano 2010, pág. 27).

Como se sabe, desde el pacto fundacional de 1853 la administración de la educación elemental corresponde a cada Estado provincial, por lo que la política en esta dimensión marca el pulso del área. Sin embargo, el vínculo entre provincias y Estado nacional fue continuo y se tradujo en acciones que impactaron en la materialidad del propio sistema de escuelas. Por ejemplo, a través de la creación de instituciones educativas o la sanción de leyes de subvención nacional (1871 y 1890) que aportan recursos que las provincias invierten para construcción de edificios, bienes muebles y sueldos.

No sin dificultades, la institución escolar adquirió un lugar relevante en la agenda estatal nacional y provincial en diálogo con una sociedad que recorrió un complejo y veloz proceso de secularización al calor de la edificación del orden burgués (Bonaudo 2011). Como veremos, la trama que dio presencia a la expansión de la frontera educativa se manifestó en un conjunto de instituciones que tenían al Estado como protagonista, aunque no único (incluso en ciertos territorios con dificultosa presencia) pues existieron diversas articulaciones con actores de la sociedad civil.

Sin ser exhaustivos, podemos señalar que varias investigaciones fijan su atención en las formas complejas y variadas que adquirieron los vínculos entre poderes provinciales y el central que muestran una relación múltiple e interactuada, antes que unidireccional a partir de un centro (Alonso y Bragoni 2015; Bonaudo 2017; Bragoni y Míguez 2010; Bragoni *et al.* 2023). Este protagonismo estatal, que denota varios territorios de lo político (nación, provincia, localidades), fue posible a partir de marchas y contramarchas, más

o menos visibles según las áreas de injerencia (Bohoslavsky 2014; Bohoslavsky y Soprano 2010; Di Liscia y Soprano 2017; Plotkin y Zimmermann 2012). Para el caso de la educación, lo antedicho se materializa en investigaciones sobre: funcionarios e inspectores (Centanni 2020; Legarralde 2007; Lionetti y Castillo 2014; Rodríguez 2017; Rodríguez y Petitti 2017), formación del magisterio como burocracia especializada (Fiorucci 2022; Fiorucci y Rodríguez 2018; Rodríguez 2019, 2023; Rodríguez y Soprano 2018; Salvatore 2016), intelectuales y trayectorias en el campo educativo (Fiorucci y Rodríguez 2018; Rodríguez y Soprano 2018), religión o laicidad y educación patriótica (Abratte 2015; Bertoni 2001; Carrizo y Giménez 2022a; González Leandri 2019; Lamelas 2020; Mauro 2009, 2014; Rodríguez 2018), entre otros aspectos.

Entre la sanción de la constitución nacional y los años del Centenario tanto ese Estado nacional en ciernes como los gobiernos provinciales dieron lugar a diversos instrumentos que abordaron la administración y propósitos de la instrucción. A nivel nacional, a una primera ley de subvenciones nacionales (1871) se sumaron la creación de escuelas normales (desde 1870 con la de Paraná) y del Consejo Nacional de Educación (1881), la reunión del Congreso Pedagógico (1882), la sanción de una nueva ley de subvenciones (2.737 de 1890), la ley 1.420 de educación común (1884) y la ley 4.874 o Láinez (1905) de creación de escuelas primarias nacionales en provincias a solicitud de estas (Petitti 2022a).

En el caso de la provincia de Santa Fe, durante el período se reconocen densas transformaciones en lo normativo y político a través de textos constitucionales, concepciones sobre ciudadanía y territorios políticos, leyes y agencias preocupadas por la definición del rumbo de la instrucción (véase cuadro 5.1). Las instituciones educativas que pueden identificarse (escuelas primarias fiscales, particulares y nacionales; escuelas normales provinciales y nacionales) conforman un ejemplo de esas relaciones múltiples entre Estados. En este conglomerado es posible detectar «zonas grises», divisorias difusas entre el espacio estatal y extra estatal, «definidas por la existencia de porosidades, fronteras fluidas, espacios de circulación de ideas e individuos» (Plotkin y Zimmermann 2012, pág. 7).

Desde esta perspectiva, el propósito del capítulo es analizar la creación del Consejo General de Educación (CGE) en la provincia de Santa Fe –objeto que ha sido referenciado por algunas producciones (Carrizo y Giménez 2022b; Ossanna *et al.* 2001) – teniendo en cuenta los antecedentes y primeros años de su funcionamiento con el fin de proponer una periodización alternativa que coloque el inicio de este proceso en 1853, cuando se crea el primer organismo que abordó la cuestión educativa, la Comisión de Instrucción Pública, y el cierre hacia 1910 en el marco del Centenario. De esta forma se busca sortear el quiebre que la ley 1420 provoca en los análisis sobre política y educación centrados en una escala nacional y, preguntarnos por las continuidades y rupturas a partir de la articulación de protagonistas e instituciones educativas vinculados a nación y provincia.

En este marco, la hipótesis sostiene que la construcción del sistema de escuelas se concretó al ritmo de una serie de transformaciones territoriales, institucionales y normativas en la que el accionar del Estado santafesino necesitó sin ambigüedades tanto de las políticas nacionales como de la ciudadanía contribuyente de los espacios locales. En el primer apartado estudiaremos el período previo a la creación del CGE teniendo en cuenta las reformas constitucionales, las sucesivas leyes de educación y la creación del Consejo de Instrucción Primaria (CIP) en 1884. En el segundo analizaremos el período posterior, profundizando en las presidencias de Quiroga, Romero, Silva y Beleno a partir de la creación del CGE en 1886. El abordaje de estas cuestiones se efectuará a través del estudio de las reformas constitucionales, leyes de educación, su reglamentación y publicaciones oficiales, centralmente el *Boletín del Consejo de Instrucción Primaria* y el *Boletín de Educación*.

5.1 Territorialización política y primeros ensayos de organización educativa (1853-1886)

Con la organización institucional del país que fue tomando forma luego de la sanción de la constitución nacional, el control por parte del gobierno santafesino del territorio sobre el que aspiraba ejercer soberanía adquirió un ritmo sostenido (de 24 100 km² en 1853 a 131 582 en 1890). Los gobiernos intervinieron a través de

políticas de control del espacio, de modernización de las comunicaciones, de las finanzas y de gestación de un marco jurídico que, en su conjunto, tendía a la producción de un nuevo orden. En la región centro-sur (componente de la «pampa gringa» que abarca también el sur de Córdoba y el norte bonaerense) se viabilizaron las expectativas de propietarios de tierras y empresas colonizadoras, mientras que en la región norte se alteraron los espacios habitados por población indígena, aunque algo más tardíamente en relación con aquella.

Los censos realizados por el gobierno central (1869 y 1895) y el provincial (1858 y 1887) dan cuenta de los cambios. Se advierte concentración demográfica en algunos departamentos modificados por la inmigración. El incremento de la población extranjera que, con participación casi mínima en 1858 (10.4 %) se elevó en 1895 al 42 %, se materializó en la creación de colonias mayoritariamente en el departamento La Capital (Bonaudo 2006, 2011) (véase imagen 5.1). A esto se sumó el predominio de extranjeros varones (en especial italianos), tanto en ámbitos rurales como urbanos (destacándose Rosario y Santa Fe) y la supremacía de varones en la actividad ganadera en el norte, junto a migrantes de provincias aledañas.

El proceso de construcción de un nuevo orden se expone a partir de «diferentes transformaciones sociales y culturales que fueron definiendo las actitudes de los actores frente a las instituciones y sus maneras de vivir la política. Estos con su accionar, reconfiguraron los espacios construidos precedentemente» (Bonaudo 2017, pág. 102). Volver legible el proceso instituyente, como señala Rosanvallon (2002), implica observar cómo se fueron resolviendo lo político y administrativo a escala provincial y local. Sucesivas reformas constitucionales (1856, 1863, 1872, 1883, 1890, 1900), creación o reformulación de cargos (jefatura política, distritos) y división en departamentos (cuatro en 1826, nueve en 1883, 18 en 1890 y 19 en 1907) fueron replanteando las relaciones entre poder y espacio.

En este sentido, se transformó el poder legislativo en cuanto cantidad de legisladores lo que modificó el trabajo en los territorios políticos/administrativos como así también se incrementó el número de colonias en el centro-sur instalando diferencias con el norte. En síntesis, el tablero sobre el que se ejecutó la política educativa fue transformándose (véase imagen 5.2), durante un período en

el que ejercieron el poder desde 1878, más allá de las tensiones propias del mundo político notabiliar, gobiernos enrolados en el situacionismo o «partido del pueblo» bajo la conducción de Simón de Yriondo.

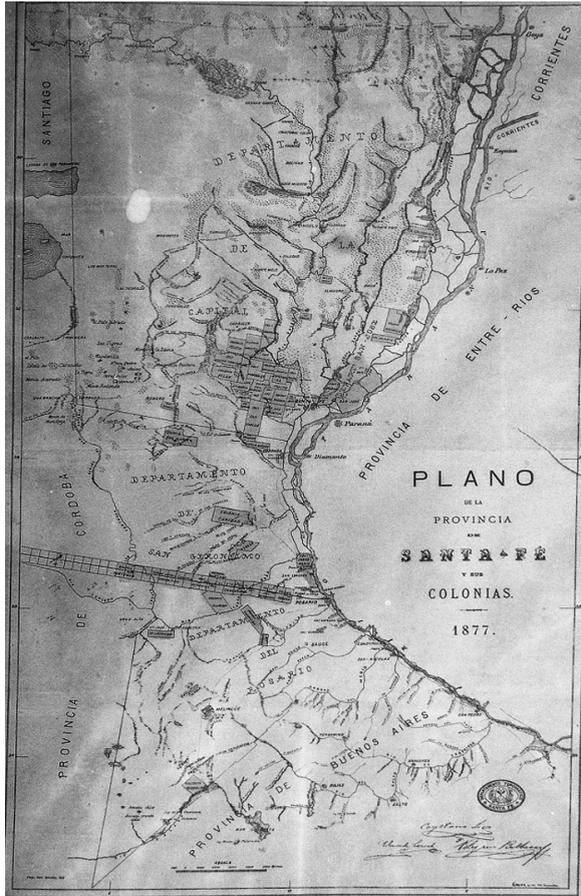


Imagen 5.1. Provincia de Santa Fe y sus colonias, 1877 y 1888. Fuente: fotografías de Luciano Ominetti, Museo Histórico Provincial «Dr. Julio Marc» (Rosario) (Macor 2011).

En este escenario, la expansión de la institucionalidad educativa resultó central en el proceso de estatalización. El sistema de escuelas elementales se tradujo en fiscales y particulares que, a su vez, se organizaban como de niños, niñas o mixtas, radicadas en ámbitos urbanos y rurales. En el caso y período que nos ocupa,

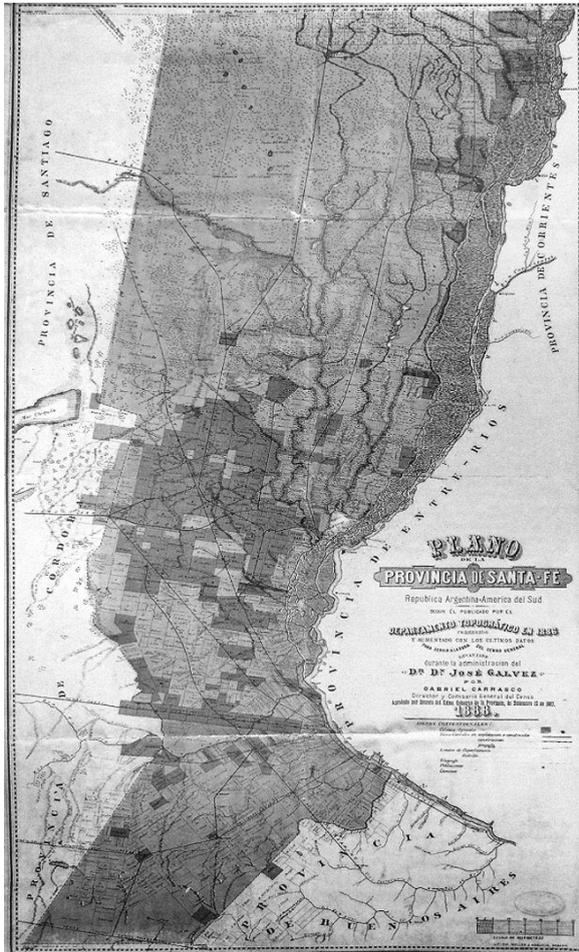


Imagen 5.2. Provincia de Santa Fe y sus colonias, 1877 y 1888. Fuente: fotografías de Luciano Ominetti, Museo Histórico Provincial «Dr. Julio Marc» (Rosario) (Macor 2011).

la formación de maestros fue una tarea compartida entre Estados debido a la presencia de escuelas normales nacionales: Rosario (1879, 1910), Esperanza (1896), Santa Fe (1886, 1906), San Justo (1910) (Rodríguez 2023). Casi a la salida del período, a partir de 1905 la presencia de escuelas primarias nacionales («Láinez») en espacios rurales incorporó una serie de matices a la trama educativa pues expuso otro rostro de la convivencia entre el Estado nacional y el santafesino.

En la indagación sobre el vínculo entre política y educación es posible reconocer una serie de instrumentos normativos e institucionales (cuadro 5.1). Por un lado, si bien no siempre se explicita el carácter religioso de la instrucción, las sucesivas constituciones protegieron el credo católico y señalan que el gobernador debe pertenecer al mismo, como también jurar por Dios y los Santos Evangelios al asumir su cargo. Es de destacar que, entre 1856 y 1900, ninguna de las convenciones constituyentes dio pie a debates sobre la relación Iglesia-Estado, o sobre la aspiración de instaurar la educación laica (Carrizo y Giménez 2022a; Mauro 2009, 2014). Por otro lado, las decisiones educativas se concentraron en el Ministerio General (o de Gobierno) hasta que se instituyó en 1876 el de Hacienda, Gobierno, Justicia, Culto e Instrucción Pública. Con diferentes nombres, en esta cartera la gestión de la educación convivió con otras áreas, adquiriendo especificidad recién en 1884 con la creación del Consejo de Instrucción Pública (CIP).

Una serie de instrumentos legales pautaron los lineamientos de la educación elemental. Durante el gobierno de José María Cullen (1854-1856) se creó el primer organismo que abordó la cuestión educativa: la Comisión de Instrucción Pública (1853) a cargo del jesuita español Francisco Magesté que, con relativos resultados, será sucedida por otras. Estas comisiones eran integradas por ciudadanos distinguidos junto a un cura párroco, un juez de primera instancia y el jefe de policía (Portnoy 1937). Recién en 1859 se creó el primer cargo de inspector general de escuelas.

En 1866, el gobierno de Nicasio Oroño (1865-1868) emitió un decreto que definió a la educación elemental como obligatoria, impulsando el derecho de enseñar y aprender presente en la Constitución de 1863. Se explicitaba que las «escuelas de primeras letras» eran públicas, aunque podían depender del gobierno, municipalidades o particulares. Una «comisión de vigilancia», como responsable de la ejecución de esta política pública, estaba encargada del cumplimiento de la obligatoriedad de asistencia (Reinares 1946).

Seis años después, el gobierno de Simón de Yriondo (1871-1874) sancionó una nueva Constitución, que como novedad definió un capítulo único denominado «educación e instrucción». Por un lado, se prescribió que la provincia «proveerá al establecimiento de un sistema de escuelas» más allá de las que las municipalidades

Constitución	Organización administrativa / definición de la Educación	Ministerio (vinculado a educación)	Normativa educativa	Agencia educativa
1856	4 departamentos *	General		Comisión de instrucción pública
1863		de Gobierno	1866 - Decreto	Comisión (municipal o de distrito)
1872	Educación primaria obligatoria y gratuita	General (o de Gobierno)	1874 - Ley orgánica de la educación común	Superintendencia General de Escuelas
		Hacienda, Justicia, Culto e Instrucción Pública	1876 - Ley de Educación	Inspección General de Escuelas
1883	Educación primaria obligatoria y gratuita 9 departamentos **	Hacienda, Justicia, Culto e Instrucción Pública	1884 - Reglamento orgánico del Consejo de Instrucción Primaria (CIP)	CIP Inspección General de Escuelas
		Gobierno, Culto e Instrucción Pública	1884 - Ley de Educación	CIP Inspección General de Escuelas

Cuadro 5.1. Organización político-administrativa y normativa de la educación en Santa Fe (1853-1884). Fuente: elaboración propia en base a constituciones, leyes de educación y Pérez Martín (2010). * A partir de 1826 se inició la organización administrativa del territorio provincial en 4 departamentos: La Capital, San Jerónimo, San José del Rincón y Rosario. En cuanto a la organización normativa de la provincia el Estatuto Provisorio de 1819 es el antecedente inicial promovido por Estanislao López. En 1841 el estatuto fue derogado por la constitución provincial. En adelante, las reformas constitucionales con implicancias sobre el campo educativo se mencionan en la primera columna del cuadro. ** En 1883 se crean los departamentos San Javier, Las Colonias, Iriondo, General López, San Lorenzo. Sumadas a las anteriores divisiones administrativas, constituyen un total de 9 departamentos.

(instituidas en la constitución de 1856, siendo Rosario y Santa Fe las primeras) costearan con sus propios recursos. Por otro lado, se definió por votación legislativa un impuesto especial destinado al área, al que se sumaron los aportes de la subvención nacional.

Por su parte, el gobierno de Servando Bayo (1874-1878), sancionó dos normas. Primero, la ley Orgánica de la Educación Común (1874) que instituyó la «educación popular» a la que la Constitución provincial (1872) había definido como obligatoria y gratuita. Segundo, la ley de Educación (1876) que se encuadró en la misma carta magna y conservó iguales lineamientos generales. Las novedades que propusieron las normas se vinculan con el gobierno de

la educación y su organización en territorio. La ley de 1874 creó una «Superintendencia General de Escuelas» de la cual dependían los «distritos escolares» con sus respectivas comisiones. La primera estaba integrada por un superintendente, secretario tesorero y visitador general, designados por el Ejecutivo. Su principal deber era «vigilar todas las escuelas de la provincia, tanto particulares como fiscales» y elevar al Ejecutivo información que solicitara el Ministerio de Instrucción Pública nacional.

Además, tenía entre sus atribuciones dictar reglamentos, diseñar registros para recabar información escolar, solicitar informes a las comisiones; presidir los textos de enseñanza, «debiendo ser para todas las escuelas, la del idioma castellano»; contratar mobiliarios, libros y útiles que les solicitaran las comisiones; autorizar la construcción de obras y percibir la subvención tanto de la legislatura como la emanada la ley nacional. Es de destacar que la ley nacional 463 de subvenciones (1871), habilitó a la nación a girar fondos a las escuelas con urgencias económicas, pero también estableció la creación de Comisiones Provinciales con la función de administrar dichos recursos. Este instrumento pautó así el vínculo nación/provincia y mensuró el terreno presupuestario de la educación elemental.

Los distritos escolares estaban a cargo de una «comisión de escuelas» cuya denominación era «de Departamento» o «de Distrito» (según sean o no cabecera de departamento). Las de Departamento tenían un «inspector de escuelas», que a su vez era secretario de la misma, designado por la Superintendencia a propuesta de la comisión. Los miembros de la comisión se definían por elección. El elector, argentino o extranjero, debía ser mayor de 18 años, contribuyente, vecino y estar inscripto en el registro correspondiente. Para ser miembro de una comisión debía poseer iguales requisitos que el elector, saber leer/escribir y tener un «modo de vivir honroso». De esta manera, la ley reconoció una significativa participación de la ciudadanía territorial, erosionando la nacionalidad extranjera de origen que sí excluye en las elecciones para autoridades provinciales.

Las comisiones de departamento debían confeccionar el presupuesto para las escuelas, contratar para construcción y refacción de las mismas empleando recursos del «tesoro comunal» como

así también los que se distribuyen desde la Superintendencia en relación con los recursos provinciales y los de la subvención nacional. A través del inspector, les correspondió visitar las escuelas proveyéndoles los útiles y garantizando su transporte; controlarán la inscripción a matrícula de cada niño, multando a los adultos responsables si no concurre a clases. En particular, el artículo 49 prescribió que «Todas las autoridades locales, civiles y eclesiásticas están obligadas a prestar su cooperación más decidida a las Comisiones de Escuelas».

Por su parte, las comisiones de distrito tenían atribuciones que buscaron materializar la institución escolar: percibir y administrar las rentas que conforman el «fondo comunal de escuelas» como también promover suscripciones voluntarias y nuevos impuestos para su sostenimiento; determinar la ubicación de las escuelas; contratar, destituir y premiar preceptores; determinar los sueldos de los preceptores y demás empleados. También tuvieron a su cargo visitar las escuelas; asegurar tanto la asistencia obligatoria de los niños como también garantizarles libros y útiles; elevar a fin de año un informe de las condiciones de cada escuela e impulsar la formación de bibliotecas populares.

La normativa expone entonces una red de instituciones y protagonistas sumamente compleja que muestra un diseño piramidal aunque descentralizado y, por esto, evidencia una fuerte apelación al protagonismo de la sociedad. Sin embargo, esta apuesta a la participación «del pueblo» en la expansión de la frontera educativa se apoya en la concepción de que los espacios comunales, a través de las comisiones, son ámbitos naturales y administrativos antes que políticos. Pero el *estatus* de estos espacios comarcales (más allá de algunas localidades importantes como Santa Fe o Rosario) visibilizan la presencia del ciudadano territorial o vecino, y su vinculación con los asuntos tributarios, patrimoniales y administrativos del espacio local (Bonaudo 2017). Pero por eso mismo, como efecto no buscado de la acción, en algunos casos se potenció el nivel de participación adquiriendo una importante impronta política, interpellando las reglas de juego provenientes del gobierno provincial. Podemos ver que, como señala Hourcade (1999, págs. 171-172),

«la limitación de los recursos económicos, sumada a ciertas perplejidades de los administradores provinciales frente a los nuevos fenómenos urbanos y

migratorios, llevaron a una suerte de “coincidencia” entre las elites políticas y quienes ocupaban los espacios más notables de estas pequeñas aldeas, que se expresó en la relativa autonomía y autodeterminación de las colonias para sus mismos colonos».

La dimensión territorial de la ciudadanía explica por qué la división entre la condición de nacional o extranjero para elegir y ocupar cargos en las comisiones se diluyó, prevaleciendo los requisitos de ser mayor, propietario, vecino, alfabeto junto con cualidades morales. Predominaron así principios de una sociedad tradicional (lazos parentales, amicales o de compañerismo) en la composición de las comisiones, ya que exigían la disponibilidad de una cuota de tiempo y de recursos materiales, puesto que la ley no menciona remuneración alguna para sus miembros. Pero la propia ingeniería que exigió la norma junto a los requisitos para cubrir los cargos en las comisiones, hizo que no llegaran a conformarse en forma sostenida en muchos casos (Ramos 1910, pág. 99).

Por su parte, la ley de 1876 definió que el gobierno y la administración de las escuelas quedó a cargo del Poder Ejecutivo y se ejerció a través de inspectores bajo la dirección del ministro de Hacienda, Justicia, Culto e Instrucción Pública que se creó ese mismo año.^[1] La dinámica política que anima al área expone un entramado de protagonistas. En principio, los inspectores –de los que dependían secretarios y auxiliares– tuvieron la condición de ojos y oídos del Estado respecto de la educación. Sus atribuciones y deberes eran amplísimas, por ejemplo, visitar regularmente, propender al adelanto de la instrucción (en particular a través de conferencias pedagógicas), dar instrucciones a los preceptores y que estos sean «morales, idóneos y celosos de sus deberes», presentar al gobierno las planillas necesarias para obtener la subvención y solicitar la creación, modificación, traslado o cierre de escuelas (en caso de que se «enseñen doctrinas contrarias a la sana moral, Constitución y leyes del estado»).

Es posible reconocer que, por la amplitud de sus funciones, el inspector generaba diversos vínculos no solo con el personal escolar sino también con actores políticos de las localidades, por ejemplo, autoridades políticas, eclesiásticas, de asociaciones civiles

[1] BCIP, 15/10/1884, págs. 40-43; 01/11/1884, págs. 52-54.

étnicas o corporativas y vecinos (la ley contempla que «por petición de los vecinos» en la cabecera de departamento puede crearse una escuela elemental). La miríada de actividades desplegadas por aquel, muestra el costado político de este miembro de una burocracia en ciernes, que debe construir acuerdos para hacer viable el sistema de escuelas con recursos que no dependen solo del Estado provincial.

En términos operativos, para que el andamiaje institucional fuera posible, otros protagonistas pueden distinguirse. Por un lado, las autoridades locales estaban obligadas a brindar cooperación para el cumplimiento de estos dispositivos, por ejemplo, abrir el registro de matrículas a partir del primero de enero hasta que finalice el mes de febrero. Por otro lado, el fondo para el sostenimiento de las escuelas se nutrió de diversas fuentes: un porcentaje de la contribución directa, multas por diversas infracciones, bienes sin herederos, un porcentaje de la venta de tierra pública y subvención provincial y nacional. Estas formas de recaudación exigieron, por ejemplo, instalar oficinas y confeccionar asientos contables. Incluso policías y jueces de paz debían pasar el listado de quienes pagaban multas por diferentes infracciones.

El preceptor o maestro,^[2] para el ejercicio de sus funciones, tenía que acreditar idoneidad para la enseñanza y, también, dar cuenta de la «buena vida y costumbres» a través de dos testigos. La norma enfatizó que, aunque en muchos casos no fue así, en las escuelas sostenidas por el fisco debían ejercer egresados de escuelas normales. Estas instituciones «promovieron una formación relativamente homogénea basada en la didáctica positivista, la educación patriótica y la difusión del higienismo, al mismo tiempo que sus egresados presentaban una gran variedad de posiciones pedagógicas, políticas y religiosas en formas combinadas con aquella» (Rodríguez y Soprano 2018, pág. 55). Pero en una provincia con fuerte presencia inmigratoria, en las escuelas fiscales la mayoría de los preceptores eran extranjeros. Paradojalmente, la proporción entre extranjeros y argentinos era casi equitativa en las particulares (Ramos 1910, pág. 104).

[2] El término nativo preceptor adquiere sinonimia respecto del de maestro, siendo predominante el uso del primero. Por ejemplo, la ley denomina «de los preceptores» a uno de sus capítulos.

Por último, la ley de Educación provincial de 1884, puesta en vigencia durante la gestión del gobernador presbítero Manuel M. Zavalla (1882-1886), estuvo enmarcada en los parámetros de la constitución promulgada en 1883 que mantuvo, respecto de la educación, similares criterios que su antecesora. Pero, al calor de las novedades que puso en danza el Congreso Pedagógico (1882) y los debates en torno de la ley 1.420 (1884), la norma afirmó la «necesidad primordial de formar el carácter de los niños por la enseñanza de la religión y las instituciones republicanas», respetándose las creencias de las familias ajenas al culto católico.

La nueva ley instituyó (en coincidencia con el aumento a 9 del número de departamentos) una serie de cambios. Entre ellos, se destaca que el gobierno y la administración de las escuelas quedaban a cargo del Poder Ejecutivo pero se ejercía a través del Consejo de Instrucción Primaria (CIP),^[3] del que depende la Inspección General de Escuelas (integrada por dos inspectores y un secretario).^[4] Pero el Consejo había sido creado por decreto en enero de 1884 mientras que la ley se sancionó en diciembre. Una comisión –en la que se destaca la figura de Mariano Quiroga futuro presidente del CIP– designada por aquel decreto, elaboró un Reglamento Orgánico que normó las actividades del Consejo.^[5] El *Reglamento Orgánico* explicitaba que, además de propender al fomento de la instrucción primaria, el CIP administraba la renta que conformaba el fondo escolar, dictaba el plan y los programas de estudio, proponía el personal docente y publicaba el *Boletín del Consejo de Instrucción Primaria* (BCIP) que sería «repartido gratuitamente al pueblo».

Según lo que pudimos constatar, el BCIP se publicó entre septiembre de 1884 y abril de 1886. En la voz de su director y presidente del CIP Mariano Quiroga, desde el primer número la publicación se esfuerza por distinguirse de la prensa periódica de corte faccioso,

[3] La indagación sobre una agencia estatal a escala provincial es un tema que ha quedado ensombrecido por su par nacional. Para el análisis del caso entrerriano en un período en parte similar al abordado aquí, remitimos a Petitti (2022b).

[4] BCIP, 15/03/1885, págs. 138-145.

[5] BCIP, 01/09/1884, págs. 4-6; 30/09/1884, págs. 20-22; 15/10/1884, págs. 34-35; 01/01/1884, págs. 51-52; 15/11/1884, pp. 66-68.

pero constitutiva de la opinión pública. Esta, junto con el asociativismo, dio carnadura a la vida política republicana al calor del fenómeno revolucionario de principios del siglo XIX. De allí que el BCIP se conformó como un instrumento clave en la conformación de un público lector (integrado por autoridades políticas y escolares, maestros, preceptores, miembros de comisiones escolares) para temas educativos, en paralelo a la expansión del sistema de escuelas y de una cultura impresa.

Una comisión directiva constituyó al CIP integrado por un presidente, vice y un secretario, cargo desempeñado por el inspector nacional de la sección Santa Fe. Este último –que representaba al Estado nacional– avalaba con su firma los actos del presidente y tenía derecho a revisar los libros de tesorería, cuya confección estaba a cargo de un tesorero contador.

Para su mayor organización, en el CIP se definieron comisiones con funciones específicas: Hacienda y Presupuesto, Legislación y Estadística, Inspección y Peticiones, Fomento y Obras Públicas. Por su parte, los inspectores quedaron subordinados a aquel y su designación fue propuesta por este ante el Ejecutivo. A su vez, en la cabecera de cada departamento se creó una Comisión que tenía la vigilancia y gobierno de las escuelas, y articulaba con las subcomisiones de distrito, recuperando el reticulado de leyes anteriores.

La instalación del CIP no se remite solo a un aspecto institucional, sino que además guarda relación con la dimensión presupuestaria del área educativa. El giro de los fondos de subvenciones de nación era una temática que no solo articulaba Estados, sino que obligaba a la institucionalización de agencias y prácticas. Recordemos que la ley de subvenciones, además de girar fondos a las escuelas provinciales con necesidades económicas, estableció la creación de comisiones provinciales para administrar los recursos, y determinó la acción de los inspectores nacionales dependientes de estas. En el caso santafesino, al derogarse la ley de 1874 tal comisión no existía. Sí se había instalado una Inspección General de Escuelas en 1876 con amplias funciones, entre las que se encontraban las presupuestarias que incluían la distribución de las subvenciones. La situación se volvió más compleja a partir del decreto nacional de 1882 que ratificó que los fondos debían ser

administrados por una comisión provincial. Esta situación obligó a Santa Fe a encuadrarse en los lineamientos nacionales creando por decreto el CIP.

La ley de educación de 1884 incorporó entonces al CIP. De ahí que marca una continuidad respecto del *Reglamento Orgánico*. El Consejo continuó como encargado de la dirección de las escuelas y para tener presencia en los departamentos se creó una subcomisión en la localidad cabecera. El CIP se componía de presidente, vicepresidente y tres vocales, nombrados por el Ejecutivo que duraban dos años en el cargo. Sus funciones eran amplias y absorbía muchas de las que ejercían los inspectores en la ley de 1876: expedía títulos de maestro, solicitaba informes a las comisiones departamentales y se vinculaba con organizaciones que propiciaban la instrucción primaria.

Interesa destacar que la misma ley daba lugar a un reticulado de agencias. En cada ciudad cabecera de departamento se estableció un consejo escolar compuesto por el jefe político, como presidente, y dos padres de familia «de reconocida competencia». Estas condiciones denotan la presencia de prácticas propias de la sociabilidad notabiliar, de alguna manera instaladas por la ley de 1874 a partir de la ciudadanía territorial. Esta comisión, designada por el Ejecutivo, duraba dos años y sus miembros podían ser reelectos. La presencia del jefe político resulta relevante, ya que era designado por el Ejecutivo en cada departamento y, si bien mediaba entre el gobernador y el departamento, actuaba con un alto grado de discrecionalidad en su tarea de control, navegando entre lo jurídico, administrativo y político. Al mismo tiempo, su desempeño podía lograr o no el control político del territorio en diálogo con los poderes locales, situación que se evidencia al momento electoral (Bonaudo 2017). Al final de cuentas, la dinámica de la propia institución escolar siéndose constituyó en caja de resonancia de ese entramado entre territorios políticos.

A estos cuerpos colegiados, se suman dos inspectores encargados de la supervisión de las escuelas públicas y privadas. A diferencia de la ley de 1876, su principal tarea era «vigilar e informar» sobre el funcionamiento y el estado edilicio e higiene de las escuelas como también la competencia y asistencia de los maestros, e impedir que se «usan como textos (...) los que no hayan

sido aprobados por el Consejo». La información recabada debía elevarse mensualmente al presidente.

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

En la coyuntura 1884-1886 se destacó la figura de Mariano Quiroga al frente del CIP (1884-1887), con reconocida presencia en el mundo letrado. Bachiller por el Colegio Inmaculada y abogado egresado de las Facultades Mayores de la misma institución, se desempeñó en el ámbito judicial, pero sobre todo como maestro e inspector propiciando la creación de escuelas, y participó en diarios publicados en la ciudad de Santa Fe. El rol de Quiroga, único presidente del CIP durante su existencia, es determinante en la articulación entre la jurisdicción provincial y su par nacional. Estas experiencias seguramente abonaron las cualidades desplegadas luego como director del BCIP, en el que pueden leerse sus Memorias sobre la instrucción, referencia obligada de la publicación en años posteriores.

Por lo expuesto, interpretamos que los instrumentos normativos pueden ser analizados como la materialización de los componentes del sistema de escuelas (burocracia, contabilidad, recaudación, información, reglamentación, funcionariado, participación ciudadana) que dan cuenta, no solo de la expansión del mismo, sino también del proceso instituyente del área educativa como espacio de gestión estatal. A su vez, es importante destacar que, desde la dimensión nacional, tanto el Congreso Pedagógico como los debates parlamentarios en torno de la ley de educación común impulsaron el carácter confesional que la provincia otorgó a la educación elemental.

5.2 El CGE como arena de proyectos educativos (1886-1910)

El gobierno de José Gálvez (1886-1890) promulgó una nueva ley de Educación en 1886, que tuvo vigencia hasta 1949, con un breve interregno de la ley elemental laica (n.º 2.369) de 1934. Se sancionó dos años después que la ley nacional 1.420 en consonancia con las leyes provinciales anteriores, definió la obligatoriedad y gratuidad de la educación elemental. Sin embargo, a diferencia de aquellas dispuso la enseñanza de moral y doctrina católica. Por su parte, las constituciones de 1890 y 1900 (con su reforma de 1907) que convivieron con la ley, establecieron que la educación común era obligatoria, gratuita e integral, y mantuvieron la misma sintonía respecto del vínculo entre Estado e Iglesia expuesto por sus antecesoras.

Por otra parte, cabe destacar que la ley de 1886 definió con precisión el rol del CGE, el que conservó algunos lineamientos del CIP. El Consejo era responsable de la dirección administrativa de la enseñanza primaria, dependiendo de su superior inmediato, el Ministerio de Gobierno, Culto e Instrucción Pública (cuadro 5.2).

Durante estos años se inició la organización del sistema estadístico en la provincia, y tanto las inspecciones como las innovaciones normativas y agenciales se enfocaron en el control de matrícula y la preocupación por la alfabetización. Así, el primer censo (1887) que impulsó la administración de Gálvez, con la dirección del experto Gabriel Carrasco, fue el primer antecedente de datos relevados por la burocracia emergente (Giménez 2022). En particular, los censos escolares son una fuente de consulta para tener una dimensión de la población que alcanzaba los niveles mínimos de instrucción.^[6] Más allá de las notables diferencias en los resultados publicados entre la agencia nacional y la provincial, podemos tener una primera aproximación a indicadores en cuanto a cantidad de escuelas,

[6] Los censos nacionales de población (1869, 1895) y los provinciales (1887) son una fuente de referencia. Los resultados publicados en 1885 por el Consejo Nacional de Educación (CNE) bajo la dirección de Francisco Latzina presentan los siguientes datos para el caso Santa Fe: 20 002 (1869), 25 812 (1876) y 26 140 alumnos para el relevamiento realizado en 1883 y 1884.

Constitución	Organización administrativa / definición de la Educación	Ministerio (vinculado a educación)	Normativa educativa	Agencia educativa
1883	Educación primaria obligatoria y gratuita	Gobierno, Culto e Instrucción Pública	1886 Ley de Educación	Consejo General de Educación (CGE)
1890	Educación común obligatoria, gratuita e integral 18 departamentos *	Agricultura, Justicia e Instrucción Pública		
1900	Educación común obligatoria, gratuita e integral	Gobierno, Culto, Instrucción Pública y Agricultura		
1907	** 19 departamentos	Hacienda, Instrucción Pública y Obras Públicas		

Cuadro 5.2. Organización político-administrativa y normativa de la educación en Santa Fe (1883-1907). Elaboración propia en base a constituciones, leyes de educación y Pérez Martín (2010). * En 1890 se crean los departamentos Reconquista, San Justo, Vera, Castellanos, San Cristóbal, San Martín, Belgrano, Caseros, Constitución y Garay (que reemplaza a la anterior denominación San José del Rincón), un total de 18 departamentos. ** En 1907 se crea el departamento 9 de Julio. Mientras que el departamento Reconquista cambia de designación por General Obligado, quedando constituida la organización territorial definitiva en 19 departamentos.

personal docente, inspectores, población en edad escolar, matrícula y asistencia entre otros datos.^[7]

En relación con las atribuciones del CGE, la norma determinó que eran celebrar sesiones diarias; presentar al Ejecutivo en marzo de cada año la memoria general de la educación común en la provincia; elevar a la aprobación del Ejecutivo el presupuesto equilibrado de los gastos y proponer los aumentos que considere necesarios para el ejercicio venidero; expedir títulos de maestros con examen previo y la comprobación de la moralidad y buenas

[7] El primer censo de escuelas publicado en 1887 para la provincia informa la existencia de 190 escuelas fiscales (60 % de las mismas creadas a partir de 1882). Dichos establecimientos eran de dependencia nacional (11), provincial (87), municipal (18), beneficencia (3), religiosa (4) y de acción privada (67). El informe señala que 177 escuelas se definían en su condición de laicas y 13 confesionales religiosas. En cuanto al régimen diurno/nocturno se especificaba que 188 escuelas eran diurnas y solamente 9 establecimientos nocturnos. Las escuelas eran atendidas por un total de 337 educadores (312 directores, maestras y 25 ayudantes), con mayoría de maestros y maestras extranjeras (172).

costumbres del candidato; administrar los fondos y bienes escolares cuidando siempre de justificar toda inversión; crear nuevas escuelas, erigir edificios adecuados y fomentar la organización de Bibliotecas, así como todos los proyectos que concurran al progreso de la educación; disponer de conferencias de maestros provocando la discusión de aquellos puntos que a las exigencias locales se refieran; acordar estímulos y premios honoríficos a los que se distinguen especialmente por su consagración al buen servicio; dirigir una publicación mensual o quincenal que con el título *Boletín de Educación* (BE) se ocupara de este ramo y fuera el órgano oficial de la Dirección.^[8]

La norma estableció además que el director general del CGE debe presidir con voz y voto el organismo, emitir resoluciones y comunicarlas; dar órdenes de pago y justificarlas; recaudar e invertir toda asignación jurisdiccional vigente; garantizar mobiliario, libros y útiles a las escuelas en tiempo y forma; proponer medidas para mejorar el profesorado y optimizar el ejercicio de la inspección escolar.^[9]

A partir de 1892 asumió la presidencia del CGE el presbítero Gregorio Romero (1892-1898), casi en simultáneo con la inauguración de la sede del CGE, manifestación de la magnificencia que exhibe esa área de la gestión estatal (imagen 5.3). En la planta baja funcionaba la Escuela Normal Provincial de Maestras, con capacidad para 1 000 alumnas, mientras el CGE lo hacía en planta alta. Para el BE, el edificio expresa «el entusiasmo patriótico que siente esta Provincia por la educación de sus hijos...».^[10]

La trayectoria de Romero se distinguió por su recorrido por el ámbito eclesiástico: alumno del Colegio de la Inmaculada Concepción, cura párroco de la iglesia del Carmen y docente en la Universidad de Santa Fe. Durante su gestión, una crisis de dominación de la élite dirigente se manifestó en las revoluciones radicales de 1893, y en este contexto debe entenderse el conjunto de limitaciones que obturaron la gestión de Romero.

[8] BE, 01/04/1901, págs. 254-262.

[9] BE, 01/04/1901.

[10] BE, 01/09/1898, pág. 15.



Imagen 5.3. CGE de Santa Fe (1903). Fotografía de Augusto Lutsch, Banco de Imágenes «Florian Paucke», Archivo general de la provincia de Santa Fe (AGSF).

Micheletti (2015) reconoce en Romero la elaboración de un preciso diagnóstico que describe una provincia «invadida» por maestros extranjeros, que impartían una educación a la que se hacía necesario restringir. El sacerdote levantaba el modelo de una educación «uniforme» o «nacional» homogeneizante y el reconocimiento de una endeble «educación patriótica». Para revertir su diagnóstico, Romero intentó promover un Congreso Pedagógico que abordara en forma integral el problema. El Congreso fue propuesto y comunicado en varias oportunidades al Consejo Nacional de Educación (CNE).

El primer intento de reunir el Congreso Pedagógico fue impedido por las revoluciones radicales de 1893 y el reordenamiento político consecuente.^[11] Esta acción por parte del radicalismo, en la que participaron colonos extranjeros, propició una interpretación de los acontecimientos como sublevación antinacional (Bertoni 2001). Más allá de esta impugnación, para los propios radicales el motivo «nacional» y «patriótico» de los hechos constituyó un dato omnipresente en esta etapa formativa del radicalismo como expresión e identidad política, por lo que estaban disputando, a

[11] EMEC, 1896, pág. 476.

través de las acciones revolucionarias el sentido de aquellos adjetivos (Reyes 2013, 2022). Pero para el CGE, el problema no se centraba en la condición extranjera de los protagonistas, sino en la educación que estos brindaban a sus hijos. En la voz de algunos legisladores, «el gobierno de la provincia había sido impotente para solucionar estos problemas pues estaba trabado por una legislación excesivamente liberal» (Bertoni 2001, pág. 157).

La intervención federal, que desbarató al gobierno emergente de la revolución radical, dictó un decreto que nombró inspectores extraordinarios para que visitaran las escuelas particulares pues «se prescinde en la enseñanza que se da, del idioma nacional y de todo lo que se refiere a nuestra nacionalidad, tratando de preparar súbditos extranjeros en lugar de ciudadanos argentinos».^[12] En una editorial del BE, en una apelación a uno de los contenidos del currículum, se expresa sin ambigüedades la problemática: «es necesaria la enseñanza de la historia en todas las escuelas, públicas y particulares, supliendo el maestro en este como en otros ramos la deficiencia del hogar».^[13]

Finalizada la conmoción revolucionaria, Romero reasumió la presidencia del CGE y reinstaló con mayor énfasis su preocupación inicial afirmando que «como consecuencia de la nacionalidad extranjera de gran parte de la población y de los maestros de Santa Fe y otras provincias, se han fundado centenares de escuelas particulares, donde se enseña todo, menos el idioma nacional...».^[14] También en el EMEC de 1895 Romero volvió a peticionar ante el gobierno provincial y al CNE, por una nueva convocatoria al Congreso. En respuesta al pedido del CGE, el Poder Ejecutivo ratificó que se llevaría a cabo el 25 de mayo de 1895 y decretó la constitución de dos comisiones a tal fin. Sin embargo, el Congreso Pedagógico nunca se concretó. El fracaso puede interpretarse también como explicitación de las tensiones inherentes a las élites en la definición por el sentido de la educación.

En el pasaje del siglo XIX al XX, es posible reconocer en el CGE el diseño de un nuevo proyecto educativo, con rasgos profesionali-

[12] BE, 06/1893, pág. 218.

[13] BE, 06/1893, pág. 198.

[14] EMEC, 1894, págs. 576-577.

zantes, a partir de la presidencia de Domingo G. Silva (1898-1904). Este educador se desempeñó como editor y responsable de periódicos, tarea que compartió con Quiroga. Desde 1887 trabajó como inspector general de escuelas y unos años antes como miembro del CGE. Durante su gestión, el BE reprodujo intercambios y comunicaciones difundidas en los periódicos *La Unión Provincial* y *Nueva Época*.

Interesa profundizar en los principales lineamientos que Silva promovió desde el CGE. La inmediata tarea se orientó a consagrar una postergada reforma del plan de estudios en las escuelas fiscales. El BE evidencia una densa agenda de temas pedagógicos, didácticos y propuestas educativas que se constituyen como ejes. Encontramos las publicaciones referidas al programa pedagógico de J. Alfredo Ferreira y el método de lectura para la escuela elemental; las traducciones y proyecciones pedagógicas de José Benjamín Zubiaur y Víctor Mercante en la organización del sistema educativo; resultan determinantes los artículos sobre reformas pedagógicas como la sostenida por Osvaldo Magnasco y el desafío de institucionalizar ensayos educativos técnicos.

El programa de renovación pedagógica propuesto por Silva, contemplaba dimensiones como la educación agrícola y el diseño de un *mínimum* orientado por los estudios de Hugo Miatello. También los desarrollos e investigaciones de los maestros de talleres manuales Enrique Muzzio y Manuel Beney, como modo de fortalecer la «educación práctica» en oficios, trabajo y talleres, difundiendo sus registros y publicaciones como resultado de los viajes por Europa. La educación y la niñez, en diálogo con la perspectiva froebeliana alrededor de los espacios de *kindergarten* y jardines de infancia, se constituyó también en un tema de permanente atención. Otros temas son la promoción de una museología escolar y la difusión de encuentros para consolidar una entidad gremial en tanto Unión del Magisterio o Círculo de Maestros.

En una perspectiva transatlántica como vía de intercambios pedagógicos, Beney hizo las veces de traductor de los indicadores sanitarios e higiénicos de la Sociedad Francesa de Higiene para con el sistema educativo. Otra cuestión es la recepción de la *scuola positiva* a través de las ideas de Cesare Lombroso, Enrico Ferri y Raffaele Garófalo en torno a la niñez y la criminalidad para pensar

la escuela (Giménez 2021). Además, fue permanente la vinculación entre el BE y la prensa para con temas educativos, pedagógicos y escolares a partir de la reproducción de notas publicadas en diarios.

A diferencia del fracaso de Romero ante los intentos de convocar a un Congreso Pedagógico, el CNE confirmó la convocatoria a uno durante 1900. En mayo, se conocieron las primeras circulares en el EMEC. El CNE confirma la profunda preocupación de las burocracias educativas motivada por «la falta de rumbos fijos en la marcha educacional, el exceso de reglamentaciones y el olvido en el que se dejaba a los verdaderos factores del progreso de la educación nacional».^[15] El congreso tuvo su apertura en Buenos Aires en julio con la presidencia de Alfredo Ferreira.^[16] Por la provincia de Santa Fe participaron los pedagogos José Berrutti, Gabriel Carrasco y Marcelino Martínez.

La antesala del Centenario dejó en el CGE una fuerte impronta eugenésica e higienista. En esta clave, Juan P. Beleno (1906-1909) es una referencia obligada al frente del Consejo, pues evidencia las preocupaciones sanitarias y educativas relacionadas con la «cuestión social» (Di Liscia y Salto 2004). De profesión médica, aquel se destacó en la ciudad capital desde finales del siglo XIX por sus investigaciones en el campo de la salud, higiene y educación. En 1886 había publicado su tesis sobre la escarlatina como enfermedad social y urbana. El paradigma higienista y los estudios realizados por Beleno orientaron sus preocupaciones al sistema educativo como miembro y experto de la Sociedad de Beneficencia, la agencia de Asistencia Pública, el servicio médico escolar, el Consejo General de Higiene y el Hospital de Caridad en Santa Fe (Villalba, 2020).

En estos años el cuerpo médico escolar aumentó su presencia en las escuelas con la dirección del médico Cristóbal Roca, el control odontológico a cargo de Carlos Berra, la implementación de la cartilla sanitaria escolar, el diseño de baños escolares, la difusión de estudios antropométricos y las recomendaciones de higiene

[15] EMEC, 31/12/1900, pág. 416.

[16] La agenda de temas propuestos por los congresales establece la discusión ordenada en áreas: filosofía y pedagogía, bibliotecas cosmopolitas circulantes, educación popular, edificación escolar, sistema rentístico escolar, consejos de educación, federación nacional de maestros, acción social y escuela primaria, educación patriótica, entre otros tópicos.

bucal. En clave nacional, higienismo, eugenesia y cuerpos médicos ordenaron intervenciones en el campo educativo desde fines del siglo XIX, visibilizándose en estos años (Armus 2007). Estas prácticas se tornan medulares para el CNE a partir de 1908 con la presidencia del médico José María Ramos Mejía.^[17]

En sintonía con estas preocupaciones, diversas ediciones del BE se detienen, por ejemplo, en el diseño de pupitres de hierro y madera «con salvadera» y que eviten la excesiva «curvatura dorsal». El debate sobre los bancos escolares fue un tema prioritario y generó interesantes discusiones. En el BE se reproducen conferencias sobre higiene escolar y el uso de la pizarra a cargo del médico Edmundo Escobar. De esta manera, un grupo importante de médicos consolidan una amplia red de intervenciones higienistas en Rosario y Santa Fe (Villalba 2020).

En perspectiva del Centenario, los gobernadores fueron comunicados de la requisitoria de colaboración desde el CNE a través de la circular «Bases para la confección de un Atlas Escolar en conmemoración al próximo Centenario de la Revolución de Mayo». La tarea fue encomendada a Juan P. Ramos^[18] y se publicó en 1910 como *Historia de la Instrucción Primaria en la República Argentina (1810-1910)* en dos tomos, conocido también como *Atlas escolar*. En el segundo tomo, el informe de González Montaner (como el del inspector nacional Flavio Castellano) no es nada alentador. Confirma

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

[18] Ramos era responsable de la Dirección de Censo Escolar cuando se le encargó esta tarea. Nacido en Buenos Aires en 1878, cursó sus estudios en la Facultad de Derecho de la UBA. En el CNE se desempeñó como director de estadística escolar en 1906, y luego como inspector general de escuelas (1910-1912).

una evidente contradicción entre una provincia que atraviesa un proceso poblacional acelerado con grandes vacancias en el campo educativo.

En síntesis, desde su creación el Consejo se convirtió en la arena donde se dirimieron políticas públicas para la educación a través de diversas gestiones. A su vez, la expansión de la frontera educativa que experimentó la provincia al calor de su propia territorialización y de la institucionalización de diversas áreas de gestión, muestran la presencia del Estado santafesino, pero no ocluye la acción desplegada por las políticas nacionales y la participación de los ciudadanos territoriales en espacios locales.

Durante estos años al frente del Consejo puede identificarse a actores, como proponen Bragoni *et al.* (2023), portadores de un saber vinculado con un grado reconocible de educación formal y que se expresa en la docencia, el periodismo o la producción de ensayos. Así, las funciones en agencias estatales, participación en la prensa y su trayectoria en instituciones educativas ofrecen las referencias para reconocer a estos funcionarios que, con su capital cultural y relacional, integran una élite letrada con actividades públicas a través de la gestión educativa.

5.3 Consideraciones finales

En estas páginas abordamos la creación del CGE en Santa Fe, como también su antecesor el CIP, objetos poco explorados en los análisis historiográficos. Estos organismos fueron manifestación de la conformación tanto de una burocracia educativa como del vínculo entre funcionarios y gobernantes, junto a la articulación de políticas públicas y su implementación en una provincia que se transformó en diferentes planos en el período 1853-1910. Las sucesivas modificaciones en la carta magna, los cambios en la organización político-administrativa a partir de la creación de departamentos, las leyes de educación, el vínculo entre Estados (ellos mismos en construcción) a través de diversos instrumentos (subvenciones, inspectores, escuelas), son algunos de los componentes que constituyen la expansión de la frontera educativa y de la conformación del sistema de escuelas. De esta manera, al ritmo de una serie de modificaciones normativas, institucionales y

territoriales se expone el accionar del Estado santafesino, pero en intensa e imprescindible articulación tanto con políticas nacionales como con la ciudadanía territorial en espacios locales.

La indagación sobre el período toma en principio hitos nacionales como referencia, pero con injerencia a escala provincial. Dicho encuadramiento no solo permite reconocer que Santa Fe inicia luego de 1853 una serie de reformas constitucionales sino que, más allá de las pompas celebratorias, el Centenario expone problemáticas que desde el propio CGE venían observándose, en particular las dudas sobre la presencia de una nación argentina en los espacios locales.

Entre 1884 y 1910, las presidencias de Quiroga, Romero, Silva y Beleno, seleccionadas como relevantes al calor de su permanencia en el Consejo como también por los temas que se dirimieron respecto de los lineamientos para con la educación elemental, guardan algunas semejanzas. Si bien cada gestión respondió a desafíos y limitaciones propias de una matriz estatal en expansión, todas evidencian una indudable presencia en el mundo letrado pero también en el político, tanto por sus recorridos de formación como por una participación institucional que les otorga una *expertise*. Estas gestiones también muestran, más allá de los lineamientos que «desde arriba» pueden distinguirse, las permanentes negociaciones, tensiones y fracasos que se experimentan respecto de la instrucción en los espacios locales. Aunque en estos es posible reconocer una intensa vida política que se manifiesta en la creación de un tejido de instituciones, entre ellas, las escuelas.

A partir de los instrumentos normativos y las circunstancias que impactaron sobre su ejecución es posible reconocer un gradual proceso de instituyente que se caracterizó por un reticulado de continuidades y rupturas. Las reformas constitucionales y las leyes de educación exponen la búsqueda de reglas de juego para un orden político en construcción, la materialización de la arquitectura estatal y, en particular, la definición de políticas públicas para la instrucción. A su vez, la relación con el Estado nacional resulta siempre un componente de la trama política que abona el proceso, como se visibiliza en clave fiscal y burocrática que tienen traducción en el vínculo entre territorios políticos (nación, provincia, localidades).

En la dinámica que adquirió el área educativa pueden visibilizarse las aspiraciones por homogeneizar una sociedad cada vez más compleja a partir de la preocupación por la idea de nación, en la que los propósitos y limitaciones de la educación patriótica conviven con el higienismo, el normalismo y la presencia de una cultura letrada e impresa en la constitución de la sociedad santafesina. Más allá de la intensidad legislativa que rodeó a la política pública en relación con la educación, la convocatoria a la sociedad a través de los ciudadanos contribuyentes expone las propias limitaciones del Estado para abordar de manera eficaz la expansión de la frontera educativa, hecha posible también a través de escuelas particulares y comunales, vistas también como generadoras de identidades diferentes a la argentina.

Las fuentes abordadas exponen un período que permite sumar complejidad al estudio del Estado y reconocer los bemoles presentes en la conformación de una modernidad a escala provincial. En esta clave, se presenta una contribución al estudio de la institucionalización de la burocracia educativa –y, por eso mismo, incorpora una temática poco explorada en la escritura de la historia santafesina– como dimensión que da cuenta de lo público y de lo político en diálogo con lo educativo en un escenario social en transformación.

Referencias

ABRATTE, JUAN PABLO

- 2015 «Las huellas de la ley 1.420 en la provincia de Córdoba. Legislación educativa y enseñanza religiosa en perspectiva histórico-política», en *Historia de la Educación*, n.º 16, referencia citada en página 124.

ALONSO, PAULA y BEATRIZ BRAGONI

- 2015 (eds.), *El sistema federal argentino. Debates y coyunturas (1860-1910)*, Buenos Aires: Edhasa, referencia citada en página 123.

ARMUS, DIEGO

- 2007 *La ciudad impura. Salud, tuberculosis y cultura en Buenos Aires, 1870-1950*, Buenos Aires: Edhasa, referencia citada en página 146.

BERTONI, LILIA

- 2001 *Patriotas, cosmopolitas y nacionalistas. La construcción de la nacionalidad argentina a fines del siglo XX*, Buenos Aires: FCE, referencia citada en páginas 124, 142, 143.

BOHOSLAVSKY, ERNESTO

- 2014 «El Estado argentino y sus políticas públicas (1880-1943): algunas discusiones historiográficas», en *Sociedad y economía*, n.º 26, págs. 17-40, referencia citada en página 124.

BOHOSLAVSKY, ERNESTO y GERMÁN SOPRANO

- 2010 «Introducción», en *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (de 1880 a la actualidad)*, comp. por Ernesto Bohoslavsky y Germán Soprano, Buenos Aires: UNGS y Prometeo, págs. 9-55, referencia citada en páginas 123, 124.

BONAUDO, MARTA

- 2006 *La organización productiva y política del territorio provincial (1853-1912)*, en *Nueva Historia de Santa Fe*, Rosario: La Capital y Prohistoria, vol. VI, referencia citada en página 126.
- 2011 «Santa Fe moderna», en *Signos santafesinos en el bicentenario*, dir. por Darío Macor, Santa Fe: Ministerio de Innovación y Cultura de la Provincia de Santa Fe, referencia citada en páginas 123, 126.
- 2017 «Volver a invocar al fantasma: la política en escalas», en, vol. 3, referencia citada en páginas 123, 126, 132, 137.

BRAGONI, BEATRIZ y EDUARDO MÍGUEZ

- 2010 (coords.), *Un nuevo orden político. Provincias y Estado Nacional, 1852-1880*, Buenos Aires: Biblos, referencia citada en página 123.

BRAGONI, BEATRIZ; EDUARDO MÍGUEZ y GUSTAVO PAZ

- 2023 (eds.), *La dirigencia política argentina. De la Organización Nacional al Centenario*, Buenos Aires: Edhasa, referencia citada en páginas 123, 147.

CAMMAROTA, ADRIÁN

- 2016 «Saberes médicos y medicalización en el ámbito escolar (1920-1940)», en *Revista Pilquen*, vol. 19, n.º 3, págs. 33-51, recuperado de <<http://revele.uncoma.edu.ar/htdoc/revele/index.php/Sociales/article/view/1417/pdf>> (visitado el 22-11-2019), referencia citada en página 146.

CARRIZO, BERNARDO y JUAN CRUZ GIMÉNEZ

- 2022a «Culturas políticas, umbral de laicización y educación en Santa Fe durante el período de entreguerras», en *Estudios Sociales*, n.º 63, págs. 1-18, referencia citada en páginas 124, 129.

- 2022b «El Consejo General de Educación entre instrumentos normativos, trayectorias y culturas políticas. Santa Fe, 1874-1910», en *Ejes de Economía y Sociedad*, n.º 11, págs. 81-106, referencia citada en página 125.

CENTANNI, ANTONELA

- 2020 *La conformación y configuración de la burocracia educativa y la profesionalización del magisterio en la provincia de Jujuy (1840-1920)*, Tesis de Doctorado, Buenos Aires: Universidad Nacional de La Plata, referencia citada en página 124.

DI LISCIA, MARÍA SILVIA y GRACIELA SALTO

- 2004 (eds.), *Higienismo, educación y discurso en la Argentina, 1870-1940*, Santa Rosa: EDUNLPAM, referencia citada en página 145.

DI LISCIA, MARÍA SILVIA y GERMÁN SOPRANO

- 2017 (comps.), *Burocracias estatales: problemas, enfoques y estudios de caso en la Argentina entre fines del siglo XIX y XX*, Rosario: Prohistoria, referencia citada en página 124.

FIORUCCI, FLAVIA

- 2022 «Política, género y formación: las críticas al normalismo en su período de expansión (1884-1920)», en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, n.º 56, págs. 1-23, referencia citada en página 124.

FIORUCCI, FLAVIA y LAURA GRACIELA RODRÍGUEZ

- 2018 (eds.), *Intelectuales de la educación y el Estado: maestros, médicos y arquitectos*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, referencia citada en página 124.

GIMÉNEZ, JUAN CRUZ

- 2021 *Virado a sepia. Política y educación en Santa Fe de los años treinta*, Rosario: Prohistoria, referencia citada en página 145.
- 2022 «Aproximaciones a los orígenes de la estadística educativa en la provincia de Santa Fe (1880-1910)», en *III Jornadas de Estudios Socioeconómicos del Litoral*, UNER, referencia citada en página 139.

GONZÁLEZ LEANDRI, RICARDO

- 2019 «Dilemas de la educación patriótica y la cohesión social. Argentina, comienzos del siglo XX», en *Estudios Sociales*, n.º 57, págs. 137-159, referencia citada en página 124.

HOURCADE, EDUARDO

- 1999 «La Pampa gringa, invención de una sociabilidad europea en el desierto», en *Historia de la vida privada en la Argentina*, vol. 2: *La Argentina plural 1870-1930*, dir. por Fernando Devoto y Marta Madero, Buenos Aires: Taurus, referencia citada en página 132.

LAMELAS, GABRIELA

- 2020 *La religión, el clericalismo y las escuelas. La lucha por la hegemonía en la educación: legislación, currículum y prácticas escolares Córdoba (1880-1930)*, Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, referencia citada en página 124.

LEGARRALDE, MARTÍN

- 2007 *La formación de la burocracia educativa en Argentina. Los inspectores nacionales y el proceso de escolarización (1871-1910)*, Tesis de Maestría, Buenos Aires: FLACSO, referencia citada en página 124.

LIONETTI, LUCÍA

- 2007 *La misión política de la escuela pública: la formación de los ciudadanos en Argentina, 1870-1916*, Buenos Aires: Miño y Dávila, referencia citada en página 146.

LIONETTI, LUCÍA y SILVIA CASTILLO

- 2014 *Aportes para una historia regional de la educación: las instituciones, el magisterio y los discursos en el proceso de escolarización pampeano (1900-1960)*, Santa Rosa: EDUNLPAM, referencia citada en página 124.

MACOR, DIEGO

- 2011 (dir.), *Signos santafesinos en el bicentenario*, Santa Fe: Ministerio de Innovación y Cultura de la Provincia, referencia citada en páginas 127, 128.

MAURO, DIEGO

- 2009 «Imágenes especulares: Educación, laicidad y catolicismo en Santa Fe, 1900-1940», en *Prohistoria*, n.º 12, págs. 103-116, referencia citada en páginas 124, 129.
- 2014 «Procesos de laicización en Santa Fe (Argentina): 1860-1900. Consideraciones sobre la “Argentina liberal y laica”», en *Revista de Indias*, n.º 261, págs. 539-560, referencia citada en páginas 124, 129.

MICHELETTI, MARÍA GABRIELA

- 2015 «Inmigración y nación en perspectiva. La mirada de dos intelectuales comprometidos con la educación santafesina finisecular», en *Anuario Historia de la Educación*, vol. 16, n.º 2, págs. 93-108, referencia citada en página 142.

OSSANNA, EDGARDO; ADRIÁN ASCOLANI; MIRTA MOSCATELLI y ALBERTO PÉREZ

- 2001 «Una aproximación a la educación santafesina de 1885 a 1945», en *La educación en las provincias y territorios nacionales (1885-1945)*, coord. por Eadgardo Ossanna, Buenos Aires: Galerna, págs. 445-490, referencia citada en página 125.

PÉREZ MARTÍN, JOSÉ

- 2010 «Evolución histórica del poder ejecutivo en la provincia», en *Historia de las instituciones de la provincia de Santa Fe*, vol. 1: *Comisión redactora de la historia de las instituciones de la provincia de Santa Fe*, Santa Fe: Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, págs. 46-119, referencia citada en páginas 130, 140.

PETITTI, EVA MARA

- 2022a «Alcances y límites de la obligatoriedad escolar en Argentina (provincia de Entre Ríos, 1886-1958)», en *Prohistoria*, vol. 38, págs. 1-30, referencia citada en página 124.
- 2022b «La educación en la provincia de Entre Ríos: funcionarios, instituciones y políticas (1886-2008)», en *Ejes de Economía y Sociedad*, n.º 11, págs. 107-133, referencia citada en página 135.

PLOTKIN, MARÍA y EDUARDO ZIMMERMANN

- 2012 «Introducción», en *Los saberes de Estado*, comp. por Mariano Plotkin y Eduardo Zimmermann, Buenos Aires: Edhasa, págs. 9-28, referencia citada en página 124.

PORTNOY, ANTONIO

- 1937 *La instrucción primaria desde 1810 hasta la sanción de la ley 1.420*, Buenos Aires: Talleres Gráficos del Consejo Nacional de Educación, referencia citada en página 129.

RAMOS, JUAN

- 1910 (comp.), *Historia de la instrucción primaria en la República Argentina (1810-1910)*, Buenos Aires: Peuser, referencia citada en páginas 133, 134.

REINARES, SERGIO

- 1946 *Santa Fe de la Vera Cruz. Reseña histórica de la educación y sus escuelas*, Santa Fe: Colmegna, referencia citada en página 129.

REYES, FRANCISCO

- 2013 «El primer radicalismo y la ‘cuestión de la nación’: acerca de un vínculo identitario fundacional», en *Cuadernos del Ciesal*, n.º 12, págs. 127-148, referencia citada en página 143.
- 2022 *Boinas blancas. Los orígenes de la identidad política del radicalismo (1890-1916)*, Rosario: Prohistoria, referencia citada en página 143.

RODRÍGUEZ, LAURA GRACIELA

- 2017 «Los ministros de educación en Argentina (1854-2015): análisis de los perfiles profesionales de las élites políticas», en *Historia Educativa*, n.º 51, págs. 397-417, referencia citada en página 124.
- 2018 «Enseñanza religiosa y educación laica en las escuelas públicas de Argentina (1884 a 2015)», en *Prohistoria*, n.º 30, págs. 183-206, referencia citada en página 124.

RODRÍGUEZ, LAURA GRACIELA

- 2019 «Cien años de normalismo en Argentina (1870-1970). Apuntes sobre una burocracia destinada a la formación de docentes», en *Ciencia, Docencia y Tecnología*, vol. 30, n.º 59, págs. 200-235, referencia citada en página 124.
- 2023 «La educación de las mujeres según Domingo F. Sarmiento y Juana P. Manso: de la costura y el bordado a la escuela graduada (Buenos Aires, 1858-1878)», en *Saberes y prácticas. Revista de Filosofía y Educación*, vol. 8, n.º 1, págs. 1-21, referencia citada en páginas 124, 128.

RODRÍGUEZ, LAURA GRACIELA y EVA MARA PETITTI

- 2017 «Estado, política y educación en la provincia de Buenos Aires: trayectorias de los directores generales y ministros (1875-2015)», en *Anuario de Historia de la Educación*, vol. 18, n.º 1, págs. 41-65, referencia citada en página 124.

RODRÍGUEZ, LAURA GRACIELA y GERMÁN SOPRANO

- 2018 «De las profesiones liberales y los intelectuales contra el Estado, al estudio de los profesionales e intelectuales de Estado», en *Profesionales e intelectuales de Estado*, Rosario: Prohistoria, págs. 9-67, referencia citada en páginas 124, 134.

ROSANVALLON, PIERRE

- 2002 *Por una historia conceptual de lo político*, Buenos Aires: FCE, referencia citada en página 126.

SALVATORE, RICARDO

- 2016 «Burocracias expertas y exitosas en Argentina: los casos de educación primaria y salud pública (1870-1930)», en *Estudios Sociales del Estado*, vol. 2, n.º 3, págs. 22-64, recuperado de <<http://estudiossocialesdelestado.org/index.php/ese/article/view/75/55>> (visitado el 22-11-2019), referencia citada en página 124.

VILLALBA, NATALIA

- 2020 *Al alivio de la humanidad doliente. Una historia social de la Sociedad de Beneficencia de Santa Fe: Hospital de caridad y asistencia sanitaria (1902-1930)*, Tesis de Licenciatura, Universidad Católica de Córdoba, referencia citada en página 146.