

Coll Cárdenas, Marcelo David

Conflictos políticos en la Administración Escolar Bonaerense (1898-1905)

Anuario del Instituto de Historia Argentina

2000, no. 1, p. 73-93

CITA SUGERIDA:

Coll Cárdenas, M. D. (2000). Conflictos políticos en la Administración Escolar Bonaerense (1898-1905). Anuario del Instituto de Historia Argentina (1), 73-93. En Memoria Académica. Disponible en:

http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.2910/pr.2910.pdf

Documento disponible para su consulta y descarga en **Memoria Académica**, repositorio institucional de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE)** de la **Universidad Nacional de La Plata**. Gestionado por **Bibhuma**, biblioteca de la FaHCE.

Para más información consulte los sitios:

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar>

<http://www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar>



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5

CONFLICTOS POLÍTICOS EN LA ADMINISTRACIÓN ESCOLAR BONAERENSE (1898-1905)

Marcelo Coll Cárdenas

La Ley de Educación Común de 1875, que fue sancionada para la provincia de Buenos Aires, se originó a partir del proyecto de ley presentado por el Rector de la Universidad de Buenos Aires, Dr. Juan María Gutiérrez, el 9 de enero de 1872. En dicho proyecto fueron tenidas en cuenta diversas experiencias educacionales en el ámbito provincial y nacional, al igual que otras, llevadas a cabo en Europa y los Estados Unidos. Sus bases consistieron en la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza primaria; y la creación de un Consejo General de Educación y la figura de un Director General de Escuelas. Por otra parte, el artículo 20 puso al gobierno inmediato local de las escuelas comunes bajo la tutela de los Consejos electivos de vecinos, ya fuera la parroquia en la ciudad, o de cada municipio en el resto de la provincia. Estos últimos tenían los siguientes deberes y obligaciones: inspección de las escuelas, nombrar y contratar a los maestros, estimular la concurrencia de los niños, establecer otras nuevas, y cualquier otra medida que estimulase a la educación. El problema de la escasez de recursos económicos para su sostén, una cuestión crucial para consolidar el programa de lucha contra el analfabetismo, trató de salvarse por medio de la creación de un fondo propio y permanente, proveniente de los recursos depositados en el Banco de la Provincia, por el producto de las multas que no tuvieran aplicación determinada por la ley, los bienes que por falta de herederos le correspondieren al fisco, las donaciones de particulares a favor de la educación común y aquellas realizadas por el Congreso nacional a la educación provincial. Este proyecto, fue finalmente promulgado como ley N° 888, el 26 de septiembre de 1875.

Dos años antes de su promulgación, estos principios contemplados por la futura ley, habían sido tratados en la convención

constituyente, que dio origen a la Constitución de 1873. La misma observaba con suma preocupación, el estado fragmentario de las escuelas. Ello repercutía negativamente respecto a su efectividad, derivando esto en que apenas el 3,4% del total de la población concurría a la escuela; dependiendo estas últimas, ya sea del Departamento de Escuelas, de la Sociedad de Beneficencia y de la Municipalidad de Buenos Aires. La ley 888 incorporó una novedad para nuestro sistema educativo: la descentralización de la administración escolar, creando los consejos escolares integrados por vecinos de cada municipio. Este conjunto de ideas fue sostenido por los convencionales del autonomismo provincial.

Destaca un estudio realizado por Fernando Barba⁽¹⁾, que los datos estadísticos previos a la federalización de Buenos Aires demuestran que los objetivos de la ley de 1875 se lograron a medias, observándose profundas falencias del sistema de escuelas comunes. Dicho autor, ha intentado explicar el fracaso anterior a partir de las fallas en los mecanismos de percepción de las rentas, con municipios remisos a las entregas del 15% de sus recursos, de acuerdo a lo que establecía la ley. A su vez, agrega que esta tendencia se vio modificada a partir de 1881, de acuerdo al Censo de la Provincia de Buenos Aires, donde, a pesar de la pérdida de establecimientos escolares sufridos por la provincia como resultado de la federalización de la ciudad de Buenos Aires, aumentaron considerablemente las escuelas de campaña. Hubo un llamativo crecimiento numérico de las escuelas comunes, del orden del 64,91%; y un decrecimiento de la oferta de escuelas particulares. En forma paralela, aumentó también el número de alumnos. Según este autor, ello se debía en parte, a la respetabilidad ganada por dichos establecimientos públicos, al mismo tiempo que elogia la clara visión política de los convencionales autonomistas de 1873.

Frente a este enfoque -mas bien optimista-, del autor anterior, observamos que a medida que nos internamos en los años posteriores a 1881, hasta 1905, la opinión respecto a las virtudes de la ley de Educación Común tiende a modificarse sustancialmente, inclusive en las propias publicaciones oficiales. Las mismas tienden a justificar los motivos y la urgente necesidad por revertir los errores cometidos en materia educacional a partir de la Constitución de 1873, y en la propia ley de 1875. Los informes negativos de los directores generales, Berra y Bahía, hacen constante referencia a gastos exorbitantes en la esfera escolar, creciente analfabetismo, caudillismo, programas inadecuados,

etc. En pocas palabras, lo nocivo descansaría en la propia ley y en su fundamento, la constitución de 1873.

A los fines de ordenar nuestro estudio, recurrimos en primer lugar a las cifras escolares presentadas por el jefe de Estadísticas, José Donicelli, y publicadas en el Boletín de Enseñanza y Administración Escolar, revista oficial de la Dirección General de Escuelas, correspondiente al año 1900. El mismo nos informa lo siguiente:

AÑO	ESCUELAS PÚBLICAS			ESCUELAS PRIVADAS		
	Número de escuelas	Alumnos inscriptos	Asistencia media	Número de escuelas	Alumnos inscriptos	Asistencia media
1876	189	16876	12241	121	7551	3300
1877	216	14052	10051	99	3465	2853
1878	221	13655	9995	120	4151	3228
1879	238	15062	11424	134	4160	3141
1880	241	17843	13800	96	3264	2568
1881	255	19916	15850	57	1579	1263
1882	325	22492	16931	121	4552	3918
1883	425	29984	23486	170	5207	4303
1884	486	35975	28322	147	4684	3728
1885	552	41495	33069	184	6323	5032
1886	611	46322	37403	193	7128	5876
1887	632	48052	38678	162	7179	6082
1888	624	47893	37568	135	5619	4698
1889	694	54414	43398	132	5796	4421
1890	777	62318	48563	98	4684	4054
1891	810	63561	50285	111	5265	4248
1892	817	71654	58804	186	7929	5372
1893	835	71615	58742	258	14716	10474
1894	815	72472	59914	269	14508	10928
1895	790	69083	57874	294	15245	11252
1896	802	72037	46535	409	20158	14359
1897	852	78862	47973	401	20186	15066
1898	874	83208	53054	380	20292	14874
1899	933	93560	59603	383	21320	16332

Fuente: *Boletín de Enseñanza y Administración Escolar*, año 1900, pp. 595-596.

Del cuadro anterior se desprenden las siguientes observaciones:

1) Respecto a las escuelas públicas, los años de crecimiento significativo en la creación de escuelas fueron 1882 hasta 1886, retomando sus bríos entre 1889 y 1891, estancándose al año siguiente, donde las cifras aumentan porque incorporan a las cinco escuelas normales y sus anexas correspondientes. Por otra parte, sin alcanzar las magnitudes de los años antes mencionados, el crecimiento entre 1875 y 1881 fue regular, a diferencia del sector privado, el cual tendió a descender. Pero, si prestamos atención al número de alumnos, en lugar de observar detenidamente el número de escuelas (entre 1875 y 1881), una imagen distinta se nos ofrece: ni el sector privado ni el público atrajeron con sus ofertas a la población escolar de la provincia, a pesar de la obligatoriedad de la ley. En 1878 hay un desplazamiento de alumnos del sector público al privado, lo cual aparentemente, pone en duda el atractivo de las escuelas del primer sector.

2) Las escuelas privadas presentan una notoria reducción entre 1880 y 1881, probablemente relacionado con el proceso de capitalización de la ciudad de Bs. As. A partir de 1882 se recuperan, acompañando en el proceso de crecimiento de la oferta de escuelas, a las públicas. En 1890 sufren un retroceso considerable, quizás, en coincidencia con la crisis económica. Desde 1893 se recuperan en los niveles anteriores a 1890, de manera significativa. Para el año 1899, el mayor número de escuelas privadas eran laicas, seguidas por las católicas; pero cotejando el número de alumnos inscriptos, los valores se revierten a favor de las segundas⁽²⁾.

3) Las escuelas públicas sufren un retroceso numérico en 1894 y 1895, por contrapartida aumentan numéricamente las escuelas privadas. La estadística escolar explica al respecto, que ello fue debido a que al comenzar el año 1895 se suprimieron escuelas que habían funcionado ilegalmente, y el presupuesto no las incluyó. Se observa el descenso del número de escuelas, maestros y alumnos. Cesaron los maestros supernumerarios, en un total de trescientos, lo cual se tradujo en un profundo malestar dentro del magisterio reflejado por los periódicos, en el segundo semestre de 1894.

4) Respecto al problema anterior tratado en el punto 3, las cifras de alumnos en las escuelas públicas señalan que muchos de ellos

quedaron afuera como resultado de la medida adoptada por el director Berra: de 72.472 en 1894 desciende a 69.083 al año siguiente.

5) Se nota un estancamiento del número de alumnos inscriptos en las escuelas públicas, de 1893 hasta 1896. Por contrapartida, en el sector privado las inscripciones crecen casi un 100% en 1893, manteniendo guarismos importantes hasta 1896. Esto nos indica la existencia de un grave problema que es exclusivo de la órbita pública.

6) Las inscripciones de alumnos en las escuelas privadas descienden notoriamente desde 1877, y no recuperan los niveles de 1876 hasta 1886-1887. Luego decae nuevamente, y se desploma en 1890. Esta situación dura dos años, ya que crece de manera descomunal desde 1893-1896, manteniéndose luego en un crecimiento pequeño, pero constante.

7) Las cifras correspondientes a la asistencia media de alumnos, tanto en el nivel público como privado, reflejan la pavorosa deserción escolar que tenía lugar, a pesar de la gratuidad y obligatoriedad de la educación común.

8) Otro indicador que también pone en duda el cumplimiento de la ley de 1875 y el atractivo de esta educación común, lo encontramos en las inscripciones según grados. Tomamos como caso las escuelas públicas en 1899. Las cifras de inscriptos son muy altas en lo que corresponde a primer grado, disminuyendo notoriamente en segundo grado y más aún en tercero. Resulta insignificante la cantidad de alumnos que completaban el quinto y sexto grado primario. Otro dato a tener en cuenta es que el número de varones comienza a disminuir a partir del tercer grado hasta el sexto. Esto se confirma también para otros años, como veremos a continuación:

ALUMNOS DE LAS ESCUELAS PÚBLICAS SUBDIVIDIDOS POR GRADOS, AÑO 1899

	Varones	Mujeres	Total
Primer grado	28229	25212	53441
Segundo grado	9552	8931	18483
Tercer grado	4475	4818	9223
Cuarto grado	1239	1373	2612
Quinto grado	323	405	728
Sexto grado	59	79	138

Fuente: *Boletín de enseñanza [...], op. cit., año 1900, pp. 628-633.*

ALUMNOS DE LAS ESCUELAS PÚBLICAS SUBDIVIDIDOS POR GRADOS, AÑOS 1885/1886

	Año 1885	Año 1886
Primer grado	26721	29962
Segundo grado	9126	9774
Tercer grado	4124	4766
Cuarto grado	1393	1629
Quinto grado	111	151
Sexto grado	21	40

Fuente: *Revista de educación de la Provincia de Buenos Aires, tomo XII, 1887, pp. 128-129.*

Habíamos señalado antes las altísimas cifras de deserción escolar, siendo las de asistencia media, un importante indicador. Entre las causas comúnmente mencionadas, merece destacarse aquella que hace referencia a las grandes necesidades de los hogares más humildes que retiraban a sus hijos de las escuelas en forma temprana con una incipiente alfabetización; y además, la falta de atractivos que tenía para dichas familias, la educación común, tal como lo iban a expresar los críticos a la ley de 1875, en especial bajo la gestión gubernativa de Marcelino Ugarte. Otro factor que no debe ser descuidado, para explicar lo anterior, es la sorprendente cifra de alumnos desaprobados en los exámenes. Nuevamente recurrimos a nuestra fuente del año 1900:

CALIFICACIÓN ANUAL DE LAS ESCUELAS PÚBLICAS EN 1898 Y 1899

	Año 1898		Año 1899	
	Aprobados	Desaprobados	Aprobados	Desaprobados
1º grado.....	18758	No suministrado	27611	21590
2º grado.....	8655	"	11994	5157
3º grado.....	4449	"	5954	2329
4º grado.....	1358	"	1873	600
5º grado.....	296	"	515	135
6º grado.....	56	"	96	33
TOTAL.....	33572	33943	48043	29884

Fuente: *Boletín de enseñanza...*, op. cit., 1900, pp. 567-582.

En forma global, el porcentaje de desaprobados oscila entre el 38 % y el 50 %, tomando como única base estos dos años. Los porcentajes más altos de desaprobación, de acuerdo al año 1899, corresponden a los dos primeros grados (44 % primer grado, y 30 % en segundo).

La complejidad del problema educacional bonaerense, en 1875, había hecho pensar que la mejor solución era la descentralización, es decir, entregar el manejo de las escuelas en manos de los respectivos vecindarios de las provincias, sus más directos interesados. En un rumbo opuesto, y ganado por una profunda desilusión, la memoria del Director General Domingo Sarmiento, en 1878, expresaba las dudas sobre esta ley, ante la falta de interés de los municipios para aplicar sistemas extranjeros que requerían una preparación cultural no adquirida en Buenos Aires, y acompañada de una facultad despótica de los consejos escolares para nombrar y destituir maestros sin discrecionalidad⁽³⁾. Conceptos similares iba a exponer en el Congreso Pedagógico de 1882 el inspector de la provincia Nicolás Larrain, al destacar como gravísimos errores a las atribuciones concedidas a los consejos a través de la Constitución de 1873 y la ley de 1875. Siempre en la misma dirección, Reyna Almandoz cita al proyecto presentado en 1882 por el diputado Dámaso Centeno para derogar la atribución de los consejos escolares para nombrar y destituir docentes. Según

este autor, "la reforma de la ley de 1875, fue resistida por los consejos escolares". Esto último nos lleva a plantear acerca de quiénes eran, realmente, los beneficiarios de este sistema, y que poseían suficiente poder como para lograr modificarlo sin grandes alteraciones. Paralelamente, el director general, Dr. Nicolás Achával presentaba por encargo del Consejo General de Educación, al ministro de gobierno, dos proyectos de ley. El primero, de naturaleza económica, se refería a la necesidad de aumentar los recursos educativos con la contribución del 10% de las utilidades del Banco de la Provincia. El segundo volvía a la carga con la necesidad de limitar y subordinar a los consejos escolares a la autoridad del Consejo General de Educación, a los que se consideraba un problema permanente. En su propia elección, la ley de 1875, establecía la participación del vecindario en el mismo. Ante la ausencia de una ley de municipios, las respectivas municipalidades proponían a los consejeros. Para Achával, eran elegidas "aquellas personas más vinculadas a la Corporación (...), de las que esperan deferencias y consideraciones por lo que respecta al cobro de la subvención municipal"⁽⁴⁾. Similares conceptos fueron expresados por el director Ortíz de Rozas en 1884 y por el inspector Celso Latorre en 1888.

La reforma de la constitución en 1889, a juicio de los críticos de la descentralización (entre otros, Honorio Senet y Manuel Bahía), fue una oportunidad perdida para derogar los efectos perniciosos de la ley de 1875. Los consejos lograron conservar la administración local y el gobierno de las escuelas, pero siendo privados de la parte técnica. A pesar de ello, los problemas no cesaron. En marzo de 1892, el consejo escolar de La Plata fue epicentro de nuevos conflictos, llegándose al caso de que el consejo escolar comunicara a los maestros la decisión de desobedecer al Consejo General de Educación. Ello acompañaba un ambiente de agitación política provincial, donde el Poder Federal intervino a la provincia de Buenos Aires. Con la normalización institucional, y la designación de Udaondo como gobernador, fue puesto al frente de la Dirección General de Escuelas el Dr. Francisco Berra (1894-1902).

Durante su gestión se dedicó a reorganizar el sistema de educación primaria, imponiendo el orden mediante un estricto cumplimiento de la ley de educación de 1875. Para ello, se propuso apartar lo escolar de las influencias del poder político y de los efectos más perniciosos de sus prácticas. Sin embargo, una cuestión de este carácter será determinante en su caída, en 1902.

Hasta que punto la marcha educativa se veía afectada por la política provincial, lo podemos ver reflejado por artículos de una publicación bonaerense de 1894, -anterior a la asunción de Berra-:

"La revista de Enseñanza ha dado cuenta, no hace mucho tiempo, de procedimientos dignos de censura empleados por algunas de las personas que están al frente de las escuelas de determinados distritos para con los maestros por no profesar sus mismas ideas políticas"⁽⁵⁾. Pero la responsabilidad no era exclusiva de los consejos, tampoco los gobiernos provinciales y municipales hacían mucho por mejorar la situación. Para 1894, la situación financiera era terrible: las municipalidades adeudaban a la Dirección General una suma cercana a los dos millones de pesos, que afectaban gravemente el pago de sueldos de los docentes. A ello, se sumaban las deudas nacionales y provinciales: la primera, un millón y medio de pesos, y la segunda, un millón doscientos mil. Este era el cuadro de situación con el cual asumió el director Berra, el cual no iba a hacer mucho por contener el descontento docente como veremos a continuación:

[...] Después de resistir al Consejo unánimemente, durante tres o cuatro sesiones, a mi exigencia de que reparasen las ilegalidades en que han incurrido desde hace años, cedió también por unanimidad en la sesión del lunes (14 de agosto). Han cesado muchos empleados que estaban fuera de presupuesto, hanse anulado nombramientos de sub-inspectores, se han suprimido los sobresueldos no presupuestados, se han declarado caducas numerosas jubilaciones disimuladas con el nombre de licencias que se renovaban definitivamente cada 5 ó 3 meses, y se ha declarado que el consejo no está facultado para nombrar maestros. He triunfado, pues, más o tanto como por mi razón, por la amenaza de usar públicamente de mi autoridad. Por mi parte acabo de redactar otro decreto declarando nulos todos los nombramientos de maestros que carecen de título, y que no autorizaré el pago de sus sueldos ya devengados o futuros [...].

Frente a las duras medidas adoptadas, el descontento del magisterio alcanzó su máxima intensidad siendo acompañado en sus reclamos por toda la prensa provincial. E inclusive, en el seno del propio gobierno comenzó a dudarse de la conveniencia de retener a semejante director que le volcaba encima a toda la opinión pública. Ya ni el propio Berra confiaba en su permanencia, pero fue un riesgo que estuvo dispuesto a correr.

En el mes de octubre pasa a un primer plano el tratamiento de la situación financiera de la administración escolar, como puede demostrarse a partir de la nota confidencial girada a la Comisión de Presupuesto del Senado. Expresaba la urgencia para que el Senado votara las rentas para pagar los gastos escolares, frente al riesgo de tener que cerrar numerosas escuelas. Esta situación preocupante es tratada días después con el ministro de Hacienda, el 22 de octubre: *"Ante todo del déficit de 1894. Será fuerte; no bajará de un millón de pesos. Esto quiere decir que al terminar el año se deberá a los maestros cinco, seis, ocho, nueve mesadas, según sea el distrito; y mucho más a los constructores, a los ferrocarriles, a los impresores [...] quiero decir a los que venden libros y artículos escolares, etc., etc. Este enorme atraso es la miseria y la desmoralización del magisterio, es el descrédito de la administración escolar; es la carestía de todos los servicios; es la deserción del mejor personal de las escuelas, es la imposibilidad de iniciar ninguna mejora; es la ruina de nuestra enseñanza común"*. Añadía que el Poder Ejecutivo había resuelto atender el déficit por una ley especial, pero había descuidado que *"está obligado por el presupuesto vigente a cubrir los déficits de los distritos"*. Le enrostraba al ministro el desinterés del gobierno provincial por afrontar el problema escolar. *"La administración de las escuelas provinciales no es extraña a la Provincia; es parte de la administración de sus intereses comunes; es tan provincia como la justicia, como la policía, etc. [...] Cuando no haya con qué pagar a las escuelas comunes, no debe haber con qué pagar a nadie [...] Esto es lo que me parece justo y conveniente a los intereses generales. No así la regla adoptada por el poder ejecutivo, de pagar completamente su propio presupuesto en lo que es y en lo que no es de primera necesidad y de posponer la escuela para pagarle los saldos al fin de año [...] si quedan sobrantes"*.

Los cortocircuitos con el gobierno se los hace conocer al ministro de gobierno Enrique Quintana, advirtiéndole de la tendencia constante a intervenir en la administración escolar y a considerar al Consejo General y a la Dirección General con menor independencia de la que les había dado la Constitución. Agregando *"No le ocurra a Ud., ni por un instante, que ambiciono más poder que el que me corresponde [...] Prueba sobrada de que no tengo tal ambición he dado privando al Consejo General del que habían usurpado a los consejos escolares, y devolviendo yo espontáneamente a aquel consejo y a éstos, las facultades que se habían arrogado mis antecesores"*. Esto último confirma lo expresado por Senet cuando

menciona que luego de reformarse la Constitución en 1889, los consejos escolares se vieron privados de autoridad, esbozándose una tendencia centralizadora, la cual fue desechada por Berra, quien advirtió una errónea lectura de la Constitución y de la ley de 1875, a costa de los consejos escolares. Así le informa a su amigo Agustín de Vedia, director del diario La Tribuna, *"que la ley rige sin alteración casi. Las únicas que merecen mencionarse son [...] que el director general está facultado por la ley del 2 de octubre de 1894 para nombrar y destituir maestros no diplomados [...]"*. Una leve mejora en la situación escolar se alcanzó cuando en noviembre, el Senado votó una partida de \$750.000 para las escuelas. A pesar de ello no se atenuó el descontento del magisterio, agudizado este clima por "una campaña organizada en contra de Berra, para su destitución". La oportunidad se presentó el 8 de noviembre en la fiesta organizada en La Plata, en beneficio de las víctimas del terremoto de San Juan y La Rioja, que tenía como invitado y orador al director general. Este le relataba, horas antes de la velada, al director del diario *El Día*, Hugo Stunz, que *"voy a un fracaso, obligado por las circunstancias, pero no puedo rehusarme a asistir [...], a presenciar la manifestación de simpatía que algunos maestros le harán al Dr. Berra, con silbidos y gritos"*.

Acerca de este clima de tensión es reveladora la carta de Berra a Pablo Pizzurno⁽⁶⁾, la cual señala: *"Y esos ataques continuarán porque son obra de unos pocos que, al ser yo nombrado, se organizaron para imposibilitar mi acción y obligarme a dejar el puesto. Buscaron prosélitos en el Consejo General, en el cuerpo de inspectores, en el personal de la escuela normal de la provincia, hallaron algunos y luego se repartieron la tarea, encargándose unos de escribir en los diarios; otros de influir en el ánimo de los legisladores; otros en el del Poder Ejecutivo; otros en el del magisterio de la provincia. Todos son capitaneados por Ferrando a quien auxilia el Dr. Emilio Carranza [...] Ferrando ha obtenido por medio de mentiras que un gran número de maestros le den poder para demandar en juicio el cobro de 3 meses de aumentos de sueldo que Láinez no pagó en 1893, cuya demanda está presentada contra la Dirección, siendo los Consejos Escolares de distrito los deudores; y aprovechando la ocasión de tener que venir los maestros a rendir examen, ha convocado a todos los demás, consiguiendo que las empresas de ferrocarriles les cobren solamente la mitad del precio del pasaje con el fin de que todo el magisterio se presente en la Legislatura y al Poder Ejecutivo pidiéndoles mi destitución"*. Lo anterior es revelador del poder de

caudillismo, ávido por puestos públicos, con manejo descomunal de recursos para montar esta campaña de prensa y con influencia suficiente para movilizar docentes -no gratuitamente- y obtener beneficios de las empresas de ferrocarril.

El clima político no era óptimo para Berra al iniciarse el mes de junio de 1895, adquiriendo protagonismo en los embates contra el director, el propio Consejo General de Educación. Demostrando signos de agotamiento, le expresó al gobernador Udaondo su decisión de presentarle la renuncia. Esta le fue rechazada por el poder ejecutivo. Pero, su posición había mejorado en su relación con el gobierno, a partir de la presencia de un nuevo ministro de Gobierno, el Dr. Juan Alsina quien había reemplazado a Quintana. Al primero le explicaba en detalle la forma de proceder de los integrantes del Consejo, "ordenando" el pago a los maestros y recurriendo en forma notable a los periódicos, para presentar una imagen de un consejo firme en su comportamiento frente a su director, al cual se trataba de desprestigiar bajo la imagen de inhumano y despreocupado en los maestros.

Días después, se abrió un nuevo frente de ataque contra Berra, en la cámara de diputados. Por iniciativa del diputado radical Joaquín Castellanos, fueron interpelados los ministros de gobierno y hacienda. El interpelante acusaba al Director General y al gobierno de mala administración, pero carecía de sustento, pues se tomaba exclusivamente de los informes periodísticos. Por su parte Alsina, le expresó el completo apoyo del gobierno y la disposición de éste para cambiar el Consejo "en la forma legal (dos por año)", para componerlo de elementos más homogéneos con el director. Frente a su presentación de la renuncia, Alsina le propuso que le dejara examinar la situación. La respuesta provino del propio Udaondo, quien le rechazó la renuncia y le prometió su respaldo. Un nuevo apoyo consiguió en el Senado, se trataba del senador Ramón Falcón, jefe de los Provinciales, quien le había transmitido la confianza de que *"estaba trabajando porque echen abajo a ese consejo que no le deja hacer nada [...], y porque le den a Ud. tres millones y medio de pesos el año próximo para que Ud. se maneje solo, [...], a ver si salimos de una vez de esta mala situación"*.

En una suerte de balance de su gestión, cuando ya ha tenido lugar su destitución como Director General, en el mes de febrero de 1902, expresa: *"Vine de Montevideo en 1894 llamado por el gobierno de Udaondo. A nadie conocía [...] Acepté el cargo pensando en que se cumplía la ley [...], y que mi papel consistiría en reformar la*

enseñanza común, un papel de didascólogo. Pero, a los tres días de ocupar mi despacho me convencí que se acostumbraba no cumplir las leyes ni observarlas, y que la gestión administrativa andaba tan mal que se le debían a los maestros hasta once meses. Me encontré con que siendo 3 de agosto, no había en caja mas que \$ 800, y que a finales de año se cerraba con un déficit de \$ 950.000, sobre un presupuesto de \$ 2.600.000. Tuve que dejarme de pedagogías y concentrarme en la Hacienda y el orden legal. Propuse al Consejo que se devolvieran a los distritos escolares –consejos escolares- las atribuciones legales usurpadas y frenar los gastos para cancelar el déficit. Se armó en toda la provincia una tormenta inimaginable. Pero, logré salvar el déficit y pagar a todo el mundo con días de anticipación, a partir de 1897". Comenta luego, el aumento que tuvo lugar en el número de escuelas, de maestros y educandos. También, *"moralicé el magisterio y sus relaciones con los funcionarios locales"*. Pero, el conflicto más duro tuvo lugar con el Consejo General de Educación, quien pugnaba por arrebatarle sus atribuciones al director general. Frente a los obstáculos puestos, logró el pleno respaldo del gobernador Udaondo, quien pidió la renuncia a todos los consejeros. Estos se la negaron; se pidió el acuerdo a la Cámara de Diputados, pero, como ésta era enemiga del gobernador, se lo negó y siguió el conflicto hasta el final del gobierno de Udaondo. Sin embargo su mayor frustración iba a tener lugar en 1898, con el sucesor de Udaondo.

Con la llegada de Bernardo de Irigoyen como gobernador, relata que este último y el Senado le renovaron su mandato en 1898. Y añade respecto a la figura del primero: *"Toda la provincia esperaba mucho bien del nuevo gobierno, pero desgraciadamente se dio el más grave de los desengaños; resultó una nulidad completa, [...], desprecio a la constitución y las leyes; hizo causa común con los caudillejos de campaña, se dio a la politiquería personal y menuda, y llevó a los puestos a los personajes más ignorantes y depravados [...], para imponerles su voluntad. Como la Dirección General de Escuelas es independiente del Poder Ejecutivo, el gobierno se encontró pronto con mi resistencia. Concibió un plan para dominarme, llevó al Consejo hombres de mala catadura [...] y me promovió conflictos con el apoyo de esta corporación. Me sostuve con firmeza. En dos de ellas preparados para que el Consejo me suplantara, me salvó el Senado. El último consistió en pedir los sobrantes de rentas que la Constitución y las leyes destinan al pago de gastos de educación. Tres años y meses duró la discusión de esta exigencia arbitraria, y cuando lo*

estreché de tal modo que no le dejé camino que desistir o recurrir a la justicia, me negó la personería [...], se lo hizo aceptar por el Consejo desconociendo mis atribuciones, me negué y me depuso".

A primera vista, los contenidos de esta carta podrían llegar a ilustrar el resentimiento natural del director depuesto frente al comportamiento del poder ejecutivo y de sus rivales del Consejo, al poco tiempo de haber tenido lugar los escandalosos sucesos de su renuncia. Sin embargo, los antecedentes de una pésima relación protagonizada por el director Berra, el gobernador Irigoyen, el ministro de Hacienda Emilio Carranza y los consejeros Larrain, Guido, Bianco, Olivares, Pinedo, y Chassaing, pueden rastrearse desde tiempo atrás. Las causas visibles de estos roces son, en apariencia, los frecuentes choques y disputas por atribuciones entre el director y el Consejo; y sobre la cuestión de las rentas, afectaba la relación con el ejecutivo provincial. Mientras este era el panorama que venía a entorpecer las relaciones entre el Gobernador y el Director Berra, a finales de 1899; meses después, el conflicto cobraría mayor fuerza y se trasladaría al propio seno del Consejo General.

Este panorama conflictivo que se revela, puede seguirse en detalle analizando las actas de las sesiones del Consejo General de Educación. Luego de un período de relativa calma, estallan los roces en la sesión del 17 de abril de 1900. En la misma fue discutida la cuestión concerniente a las facultades económicas de dicho consejo, del Director General y de los consejos escolares de distrito. Con una mayoría de votos (4 contra 3), con la aprobación de Guido, Chassaing, Naón y Olivares, y la negativa de Piñeiro Sorondo, Mitre y Portela, se aceptaba la moción de dirigirse al Poder Ejecutivo para que resolviera lo que creyera conveniente, acerca de la negativa del Director de dar cumplimiento el decreto del Poder Ejecutivo, que establecía que se pusiera en vigencia en ese año el presupuesto del año anterior. La situación se tornó irreversible, y condenó las posibilidades para que Berra concluyese su gestión.

En marzo de 1901 se reanudaron los enfrentamientos, con el objetivo claramente expreso de destituir al Director General, Dr. Berra. El motivo lo propició la desidia del Senado provincial que no votaba el presupuesto escolar, a pesar de haber hecho lo correspondiente con el presupuesto provincial, que se trataba separadamente. Esto último traía aparejado sinnúmero de problemas a las escuelas, pues ocasionaba el frecuente retraso de los sueldos de los maestros.

Finalmente, éste pudo ser votado pero el director debió recurrir a ingentes esfuerzos -traducidos en la necesidad de escribir a cada miembro de la cámara para que se tratara el tema anterior, y explicando en cada caso los problemas que ocasionaba el retraso-. En forma paralela, tuvo que coordinar su accionar con los consejeros adeptos (Luis Mitre, Ibarbalz y Piñeiro Sorondo) para no dar quórum en el Consejo General de Educación, con el objeto que la mayoría opositora de dicha corporación no lo destituyera. Esta última la integraban hombres que respondían al ministro Carranza y al gobernador Irigoyen; quienes prorrogarían su presencia en el próximo gobierno de Ugarte, ya sea como consejeros de educación o como ministros. Este era el caso de José Bianco -biógrafo de Don Bernardo-, Tomás Guido, Esteban Chassaing, Jacob Larrain y Mariano Pinedo.

A pesar de esta maniobra abortada, una nueva oportunidad se presentó a finales de 1901. Ella consistió en volver a la carga con un viejo decreto de 1899, por el cual se acusaba a la Dirección de Escuelas de incumplimiento y desobediencia, en cuanto al pedido de transferir al Montepío los sobrantes de rentas de las escuelas. La negativa respondía a que constitucionalmente y de acuerdo a la ley de 1875, dicha exigencia no podía cumplirse, pues dichos sobrantes debían ser remitidos al fondo de escuelas. Berra fue acusado de desacato al Poder Ejecutivo -a pesar de la autonomía de las escuelas respecto al ejecutivo-, y en una nueva acción anticonstitucional, con el respaldo de Irigoyen, se le negó personería al director general, se le reconoció al adicto Consejo General de Educación, exonerándose al primero, a comienzos de febrero de 1902. Nunca se había visto antes, en tan poco tiempo, tantas violaciones a la ley y a la constitución provincial en la órbita de la administración escolar. Detrás de estas medidas, que a lo sumo podía redituárle al ejecutivo una cifra de \$ 500.000, se movía el ministro Carranza, con grandes pretensiones a ser el sucesor de Berra, bajo la próxima gestión gubernamental.

La jefatura de la cartera educativa permaneció acéfala durante unos meses, pues, el sustituto de Berra, Andrés Ferreyra, no se hizo cargo de la dirección. Esta se mantuvo imperante hasta el mes de agosto de 1902, lo cual condujo a que dicha dirección quedara transitoriamente a cargo del Consejo General de Educación. Esto no derivó necesariamente, en un cierre del clima conflictivo. Por resolución del 11 de marzo, se aprobó el proyecto del consejero Jacob Larrain, el cual dejaba sin efecto la disposición del director Berra, del 16 de agosto

de 1894, que devolvía a los Consejos de Distrito, las atribuciones que les correspondían por la ley de 1875. La nueva resolución retiraba a los consejos escolares el manejo de las escuelas, dando un paso decisivo hacia la centralización. Esta medida reabrió el conflicto entre los organismos de educación, siendo impugnada por los consejos escolares de La Plata, Avellaneda, San Vicente, Mercedes y Campana. La Suprema Corte de Justicia la declaró inconstitucional y violatoria del artículo 213 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Comunicado el fallo, los consejos recuperaron las facultades otorgadas por la ley de 1875.

Preocupado por esta situación, y por una serie de dificultades económicas y políticas, antes enunciadas; el gobernador Ugarte apuró su definición, adelantando sus planes a su nuevo director, el Ing. Bahía en una carta fechada en marzo de 1903. Esta era reveladora de cifras preocupantes: el 50% de los niños no accedían a los beneficios de la educación común. Se optaría por un plan creador de un tipo único de escuelas, reducidas a tres años de ciclo escolar. Se ponía el acento en acelerar la edificación escolar, levantar un censo y desbaratar el poder conservado por los consejos escolares. La respuesta del director general expresaba su completo acuerdo con el gobernador, resaltando en su nota, los problemas ocasionados por programas inadecuados, la ineficacia de la inspección técnica, y el desaliento y la inestabilidad de la actividad docente.

Las fallas de la educación primaria eran a su juicio, la primera causa de la decadencia en la educación secundaria. Por eso reclamaba la eliminación de la enseñanza de las ciencias físicas y naturales, pues era una pérdida de tiempo en una escuela infantil, sin materiales necesarios y sin un personal docente capacitado. La educación estatal debía impedir el derroche de esta juventud, *"y que se diera lugar a que desventurados sin oficio, fueran a golpear las puertas de un caudillejo en busca de recomendaciones. El estado debía armar al criollo con suficientes conocimientos teóricos y prácticos para poder luchar con ventaja frente al inmigrante que lo desalojaba del comercio y de la industria"*. Señalaba Bahía que los nuevos programas que presentaba el Proyecto de Plan General de Estudios Primarios para la Provincia de Buenos Aires, debían responder a estas intenciones. La diversidad de materias actuaba negativamente, pues se descuidaba la caligrafía, la lectura y los cálculos. Reclamaba una mayor sencillez de los programas, que era una de las claves de "la prosperidad" de

las escuelas particulares. La diversidad no respondía a las necesidades de las familias pobres, que sólo deseaban que sus hijos supieran leer, escribir y contar. Por tal motivo, el Consejo General se limitaría a elaborar el programa sumario, dejando a cargo del personal docente -y de acuerdo a las particularidades del medio-, la elaboración del programa detallado.

A través de diversos artículos de la Revista de Educación se brindaban los siguientes datos estadísticos, que reflejan la marcha de la educación provincial. Para el año 1903, bajo la administración de Bahía, funcionaban 979 escuelas provinciales y 324 escuelas particulares y nacionales. De la cifra primera, 221 escuelas provinciales funcionaban en edificio propio y 758 en casas alquiladas. Esto último explica la política ugartista tendiente a la creación en forma urgente de escuelas y su correspondiente edificio. Al mismo tiempo, en los ataques a los consejos escolares, se hacía referencia a que uno de los tantos males era que este sistema favorecía los negociados de casas de alquiler ⁽⁷⁾.

Respecto a la población escolar, sobre un total de 271.719 de niños entre 6 a 14 años, habían recibido y estaban recibiendo educación un total de 173.872. Esto arrojaba una cifra de analfabetos de 97.847 (36 %). El número de alumnos de las escuelas provinciales, particulares y nacionales, se distribuía del siguiente modo: sobre un total de 118.714 alumnos, la provincia de Buenos Aires brindaba educación a 100.371, en tanto que las escuelas nacionales y particulares a 18.343. Se advertía que en su distribución por grados, el 70 % correspondía a primer grado y que la generalidad no pasaba del tercer grado. Por sexos, entre tercer y sexto grado predominaban las niñas, en tanto que los varones eran ocupados en tareas del campo ⁽⁸⁾.

El Registro Oficial de 1904 indica la tendencia en materia educativa, confirmando el concepto expresado por Honorio Senet, en su tesis doctoral ⁽⁹⁾, de que la provincia destinaba una cifra equivalente al quinto de su presupuesto para educación primaria, aunque no había podido revertir las altas cifras de analfabetismo de alrededor del cincuenta por ciento:

Año	Presupuesto provincial	Gastos de la DGE	%
1901	16.792.520	3.741.766	22,25
1902	17.374.545	3.935.374	22,65
1903	18.583.329	4.035.514	21,70
1904	21.795.963	4.616.120	21,15

Dicho gasto no contemplaba los correspondientes a la universidad provincial y de otros institutos superiores:

Universidad Provincial..... \$ 60.000 (gastos constantes entre 1901 y 1905)

Fac. de Agronomía..... \$ 60.580

Observatorio \$ 20.160

Biblioteca..... \$ 10.800

Esc. de Agricultura..... \$ 81.840

Museo..... \$ 48.520

TOTAL: \$ 281.900, 34

Fuente: Registro Oficial, 1902.

Este último cuadro refleja el alivio que produjo en la administración la transferencia de dichas instituciones para crear la Universidad Nacional, en 1905. Esta situación de apremio de las finanzas provinciales se arrastraba desde una década atrás, perturbando la marcha de los estudios universitarios.

En febrero de 1903, en una conferencia pública dirigida a los inspectores, el nuevo director Ing. Bahía, expuso la necesidad de reformar el plan de estudios primarios. Fundamentado en sus lineamientos generales en lo expresado en esta conferencia anterior,

y en las ideas del gobernador Ugarte, declaradas en la carta dirigida a Bahía en el mes de agosto, se elaboró una propuesta de plan de estudios con fecha 26 de octubre de 1903. El propio Ugarte jugó un papel decisivo en el trazado general de las ideas de la reforma más que el propio director general, tal como lo expone este último en sus memorias. Entre agosto y octubre estuvo listo el proyecto de reforma de la ley de educación común, formulado por los inspectores de escuelas, el cual fue elevado el 30 de octubre al ministro de gobierno Dr. Mariano Pinedo. Por su parte, el poder Ejecutivo elevó a la Cámara de Diputados (16/8/1904) un proyecto propio elaborado por Pinedo, el cual quedó en comisión en dicha cámara. La reforma fue llevada adelante a partir del plan de estudio realizado por los inspectores, el que con modificaciones, fue sancionado por el Consejo General de Educación, el 26 de enero de 1904. En la apertura de cursos, de ese mismo año, fue puesta en práctica la reforma, sin esperar el estudio y sanción del parlamento provincial.

De este modo, una medida que se impuso fue la coeducación de varones y mujeres en todas las escuelas públicas, de 1º a 6º grado. Respecto a esta última, se la justificaba desde un punto de vista económico, a pesar de las preocupaciones sociales y los intereses pecuniarios de los maestros. Se planteaba además, que era necesario divulgar la instrucción primaria complementaria, en la medida que en sólo nueve escuelas provinciales graduadas, se enseñaba hasta sexto grado.

En el informe de los inspectores de octubre de 1903, se insinuaba la necesidad de establecer una educación común de cuatro años de duración, con el objeto de brindar el mínimo de educación, frente a la propuesta inicial de Ugarte que esbozaba la idea de reducirla a tres años. Otra cuestión tratada fue la fundamentación de la edad de ingreso en los ocho años, a diferencia de la ley Nº 888 de 1875, que imponía una edad mínima de seis años. Esta propuesta se inspiraba en los escritos pedagógicos de "los fisiologistas", como se los denominaba a Rodolfo Senet y a Víctor Mercante. La reforma propuesta por Ugarte para el nivel primario, iba a tener como objetivo una mejor redistribución del presupuesto educativo, para crear nuevas escuelas comunes y extender a cuatro años la enseñanza en la campaña. De acuerdo a lo expresado por el director general, Ing. Bahía, se liberaba al tesoro escolar de la necesidad de sostener el 5º y el 6º grado de las escuelas primarias complementarias, destinándose esos

recursos a las escuelas comunes. Por otra parte, estos grados anteriores serían sostenidos con el pago de una matrícula de \$ 20, una cifra inferior a la que se pagaba en una escuela particular. Se justificaba su pago partiendo del concepto de que los pobres no asistían a esos cursos, pues eran arrancados antes de las escuelas por las necesidades del hogar, y sí en cambio, los sectores medios, los cuales no tenían problema alguno en abonar dicha matrícula. Para los pobres talentosos, que quisieran acceder al máximo de educación, las municipalidades, los consejos escolares y las sociedades protectoras se harían cargo del gasto de matriculación.

La realidad educativa llevó a que fuera madurando la idea de que implantar una educación obligatoria, no era suficiente para cumplir con los fines de la alfabetización. La gratuidad y el complemento de una educación utilitaria-práctica, fueron dos conceptos que ganaron muchos adeptos en esta evolución educacional bajo los gobiernos conservadores. Esto último puede advertirse en medio del debate que suscitó una década después, la reforma del ministro Saavedra Lamas -con el asesoramiento de Víctor Mercante-, creadora de la escuela intermedia. Esta acoplaba perfectamente con las escuelas bonaerenses de cuatro grados y con alumnos en la edad apropiada -doce años- para ingresar a la intermedia.

Para concluir, hemos visto que diversos factores confluyeron en el proceso que condujo a la centralización de la administración escolar. Pueden destacarse entre otros: a) Crisis del erario provincial, agravada más de una vez por el endeudamiento de la Provincia de Buenos Aires; b) Falta de aportes suficientes por parte de los municipios que no cumplían con sus obligaciones, de acuerdo a lo establecido en la ley de 1875; así como subvenciones insuficientes del gobierno provincial; c) Conflictos de atribuciones entre los organismos educativos provinciales, cuyo origen no descansaba tanto en la propia ley de educación de 1875 o en la Constitución de la Provincia, sino más bien en los frecuentes choques políticos entre las diversas facciones provinciales; d) Fracaso del sistema de Consejos Escolares en el cumplimiento de la ley de educación común, respecto a cuestiones tales como la obligatoriedad escolar y la lucha contra la desertión; e) Corrupción y clientelismo generado por los consejos escolares; f) Descontento de los maestros a raíz de los pagos atrasados, la inseguridad laboral y por el desprestigio de la actividad docente. A ello se sumaba su exposición a las arbitrariedades de los

caudillos y del poder político; g) Falta de atractivos de una educación excesivamente teórica, y escasamente útil para los sectores populares manifestada a través de la deserción escolar. h) Fracaso de los mecanismos de retención escolar en las áreas rurales. i) Falta de compromiso de las familias con la educación, ya sea evitando el retiro de sus hijos de las escuelas o colaborando con las escuelas.

Notas y referencias bibliográficas

- (1) BARBA, Fernando, *Los autonomistas del setenta*. Bs. As., CEAL, 1976, p. 108.
- (2) Boletín de enseñanza y administración escolar, 1900, p. 638.
- (3) REYNA ALMANDOZ, Alberto, *La administración escolar de la provincia de Buenos Aires*, La Plata, 1926, p. 34.
- (4) *Ibíd*em, p.39.
- (5) *Revista de Enseñanza de la Provincia de Buenos Aires*, La Plata, 1894, p. 159.
- (6) Carta inédita de Berra a Pizzurno, La Plata, 8-1-95.
- (7) Véase BAHIA, Manuel, *El gobierno escolar de la provincia de Buenos Aires*, La Plata, 1906.
- (8) Carta de Ugarte a Bahía: *Ibíd*em.
- (9) SENET, Honorio, *Centralización del gobierno escolar*, 1905.

