



MINISTERIO  
DE EDUCACIÓN,  
CIENCIA Y  
TECNOLOGÍA

# A CIEN AÑOS DE LA LEY LÁINEZ





MINISTERIO DE EDUCACIÓN,  
CIENCIA Y TECNOLOGÍA

# A CIEN AÑOS DE LA LEY LÁINEZ



Hemos tomado como nuestro compromiso principal ofrecer una buena educación para todos, que habilite la transmisión intergeneracional de la cultura y los conocimientos, la renovación de los vínculos entre docentes y estudiantes, y de los modos de producción y circulación de saberes, y –en pocas palabras– la inscripción de niños y jóvenes en la historia colectiva. Por eso creemos necesario generar espacios y apoyar iniciativas que se propongan analizar nuestro pasado en común, ya que abrir y abordar estas cuestiones es condición para pensar el tiempo presente e imaginar un porvenir más justo.

Uno de los hitos fundamentales que ha marcado la historia educativa de nuestro país fue la Ley Láinez 4874/05. Sus consecuencias dieron impulso al proyecto educador formador a fines del siglo XIX, cuyos efectos perduran hasta nuestros días. En el marco de un Estado capaz de impulsar políticas nacionales con fuerte presencia en la sociedad, su acción potenció la difusión de la escuela pública en los lugares que no contaban hasta entonces con su presencia.

El año de su centésimo aniversario ha sido una buena ocasión para la organización de un concurso de trabajos monográficos por parte de la Sociedad Argentina de Historia de la Educación, a quienes acompañamos desde el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Resultó especialmente interesante que la convocatoria se dirigiera tanto a investigadores como a profesores de los Institutos de Formación Docente, ya que este espacio permite hacerle un lugar a la palabra y a la mirada de los docentes en la construcción de pensamiento y conocimiento sobre la historia de la educación en Argentina.

En esta misma línea, ponemos ahora a disposición de los Institutos de Formación Docente –y del público en general– este material, esperando que permita una mejor comprensión de las líneas históricas y redunde en la generación de propuestas de formación enriquecidas. Confiamos en que los colegas y futuros colegas aprovecharán los trabajos aquí reunidos, que se tramarán con sus propias preguntas y producciones.

Daniel Filmus  
Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología



## INDICE

- 7 Presentación**
- 9 A cien años de la Ley Láinez**  
Pablo Pineau
- 15 Conflictos, tensiones y fracturas en la formación del sistema educativo argentino: Tres perspectivas sobre la Ley Láinez**  
Nicolás Arata - María Luz Ayuso
- 35 Ley Láinez, la discusión por el “mínimun”**  
María Cristina Linares
- 47 La ley Láinez en el debate federalismo - centralismo: un interregno entre las palabras y las cosas**  
Mariana Lázzari - Sofía Dono Rubio
- 57 La ley Láinez y la consolidación del centralismo**  
Marcela Dubini - Beatriz Orovitz
- 71 El pensamiento social y educativo de Manuel Láinez en su fuente legislativa**  
Claudia Beatriz Cao
- 83 “A cien años de la ley Láinez”  
Una apelación a la memoria para volver a pensar la educación y nuestro lugar como educadores**  
María Rosa Pividori
- 99 Ley 4874/05.  
Escuelas elementales, infantiles,  
mixtas y rurales en las provincias**



## PRESENTACIÓN

El presente libro reúne los trabajos monográficos premiados en el Concurso “A cien años de la Ley Láinez”, organizado por la Sociedad Argentina de Historia de la Educación (SAHE) en el 2005 para celebrar los diez años de su fundación como institución científica. Su realización contó con el auspicio y acompañamiento del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, a quien la Sociedad Argentina de Historia de la Educación desea agradecer muy especialmente.

El tema elegido fue el centésimo aniversario de un hito central de la historia educativa de nuestro país: la sanción de la Ley 4874/05, más conocida como “Ley Láinez”. Su importancia para la educación de nuestro país es ampliamente reconocida. Gracias a ella, el proyecto escolarizador tomó nuevos bríos, a la vez que dificultó la elaboración de propuestas regionales y federalistas mediante potentes procesos de homogenización y centralización en tensión con los sistemas educativos provinciales.

El concurso tuvo tres categorías de presentación: “Investigadores Formados”, “Investigadores en Formación”, y “Profesores de Institutos de Formación Docente”. Su Jurado está constituido por los siguientes miembros:

-Prof. Teresa ARTIEDA (Universidad Nacional del Nordeste, Secretaria Ejecutiva de la Sociedad Argentina de Historia de la Educación)

-Prof. Rubén CUCUZZA (Universidad Nacional de Luján, ex-presidente de la Sociedad Argentina de Historia de la Educación)

-Prof. Edgardo OSSANNA (Universidad Nacional de Entre Ríos y Universidad Nacional de Rosario, ex-vicepresidente de la Sociedad Argentina de Historia de la Educación)

Los trabajos debían ser enviados bajo seudónimo a la Escuela de Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de Rosario. Se recibieron en total 21 (veintiún) trabajos, que se distribuyeron de la siguiente forma: 1 (uno) para Investigadores Formados, 12 (doce) para Investigadores en formación, y 8 (ocho) para Profesores de Institutos de Formación Docente

Luego de su análisis, el Jurado decidió otorgar los siguientes premios:

### *Categoría “Investigadores Formados”*

Desierta

### *Categoría “Investigadores en Formación”*

Primer premio: Nicolás Arata - María Luz Ayuso

Segundo Premio: María Cristina Linares

Tercer Premio: Mariana Lázzari - Sofía Dono Rubio

### *Categoría “Profesores de Institutos de Formación Docente”*

Primer premio: Marcela Dubini - Beatriz Orovitz

Segundo Premio: Claudia Beatriz Cao

Tercer Premio: María Rosa Pividori

Los premios fueron entregados en El Rodeo, Catamarca el 12 de noviembre del 2005 en el marco de las “1ras. Jornadas Regionales de Historia de la Educación” organizados por la Universidad Nacional de Catamarca con el auspicio de la SAHE. Luego de esto, se les hizo llegar a los premiados las sugerencias de los Jurados, así como se les permitió agregar a los trabajos aquellos elementos que atenaban contra el anonimato (como dedicatorias, referencias a trabajos propios, etc.) para la realización de las versiones definitivas de los escritos que integran esta publicación.



# A cien años de la Ley Láinez

**Pablo Pineau**

Presidente  
Sociedad Argentina de Historia de la Educación

## A cien años de la Ley Láinez

La Constitución Nacional sancionada en 1853 comprendía a la escuela común como uno de los baluartes del federalismo. Por eso, su artículo 5to. establece que “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”.

Como consecuencia, las provincias incluyeron este tema en sus Constituciones y dictaron sus respectivas leyes de educación elemental<sup>1</sup>. Finalmente, el Congreso Nacional legisló la cuestión para los Territorios de dependencia directa del Poder Ejecutivo Nacional. Esta función fue ocupada por la Ley de Educación Común de 1884, la renombrada ley 1420, que afectaba también a las instituciones educativas nacionales de enseñanza básica como los Departamentos de Aplicación de las Escuelas Normales Nacionales o las Escuelas de Adultos en cárceles o regimientos<sup>2</sup>.

Así, al comenzar el siglo XX, con esta combinación de normas provinciales y nacionales, se suponía que el andamiaje jurídico del sistema educativo estaba completo. Pero la existencia de las prescripciones constitucionales y de las leyes derivadas no garantizó que la escuela llegara a todos los habitantes. Por diversos motivos –entre los que se destacan los económicos– que determinaron una especial relación entre las provincias y la Nación, ya desde la década de 1860 ésta última comenzó a girar fondos a las primeras destinados a solventar la educación primaria. Y En 1871, durante la presidencia de Domingo F. Sarmiento, se dictó la primera ley orgánica de subvenciones (n. 463), que fue ampliada posteriormente en 1890 y 1897 (N° 2737 y 3559)<sup>3</sup>.

Estas medidas tampoco lograron paliar la situación. Así, en 1905 el Congreso Nacional dictó la ley n. 4878 –más conocida como la ley Láinez por ser ese Senador su impulsor– que autorizaba a la Nación a instalar escuelas primarias en los territorios de las provincias que así lo solicitaran. Si bien su origen y debate será desarrollado en profundidad en los trabajos que integran esta publicación, haremos aquí una pequeña mención a su origen e historia.

El proyecto fue presentado por el Senador por la Provincia de Buenos Aires, el Dr. Manuel Láinez<sup>4</sup> en septiembre de 1905 en su Cámara. La única objeción de importancia que se le realizó limitaba el poder otorgado originariamente al Consejo Nacional de Educación, al no permitirle fundar escuelas “directamente” –como decía el proyecto– en las provincias para hacerlo “en aquellas (que así) lo soliciten”. Fue sancionada el 17 de octubre de ese año, y reglamentada el 13 de febrero de 1906. Este hecho es considerado el cierre del proceso de conformación del Sistema de Instrucción Pública Centralizado Estatal iniciado unas décadas atrás<sup>5</sup>.

Los efectos de la ley empezaron a notarse en todo el país a poco de sancionada, por lo que el número de escuelas fundadas por el Consejo Nacional de Educación (CNE) en las provincias no dejó de aumentar. Y con el paso del tiempo muchas de sus criterios originales –e.g. la prohibición de ser establecidas en las ciudades– no fueron respetados<sup>6</sup>. En la década del 30 comenzó a permitirse que

<sup>1</sup> A saber: Corrientes (1875), San Juan (1887), Catamarca, (1871), San Luis (1872), Mendoza (1872) Santiago del Estero (1872) Tucumán (1883) Buenos Aires (1875), La Rioja (1875), Santa Fe (1884), Salta (1877), San Luis (1883), Entre Ríos (1886), y Córdoba (1896). (En Bravo, Hèctor F. (1994) La descentralización educacional. Sobre la transferencia de establecimientos, Bs, As, CEAL)

<sup>2</sup> Si bien en este trabajo los estamos utilizando como sinónimos, corresponde aclarar que las expresiones “educación primaria”, “educación común”, “educación elemental” y “educación básica” provienen de distintas tradiciones y concepciones, que hacia fines del siglo XIX confluyen en identificar a la escolaridad obligatoria destinada principalmente a la primera infancia.

<sup>3</sup> Véase CUCUZZA, Rubén (1985) “El Sistema Educativo Argentino. Aportes para la discusión sobre su origen y primeras tentativas de reforma”, en CUCUZZA et al. El Sistema Educativo Argentino. Antecedentes, formación y crisis. Bs. As. Ed. Cartago.

<sup>4</sup> Véanse algunos datos biográficos en el trabajo de N. Arata y L. Ayuso, y más específicamente sobre su acción parlamentaria en el de C. Cao incluidos en este libro.

<sup>5</sup> Véase PUIGGROS, Adriana. (1990) Sujetos, disciplina y curriculum en los orígenes del sistema educativo argentino. Bs. As, Ed. Galerna.

<sup>6</sup> Véase al respecto CÁRCANO, Ramón J. (1933) 8000.000 Analfabetos. Aldeas escolares. Bs. As, Roldán editores.

las escuelas “fiscales” –como se las denominaba comunmente– cubrieran la escolaridad completa de seis grados y no sólo los cuatro primeros como lo hacía hasta ese entonces<sup>7</sup>.

De a poco, se produjo una nacionalización “de hecho” de la escuela primaria<sup>8</sup>, ya que hasta avanzado el siglo XX en muchas jurisdicciones la cantidad de escuelas nacionales superaba a las provinciales. Por ejemplo, esta era la situación en 1936<sup>9</sup>:

	ESCUELAS PROVINCIALES	ESCUELAS LÁINEZ
BUENOS AIRES	2166	198
CATAMARCA	42	242
CÓRDOBA	741	370
CORRIENTES	118	401
ENTRE RÍOS	622	160
JUJUY	85	121
LA RIOJA	33	206
MENDOZA	246	145
SALTA	76	211
SAN JUAN	86	156
SAN LUIS	128	233
SANTA FE	930	289
SANTIAGO DEL ESTERO	187	502
TUCUMÁN	195	318

El resultado fue la creación de un doble sistema escolar en cada provincia, dependiente una rama de la Nación y la otra de la jurisdicción local, con fuertes contradicciones y diferencias entre ambas (Por ejemplo, la dependencia burocrática y financiera, el pago o no de matrícula, los sueldos docentes, o las propuestas curriculares)<sup>10</sup>. A su vez, en muchos casos se produjo una desatención de la función educativa zonal, ya que algunas provincias cerraron las escuelas de su dependencia o las transfirieron a la Nación<sup>11</sup>.

La crisis del imperio de la Ley Láinez se inició a mediados de la década del 50 –cuando en 1956 se facultó al Consejo Nacional de Educación a ocuparse de las transferencias– y finalizó en la de los 70 cuando éstas terminaron de efectivizarse. Al calor de las propuestas de racionalización burocrática impulsada por el tecnocratismo y el desarrollismo se iniciaron una serie de intentos de transferencia de las escuelas nacionales a las provincias. El primero de ellos tuvo lugar bajo en 1962, pero fue dejado sin efecto unos meses después. Su saldo fueron 23 escuelas transferidas en la provincia de Santa Cruz.

En 1968, la ley 17878 permitió a la Nación reiniciar el proceso de transferencias por lo que en ese año y el siguiente se transfirieron 680 escuelas ubicadas en las provincias de Río Negro, La Rioja y Buenos Aires. En 1970, el artículo 16 del Decreto ley n. 18586 sobre “Autorización al Poder

<sup>7</sup> Véase un desarrollo de este tema en el trabajo de M. C. Linares incluido en este libro.

<sup>8</sup> TEDESCO, Juan Carlos (1986) “Oligarquía, clase media y educación en Argentina (1900-1930)” en Educación y sociedad en Argentina (1880-1945). Bs. As., Ed. SolerHachette.

<sup>9</sup> Tomado de BARCOS, Julio (1957) Régimen federal de la enseñanza. Hacia una nueva Legislación escolar. Bs. As, Editorial Cátedra Lisandro de la Torre. Un análisis de su información se encuentra en el trabajo de Arata y Ayuso incluido en este libro.

<sup>10</sup> Véase, por ejemplo, el análisis sobre la enseñanza laica y la enseñanza religiosa en el trabajo de M. Lazzari y S. Dono Rubio incluido en este libro.

<sup>11</sup> Véase el trabajo de M. Dubini y B. Orovitz incluido en este libro donde se presentan algunos casos jurisdiccionales concretos.

Ejecutivo para transferir a las provincias los Organismos y funciones nacionales existentes en territorios provinciales” derogó la ley Láinez en una forma tan escueta como tajante, por lo que quedó prohibido el establecimiento de nuevas escuelas nacionales en territorios provinciales. En 1971, el Decreto-Ley 19682 creó el Consejo Federal de Educación (CFE), constituido por los Ministros de Educación de las distintas provincias, entre cuyas funciones encontraba la operacionalización de las transferencias.

La dictadura militar iniciada en 1976 terminó de implementar esa política. Entre los años 1976 y 1977 el CFE fijó las etapas y métodos para llevar a cabo las transferencias. Así se aprobó en 1978 los Decreto Ley N° 21809 que facultó al Poder Ejecutivo Nacional a realizarlas, y su complementario 21810, que asignó a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y al Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur la competencia de la prestación de la educación elemental en sus respectivas jurisdicciones. El total de escuelas transferidas ascendió a 6236. Este proceso implicó la desaparición del Consejo Nacional de Educación, cuyo cese de funciones ya se había dispuesto de hecho en 1976. Finalmente, en 1980 fueron transferidas las Escuelas de Adultos por los decretos ley 22367 y 22368.

Este proceso fue llevado a cabo en forma unilateral por el poder central, aunque esgrimía el federalismo y el “respeto a lo establecido por la Constitución Nacional” como sus justificaciones. Sus resultados implicaron un corrimiento de la función del Estado nacional tanto en cuestiones financieras como de apoyo técnico y no favorecieron la generación de los mecanismos de participación y regionalización supuestamente esperados. Junto a esto, aquellas jurisdicciones que contaban con recursos materiales y humanos para hacerse cargo de sus sistemas educativos pudieron hacerlo, sucediendo lo contrario en las provincias más pobres, lo que redundó en un aumento de la segmentación del sistema en temas que incluyen las propuestas curriculares, el nivel de cobertura del sistema y las políticas salariales docentes<sup>12</sup>.

Es difícil hacer un balance de este *racconto*. Por un lado, la ley 4874 dio nuevos bríos al proyecto escolarizador y a la lucha contra el analfabetismo, a la vez que dificultó la elaboración de propuestas regionales y federalistas mediante potentes procesos de centralización en tensión con los sistemas educativos provinciales. Quizás sirva entonces pensar el tema como un analizador del lugar que el Estado nacional ha ocupado en la provisión de educación en nuestra historia. El proyecto surgió en el contexto de la república conservadora, producto de un Estado Nacional de fuerte presencia en todo el país en el contexto de la “Organización de la Educación Popular integrada a la organización de los estados nacionales” (Braslasvsky, 1985)<sup>13</sup>. Estaba atravesado por las tensiones entre federalismo y centralismo, y puede ser considerado uno de los principales avances de la conformación del Estado nacional sobre las provincias en el terreno educativo<sup>14</sup>.

A lo largo del siglo XX su desarrollo fue adoptando ribetes intervencionistas y luego benefactores. Este movimiento le quitó la marca de instancia diferenciada para poblaciones determinadas, y lo inscribió en proyectos más homogeneizadores al equiparla con el resto de las opciones escolares y volverla una presencia aceptada y masiva en todo el territorio.

La aparición de las teorías privatistas y subsidiaristas afines a proyectos políticos autoritarios en la segunda mitad del siglo XX marcaron su ocaso, y lentamente fueron poniendo las bases de un Estado neoliberal que por entonces parecía imposible. Por eso no es casual que hayan sido dos dictaduras quienes terminaron con ella: la iniciada en 1966 mediante su derogación, y la iniciada en

<sup>12</sup>Véase al respecto TEDESCO, Juan Carlos, BRASLAVSKY, Cecilia y CARCIOFI, Ricardo (1985) El proyecto educativo autoritario (1976-1982). Bs. As., Ed. GEL.

<sup>13</sup> BRASLAVSKY, Cecilia (1985) “Etapas históricas en el desarrollo de la escuela primaria obligatoria en América Latina” en IBARROLLA, María de y ROCKWELL, Elsie (comp) Educación y clases populares en América Latina. México, DIE.

<sup>14</sup> Véase un desarrollo de esta idea en el trabajo de M.R. Pividori incluido en este libro.

1976 mediante las transferencias de las escuelas. En el tendal quedaba uno de los procesos educativos más ricos de nuestro país impulsados por Estado nacional como principal agente educativo. Sin duda, los trabajos reunidos en este libro aportarán a su mejor análisis. Mirados en su conjunto, permiten comprender y relativizar algunas ideas hoy cristalizadas en su interpretación como la relación entre la ley 1420 y la Ley Láinez, o las distintas posiciones adoptadas por las provincias sobre el establecimiento de las escuelas, a partir de fuentes históricas y de balances historiográficos. Los atraviesan algunas temáticas comunes (centralización-descentralización, la relación Nación-provincias, los debates parlamentarios, el Estado educador, los contenidos mínimos a enseñar, etc.) y permiten armar un caleidoscopio de gran utilidad en la formación docente para comprender uno de los hechos más importantes en la historia educativa de nuestro país.

# 01

## Conflictos, tensiones y fracturas en la formación del sistema educativo argentino: Tres perspectivas sobre la Ley Láinez

Nicolás Arata  
María Luz Ayuso

## Conflictos, tensiones y fracturas en la formación del sistema educativo argentino: Tres perspectivas sobre la Ley Láinez

### **MARÍA LUZ AYUSO**

Licenciada en Ciencias de la Educación de la UBA. Profesora de enseñanza Primaria (Normal 2, Mariano Acosta). Cursa la Maestría en Ciencias Sociales en la FLACSO. Es investigadora de APPEAL desde el año 2002 y ha participado desde entonces en las investigaciones del proyecto APPEAL. A partir del año 2005 es becaria de investigación por la SeCyT/Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica en el tema “El proceso de enseñanza y aprendizaje de saberes socialmente productivos. El ferrocarril y los saberes del trabajo en el AMBA”, que dirige la Dra. Adriana Puiggrós. Ha publicado en coautoría el libro “La fabrica del conocimiento. Los saberes socialmente productivos en América Latina”.

### **NICOLÁS ARATA**

Licenciado en Ciencias de la Educación de la UBA. Es Ayudante de primera de la Cátedra Historia de la Educación Argentina y Latinoamericana en la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Cursa la Maestría en Ciencias Sociales en la FLACSO. Es investigador de APPEAL desde el año 2003. Es becario de investigación de la SeCyT/Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. Ha publicado en coautoría el libro “La fabrica del conocimiento. Los saberes socialmente productivos en América Latina” dirigido por la Dra. Adriana Puiggrós y “El principio del fin: Políticas y memorias de la educación en la última dictadura militar 1976 – 1983” coordinado por el Dr. Pablo Pineau.

*A mis abuelas.*  
Nicolás Arata

*A mi viejo, por enseñarme a valorar el  
esfuerzo y el trabajo incansable.*  
María Luz Ayuso

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

La ley N° 4874 constituye un elemento nodal en el desarrollo del sistema educativo argentino. La misma es un significativo privilegiado en tanto permite poner en perspectiva los discursos político-pedagógicos que, hacia fines del siglo XIX y gran parte del siglo XX, pugnarón por imponer –a partir de argumentos antagónicos– las bases de un tipo de organización de la educación primaria para el conjunto de la República.

No obstante estar inscripta en un programa político que trasluce el pensamiento de una generación, la ley Láinez condensa tensiones que pueden desagregarse en una serie de discursos político-pedagógicos cuya complejidad no admite ser reducida en clave dicotómica excluyendo elementos contradictorios. Tampoco es posible interpretarla desconociendo la sobredeterminación que hacen pesar sobre estos discursos los efectos de la articulación hegemónica efectuada por las élites triunfantes enquistadas en el Estado Nacional hacia 1880.

En efecto, los estudios de historia de la educación realizan reiteradas menciones a las implicancias que contrajo la ley Láinez para el conjunto del sistema educativo argentino. La particularidad de estos estudios, sin embargo, reside en que estas menciones parten del estudio de otros problemas de investigación, haciendo referencia a la ley de un modo tangencial. Trabajos retrospectivos, enmarcados en el estudio de la política educativa, subrayan la presencia de la ley 4874 en el conjunto de normas que organizaron legalmente el sistema educativo; adjudicándole un carácter central para comprender su devenir y los efectos que el proceso de traspaso de escuelas produjeron en el mismo.<sup>2</sup>

Las referencias del campo de la política y de la historia de la educación admiten ser agrupadas bajo dos perspectivas. Por un lado, los estudios que, desde una visión *panorámica*, piensan la ley Láinez a partir de los efectos que tuvo para el conjunto del sistema educativo. En este registro, se concibe la ley como un instrumento para la nacionalización de la educación primaria pero con inconvenientes que desvirtuaron su espíritu inicial (Bravo, 1968:10). El mismo autor sostuvo también que la ley ha venido a complementar y continuar los propósitos incumplidos de la ley 1420 –expresados en un alto grado de analfabetismo– garantizando la universalidad de la educación (Bravo, 1985:21).

Otros trabajos interpretan la ley como el resultado de la difícil convivencia entre las provincias y el Estado Nacional, sumado al crecimiento desigual del país bajo el control de las elites porteñas; sostienen que los fenómenos que esto produjo son contradictorios y complejos. Entre ellos, propone investigar el nivel de compromiso que asumieron los gobiernos provinciales frente a la tarea educativa, la utilización del maestro Láinez como propagador de las políticas del gobierno central y la efec-

<sup>1</sup> Quisiéramos agradecer la colaboración –en más de un sentido– del personal de las bibliotecas y archivos públicos consultados. En particular, al de la Biblioteca Joaquín V. González del Colegio Bernasconi y al personal de la sala de investigadores de la Biblioteca Nacional del Maestro. A los compañeros de APPEAL, en particular a Mariano Vázquez, por su lectura atenta. Cuando este trabajo no era más que un modelo para armar, Adriana Puiggrós efectuó valiosos comentarios para seguir profundizando nuestras hipótesis. Para ella, nuestro más sincero agradecimiento.

<sup>2</sup> El traspaso de escuelas es un proceso que comienza en el década del '60 avanzando de manera discontinuada y concluyendo con la Ley de Transferencia (24049/91) inscripta en el paquete de reformas neoliberales de los años '90.

tividad en términos reales de la extensión de posibilidades de acceso de los sectores rurales a la educación (Cucuzza, 1985:107).

Analizando el crecimiento del sistema se ha sostenido que el año de puesta en marcha de la ley constituye uno de los tres momentos claves<sup>3</sup> en la expansión cuantitativa del sistema de instrucción pública (Braslavsky, 1987:105).

Buscando dar cuenta de las tensiones que impidieron la planificación de una ley orgánica de educación, se argumentó que con la ley Láinez concluye el primer ciclo de organización legal del sistema (iniciado en 1875 con la Ley de Educación Común de la Provincia de Buenos Aires), poniendo de manifiesto la insuficiente articulación de niveles y modalidades del sistema (Puiggrós, 1996:88).

Por otro lado, desde una perspectiva *regional*, se sostuvo que la incorporación de escuelas Láinez en Entre Ríos generó una competencia entre escuelas fiscales y dependientes del CNE provocando, a veces, el cierre de las primeras; otras, el traspaso de maestros y alumnos, obstaculizando los aportes de la sociedad civil (Carli, 2001:218). En Santa Fe, si bien las escuelas Láinez cumplieron en gran medida con su carácter rural cubriendo las falencias del gobierno provincial, este último no sólo superaba cuantitativamente a las escuelas nacionales, sino que debió crear en la década del '30 escuelas complementarias provinciales donde los "alumnos Láinez" pudiesen finalizar sus estudios primarios. (Osanna, 2001: 468) Sostenemos la importancia de ahondar en las líneas de investigación que inauguraron estos estudios regionales, inscribiendo el análisis crítico *en/desde* territorios específicos (Puiggrós y Osanna, 1992:10 y Pineau, 1997:17). Por otro lado, resaltar esta dimensión de análisis como aspecto prioritario para analizar las implicancias de la ley, no implica abdicar al estudio de sus dimensiones más generales y las articulaciones que se suceden entre unas y otras. Consideramos que es sobre todo desde este lugar de enunciación desde donde pueden provenir las contribuciones más sustanciales al estudio de la ley.

Por otro parte, se vuelve necesario ampliar los universos testimoniales, indagando diferentes superficies discursivas donde arraigan enunciados (los debates parlamentarios, el periodismo, etc.), las modalidades que los mismos adoptan (el informe burocrático, la nota periodística, la prescripción reglamentaria, etc.), quienes los producen (legisladores, inspectores, directivos, etc.) para dar cuenta de los nodos donde se articulan múltiples y diversos significados. Retomando la necesidad de ensanchar las líneas de investigación en torno a la ley para plantear nuevas discusiones y nuevos problemas, ofreceremos una reconstrucción indiciaria, abierta y posible del mismo desde registros resueltamente heterogéneos.

Se retoma, en primer lugar, el proyecto de creación de escuelas elementales, infantiles, mixtas y rurales situándolo no sólo en el marco de los debates parlamentarios sino en el contexto social más amplio que impactó en la formación del complejo ideario pedagógico de Manuel Láinez, estableciendo allí puntos de tensión entre el sujeto pedagógico imaginado en la ley 1420 y el que se desprende del proyecto de la ley 4874. Luego se desarrollan las críticas que concepciones políticas encontradas efectuaron a la ley, procurando dar cuenta de elementos contradictorios que la misma incorporó dificultando su inscripción en una determinada cadena discursiva. Finalmente, y sin pretender agotar la especificidad que las escuelas Láinez adquirieron en cada provincia, efectuaremos una caracterización de algunas recurrencias significativas que presentaron las mismas a partir de los relatos institucionales que componen el archivo que lleva su nombre.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Los otros dos momentos tienen lugar en los períodos comprendidos entre 1850-1869, y 1949-1955. BRASLAVSKY, C. Cap. III: "Estado, Burocracia y Políticas Educativas", en TEDESCO, BRASLAVSKY, CARCIOFI. (1987) *El proyecto educativo autoritario. 1976-1982*. Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.

<sup>4</sup> El "archivo Láinez" constituye un destacado acervo documental que ha reunido en distintos momentos el Consejo Nacional de Educación a partir de informes pedidos a las escuelas, en los cuales relatan las características de su creación y el devenir de la institución. De ella se desprende una mirada cercana y concreta respecto a los contextos específicos donde se construye institucionalmente la escuela.

## LAS MARCAS DE ORIGEN

*“la sala ornada de celeste señalaba la antigua filiación unitaria de sus dueños, que habían mantenido intactas las sedas del color proscrito no obstante la roja amenaza de la “mazorca”.”<sup>5</sup>*

En tiempos donde aún se habitaba “La Aldea”, Manuel Láinez (1852-1924) nació en el gran case-rón de sus bisabuelos, los Andrade, en el barrio porteño de las cercanías de San Ignacio. Allí se forma bajo el amparo de la joven viuda Bernabela Cané, su madre y sus primos los Varela. En ese mismo lugar, su tío Miguel Cané había fundado la Asociación de Estudios Históricos y Sociales junto a Juan María Gutiérrez y Vicente Fidel López en 1832.

En el colegio que dirigía el educacionista gibraltario José Luis de la Peña y en el de Guillermo Parody, Manuel Láinez recibe su primera educación. Más tarde continuará sus estudios en el Colegio Nacional dirigido por Amadeo Jacques, siendo buen representante de los “crudos” *enragé*, porteños “con arenilla dorada”, que hostigaban a los “cocidos” en feroces batallas que reeditaban la historia reciente.

A los 15 años comienza a trabajar en “La Tribuna” (a partir de ahora LT) –diario fundado luego de la victoria de Caseros– como corrector de pruebas. Terminados sus estudios realizaría un viaje a Europa (siendo espectador de la Comuna de París junto a su tío Miguel Cané) y a Estados Unidos. Para Adolfo Mitre estos viajes le permiten conocer la prensa extranjera y hacer sus primeras armas en el oficio de periodista<sup>6</sup>.

Una vez de regreso y habiendo emprendido sus labores, entrevista a Sarmiento, quien, tras reconocer el linaje y las dotes del periodista, le ofrece el cargo oficial de la delegación Argentina en Norteamérica:

*“En su carácter de noticiero en la tribuna, tuvo que entrevistar un día al entonces presidente de la República, don Domingo Faustino Sarmiento. Al entrar el presidente le preguntó: – ¿quién es usted?; –un noticiero de La Tribuna– le respondió; –no le pregunto eso, joven, deseo saber cómo se llama...; – Me llamo Manuel Láinez; – entonces usted es el hijo del doctor Manuel Láinez, aquel salvaje unitario que vivió en plena dictadura estimado y respetado por Rosas?; –no, señor–dijole Láinez– sobrino, hijo de Pedro Láinez, hermano del Dr. Manuel Láinez.; –Pues sépalo usted que fue mi amigo, y lo conocí en Montevideo en 1845, a mi paso por Europa, y cultivé una estrecha amistad con él hasta su lamentada muerte en la batalla de Pavón. Cinco días después, Láinez era llamado por Sarmiento para decirle lo siguiente: – Vea, usted es un joven de talento, y le conviene conocer un gran pueblo, donde puede aprender mucho y ser más tarde útil a su patria. Lo voy a mandar a Norteamérica”.”<sup>7</sup>*

<sup>5</sup> En “La iniciación de Manuel Láinez en el periodismo” por Adolfo Mitre. La Nación, 2da. Sección, domingo 30 de marzo de 1952.

<sup>6</sup> En aquella época la prensa francesa y americana discutía entre periodistas ideólogos y cronistas amenos, entre el pensamiento doctrinario y la elegancia literaria.

<sup>7</sup> En El Diario, 5 de marzo de 1924, p. 4. Para ampliar la relación entre Láinez y Sarmiento véase CANTER, J. (1930) “Sarmiento, Groussac y Láinez (en torno a una polémica entre estos últimos)”, en *Boletín del Instituto de Investigaciones Históricas*, tomo XI, Buenos Aires.

<sup>8</sup> LTN es la principal arma de campaña del primer gobierno de Roca con la intención de diseñar a través de la prensa oficial una imagen de ruptura, de cambio y de progreso. En su aniversario se define como “un diario al servicio del orden y de la autoridad, que se fundó para sostener una política de paz interior y de conciliación iniciada por el general Roca”. Dice Julio A. Roca a Miguel Juárez Celman “Y Ud. sabe que este pueblo se gobierna y tiraniza con los diarios”. ALONSO, P. (1997) “En la primavera de la historia. El discurso político del roquismo en la década del ochenta a través de su prensa”, en *Boletín del Instituto de historia argentina y americana “Dr. Emilio Ravignani”*. Tercera serie, núm 15, primer semestre de 1997.

Para 1874, año de la revolución promovida por el partido mitrista contra la elección de Avellaneda, Láinez ya de regreso, participa sofocándola como capitán de las compañías del regimiento de la guardia nacional. Desde ese año y hasta que forme parte de La Tribuna Nacional (a partir de ahora LTN), volverá con sus primos, Héctor y Mariano Varela a escribir en LT baluarte del Partido Autonomista Nacional.

Desde 1877 y hasta 1880 Manuel Láinez participará en LTN<sup>9</sup> como comentarista político. En 1880, cuando se proclame la federalización de Buenos Aires y Dardo Rocha asuma la gobernación de la provincia, le ofrecerá el cargo de secretario de la Cámara de Senadores. Habiéndose negado, Rocha se interpone y en octubre de 1880 asume el cargo. Al año siguiente, ante su indeclinable vocación periodística, funda "El Diario". Entonces, Láinez contaba con 30 años. Desde la sección de "hombres y cosas" y bajo el seudónimo de Juan de las Viñas, Láinez polemiza con los personajes políticos a través del sarcasmo y la caricatura. Durante 42 años será su director, hasta el año de su muerte en 1924, sucediéndolo su hijo.<sup>9</sup>

La fuerte impronta que marcó el periodismo en sus años de juventud, constituyó el rasgo distintivo que caracterizó su labor parlamentaria<sup>10</sup>. Esta será su marca de origen. Las funciones públicas que desenvuelva pondrá de manifiesto, una y otra vez, este sello indeleble del hombre de prensa que se distancia del pensamiento "docto" propio de quienes sustentaban títulos de carreras liberales. La fundamentación de sus proyectos se caracterizará por un corte pragmático que antepone la necesidad de acrecentar la eficacia de la administración pública aun a riesgo de quedar atrapado en soluciones de coyuntura. Como le reconociera Mariano de Vedia:

"Os conservasteis periodista en el senado, gobierno y periodismo directivo, al fin, son funciones que requieren facultades análogas: ideas generales, dominio del detalle, elevación de miras, presteza, constancia, decisión..."<sup>11</sup>

## UN PERIODISTA EN LA LEGISLATURA

En 1884 es electo diputado provincial por Buenos Aires, sin llegar a cumplir con su mandato. En esos años se encontraba en discusión la ley de educación común para la Capital, territorios y colonias nacionales. Durante 1883 la ley había sido largamente discutida en la cámara, y habiendo asumido Láinez en 1884 se rehúsa a votar argumentando desconocer las discusiones anteriores. Sin embargo es interesante señalar una discusión que tiene lugar allí<sup>12</sup>. En 1880 se federaliza Buenos Aires y en 1881 se pone en vigencia en la Capital, territorios y colonias nacionales la Ley de la Provincia de Buenos Aires de 1875 hasta tanto se dicte una para esa jurisdicción. Se cuestiona en esos debates el

<sup>9</sup> Láinez se casa con Elvira de la Riestra con quien tiene a Norberto Láinez. Este proseguirá sus estudios en la carrera de derecho, recogiendo el legado de su padre en la política y en la conducción de "El Diario", donde asumirá como director. Norberto Láinez se casa con doña María Elina Peralta Alvear.

<sup>10</sup> Respecto al vínculo entre la prensa y el parlamento, el periodista presenta en la cámara un proyecto para representar a la prensa en el parlamento, dirá: "la actuación de los diarios en el parlamento, que les crea tantas obligaciones, no está compensado con ninguna prerrogativa y es bueno establecer una vez por todas que, sin la prensa, las funciones de publicidad de las sesiones serían inllevables, porque, en realidad, ante los electores de los diputados y de los senadores, los representantes de la prensa vienen a ser los representantes del pueblo, desde el momento que en las columnas de sus diarios publican todos los días lo que en el Congreso pasa". Labor Parlamentaria del Senador Nacional Don Manuel Láinez. Publicada por la Comisión de Homenaje a dicho senador. Buenos Aires, 1914, Tomo I Período Ordinario y de Prórroga 1904-1908, 4 de julio de 1907, p. 284 y 285.

<sup>11</sup> Discurso de Mariano de Vedia, Op. Cit. s/n.

<sup>12</sup> En "Debates parlamentarios sobre Instrucción Pública". Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. Bs. As. Talleres tipográficos de la penitenciaría nacional. 1904.

<sup>13</sup> Sobre este tema nos interesa detenernos, específicamente por los argumentos que el senador plantea respecto de la estrictez en la letra de la constitución, al mismo tiempo que muestra aspectos de su compleja figura. "...mientras la tradicional inmigración italiana, a la cual el país debe -sin frases de encomio y atestiguando solamente la verdad- la mayoría de sus progresos, decrece; aumenta hasta ocupar un rango muy distinguido la inmigración, una inmigración que no nos trae, en realidad, un aporte suficien-

“carácter transitorio” de la ley aduciendo que contiene errores fundamentales y “*envuelve la república entera con la ley escolar de la capital*”. Estrictamente se está discutiendo el tema de la laicidad, aunque no deja de estar presente el tema jurisdiccional sobre las decisiones que emanan del centro político y económico del territorio.

La labor legislativa de Láinez como senador se caracterizará, entre otras cosas, por su intervención en discusiones de diversa naturaleza, entre las que se cuentan la representación de la prensa en el parlamento, las obras y gastos asociados al desarrollo del ferrocarril, el fomento de la inmigración<sup>13</sup>, las obras de infraestructura, la aplicación de un nuevo censo general, por citar sólo algunas.

Respecto a las discusiones estrictamente educativas, las mismas pueden englobarse en los siguientes temas. El primero se relaciona con la instalación de Colegios Nacionales en distintas ciudades<sup>14</sup> argumentando la necesidad de una planificación territorial de los alumnos. Láinez afirma que muchos jóvenes se acercan a las ciudades para estudiar y no vuelven a su lugar de origen, formando “*una masa flotante de jóvenes sin ubicación precisa...*”. Por otra parte efectúa un diagnóstico del interior cuando afirma que “*...el colegio nacional contribuye con sus profesores al acercamiento y radicación de elementos sociales de cierta categoría, que faltan en los pueblos de provincia*”. Señala la necesidad de crear casas tutoriales<sup>15</sup> para alojamiento, estudio y educación de alumnos de los colegios nacionales, en las capitales y ciudades de provincia. Láinez buscará de esta forma, extender la instrucción secundaria como estrategia para restringir la movilidad de los alumnos hacia la Capital Federal.

Un segundo conjunto de temas se refieren al ejercicio del magisterio y el profesorado. En coautoría con el senador de La Rioja, presenta un proyecto que busca ser un primer paso hacia la ley orgánica del profesorado, incluyendo un régimen de jubilación especial y la protección contra el despido sin causa justa.<sup>16</sup> Propone también un censo del profesorado y del magisterio nacional, que sirva como base para establecer un escalafón.

Un tercer grupo de temas incluye las discusiones respecto a la construcción, terminación y reparación de edificios. Siendo parte de la comisión de presupuesto, Láinez intervendrá a favor de un gasto eficiente y racional del Tesoro Nacional. Respecto al tema sostiene que:

“es la única forma en que la Nación puede distribuir algunos de los beneficios del tesoro central, y además por ser otro de los medios por el que la Nación lleve hasta el último rincón de la República el espíritu de su fuerza, riqueza, preocupación y anhelo por el adelanto de la educación pública”.<sup>17</sup>

Es interesante destacar su intervención en la discusión del presupuesto de Instrucción Pública para 1906, año de puesta en marcha de la ley N° 4874. En dicha intervención, a propósito de la propuesta de edificación de una escuela normal en Catamarca, que costaría 1.000.000 de pesos, Láinez argumenta que aquello es un mal ejemplo nacional y mala acción, porque es mostrar a aquella pro-

*te para el desenvolvimiento de nuestro progreso: me refiero a la inmigración turco-siria” (...)* “yo no tengo prejuicio contra la raza Siria, tengo prejuicio, sí, señor, contra la inmigración africana, contra la inmigración asiática, por que ese prejuicio ya lo tenía la Constitución y lo señala y lo establece: se fomentará la inmigración europea”. Labor parlamentaria, Op. Cit. Tomo II, Periodo Ordinario y prorrogado, 1909 a 1912, 12 de septiembre de 1910. Minuta al ejecutivo sobre inmigración, p. 187. Llama particularmente la atención frente a su propuesta para la ley 4874, que se inscribe en el centro de la discusión contravirtiendo el art. 5 que instala un sistema federal de gobierno.

<sup>14</sup> Un proyecto de 1905 proponía crear estos colegios en las ciudades de Dolores, Mercedes, Bahía Blanca y San Nicolás (Ley 4743). En 1908 presenta otro proyecto de creación de colegios nacionales en las ciudades de Gualeguychú (Entre Ríos), Azul y Chivilcoy (Buenos Aires). En Labor Parlamentaria, Tomo I, Op. Cit., 4 de agosto de 1908.

<sup>15</sup> Sesión del 20 de junio de 1912. En labor Parlamentaria Op. Cit., tomo III: Periodo Ordinario y de prorrogado 1912-1914.

<sup>16</sup> Crea para ese fin un consejo de disciplina presidido por el ministro y conformado por decanos de las facultades, inspectores generales de colegios nacionales y escuelas normales.

<sup>17</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 12 de septiembre de 1908, Discurso de Manuel Láinez, p. 468.

<sup>18</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 7 de septiembre de 1905, p. 701.

vincia, donde hacen falta edificios de otro orden, que el dinero de la Nación se distribuye de un modo excesivo. En otras palabras, Láinez intenta decir que con el monto para la edificación de una escuela normal bien podrían construirse varias escuelas elementales y rurales.

Enmarcado en el ideario pedagógico que se desprende de lo antedicho, analizaremos la presentación y discusión del proyecto que dispone *“que el Consejo Nacional de Educación proceda a establecer, directamente en las provincias, escuelas elementales, infantiles, mixtas y rurales”*<sup>18</sup> así como su articulación con una ley complementaria, que consiste en *“la creación de una escuela normal para maestros y otra para maestras en los puntos que el Consejo de Educación designe, destinada a formar personal docente para las escuelas elementales, infantiles y rurales a que se refiere el artículo 12 de la ley 1420 y para las escuelas nacionales de la ley 4874”*<sup>19</sup> bajo la sospecha de que la combinación de ambos proyectos de ley se estaría conformando un dispositivo que incide en la subalternización del sujeto pedagógico de la ley 1420.

### ¿ESCUELAS Y MAESTROS DESDE UNA ALTERNATIVA CONSERVADORA?

Para septiembre de 1905, Láinez presenta el proyecto de ley argumentando:

*“Pensaba introducir en el tema referente a la instrucción primaria, sin mayores especificaciones, una partida que autorizara al Consejo Nacional de Educación a llevar directamente la escuela al sitio de la República en que el analfabetismo continuara produciendo sus estragos, [...] forma simplemente convencional, por cuanto desde ya muchos años, se ha estimado perfectamente concurrente la acción nacional y provincial en la educación primaria...”*<sup>20</sup>

Láinez fundamenta su posición a favor de esta intervención en dos antecedentes: las subvenciones que la Nación giraba a las provincias y el establecimiento de las Escuelas de Aplicación para las Escuelas Normales. Sin embargo, su proyecto dispone que el CNE establezca en las provincias estas escuelas incluyéndolas en el art. 12 de la ley 1420, el cual hacía referencia a las escuelas ambulantes y de adultos. Las mismas, debido a carecer de asiento fijo o por tratar con adultos, reducía los años de obligatoriedad y los contenidos a impartir.

Su presentación se basará en datos estadísticos sobre la educación primaria en las provincias<sup>21</sup>. El diagnóstico es contundente: de los 827.102 niños en estado de recibir instrucción primaria en la República, sólo 435.918 concurren a la escuela. Dice el senador:

*“...lo que yo propongo no es más que regularizar una situación existente, y aumentar los recursos de instrucción primaria para que vayan directa y eficazmente donde deben ir [...] Es cuestión de racionalizar el gasto: la República Argentina gasta en la totalidad de la instrucción primaria 8.450.000 pesos para educar 435.000 niños; esos niños nos cuestan alrededor de 18 pesos por año. Sin embargo, si tomamos el ejército nacional tenemos que cada soldado nos cuesta 1.600 pesos al año [...] con la supresión de cada soldado en el presupuesto de Guerra, podemos educar a 100 niños más”*<sup>22</sup>.

Se podría tensionar aún más este razonamiento. Si por el costo de mantener un soldado se educan cien niños bajo la ley 1420; este efecto se cuadruplicaría, en tanto que por cada niño educado bajo la ley

<sup>19</sup> Proyecto de ley presentado por primera vez en la cámara de senadores el día 13 de junio de 1907 en la 10ª sesión ordinaria y por segunda vez el 12 de junio de 1909 en virtud de la Ley Olmedo que estipula que pasados dos años de la presentación de una ley y permaneciendo en cartera, completado el plazo el proyecto entra en caducidad.

<sup>20</sup> Discurso de Manuel Láinez, Diario de sesiones de la Cámara de Senadores, 7 de septiembre de 1905, p. 703.

<sup>21</sup> Presenta los casos de Buenos Aires, Santa Fe, Corrientes, Salta, Jujuy, y La Rioja.

<sup>22</sup> Discurso de Manuel Láinez, Diario de sesiones de la cámara de senadores, *Ibidem*, p. 705.

1420 se podría educar a cuatro en el marco de la ley 4874. Un total de 400 niños por cada soldado. Bajo el pretexto de volver más eficiente el sistema reduciendo el gasto público, se presenta un argumento cuya mediación termina por desplazar el sujeto pedagógico de la ley 1420 de la escena educativa de principio de siglo para producir ciudadanía restringida a las masas analfabetas de la campaña. La restricción de contenidos que instrumentaría la ley 4874 –retomando el artículo 12 de la ley 1420–, no pasó inadvertido por Avellaneda quien sostuvo que:

“si se va a salvar a los niños de la ignorancia y si se van a dar los conocimientos necesarios para hacerlos aptos para la vida política e institucional, una de las grandes dificultades de la ley es precisamente el minimum de enseñanza que se fija a las escuelas firmes, como son las que se van a establecer por este proyecto”.<sup>23</sup>

Avellaneda propondrá intercambiar el *minimum* que establece el artículo 12 de la ley 1420 por contenidos que respondan a las necesidades de cada provincia, sugiriendo un carácter agrícola y de ramos manuales. En otras palabras, Avellaneda estaba argumentando a favor de una territorialización y regionalización de los saberes que allí se imparten. La discusión se dirime rápidamente. Láinez desestima la moción sin alcanzar a ver el potencial que encierra una articulación entre alfabetización, saberes del trabajo y desarrollo local. Esta posición permite inferir la predisposición a concebir el analfabetismo como una amenaza social ante la cual solo pueden anteponerse instituciones que hagan las veces de barreras de contención.

Se discutirán dos modificaciones. En primer lugar, las proporciones del dinero disponible para infraestructura y personal docente. En segundo término, el agregado en el artículo 1° donde se indica que el alcance de la ley está sujeto a la solicitud de las provincias que así lo expresen. Si Láinez promovía una injerencia directa del Estado Nacional en las provincias, este principio pone cota a esas intenciones, enmarcando otros juegos políticos que el de la mera imposición.

En diputados el tratamiento de la ley tiene aún menos discusión. El diputado por Entre Ríos, Enrique Carbó, busca con escaso éxito poner en discusión la forma en que se manejan los fondos para instrucción, pidiendo que los mismos sean reglamentados a través de una ley del Congreso. No impugna en lo general a la ley por la modificación que se hizo respecto al pedido de las provincias que así lo deseen. Sin embargo, resalta la insuficiencia de la ley de subsidio nacional, y la problematiza no desde los fondos que distribuye sino desde como se ha reglamentado. Su moción no es aceptada, quedando nuevamente el tema de distribución de los fondos sin saldar.

De regreso en el Senado, se aprobarán todas las modificaciones introducidas, permitiendo hacer ley el proyecto de Láinez.

Dos años después Láinez presenta un proyecto para que las escuelas normales dependan directamente del CNE. De esta forma busca que el CNE tenga las mismas atribuciones técnicas y administrativas sobre las normales que las que tiene en las escuelas primarias y le permita además fijar los programas. De no ser así, entiende que el Consejo asume hacia esas escuelas meramente una vigilancia estadística.

*“...la enseñanza normal ha caído en completa bancarrota. Hay pues que sacarla del medio que la ha traído a esta situación; y ese es haberla separado como una rama adventicia del árbol cuyas raíces han de proveer su savia y dirigir su crecimiento, y que no puede ser otro que el Consejo Nacional de Educación”<sup>24</sup>*

<sup>23</sup> Discurso de Nicolás Avellaneda, Diario de sesiones de la cámara de senadores, 27 de septiembre de 1905, p. 1131.

<sup>24</sup> Discurso del Senado Manuel Láinez, Cámara de Senadores, 13 de junio de 1907, p. 172.

En el artículo 4 dispone lo que para el senador será “*el corolario y complemento de la ley 4874*”, completando el dispositivo para la configuración del sujeto pedagógico presente en la ley 4874. En él se establece la creación de escuelas normales destinadas a formar, específicamente, docentes para escuelas Láinez. Los saberes acotados que ponían a disposición las escuelas rurales no exigían a sus maestros el cúmulo de conocimientos transmitidos en las escuelas normales que estaban a cargo del ministerio.

Para argumentar la necesidad de formar maestros, Láinez direccionará sus críticas al sistema de formación de maestros bajo las escuelas normales pertenecientes a Nación. Presenta entonces los excesivos costos del sistema, considerando además la cantidad de alumnos que terminando sus estudios no hacen ejercicio de su profesión.<sup>25</sup>

La necesidad de contar con maestros titulados lleva al senador a proponer un espacio de formación diferencial, donde el tiempo y los contenidos se recortan, con el objeto de responder a esta urgencia. El vector económico es un elemento central en el planteo del dispositivo creado por Láinez. No solo sostiene la escasez de recursos sino también las consecuencias de recibir una inmigración de analfabetos, produciendo que no sólo se debe luchar contra el analfabetismo autóctono sino también con el extranjero.

De pasar el presupuesto mencionado al CNE, para Láinez las cifras pasarían de producir 100 maestros a 500, y de 400 maestras a 2000 o 3000, quintuplicando el rendimiento del gasto. Si bien Láinez logra inscribir su ley reorganizando el sistema de instrucción primaria, no logra consensuar sus ideas sobre el cuerpo magisterial por la fuerte enmarcación que presenta el normalismo hacia principios de siglo, que crece en paralelo a la complejización de la sociedad argentina.<sup>26</sup>

Láinez vuelve a circunscribir sus argumentos a una lógica pragmática con el propósito de racionalizar los gastos públicos. Ambos proyectos de ley expresan una concepción del modelo educativo sujeto a la disponibilidad de recursos, lo cual conlleva a una fragmentación del concepto de educación universal. Frente a la incapacidad de la ley 1420 de cubrir el conjunto de demandas educativas, Láinez no se propone mejorarla sino diferenciarla para volverla más eficiente. Esto atañe a los contenidos, los años de obligatoriedad y a la propia formación de los maestros. Este dispositivo construye un currículum empobrecido que media en la relación entre educador y educando.

### **CONSTRUCCIÓN HEGEMÓNICA DEL GOBIERNO DE LA EDUCACIÓN**

Pasemos ahora al impacto que la ley 4874 tuvo en los debates respecto al gobierno de la educación. Sostener que la ley inició una “nacionalización silenciosa”<sup>27</sup> de la instrucción primaria en las provincias constituye un diagnóstico acertado de los efectos que la norma jurídica intentó performar. Sin embargo, la modalidad que asumió esta voluntad política no escapó a críticas radicadas en posiciones políticas antagónicas, ya sea por entrar en contradicción con la Constitución Nacional (CN) o bien por no ejecutar la reforma profunda y torcer el principio federal que aquél resguarda. La ley presenta, desde esta perspectiva, una inadecuación fundamental.

<sup>25</sup> “sobre 526 maestros que están al servicio de la ley 4874, solamente 149 tienen diploma normal; 45 tienen diploma no registrados, es decir, deficientes y tal vez peores que si no tuvieran ninguno; con dos años de estudios normales hay 5; con certificado regional 1; con título expedido por el Consejo de Educación Nacional 2; que no tienen título 25; con título provincial 9, y sin título de ninguna 280”. *En el año 1905-1906 la administración nacional ha gastado en instrucción normal 4.240.000 pesos y se han expedido 101 diplomas de maestros y 409 de maestras*. Además diferencia el gasto en función del género: “Cada maestro cuesta 21.200 pesos y cada maestra 5300”. *Ibidem*, p. 174 y 176.

<sup>26</sup> En 1870 se crea la Escuela Normal de Paraná, cuna de formación de las primeras generaciones de normalistas. Además la escuela alberga en su llegada a las maestras de los Estados Unidos, invitadas a participar del proyecto civilizador, a través del vínculo inicial que Sarmiento establece con Mary Mann. La constitución del cuerpo magisterial se hará sobre elementos que conforman una red sólida que dificulta acuñar sobre esta.

<sup>27</sup> Esta es la expresión que Julio Barcos utiliza para adjetivar la acción del Estado Nacional a través de las escuelas Láinez. En BARCOS, J. (1957) *Régimen federal de la enseñanza. Hacia una nueva legislación escolar*. Cátedra Lisandro De la Torre, Buenos Aires, p. 157.

Esta tensión constitutiva remite al modelo de organización federal que establece la CN<sup>28</sup>. El diseño del gobierno de la educación no estuvo ausente de estas disputas, aunque consideramos que conservó un grado de autonomía relativa. Bajo esta clave se pueden interpretar las críticas que recibió la ley Láinez. La misma cristaliza la vocación centralizadora del Estado Nacional al tiempo que prescribe que ésta debe remitirse a la voz de las provincias como sujeto político que habilita su acción. La referencia a las provincias no es una salvagedad de carácter “protocolar”; más bien, puede interpretarse que allí reside la clave para comprender, frente a la ausencia de una ley orgánica que legisle el conjunto del sistema educativo, las luchas de poder en sus dimensiones político-educativa y financiera.

Quienes argumentaban a favor de una mayor centralización del Estado Nacional fueron los primeros en expresar su disconformidad. Tal vez la posición más definida sea la de Juan P. Ramos, en tanto sustentó una de las primeras tentativas de nacionalización de la enseñanza primaria, propuesta por el Presidente del CNE, José María Ramos Mejía<sup>29</sup>.

Del informe que presenta se desprenden consideraciones del estado de la Instrucción Primaria en la República. Sostiene que, por más que se analice de un modo aislado cada provincia, no es posible observar en ninguna de ellas hechos concretos que den cuenta de una acción responsable de los gobiernos provinciales en el sostén de la escuela. Unas pocas provincias (entre las que resalta la labor de la capital de la Confederación) marcharon por la senda normal de las pequeñas conquistas paulatinas, aunque sin lograr irradiar sus efectos benéficos sobre el conjunto. Según Ramos, ninguna había reunido el financiamiento necesario ni efectuado las medidas institucionales adecuadas para preservar la educación primaria de cualquier peligro externo que pudiese perjudicarla.

En otras palabras, Ramos está ayudando a construir un registro político del estado de la educación que busca impactar en la toma de decisiones. Consecuente con su vocación centralizadora sostendrá que la intemperie a la que está expuesta la escuela primaria provincial obedece a razones de distinta naturaleza. Por un lado, la desidia de las provincias, atrapada por administraciones cuyo “oficinismo” es excesivo, vuelve ineficaz cualquier acción de gobierno. Por otro lado, el modelo de intervención estatal a través de subsidios, viciado por un federalismo mal entendido, comporta la principal razón por la cual –según los datos estadísticos que maneja– el 40% de la población no asiste a la escuela hacia 1908. Frente a este hecho, señala lo que el entiende como una paradoja: desde 1906 se extiende por todo el territorio, en número de 400, la escuela nacional que debió existir desde 1870. Ante a esta situación ambivalente, se pregunta:

“¿Obró la intervención del Gobierno General en la forma más práctica posible? La contestación es inmediata, no. No atreverse contra la teoría es una de las más grandes y eternas características humanas. [...] el Gobierno Nacional no quiso atentar directamente contra la letra del espíritu federal de la Constitución, por más que, con su acción efectiva, violó la estrictez de su principio. El ejemplo más evidente está en la subvención nacional”<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> El problema remite a la propuesta de Alberdi, quien reconocía en la figura de Rosas la encarnación de un valor necesario –la autoridad política– veía la necesidad de institucionalizar ese poder en un modelo fuertemente presidencialista. El problema radicaba en la capacidad de disciplinar a las elites que aún continuaban sumergidas en luchas intraoligárquicas, representando la más peligrosa fuente de inestabilidad para el país. Por ende, el modelo federal concebido sobre la dinámica de un gobierno central y gobiernos locales que se controlan mutuamente se deslizó, a partir de 1880, hacia una creciente centralización del Estado Nacional. Ver HALPERIN DONGHI, T. (1982) *Una nación para el desierto argentino*. Buenos Aires, CEAL.

<sup>29</sup> Nos referimos al proyecto presentado por el Presidente del Consejo Nacional de Educación en el Congreso Pedagógico de San Juan de 1911 con motivo de celebrarse el centenario del nacimiento de Sarmiento. La misma propuesta se reeditaría en 1935 de un modo mucho más patente, en la presidencia de Pico. Concretamente, esta iniciativa proponía que todas las provincias delegasen en el Consejo Nacional de Educación el gobierno y administración de la educación primaria, haciéndose cargo este del financiamiento de las mismas.

<sup>30</sup> RAMOS, J. P. (1910) *Historia de la instrucción pública en la República Argentina 1810-1910*. Atlas escolar, Consejo Nacional de Educación, Buenos Aires, Peuser. Tomo I, p. 121.

De esta afirmación se desprende no sólo una crítica directa a la modalidad de intervención federal adoptada desde el gobierno de Mitre<sup>31</sup>; al mismo tiempo conlleva una mirada desconfiada al modelo de intervención de la ley 4874. Ramos remite las razones de este déficit a los debates de la ley 1420. Sostiene que allí se discutió doctrina y se postergaron cuestiones de índole práctico, por inercia o por no querer ir decididamente en contra de los procedimientos establecidos<sup>32</sup>:

“La escuela argentina ha sido eminentemente federal, a pesar de que la Nación, indirectamente, hizo disminuir la integridad del concepto, llevándole a las provincias un auxilio pecuniario que entrañaba una dependencia. De cualquier género que esta fuera, era un avance del centralismo. Desgraciadamente para la eficacia y difusión de las escuelas, el unitarismo no fue invasor y se contentó con amenazar la fortaleza contraria, introduciéndose en ella como el caballo de Troya, pero, sin que saliera de su seno el guerrero armado que debía tomarla.”<sup>33</sup>

Ramos sostenía la dificultad de convivir con un modelo de intervención que, confiando en el accionar de las provincias, les giraba dinero para subvencionar sus gastos mientras que, por otro lado, creaba escuelas porque consideraba que la administración provincial era extremadamente burocrática y malgastaba los fondos nacionales. No dudará en emitir una opinión por demás contundente respecto a las características que asumió la ley 4874:

“...por buena y trascendental que haya sido la Ley del Congreso 4874 (...) no ha sido completa. Su autor al fundarla y los Poderes Públicos de la Nación al sancionarla, no se han atrevido a fundar y sancionar lo que debió ser la verdadera ley 4874: la modificación de la Constitución Nacional y la desautorización consiguiente del principio que determina que la educación primaria cae bajo la jurisdicción absoluta de las provincias...”<sup>34</sup>

La disconformidad que plantean estas reflexiones deja en suspenso la idea de un modelo de gobierno satisfactorio para quienes propugnaban el “unicato”. Esto nos permitiría sostener que la ley 4874 era interpelada desde sectores vinculados al pensamiento unitario como una “ley remiendo” y no como una norma con capacidad para reorganizar el gobierno del sistema educativo.

Desde una posición que presenta puntos de contacto con el diagnóstico efectuado por Ramos, Julio Barcos objetará la ley diferenciándose de aquél tanto en las causas que generaron este panorama desalentador como en la búsqueda de soluciones. Por eso presenta, en 1957, un proyecto de federalización de la enseñanza. Barcos aduce estar preocupado por mantener un régimen híbrido que no es federal ni unitario, y que lo único que produce es el anarquismo del sistema. Su propuesta es contundente: hay que federalizar la enseñanza. La única mala práctica que hay que abolir para mantener incolumne el federalismo, es la penetración silenciosa del poder central en las provincias. Advirtiendo esto, señala:

<sup>31</sup> Efectivamente, durante la administración de Bartolomé Mitre, el Estado Nacional comienza a subvencionar a las Provincias (en 1865, 66 y 67 se distribuyen, cada año, 220000 pesos fuertes). Recién en 1871 se sanciona una ley orgánica de subvención que establece como parámetro para su distribución las dificultades económicas de cada provincia. Según lo establece la ley, las subvenciones guardarán las siguientes proporciones: tres cuartas partes para La Rioja, San Luis y Jujuy, la mitad para Tucumán, Santiago, Salta, Catamarca, Mendoza, San Juan y Corrientes y la tercera parte del importe total para Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe.

<sup>32</sup> Sin embargo, Ramos cita la intervención de Paul Groussac en el Congreso Pedagógico en este sentido, preguntándose “¿quién puede figurarse por un momento a un gobierno de provincia diciendo ante la República: no tengo escuelas, no tengo maestros, necesito el dinero de la Nación para tenerlos, pero, me opongo a que la Nación haga escuelas y ponga maestros en mi territorio provincial?” Op. cit. p. 126.

<sup>33</sup> RAMOS, J. P. Op. Cit. p. 132.

<sup>34</sup> RAMOS, J. P. ibidem.

¿Cuál sería la estructuración jurídica del plan unificador de la enseñanza? Caben tres interrogantes: 1° ¿consumar franca y decididamente la nacionalización silenciosa iniciada por la ley 4874? 2° ¿Dar “normas y principios” para que sean adoptadas éstas por los catorce gobiernos provinciales, sin facilitar los medios para hacerlo y sin derogar el anárquico régimen de la legislación actual? 3° ¿o aceptar una sabia coordinación política, financiera y didáctica de los gobiernos provinciales con el nacional para suprimir el analfabetismo?<sup>35</sup>

Barcos indica que, mientras su concepción del gobierno del sistema se inscribe en la tercera posición, la de quienes no propugnan una federalización en términos de financiamiento, diseño de contenidos y administración de sus escuelas, radican sus ideas en el primer y segundo grupo<sup>36</sup>. Barcos sostendrá que es preciso establecer un espacio de colaboración y cooperación entre los estados provinciales y el gobierno nacional, pero permitiendo primero que las escuelas pasen a manos de las provincias.

En efecto, el ciclo de la instrucción primaria está regulado por tres regímenes nacionales superpuestos: el de la ley 1420; el de la ley 4874 y el de la ley de subsidios escolares. Este régimen híbrido –nos indica Barcos– ha sido injertado a los catorce regímenes escolares de las provincias generando distintos problemas. Frente a esta situación la tendencia hacia un “unicato” político de las escuelas del país, montado sobre un mecanismo ultraburocrático y confiado a políticos de tránsito que salen del CNE como entraron: sin saber ni aprender nada de esta ciencia de gobierno, son la raíz donde arraigan estos males.

Los fundamentos que ofrece Barcos revelan un conocimiento profundo de la realidad educativa por su desempeño como inspector de escuelas Láinez. Esto le permitió aprender a discernir entre la burocracia presente en la administración pública de la necesidad de un Estado que administrara los asuntos comunes<sup>37</sup>. Por ello propone unificar los recursos nacionales y provinciales y poner las escuelas bajo la dirección de un organismo federativo, circunscribiendo la jurisdicción del CNE a la Capital Federal y los territorios nacionales, para lo cual efectivamente habían ido creados<sup>38</sup>. Las provincias estarán presentes por medio de sus propios consejos consultivos, cuyos miembros les compete designar.

Desde otra perspectiva, Barcos piensa que a la ley 1420 no se la debe tocar mientras no sea para mejorarla. Mientras la gratuidad y obligatoriedad de la escuela primaria para toda la población escolar no esté garantizada; aumentar la escolaridad es un progreso; disminuir grados, un retroceso. En este sentido también habilita una crítica hacia la modalidad inicial que asumieron las escuelas Láinez, donde sólo se dictaban cuatro años de escolaridad:

“...nosotros concebimos una sola escuela, un solo maestro y un solo sistema financiero para costear el servicio de la educación popular. La unidad funcional de la escuela pública, no puede ser contraria a nuestro federalismo político, como no lo es la unidad del impuesto a la renta, al consumo, a la nafta.”<sup>39</sup>

<sup>35</sup> BARCOS, J. Op. Cit. 41 y 42.

<sup>36</sup> Barcos hace referencia a las posiciones del gobierno de la revolución Libertadora a través del Decreto ley 7977/56 ratificado por ley 14467, en el cual se autorizaba al Consejo Nacional de Educación a transferir a las provincias todas o algunas de las escuelas nacionales.

<sup>37</sup> No es nuevo este compromiso de Barcos con la educación argentina. Es posible rastrear en obras anteriores a la referenciada en este trabajo las ideas de Barcos que marcaron el pulso de las ideas renovadoras de la escuela argentina. Ver PUIGGRÓS, A. (2003) *El lugar del saber*, Buenos Aires, Galerna, p. 183 y ss.

<sup>38</sup> Aunque sin volverlo explícito, Barcos está retomando una advertencia que ya había indicado Sarmiento y que más tarde retomaría Saavedra Lamas. Este último señala que necesariamente el mecanismo orgánico del Consejo Nacional de Educación, creado con un fin municipal y circunscripto a la vida estrecha de una gran ciudad, tenía que romperse y distenderse totalmente al recibir el acopio enorme de toda la instrucción primaria de las escuelas nacionales sumadas a la administración de las 1400 escuelas Láinez distribuidas en toda la nación. En Saavedra Lamas, Carlos. *Reformas orgánicas de la enseñanza pública*. Sus antecedentes y fundamentos. Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. Buenos Aires, Imprenta argentina Jacobo Peuser. 1916. Tomo I, p. 82.

<sup>39</sup> BARCOS, J., op. Cit. p.123.

Entre la propuesta que Barcos presenta en el Congreso y el informe que redacta Ramos media prácticamente medio siglo de disputas entre ambas posiciones. La dureza con que se refieren a la ley 4874, expresa un estado de tensión permanente entre las posiciones centralizadoras y la federalización. Esto podría estar evidenciando que la ley Láinez expresa un “empate hegemónico” en la organización del sistema, resultado de una combinación compleja que permite, simultáneamente, sostener una nacionalización silenciosa de la educación provincial al mismo tiempo que puede interpretarse como una intervención tímida y hasta interrumpida.

Si nos remitimos a los datos cuantitativos (ANEXO 1), se puede observar que, en los primeros treinta años de implementación de la ley, la creación de escuelas Láinez en las provincias asciende a un 11% del total de escuelas primarias públicas en 1906 (438 escuelas) al 39% (3602 escuelas) en 1936. Aunque la presencia de escuelas Láinez es mucho más notoria en algunas provincias, se puede considerar, a partir de estos datos, que la preeminencia de la acción provincial—transcurridos 30 años— seguía siendo significativa, relativizando la influencia del Estado Nacional, aunque es sensible la pérdida de la administración educativa de las provincias (que pasan de manejar el 89% del sistema al 61% en 1936).

### **LA MIRADA DIFERENCIAL: HACIA UNA HISTORIA DE LAS ESCUELAS LÁINEZ DESDE LA PERSPECTIVA TERRITORIAL**

La reglamentación<sup>40</sup> de la ley 4874 se realiza en febrero de 1906, con firma de Figueroa Alcorta y Joaquín V. González. Allí se establece que las provincias que deseen acogerse a los beneficios de la ley deberán manifestarlo al MJIP indicando las localidades donde sea más conveniente establecer las escuelas; que el CNE verificará allí el porcentaje de analfabetos procediendo luego a establecer directamente las escuelas sin intervención de los consejos provinciales; que en estas escuelas se dará el mínimo de enseñanza y estarán a cargo de maestros que el CNE determine, quien nombrará además encargados o comisiones inspectoras gratuitas más allá de las ordenadas por el MJIP; los alumnos por su parte no abonarán cantidad alguna por su inscripción. Respecto a la construcción de edificios, el CNE solicitará a las provincias y los vecindarios, la dotación de los terrenos necesarios para las escuelas.

Considerando la reglamentación de la ley, es posible contrapuntear sus artículos con las recurrencias más significativas presentes en los informes que las escuelas envían al CNE reunidos en el archivo Láinez<sup>41</sup>. Los informes enhebran narraciones personales y locales incorporándolas al relato histórico—institucional, dando cuenta de la especificidad que caracterizó la creación y el devenir de estas escuelas.

La voz de las provincias presenta diferentes modulaciones. El archivo permite dimensionar el papel

<sup>40</sup> Decreto 369, registro nacional 1906, tomo I, 2° tomo. Registro nacional de la República Argentina, primer trimestre febrero y marzo. Buenos Aires, talleres gráficos de la penitenciaría nacional, 13 de febrero de 1906.

<sup>41</sup> El archivo se encuentra físicamente en la Biblioteca J.V. González, del Instituto Bernasconi de la Capital Federal. Habiendo pertenecido anteriormente a la Biblioteca Nacional del Maestro, pasa en la década del 70 a esta escuela junto a la biblioteca Enrique Banchs. En ese momento el archivo se compone por cantidad de bolsas con informes. Allí se dedicaron a inventariarlo, ordenarlo y ubicarlo en cajas para su consulta. El cartel que cuelga de su anaquelel dice “Biblioteca Enrique Banchs. Archivo Escuelas Láinez. Historia de las Escuelas Láinez durante el siglo XX en provincias y territorios nacionales”. El archivo consta de 21 cajas que contienen los informes elaborados en respuesta a distintas circulares de Inspección. Diferenciamos tres momentos en el pedido de informes del Consejo Nacional de Educación, a través de sus inspectores nacionales, a las escuelas. Los primeros informes datan del año 1934, año del Cincuentenario de la ley 1420, motivo por el cual se busca emprender investigaciones que den cuenta de la extensión y desarrollo del sistema educativo nacional. Allí quedan incluidas las escuelas Láinez junto a las escuelas de los Territorios Nacionales y la Capital Federal; es el caso de Chaco, Chubut y Los Andes. Otro grupo de informes están fechados para 1949, inscribiéndose en el segundo gobierno peronista. Sabiendo que entre 1949 y 1955 encontramos el segundo proceso de expansión de la enseñanza primaria (Braslavsky, 1987), estos informes podrían responder a una lógica de conocimiento estadístico del sistema nacional como base para la planificación cuantitativa del sistema. En el archivo de escuelas Láinez datan de esta época los informes de Chaco. Para este territorio también hay que tener en cuenta el momento que se convierte en provincia (1951) dejando de ser territorio nacional. El último grupo de informes es presentado en 1968. Sospechamos que aquí la búsqueda por conocer la extensión del sistema se asocia a los primeros intentos de transferencia de escuelas de la jurisdicción nacional a los gobiernos provinciales, discusión que forma parte de la política educativa de la época. Son los informes de escuelas de Buenos Aires, Jujuy, Córdoba, Salta, La Rioja.

de la sociedad civil en el impulso de creación y sostenimiento de las escuelas. Constituyendo muchas veces el impulso original, luego logran el reconocimiento por parte del CNE que labra un acta de creación, envía al maestro–director, encargándose del pago de su sueldo e inspección. La sociedad civil por su parte se encarga de los útiles, del pago del alquiler del edificio, la donación del terreno o la construcción de la escuela. Por lo general un habitante de la zona presta su casa para instalar la escuela, o donan un terreno y los padres y vecinos organizan una comisión pro-edificio para construirla. En este sentido la reglamentación era explícita: el CNE pediría a las provincias y vecindarios la dotación de terrenos.

Las instituciones asociadas a las escuelas bien pueden dar cuenta del arco de acciones que desarrolla la sociedad civil. Por ejemplo la escuela Láinez N° 64<sup>42</sup>, cuenta con cooperadora, club de madres, biblioteca y un centro de ex alumnos. Estas instituciones, a través de las cuotas que les cobran a sus socios, otorgan fondos para la escuela.

Respecto al pedido de las provincias para la instalación de escuelas Láinez, se puede observar la acción de los inspectores sugiriendo traspasar las escuelas provinciales a la jurisdicción nacional. Es el caso de la escuela N° 166<sup>43</sup> que se crea en 1915 como escuela provincial y en 1919 se nacionaliza. Dice el acta de pasaje al CNE: *“por orden expresa de la inspección nacional de escuelas y ante la presencia de vecinos...”*. Si bien no siempre se resalta la sugerencia de la inspección, son varias escuelas las que relatan este traspaso<sup>44</sup>. Según Barcos, la alta corrupción de la dirigencia provincial encontraba un beneficio en este acto, pues desentendiéndose del gasto, destinaban el dinero ahorrado hacia otros fines. La Nación, contando con más presupuesto, podía procurar mejores condiciones en sus escuelas y esto permitiría explicar el traspaso de maestros o la migración de los alumnos de escuelas fiscales a las nacionales. Las condiciones en las segundas presentaban una mejoría. Resta indagar en profundidad si esta situación se replica en igual medida para todas las provincias, considerando además la diferencia que el autor establece entre “provincias ricas” y “provincias pobres”, la situación de las economías provinciales y la relación del poder central con cada uno de los gobiernos provinciales.

El lugar de instalación de estas escuelas es un punto en discusión en el análisis de las implicancias de la ley. Se dijo que uno de los elementos que desvirtuaron el espíritu original es ubicar las escuelas en zonas urbanas en lugar de rurales. Algunos informes asocian la creación de sus escuelas con el paso del ferrocarril y la llegada de los inmigrantes relacionados a ese emprendimiento; otros con actividades productivas de la localidad.

El ferrocarril como organizador territorial hace crecer alrededor de sus vías a muchos pueblos de nuestro territorio y consecuentemente impulsa la creación de escuelas para educar a los niños de las familias que allí se instalan. Es el caso de las escuelas N° 192<sup>45</sup> y 190<sup>46</sup> que en su creación se asocian a la extensión de los rieles del FCNA (1898). También en Córdoba, el FFCC. y las escuelas Láinez crecen paralelamente, *“en 1914 es trasladada a “Balnearia”, allí se encontraba la estación del FFCC. que unía Córdoba y Santa Fe, con una población de 64 manzanas”*<sup>47</sup>. Respecto a las actividades productivas de las localidades alejadas de las capitales, la escuela N° 175<sup>48</sup>, se crea en 1921 frente a la necesidad de educar a los hijos de los trabajadores jornaleros del lugar. Mientras que la escuela 179<sup>49</sup>, es creada en 1932 en cercanía a una mina de carbón de piedra.

42 “Gral. José María Paz” de Córdoba, informe 64, caja 8.

43 de Pueblo de Puntilla en el departamento de Chilecito, La Rioja. En caja 14, informe 166.

44 La escuela N° 5 de Plaza Vieja, creada por orden provincial y nacionalizada en 1906 (informe 5, caja 14), o la Escuela N° 171, de la localidad de Carrizal que de 1910 a 1919 funciona como escuela provincial y *“luego pasa a depender del CNE por amparo de la ley 4874”* (informe 171, caja 14).

45 Departamento de Capital, localidad “Cuidad”, La Rioja. En informe 192, caja 14.

46 de la localidad de el Matadeo, La Rioja. En informe 190, caja 14.

47 Este es el caso de una escuela que es trasladada desde otra localidad. En informe 64, caja 8.

48 Informe 175, caja 14.

49 Miranda, La Rioja. En informe 179, caja 14.

Otra recurrencia encontrada en los informes es la precariedad de los materiales emplazados en la construcción de estas escuelas. La escuela N° 1<sup>50</sup>, contaba con un edificio de adobe y barro en su totalidad; la Escuela 172<sup>51</sup> funcionó en un rancho sin paredes. Las condiciones de la edificación escolar al momento de la creación nos permiten sostener que, al menos en los informes relevados, las escuelas eran instaladas mayormente en zonas alejadas de las ciudades. Sin embargo en la medida que la localidad crecía, la configuración territorial cambiaba, al mismo tiempo que se modificaban las características de la población a atender. Esto permitiría diferenciar entre escuelas Láinez que se construyeron en zonas urbanas de aquellas que, siendo emplazadas en zonas con un escaso número de habitantes, luego irían modificando sus características poblacionales.

Otro movimiento que se repite, es la mudanza que deben realizar algunas escuelas para acercarse a zonas más pobladas pues en sus asentamientos de origen no alcanzaban la matrícula mínima requerida. La Escuela N° 164<sup>52</sup> fue creada en 1919, en 1921 se traslada a otra localidad por falta de agua, más tarde el escaso número de alumnos inscriptos hace que se traslade a una nueva localidad.

Si la precariedad de la edificación escolar, las mudanzas y la matrícula de estas escuelas dan la idea de ruralidad; no es menor la cuestión del método, la gradualidad, los docentes a cargo y el crecimiento de la matrícula conforme avanza el siglo. En la mayoría de los casos las escuelas funcionan con un solo maestro que cubre las funciones docentes y directivas, lo que acarrea como consecuencia la pérdida de gradualidad. Pocas escuelas alcanzaban los 4 primeros grados, comenzaban por lo general con los dos primeros grados. Por ejemplo, la Escuela N° 192<sup>53</sup> de “Ciudad” se crea en 1922 con 54 alumnos. Al año siguiente se crean dos secciones de primeros grados y dos de segundos, con horario discontinuo para poder educar a todos los niños de la zona. En 1926 envían otra maestra, cuatro años más tarde cuentan con los tres primeros grados. En 1946 llegan hasta 4° grado y recién en 1952 se crea el 6° grado. En la escuela N° 173<sup>54</sup> los 20 alumnos inscriptos al año de su creación, con edades entre 6 y 14 años, se encontraban en 1er. grado. Para el año 1947 la escuela N° 68<sup>55</sup>, contaba con 50 alumnos y personal único.

Por lo general las escuelas completan el ciclo primario de 7 años para la década del 50. La escuela N° 192<sup>56</sup> que funciona desde 1922, en 1948 recibe del gobierno provincial la donación de un terreno para la construcción del edificio. El CNE lo construye motivado por el Plan Quinquenal de 1949 (informe 192, caja 14). Si bien el grueso de estas escuelas son creadas entre los años 1906 y 1930, para la década del 50 y en sus propias descripciones habían despegado de la situación originaria.

La posibilidad de enriquecer el debate reside en una auténtica mirada territorial, que *desde y con* las instituciones situadas en contexto, reconstruya los sistemas educativos provinciales destacando su especificidad, considerando al mismo tiempo su articulación con el Estado Nacional. La ley Láinez permite este análisis por el carácter de prescripción central que posee la norma y de intervención en jurisdicciones que poseen lógicas y políticas internas propias.

## CONCLUSIONES

La investigación sobre las implicancias de la ley Láinez desde una perspectiva que combina la dimensión regional con miradas que enfocan al conjunto –cuando es capaz de articular diversas superficies discursivas–, modifica los sistemas de enunciación inscriptos en el orden del archivo, generando las condiciones para historiar aspectos que permanecen ocultos.

<sup>50</sup> Fue creada en 1906, en “Los Sarmientos”. En informe 1, caja 14.

<sup>51</sup> En informe 172, caja 14.

<sup>52</sup> En informe 164, caja 14.

<sup>53</sup> En informe 192, caja 14.

<sup>54</sup> se crea en 1920 en la localidad de Aguas Blancas, la localidad está constituida por 8 casitas alrededor de la escuela. En informe 173, caja 14.

<sup>55</sup> de la Localidad “La Esperanza” Eulumba, Córdoba. En informe 68, caja 8.

En este trabajo procuramos explorar estos registros discursivos, dando cuenta de la heterogeneidad de interpretaciones posibles con las que se pueden abordar los temas concernientes a nuestro sistema educativo. Entablar polémicas a partir de la relectura de viejos problemas, desafía a reabrir las discusiones que se creían saldadas. No hay historia oficial que pueda suturar definitivamente el conflicto.

Desprendimos del análisis dos hipótesis para el debate; sostuvimos que la modalidad que asumió la ley es la expresión de una ausencia. La organización del sistema educativo se asienta sobre una disputa respecto a la concepción de federalismo que dificulta la posibilidad de inscripción de aquella en discursos que promueven una menor o mayor centralización del poder, mayor o menor federalización del mismo. Es este sentido, habría un empate hegemónico entre Estado y provincias que las sucesivas transferencias de escuelas van a terminar de saldar con serias consecuencias para la administraciones provinciales.

Por otra parte, sostuvimos que en el ideario pedagógico de Láinez se estaría gestando un sujeto pedagógico subalternizado en relación al sujeto universal de la ley 1420. A pesar de los esfuerzos por inscribir el sujeto pedagógico de la ley 4874 como un desprendimiento de la trama discursiva de la ley de educación común, este es desplazado por la intermediación curricular reducida, y la construcción de un sistema de formación de maestros por fuera del normalismo.

Creemos que la Láinez como objeto de intelección nos desafía a repensar la organización del sistema educativo desde vectores de análisis que incluyan debates en torno a una ley nacional de financiamiento, a la distribución equilibrada y regulada del poder entre el gobierno central y los gobiernos provinciales, a la articulación de niveles y modalidades que faciliten la circulación de todos los niños por el territorio nacional sin diferenciación ni circuitos terminales, entre otros. El análisis del devenir de la ley ofrece un instrumento para el estudio regionalizado de los sistemas educativos estableciendo la posibilidad de un estudio comparado entre sistemas provinciales del cual se desprendan puntos de contacto y diferencia.

## FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA GENERAL Y ESPECÍFICA CONSULTADA

### 1. Fuentes

Publicaciones oficiales

*Debates parlamentarios sobre Instrucción Pública*. Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. Buenos Aires, Talleres Tipográficos de la Penitenciaría Nacional, 1904.

Decreto 369, en Registro nacional 1906, tomo I, 2° tomo. Archivo General de la Nación. Registro Nacional de la República Argentina, Primer trimestre febrero y marzo. Buenos Aires, Talleres Gráficos de la Penitenciaría Nacional, 1906.

Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. Congreso Nacional. Año 1905.

Diarios de Sesiones de la Cámara de Senadores. Congreso Nacional. Año 1904 a 1913. Sesiones Ordinarias. Bs. As. Establecimiento tipográfico "El Comercio".

Leyes Nacionales. Año 1904 a 1906. Publicación oficial de la secretaría del Honorable Senado de la Nación. Buenos Aires. El Comercio. Año 1909.

#### 1.2. Fuentes hemerográficas

El Diario (1883, 1907, 1924)  
La Nación (1924, 1952)

#### 1.3. Archivo especializado

Biblioteca Enrique Banchs. Archivo Escuelas Láinez. Historia de las Escuelas Láinez durante el siglo XX en provincias y territorios nacionales. En biblioteca "J. V. González" del Instituto Bernasconi de la Capital Federal. Cajas 1 a 21.

#### 1.4. Otros

ALBERDI, J. B. (1914) *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Buenos Aires, Francisco Cruz.

BARCOS, J. (1957) *Régimen federal de la enseñanza hacia una nueva legislación escolar*. Buenos Aires, Cátedra Lisandro de la Torre.

RAMOS, J. P. (1909) *Informe: Historia de la Instrucción Primaria en la República Argentina (1810-1910)*. Atlas Escolar. Projectado por el presidente del CNE Dr. José María Ramos Mejía. Editorial Peuser.

Reformas orgánicas de la enseñanza pública. Sus antecedentes y fundamentos. Dr. Don Carlos Saavedra Lamas, Ministro de Justicia e Instrucción Pública. Tomo I y II. Buenos Aires, Imprenta Argentina Jacobo Peuser, 1916.

### 2. Bibliografía general

BRAVO, H. F. (1994) *La descentralización educacional. Sobre la transferencia de los establecimientos*. Buenos Aires, CEAL.

BRAVO, H. F. (compilador) (1985) *A cien años de la ley 1420*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina..

BRAVO, H. F. (1968) "La nación, las provincias y la educación primaria", en *Cuadernos de Ciencias de la Educación*, Departamento de Ciencias de la Educación, FFyL, UBA.

CANTER, J. (1930) "Sarmiento, Groussac y Láinez (en torno a una polémica entre estos últimos)", en *Boletín del Instituto de*

*Investigaciones Históricas*, tomo XI, Buenos Aires.

CARLI, S. (2001) "Modernidad, diversidad cultural y democracia en la historia educativa entrerriana (1883-1930)", en PUIGGRÓS (dirección), *La educación en las Provincias y Territorios Nacionales (1885-1945)*, Historia de la Educación Argentina, Tomo IV. Buenos Aires, Editorial Galerna.

CUCUZZA, H. (1985) "La ley 1420 desde un ángulo de la discusión ideológica sobre su significado histórico", en BRAVO (compilador). *A cien años de la ley 1420*. Buenos Aires, CEAL.

HALPERIN DONGHI, T. (1982) *Una nación para el desierto argentino*. Buenos Aires, CEAL.

TEDESCO, J.C. (2005) *La educación popular hoy. Ideas para superar la crisis*. Buenos Aires, Editorial Capital Cultural.

OSANNA, E. y LÓPEZ, M. del P. "Educar para argentinizar: una variante "cosmopolita"", en BIAGINI y ROIG (directores) *El pensamiento alternativo en la Argentina del siglo XX: identidad, utopía, integración (1900-1930)*, Tomo I. Buenos Aires, Editorial Biblos.

OSSANNA, E. y colaboradores (2001) "Una aproximación a la educación santafesina de 1885 a 1945", en PUIGGRÓS (dirección) *La educación en las Provincias y Territorios Nacionales (1885-1945)*, Historia de la educación en la Argentina, Tomo IV. Buenos Aires, Editorial Galerna.

PINEAU, P. *La escolarización de la Provincia de Buenos Aires (1875-1930). Una versión posible*. Buenos Aires, FLACSO-CBC, UBA.

PUIGGRÓS, A. *El lugar del saber. Conflictos y alternativas entre educación, conocimiento y política*. Buenos Aires, Editorial Galerna.

PUIGGRÓS, A. *¿Qué pasó en la historia de la educación argentina? Breve historia desde la conquista hasta el presente*. Buenos Aires, Editorial Galerna.

PUIGGRÓS, A. (1990) *Sujetos, disciplina y curriculum en los orígenes del sistema educativo argentino (1885-1916)*. Historia de la Educación en la Argentina, Tomo I. Buenos Aires, Editorial Galerna.

TEDESCO, BRASLAVSKY, CARCIOFI (1987) *El proyecto educativo autoritario. Argentina. 1976-1982*. Buenos Aires, FLACSO, Miño y Dávila Editores.

TEDESCO, J. C. (1986) *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1945)*. Buenos Aires, Ediciones Solar.

### Bibliografía específica

ALONSO, P. (1997) "En la primavera de la historia. El discurso político del roquismo de la década del ochenta a través de su prensa", en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"*, Tercera serie, num. 15, pp. ECHAGUE, J. P. (1945) *Escritores de la argentina*. Buenos Aires, Emece.

### Bibliografía Complementaria

CANÉ, M. (1964) *Juvenilia*. Buenos Aires, EUDEBA.

LOPEZ, L. V. (1967) *La Gran Aldea*. Buenos Aires, CEAL.

### Siglas utilizadas

CN: Constitución Nacional

CNE: Consejo Nacional de Educación

LT: La Tribuna

LTN: La Tribuna Nacional

MJIP: Ministerio de Justicia e Instrucción Pública

## ANEXO 1

**CUADRO N° 1: CANTIDAD Y TIPO DE ESCUELAS PRIMARIAS HASTA EL AÑO 1906**

AÑOS 1906-1908	ESCUELAS ANEXAS	ESCUELAS NACIONALES	ESCUELAS PROVINCIALES	ESCUELAS PARTICULARES	TOTAL ESCUELAS
CÓRDOBA	3	34	288	186	511
BUENOS AIRES	8	-	1358	347	1713
SANTA FE	3	28	293	243	567
ENTRE RÍOS	2	34	289	188	513
CORRIENTES	2	34	237	22	295
SAN LUIS	3	40	115	4	162
MENDOZA	2	29	168	16	215
SAN JUAN	2	34	88	6	130
SANTIAGO DEL ESTERO	2	39	208	19	268
LA RIOJA	3	32	68	1	104
CATAMARCA	2	37	104	2	145
TUCUMÁN	3	36	237	24	300
SALTA	2	37	98	6	143
JUJUY	2	24	70	1	97

Fuente: elaboración propia a partir de RAMOS, J. P. (1909) Informe: Historia de la Instrucción Primaria en la República Argentina (1810-1910). Atlas Escolar. Editorial Peuser.

**CUADRO N° 2: CANTIDAD Y TIPO DE ESCUELAS PRIMARIAS HASTA EL AÑO 1936**

	ESCUELAS PROVINCIALES	ESCUELAS LÁINEZ
BUENOS AIRES	2166	198
CATAMARCA	42	242
CÓRDOBA	741	370
CORRIENTES	118	401
ENTRE RÍOS	622	160
JUJUY	85	121
LA RIOJA	33	206
MENDOZA	246	145
SALTA	76	211
SAN JUAN	86	156
SAN LUIS	128	283
SANTA FE	930	289
SANTIAGO DEL ESTERO	187	502
TUCUMÁN	195	318

Fuente: elaboración propia a partir de BARCOS, J. (1957) Régimen federal de la enseñanza hacia una nueva legislación escolar. Cátedra Lisandro de la Torre, Buenos Aires.



# 02

## Ley Láinez, la discusión por el “mínimum”

María Cristina Linares

## Ley Láinez, la discusión por el “mínimun”

### **RESUMEN**

La aplicación de la ley N° 4874 conocida como ley Láinez, permitió la extensión de la educación pública a un amplio espacio del territorio nacional creando escuelas en provincias. Sin embargo, por la estructura y los contenidos educativos que sostenía, solo garantizaba cuatro años de escolaridad primaria. Nuestro objetivo en este trabajo es analizar la ley en el contexto de producción de la misma y observar la discusión parlamentaria que se llevó a cabo sobre su proyecto para poder observar las concepciones socio-políticas que la sustentaron. El análisis de la discusión parlamentaria nos permite ver un universo más complejo de intereses en pugna o, por el contrario, los grandes consensos que estuvieron presentes al momento de la sanción de la ley.

### **MARÍA CRISTINA LINARES**

Es Maestra Normal Nacional, Profesora Nacional de Educación Física y Licenciada en Ciencias de la Educación y Magíster en Política y Gestión de la Educación (UNLu) Se encuentra cursando la carrera de Doctorado de la Universidad Nacional de Luján.

Ha investigado sobre la historia de los libros de lectura y sobre los Museos Pedagógicos en la Argentina Ha publicado varios artículos sobre la historia de diversos objetos y prácticas escolares Actualmente es Ayudante de Primera en la Cátedra de Historia Social de la Educación, y becaria de Investigación en el departamento de Educación de la Universidad Nacional de Luján.

## INTRODUCCIÓN

La aplicación de la ley N° 4874 conocida como ley Láinez, permitió la extensión de la educación pública a un amplio espacio del territorio nacional creando escuelas en provincias. El nuevo impulso que tomó la escolarización a partir de esta etapa es ampliamente reconocido. Para tener una idea de ello, observemos que tan solo pasados cuatro años de la implementación de la ley (1906-1910), funcionaban 949<sup>1</sup> escuelas Láinez y para 1936, 3552<sup>2</sup>.

	1910	1936
BUENOS AIRES	58	198
CATAMARCA	99	242
CÓRDOBA	51	370
CORRIENTES	39	401
ENTRE RÍOS	49	160
JUJUY	21	121
LA RIOJA	36	206
MENDOZA	38	145
SALTA	82	211
SAN JUAN	59	156
SAN LUIS	179	233
SANTA FE	90	289
SANTIAGO DEL ESTERO	105	502
TUCUMÁN	43	318

Pero estos datos encubren otro panorama. Según Tedesco (2003), en la década del 30' más de la mitad de la matrícula primaria de las escuelas ubicadas en las provincias era de dependencia nacional las que en el período 1930-1940 tenían, por lo general, cuatro de los siete grados "[...] el sistema educativo estaba ofreciendo a vastos sectores de la población rural o semi rural una enseñanza primaria de menor duración que a la población urbana" (Tedesco, 2003: 233) Aunque unas décadas después el sistema se homogeneizó, no podemos desconocer que a la realidad descrita por Tedesco se llegó por la letra de la propia ley y las discusiones que estuvieron detrás de ella. Para aclarar este punto, en este trabajo vamos a profundizar en la letra de la ley y en las discusiones de los legisladores que la votaron.

Para el momento de la sanción de la Ley N° 4874, el Estado nacional continuaba en proceso de constitución. La ampliación del Estado resulta de la apropiación y conversión de intereses de la sociedad civil en objeto de su actividad pero revestidos de legitimidad como interés general. Este proceso lleva como contraparte material la apropiación de los recursos que consolidarán las bases de dominación del Estado y exteriorizarán en instituciones y decisiones concretas, su presencia material. El grado de consenso o coerción de los actos de apropiación dependen de la particular relación de fuerzas sociales que lo enmarcan, pero siempre se hallan respaldados por alguna forma de legitimidad (Oszlak, 2004). Las normativas estatales entre las que se encuentran las leyes, legitiman y tienden a crear las bases consensuales de tal dominación creando y a su vez limitando el área de posibilidad en donde se van a desarrollar las distintas prácticas institucionales y sociales.

El análisis de las leyes nos permite interpretar ideas políticas, creencias y prácticas de una sociedad o parte de ella como también lo que el texto "hace", es decir qué posturas o relaciones sociales y

<sup>1</sup> Consejo Nacional de Educación, (1910) *La educación común en la República Argentina, años 1909-1910*

<sup>2</sup> Martínez Paz, Fernando (1980) *El sistema educativo argentino. Formación-desarrollo-crisis*. Córdoba, Dirección General de Publicaciones de la Universidad Nacional de Córdoba.

políticas adopta o produce entre distintos sujetos (Chilton y Schöffner, 2000) Muchas veces las prácticas modifican las proposiciones y las intenciones de las leyes tal cual fueron concebidas, por ello decimos que las normativas “condicionan” las prácticas, no las “determinan”.

Nuestro objetivo en este trabajo es analizar la ley en el contexto de producción de la misma y observar la discusión parlamentaria que se llevó a cabo sobre su proyecto. Este análisis nos da la posibilidad de profundizar en las ideas que la sustentaron: “Los mecanismos de coerción económica y regulación legal siempre “materializan” algunas proposiciones o creencias que son inherentemente ideológicas” (Íñek, 2003: 24), como también en las ideas de los que la generaron y apoyaron. El análisis de la discusión parlamentaria nos permite ver un universo más complejo de intereses en pugna o, por el contrario, los grandes consensos que estuvieron presentes al momento de la sanción de la ley.

### ITINERARIO DEL PROYECTO

El senador de la provincia de Buenos Aires, Manuel Láinez presentó el proyecto de ley el 18 de septiembre de 1905. El mismo fue tratado en la Comisión de Legislación (23/09 firmado por los senadores Herrera, Palacio y Puccio) y fue presentado ante la cámara de Senadores, sobre tablas, por el senador Láinez en la sesión del 27 de septiembre. Con dos modificaciones al artículo 2° el proyecto fue aprobado.<sup>3</sup>

La Cámara de Diputados trató el proyecto sobre tablas el 29 de septiembre aprobándolo con la supresión del artículo 5<sup>o</sup> y modificando el artículo 6<sup>o</sup>. El día 30 de septiembre el senado de la Nación aprobó las modificaciones introducidas en la Cámara de diputados<sup>6</sup>.

La prontitud de los despachos y su tratamiento sobre tablas pudo deberse, en principio, a la urgencia del cierre del período de sesiones ordinarias del Congreso ya que, en las sesiones extraordinarias, debían tratar el presupuesto nacional. Pero también pareciera indicar que hubo un común acuerdo con este proyecto, ya que el mismo fue tratado sobre tablas en ambas cámaras y aprobado en una sola sesión.

Las discusiones generadas en el ámbito de la cámara de senadores presentaron un punto interesante para ser analizado, el tema del “mínimum”.

### SE ABRE LA SESIÓN

El senador por la provincia de Santiago del Estero, Dámaso E. Palacio presentó el proyecto ante la Cámara. En su presentación afirmó que la Comisión de legislación introdujo sólo dos reformas al proyecto del senador Láinez.

En primer término aumentar en una pequeñísima suma los recursos (de 115.000 pesos a 120.000) y reasignar los recursos (en el original 15.000 para edificación y 100.000 para personal) 60.000 para cada uno.

En segundo término agregar al artículo 1° “a las provincias que directamente lo soliciten” para evitar toda discusión sobre la constitucionalidad de este proyecto de ley y para soslayar que se interpre-

<sup>3</sup> Se modifica el término “ayudantes” por “maestros” y el sueldo que perciban los directores o los maestros que en el original lo “fije la Ley de Presupuesto” se elimina conservando “para los de igual categoría en los territorios nacionales”.

<sup>4</sup> El Artículo 5° eliminado expresaba: Del saldo sobrante de rentas generales percibidas con exceso, sobre los gastos fijados en el presupuesto ordinario de la administración, el Poder Ejecutivo, cerrado el balance del año económico, entregará anualmente al Consejo Nacional de Educación el cuarenta por ciento. El importe de éste se distribuirá de la siguiente forma: veinte por ciento para aumentar el fondo permanente de educación creado por el artículo 45 de la ley número 1420; veinte por ciento para formar un fondo especial que será aplicado exclusivamente a la edificación de locales para las escuelas elementales, infantiles, mixtas y rurales en las provincias y territorios nacionales.

<sup>5</sup> El artículo 6° modificado expresa: El Consejo Nacional de Educación presentará anualmente al poder ejecutivo (en el original al congreso) una memoria referente al establecimiento y situación de las escuelas fundadas por esta ley (se elimina del original “así como sobre el estado del fondo permanente creado por el artículo anterior)

<sup>6</sup> El 13 de febrero de 1906 se dicta el decreto reglamentario de la ley N° 4874.

te, sin esa cláusula, como un avance del Estado nacional a las facultades de las provincias. Hizo la salvedad de que él no tuvo dudas al respecto ya que considera que al ser concurrentes, los municipios, las provincias y la Nación, “no veo [ve] cuál es el choque de intereses o principios que pudiera surgir del establecimiento directo de escuelas por la Nación”

Para fundamentar su postura recurrió a una cita de José Manuel Estrada: “Por planes de instrucción general no puede entenderse otra cosa sino planes de instrucción primaria [...] No hay en la Constitución cláusula alguna por la cual se prohíba ni a las provincias, ni a la Nación, ejercer simultáneamente su acción en beneficio de la enseñanza pública [...]”

Es interesante observar que cuando el proyecto fue tratado en la cámara de diputados, Alejandro Carbó, diputado por la provincia de Entre Ríos, sostuvo que “[...] ninguna provincia que tenga el debido respeto y la debida estimación por las autoridades escolares, que tenga confianza en ellas, ha de delegar esta facultad preciosa de dirigir la escuela primaria por sus propias autoridades, sin consentir la intromisión de autoridades extrañas”. Poco tiempo después, para 1910, en la provincia de Entre Ríos había 49 escuelas nacionales ley 4874 funcionando<sup>7</sup>.

Continuando con la presentación del proyecto, el senador Palacio, defendió la creación de este tipo de escuelas en el sentido de “afianzar la libertad política, ya que su ejercicio depende del grado de cultura de los pueblos. El estado actual de la instrucción primaria es algo más que deficiente”. Según el senador esta deficiencia tenía varias causas: escasez de recursos de las provincias y las extensas campañas del país con su población tan difundida. Pero también dirigía su crítica a “algunas personas que han dirigido algunas provincias, descuidando completamente el deber elemental” y al Congreso, “que a menudo ha descuidado este asunto”.

A continuación Palacio resaltó, del informe presentado por Láinez, que: “Las escuelas que se crean por este proyecto son, en su esencia, modestas, e irán a las campañas de las provincias y, como uno de sus artículos lo dice, a aquellos mismos puntos en que el analfabetismo se haya hecho más notable. De manera pues, que de esta clase de establecimientos, en que reducimos a lo mínimo posible la instrucción a dar en ellos, quedan excluidas las capitales de esas provincias y sólo irán a las pequeñas agrupaciones lejanas de los focos de cultura, llevando hasta allá la palabra de la enseñanza nacional, y donde la necesidad las impone como un hecho irretardable”.

Sintetizando su pensamiento, lo que se pretendía con esta ley era que la escuela fuese un medio para combatir el analfabetismo<sup>8</sup> y construir la “nacionalidad”. Cabe preguntarse si el objetivo deseado de “afianzar la libertad política” es compatible con la idea de establecer tan solo “saberes básicos”. Observemos que en el proyecto se habla claramente de “fines modestos”, “escuelas modestas”.

El proyecto fue votado en general y se aprobó.

## COMIENZA LA POLÉMICA

Luego de haberse leído el artículo primero del proyecto, intervino Lidoro J. Avellaneda<sup>9</sup>, senador por la provincia de La Rioja.

Este senador se opuso al artículo 1º y pidió que se retirase del proyecto el párrafo: “en que se dará el *mínimum* de enseñanza establecida en el artículo 12 de la ley 1420, de 8 de julio de 1884”. Fundamentó el pedido, en que ese artículo se refería a las escuelas ambulantes, escuelas que no han podido funcionar “por mil dificultades”.

Para entender mejor el problema en discusión observemos algunas cuestiones. El proyecto de ley en

<sup>7</sup> Consejo Nacional de Educación (1910) *La educación común en la República Argentina, años 1909-1910*

<sup>8</sup> En este período debemos interpretar como analfabeto al que no sabe leer o escribir

<sup>9</sup> Nacido en La Rioja fue fundador de la Escuela Normal de varones en esa provincia. Fue vocal del Consejo Nacional de Educación durante la presidencia de José María Gutiérrez, Ministro de Gobierno e Instrucción Pública de La Rioja durante la gobernación de Joaquín V. González. diputado nacional desde 1896 y posteriormente senador nacional hasta 1907.

su artículo 1º establecía que:

“El Consejo Nacional de Educación procederá a establecer directamente en las provincias que lo soliciten, escuelas elementales, infantiles, mixtas y rurales, en que se dará el *mínimum* de enseñanza establecido en el artículo 12 de la Ley 1420, de 8 de julio de 1884. Para determinar la ubicación de estas escuelas se tendrá en cuenta el porcentaje de analfabetos que resulta de las listas presentadas por las provincias para recibir la subvención<sup>10</sup> escolar “

Recordemos el artículo 12º de la ley 1420: “El *mínimum* de enseñanza para las escuelas ambulantes y de adultos, comprenderá estas ramas: lectura, escritura, aritmética (las cuatro primeras reglas y el sistema métrico decimal), moral y urbanidad, nociones de idioma nacional, de geografía nacional y de historia nacional, explicaciones de la Constitución Nacional y enseñanza de los objetos más comunes que se relacionen con la industria habitual de los alumnos de la escuela”<sup>11</sup>

Este artículo sufrió una modificación el 15 de marzo de 1902 por decreto presidencial<sup>12</sup>: “El *mínimum* de enseñanza obligatoria para las escuelas ambulantes y de adultos, fijado por la ley de 8 de julio de 1884, comprenderá también a las escuelas rurales de los centros menos poblados, dentro del territorio de la Capital o en territorios nacionales”<sup>13</sup>

De las normativas se desprende que se encontraban equiparadas, en sus contenidos, las escuelas de adultos, las ambulantes y las rurales. Las escuelas creadas por el Consejo Nacional en provincias, las luego conocidas como escuelas Láinez responderían a esta categorización.

Para comprender el alcance de la diferenciación en cuanto a contenidos, veamos cuáles eran los contenidos que establecía la ley 1420 para las escuelas comunes:

“Art. 6º– El *mínimum* de instrucción obligatoria comprende las siguientes materias: lectura y escritura; aritmética (las cuatro primeras reglas de los números enteros y el conocimiento del sistema métrico decimal y la ley nacional de monedas, pesas y medidas); geografía particular de la República y nociones de geografía universal; de historia particular de la República y nociones de historia general; idioma nacional; moral y urbanidad; nociones de higiene; nociones de ciencias matemáticas, físicas y naturales; nociones de dibujo y música vocal; gimnástica y conocimiento de la Constitución Nacional. Para las niñas será obligatorio, además, el conocimiento de labores de manos y nociones de economía doméstica.

Para los varones el conocimiento de ejercicios y evoluciones militares más sencillas; y en las campañas, nociones de agricultura y ganadería”.

Los ítems subrayados no se encontraban comprendidos en los contenidos mínimos para las escuelas de adultos, ambulantes, rurales y las futuras Láinez. Los contenidos mínimos para estas escuelas quedaban circunscriptos a los tres saberes elementales: leer, escribir, contar y a los que construirían el concepto de nación: historia y geografía nacional. Por otro lado se sumó la “enseñanza de los objetos más comunes que se relacionen con la industria habitual de los alumnos de la escuela”. La diferenciación entre saberes humanísticos y saberes prácticos para grupos determinados implica en los hechos una segmentación<sup>14</sup> del sistema.

Continuando con la discusión, Avellaneda sostuvo que, como las escuelas comprendidas en el proyecto de ley estaban destinadas a los lugares en donde se ubicaran focos de analfabetos, éstas

<sup>10</sup> Ley de subvenciones N° 3559, 20 de Octubre de 1897; modificatoria de la 2737 del 3 de octubre de 1890.

<sup>11</sup> J.A. Roca presidente, Wilde, Ministro de Instrucción Pública.

<sup>12</sup> J.A. Roca presidente, J.V.González Ministro de Instrucción Pública.

<sup>13</sup> Otra modificación se produce el 30 de septiembre de 1934:

“Modificase el artículo 12 de la ley 1420 en la siguiente forma: “El *mínimum* de enseñanza para las escuelas ambulantes y de adultos comprenderá estas ramas: lectura, escritura, aritmética (las cuatro primeras reglas y el sistema métrico decimal), moral y urbanidad, nociones de idioma nacional, explicación de la Constitución Nacional, enseñanza de los objetos más comunes y cursos especiales elementales relacionados con las actividades industriales de carácter general o regional”.

<sup>14</sup> Entendemos por segmentación la subdivisión de los sistemas educativos en escuelas o programas paralelos que difieren tanto en sus planes de estudio como en los orígenes sociales de sus estudiantes (Ringer, 1992).

debían tener un carácter especial y su enseñanza debía ser “en distintos casos de distinta índole”, aunque manteniendo un punto en común: en ellas se debía enseñar “lo que los maestros llamamos ramos manuales” pero “dándoles en muchos casos esto: un carácter agrícola. Por qué poner un *mínimum* si en algunos casos puede ser muy vasta y en otros demasiado pequeña [...]” “Suprimiendo estas palabras, dejaríamos en completa libertad al Consejo Nacional de Educación, de conformidad con las provincias que lo soliciten estas escuelas, para establecer un *mínimum* de enseñanza que corresponda a cada una de las que se van a establecer, y de esta manera no se alteraría en nada el concepto de la ley”.

Seguidamente el senador Palacio observó que el proyecto fue tratado con el concurso del Presidente del Consejo Nacional de Educación, en ese momento Ponciano Vivanco (1904-1908), por lo que le otorgaba crédito a la voz de éste.

Retomando la polémica, Avellaneda afirmó que: “Si conviene estos ramos en esta enseñanza que se va a establecer; o si no conviene ponerlos a todos esos, no se pondrán, y si se pondrán otros que no estén dentro de esa denominación” “En parte somos lógicos diciendo “las que lo soliciten” y en otras ponemos *mínimum* de enseñanza”. Particularmente Avellaneda no estaba de acuerdo en poner “*mínimum*” alguno en cualquier ley provincial o nacional, por que el establecerlo “ha tenido gran dificultad aún para los centros más adelantados de la República, ese *mínimum* a veces era *máximum*” Avellaneda agregó que también habló con el presidente del Consejo y pensaba que ello era un error. Los argumentos de Avellaneda no pretendían elevar de categoría a las futuras escuelas Láinez equiparándolas con las “escuelas comunes” de la ley 1420, sino que parece ser todo lo contrario. El argumento defendido por él: “Si conviene estos ramos en esta enseñanza que se va a establecer; o si no conviene ponerlos a todos esos, no se pondrán, y si se pondrán otros que no estén dentro de esa denominación” resulta ser, en definitiva, una falacia. El establecer un “*mínimum*” puede dejar el camino abierto para una ampliación. Lo opuesto sería establecer cualquier tipo de “*máximum*”, lo que sí no dejaría margen alguno.

Lo que estaba diciendo Avellaneda es que si en la realidad ese “*mínimum*” no se aplicaba, entonces era mejor dejar librada la educación a las diferentes realidades y posibilidades. Avellaneda estaba defendiendo un sistema no sólo segmentado (escuelas comunes por la ley 1420 y escuelas Láinez con diferentes modalidades y contenidos) sino también fragmentado<sup>15</sup> en tantas realidades como posibilidades existieran. Escuelas aún más modestas, en algunos casos, de las que proponía Láinez. Continuando la sesión y abonando a la idea de segmentación del sistema educativo, el senador Láinez le rogó al senador Avellaneda que no insistiera en su moción, pues el proyecto era una tentativa de combatir el analfabetismo no una competencia de “escuelas graduadas”, “dejemos a las provincias que hagan sus escuelas como ellas entiendan; nosotros les llevamos una escuela exclusivamente nacional” “[...] de modo que no se conviertan en pequeñas universidades de campo estas pequeñas escuelas, que debemos llevar allá para combatir el analfabetismo” Aclaró que su preocupación era no dejar el proyecto expuesto a las eventualidades del personal del CNE, “que mañana puede cambiar”.

Como observamos la polémica iba de un sistema segmentado, como lo presentaba Láinez, a otro segmentado y fragmentado como pretendía Avellaneda. ¿Por qué no llevar escuelas “comunes” a provincias, por qué conformarse con un “*mínimum*” que es menor que las escuelas “comunes”? Entendemos que las posturas de los polemizadores, en lo sustancial, no se encontraban tan separadas. Esto se confirma al observar la reacción final de Láinez. Como el senador Avellaneda continua-

<sup>15</sup> Cuando hablamos de fragmentación nos referimos a un proceso de fractura que se puede dar al interior de un “segmento” o al interior de todo el campo en su conjunto teniendo en cuenta las diferencias en el acceso a la educación, la retención, los contenidos curriculares y los recursos materiales disponibles. Mientras que un segmento guarda alguna relación con el todo, un fragmento se caracteriza por su desconexión con la totalidad.

ba la discusión, el senador Láinez concluyó el debate diciendo: “fije el mínimum el señor Senador y yo lo acepto, establezca las materias a enseñar y también las acepto” La ley debía salir, la realidad lo reclamaba, sabía Láinez que un “mínimum”, cualquiera que fuese, valía para los dos objetivos principales que se proponía el proyecto: “alfabetizar y argentinizar”. El artículo finalmente fue votado por partes, a pedido de Avellaneda, pero su propuesta no prosperó y terminó siendo aceptado tal cual el original.

### EN LA BASE DE LA DISPUTA

A fines del siglo XIX, en gran parte de Europa y América, se intensificó la importancia de la cuestión nacional en la política. Una de las características de los Estados fue la tendencia a definir la nación en términos étnicos y especialmente lingüísticos.

El Estado no solo creaba la nación sino que necesitaba hacerlo. “Los gobiernos llegaban ahora directamente a cada ciudadano de sus territorios en la vida cotidiana, a través de agentes modestos pero omnipresentes, desde los carteros y policías hasta los maestros y, en muchos países, los empleados de ferrocarril” (Hobsbawm, 1998:159) La nación era la nueva religión cívica de los Estados. Era el nexo para unir a todos los ciudadanos con el Estado. Desde este punto de vista, la escuela presentaba una ventaja fundamental: podía enseñar a los niños a ser buenos ciudadanos (Hobsbawm, 1998).

El clima de ideas en el que se debatió la ley Láinez era diferente al de la ley “1420”.

A partir de la década de 1890 el optimismo general y la confianza en el camino emprendido entró en conflicto debido a la crisis económica, la revolución política, la constitución de un frente opositor y el nuevo protagonismo de los extranjeros (Bertoni, 2001). El cosmopolitismo liberal, sostenido tan solo una década antes, se avino conservador: “Entonces yo digo que es un gran deber, gran virtud, gran imperio volver al pasado [...] demoler el cosmopolitismo y trazar de una vez con rasgos firmes el perfil definitivo de la patria” decía Lucio V. López<sup>16</sup>. “Tenemos el mismo espíritu conservador”<sup>17</sup> decía Manuel Quintana al general Roca al recibir el mando en 1904<sup>18</sup>.

El movimiento de construcción de la tradición patria, ya iniciado a fines de los 80’, se afirmó a partir de la década de los 90’ a través de un conjunto de iniciativas como la construcción de monumentos, organización de conmemoraciones, creación de museos, ampliación del sistema educativo y relevamiento y relectura del pasado. Todo ello “[...] se vinculó (con) la preocupación por definir y afirmar la existencia de una cultura nacional, uno de cuyos aspectos centrales era lengua” (Bertoni, 2001: 165) Desde finales del siglo XIX los intelectuales polemizaron en torno al lenguaje que debían hablar los argentinos, una preocupación íntimamente ligada a la “identidad nacional” que se pretendía construir. La lengua heterogénea que hablaba el pueblo debía ser homogeneizada aferrándose a la lengua castellana, disociando la lengua del cotidiano de la que se estudiara en el aula.

La clase dirigente creyó en la posibilidad de elegir e imponer la lengua que debía hablar la nación. Heredera de la tradición hispana, lo español deviene en sentimiento de nacionalidad. “[...] primó el criterio de aferrarse a la gramática castellana y combatir el habla popular que se estaba desarrollando, disociando la literatura y la lengua cotidiana de la que se estudia en la escuela, la de los textos, la de los discursos.” (Amuchástegui, 2003:17)

Además, 1905 fue un año particular. Era visible que la Ley de Residencia (1902) de Miguel Cané no había apaciguado a los “agitadores sociales”. El atentado contra Quintana por parte de un anarquista catalán, la entonación de “La Internacional” al asumir Palacios en la Cámara, la revolución “Radical”

<sup>16</sup> Lucio V. López, “Discurso en la colación de grados en la Facultad de Derecho (24 de mayo de 1890), cit. en Bertoni, 2001:165)

<sup>17</sup> Citado en Romero J. L. 2001

<sup>18</sup> El proyecto de ley fue tratado y aprobado durante la presidencia de Manuel Quintana (1904-1906), estando como Ministro de Justicia e Instrucción Pública Joaquín V. González, riojano, quien había ocupado el mismo ministerio durante la segunda presidencia de Roca.

triumfante en Córdoba, Mendoza, Bahía Blanca y Rosario, aunque malograda en su principal objetivo: el Arsenal de Buenos Aires; fueron todas circunstancias que marcaron el clima de las disputas.

Mientras que continuaron prevaleciendo las políticas de alianzas, que unieron y enfrentaron a los mismos hombres en diferentes momentos, no se cuestionó seriamente el sistema político imperante. En el contexto de una “república restringida”, la discusión político-pedagógica iniciada durante el período formativo del Estado nacional, no había concluido. La escuela pensada como “fábrica de argentinitos”<sup>19</sup> debía completar el [...] arco de solidaridades por encima de los variados y antagónicos intereses de la sociedad civil enmarcada por la nación” (Oszlak, 2004:15) Escuelas nacionales en provincias, esa era la meta del proyecto de ley del senador Láinez. Saberes básicos: lectura, escritura, aritmética, moral y urbanidad, idioma nacional, geografía nacional e historia nacional. Lo fundamental para crear símbolos y valores generadores de pertenencia. Valores que no necesariamente se oponían a una discriminación de clase y de etnia<sup>20</sup>. Las voces e intenciones del grupo en el poder, más allá de sus diferencias ideológicas<sup>21</sup>, fueron más concordantes que disonantes respecto a la educación. “Alfabetizar y argentinizar” eran los objetivos principales a través de escuelas y currículas nacionales.

Compartimos la idea de que la ley 1420 no se ajustó estrictamente al proyecto de nación dependiente de Roca y de los sectores del liberalismo aristocrático conservador, ya que ella respondió a un modelo burgués democrático. Es así que al poco tiempo de sancionada, la oligarquía motorizó proyectos de reforma educativa de contenido reaccionario (Cucuzza, 1985). A nivel nacional encontramos al proyecto para las escuelas nacionales del Ministro Antonio Bermejo (1897)<sup>22</sup>, durante la presidencia de José E. Uriburu y al Plan de Instrucción general y universitario presentado en 1899<sup>23</sup> por el ministro Osvaldo Magnasco durante la segunda presidencia de Roca.

Contemporánea con el proyecto de ley que estamos analizando la “Ley de reforma a la de educación común” de la provincia de Buenos Aires (octubre 17 de 1905), conocida como reforma Ugarte, reducía la escolaridad obligatoria a cuatro años<sup>24</sup> y aumentaba la edad de iniciación a los ocho años de edad.

Si los proyectos y las reformas nombrados en el párrafo anterior fueron respuestas reaccionarias para [...] resolver la fractura entre proyecto educativo y proyecto de Nación [...] (Cucuzza, 1985: 128), la ley Láinez, también debería incluirse entre esas respuestas.

Si destacamos el “[...] valor político que poseía la adopción de los modelos extranjeros de diversificación de la enseñanza [...]” (Tedesco, 2003: 164) en el período que estamos analizando, la ley Láinez también podría enmarcarse como mecanismo utilizado por los “[...] grupos locales que actúan como agentes de la dependencia [...]” (Tedesco, 2003:164) Estos grupos como representan intereses propios “imitan” aquello que no va a afectarlos negativamente.

Si como resultado de la reforma implementada en la provincia de Buenos Aires, “Los agrupamien-

<sup>19</sup> Bottarini, 2002

<sup>20</sup> “En 1910, el senador Manuel Láinez presentó un proyecto de expulsión de los sirio-libaneses sin importarle si eran judíos, católicos o árabes. La iniciativa fue frenada por el escritor y ministro de Justicia, Joaquín V. González, aunque su criterio –pese a ser benevolente– no dejaba de encerrar cierta discriminación.

Láinez decía que ese pueblo era “la misma lacra que Europa tiró del otro lado del Mediterráneo” y González convenció a sus pares de rechazarla, con el argumento de que eran “los más europeos del Asia y son sumisos y laboriosos” (Diario Pregón (2005) San Salvador de Jujuy.htm)

<sup>21</sup> Para el análisis de las contradicciones internas de la oligarquía, el liberalismo, el positivismo y el laicismo en el marco de la discusión de la ley 1420, ver Cucuzza (1985)

<sup>22</sup> Dividió los estudios en dos tipos: humanísticos preparatorios para la Universidad y de carácter práctico ajustados a las necesidades de cada zona.

<sup>23</sup> Se mantenía allí, en líneas generales, la misma idea de crear diversos tipos de establecimientos pretextando combatir el “enciclopedismo abstracto y conectar la escuela a las necesidades de la producción” (Cucuzza, 1985: 129)

<sup>24</sup> La Ley de Educación Común de 1875 establecía el deber escolar de ocho años para los varones y seis para las mujeres iniciándose a los seis años de edad.

tos resultantes de este tipo de maniobras, intentaban producir una alta correlatividad entre niveles educativos alcanzables y los sectores sociales [...]” (Puiggrós, 1990: 138), la Ley Láinez también intentó contribuir a esta correlatividad.

Pensamos que la ley Láinez fue concebida como un mecanismo de segmentación y que, como proyecto, se acercó más a los intentos de reforma de Antonio Bermejo, de Osvaldo Magnasco, a la reforma Ugarte y a la posterior reforma de Carlos Saavedra Lamas (1916) que al espíritu que imperó en la letra de la 1420.

Por último, si compartimos la hipótesis de Tedesco (2003) en cuanto a que los intentos de reforma tuvieron sus orígenes en la oligarquía y la oposición a los mismos en los sectores marginados de la élite de poder, pero con aspiraciones para ingresar a ella, no podemos explicar el consenso que existió en el Congreso para aprobar la ley Láinez. Quizá, entre los opositores a las reformas referidas, preocupaba más la diversificación en el nivel medio que en el primario ya que este último no representaba un problema para ellos. El diputado Carbó calificó al proyecto de Magnasco como antidemocrático<sup>25</sup>, sin embargo, aprobó el proyecto de Láinez aunque pensando que su provincia o aquella que “[...] tenga el debido respeto y la debida estimación por las autoridades escolares, que tenga confianza en ellas, [...]” no iban a aplicarla.

No ignoramos la apremiante situación por mayores índices de alfabetización que el territorio nacional reclamaba y la respuesta que se obtuvo en pocas décadas. Observemos la evolución de la tasa de escolarización (grupo de 6 a 13 años) para el total del país<sup>26</sup>:

1895: 31,1  
1909: 50,0  
1914: 48,0  
1931: 73,0

El sistema educativo elemental se expandió, y seguramente gracias a la creación de escuelas Láinez. No obstante creemos que el proyecto de Ley y su aplicación en las primeras décadas del siglo XX representaron una respuesta que en la actualidad consideraríamos democratizadora sólo en los números.

La ley 1420 establecía que la obligación escolar “supone la existencia de una escuela pública gratuita por cada mil o mil quinientos habitantes en las ciudades o trescientos o quinientos en las colonias y territorios, donde se dé en toda su extensión la enseñanza primaria que establece la ley” (Art. 5°) La enseñanza primaria se dividiría en seis o más agrupaciones graduales y sería dada en escuelas infantiles, elementales y superiores. Esta modalidad es la que se entendía por escuela común. Las que no estaban comprendidas en esta modalidad eran llamadas especiales: los jardines de infantes, las escuelas para adultos y las ambulantes.

Al haber equiparado a las escuelas Láinez con las “especiales” y no con las “comunes” quedó implantado un sistema educativo primario segmentado debido a las diferencias en cuanto a estructura y contenidos. La discusión por el “mínimum” tan solo ocultó una coincidencia: saberes diferenciados para grupos diferenciados.

Con el tiempo, posiblemente por la demanda de la población y por los cambios en las políticas educativas, el sistema educativo primario se convirtió en una estructura bastante homogénea en todo el territorio nacional. Las “escuelas Láinez” son recordadas por la mayoría de los maestros como “modelos de calidad educativa” con una categoría que superaba, por lo menos en el imaginario, a las provinciales.

Este panorama se modificó sustancialmente cuando comenzó un proceso de fragmentación durante la última dictadura militar (1978) por la Ley de Transferencias de las escuelas primarias y que fue

<sup>25</sup> Tedesco, 2003.

<sup>26</sup> Tomado de Fernández, Lemos y Wiñar, 1997:19.

completado durante la presidencia de Carlos Menem (1993) con la Ley Federal de Educación. Lo que caracteriza al sistema educativo actual en la Argentina es fundamentalmente su heterogeneidad, la diversidad de realidades y posibilidades materiales y conceptuales: "Hay ya suficientes pruebas empíricas en la Argentina para sostener que hemos pasado de un sistema que se proponía la homogenización cultural de la población, a partir de su inclusión en una red más o menos homogénea de instituciones que albergaban una población sociocultural heterogénea en un mismo espacio institucional, a un sistema con diversidad de formatos institucionales pero con homogeneidad sociocultural en el interior de cada institución"<sup>27</sup>. La descentralización produjo un desplazamiento en las responsabilidades y no un proceso de mayor democratización.

<sup>27</sup> TIRAMONTI, Guillermina. After the 90's: an agenda on educational matters. *Cad. Pesqui.*

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

- AMUCHÁSTEGUI, M. (1997) "La democracia proscriptiva. Los sentidos que educan a la juventud de los '70" en PUIGGRÓS, A. (1997), *Historia de la educación en la Argentina. Dictaduras y utopías en la historia reciente de la educación argentina (1955-1983)* Vol. VIII. Buenos Aires, Editorial Galerna.
- BERTONI, L. A. (2001) *Patriotas, Cosmopolitas y Nacionalistas, La construcción de la nacionalidad argentina a fines del siglo XX*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- BOTTARINI, R. (2002) "Leer, escribir, votar: la conflictiva definición del curriculum ciudadano", en CUCUZZA, H. R. (dir.) y PINEAU, P. (codir.) *Para una historia de la enseñanza de la lectura y escritura en Argentina. Del catecismo colonial a La Razón de mi Vida*, Buenos Aires, Miño y Dávila
- CHILTON, Paul y SCHÄFFNER, Christina (2000) "Discurso y política" en VAN DIJK, Teun A. (compilador) *El discurso como estructura y proceso*, Barcelona, Gedisa.
- CUCUZZA, H. R. (1985) "El sistema educativo argentino. Aportes para la discusión sobre su origen y primeras tentativas de reforma", en HILLERT, Flora y otros: *El sistema educativo argentino. Antecedentes, formación y crisis*, Buenos Aires., Cartago.
- FERNÁNDEZ, M.A., LEMOS, M.L. y WIÑAR, D.L. (1997) *La Argentina fragmentada. El caso de la Educación*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- HOBBSBAWN, E. (1998) *La Era del Imperio*, Buenos Aires, Crítica, Grijalbo Mondadori
- OSZLAK, O. (2004) *La formación del Estado argentino, Orden, progreso y organización nacional*, Buenos Aires, ed. Planeta
- MARTÍNEZ PAZ, F. (1980) *El sistema educativo argentino. Formación-desarrollo-crisis*. Córdoba, Dirección General de Publicaciones de la Universidad Nacional de Córdoba.
- MULLER D., RINGER, F. y SIMON, B. (1992) *El desarrollo del sistema educativo moderno. Cambio estructural y reproducción social 1870-1920*. España, Ministerio de trabajo y seguridad social.
- PUIGGRÓS, A. (1990) *Sujetos, Disciplina y Curriculum, en los orígenes del Sistema Educativo Argentino*, Buenos Aires, Galerna.
- ROMERO, J. L. (2001) *Las ideas políticas en Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- TEDESCO J. C. (2003) *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1945)* Buenos Aires, Siglo Veintiuno.
- TIRAMONTI, G. (2003) After the 90's: an agenda on educational matters. *Cad. Pesqui.* [online]. No.119 <http://www.scielo.br>.
- ZIZEK, S. (comp.) (2003) *Ideología, un mapa de la cuestión*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A.

# 03

## La Ley Láinez en el debate federalismo - centralismo: un interregno entre las palabras y las cosas

Sofía Dono Rubio  
Mariana Lázzari

## La Ley Láinez en el debate federalismo - centralismo: un interregno entre las palabras y las cosas

### **RESUMEN**

En 1905, mediante la sanción de la Ley Láinez, el Consejo Nacional de Educación, extendió su acción a todas las jurisdicciones del país. Este ímpetu centralizador complementaba lo que venía aconteciendo en el campo de la educación al influjo de la Ley 1420.

El análisis de la Ley Láinez, a cien años de su sanción, nos enfrenta al tema de las relaciones de poder en el Estado poniendo a consideración uno de los ejes históricos de nuestra política nacional y educativa: federalismo - centralismo. El concepto de "modelo", encuadre del trabajo, favorece la comprensión de las ideas y de sus contradicciones, del desfasaje entre las ideas, la legislación y la realidad educativa.

Este marco nos posibilita preguntarnos acerca de las razones que llevaron a constituir un Sistema de Educación pública centralizado y legitimado legalmente, al interior de un régimen político constitucional que se declama federal. Nos posibilita pensar la legislación en términos de un interregno entre "las palabras y las cosas".

### **SOFÍA DONO RUBIO**

Licenciada en Ciencias de la Educación - UBA

Docente de Historia General de la Educación - FFyL - UBA

Becaria UBACyT categoría Doctorado con sede en el IICE - FFyL - UBA

### **MARIANA LÁZZARI**

Licenciada y Profesora en Ciencias de la Educación - UBA.

Docente de Historia General de la Educación - FFyL - UBA

Profesora de Formación Docente - Escuela Normal N° 4 - Ciudad de Buenos Aires.

Maestranda en Ciencias Sociales con mención en Historia Social - UNLu.

Investigadora en Formación UBACyT con sede en el IICE - FFyL - UBA.

## INTRODUCCIÓN: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN “MODELO”

“...a partir del siglo XIX (...) se desvanece el lenguaje en cuanto tabla espontánea y cuadrícula primera de las cosas, como enlace indispensable entre la representación y los seres...”  
M. Foucault, 2002:8

Hacia fines del siglo XIX, Argentina se consolida como Estado Nacional, lo que genera la necesidad de constituir un ordenamiento político y administrativo que posibilite la concreción del proyecto modernizador en un escenario signado por cambios estructurales. Dentro de este “modelo” o “estilo de desarrollo”<sup>1</sup> la educación constituye un pilar fundamental.

En este período se definen los principales rasgos que configurarán el Estado y la sociedad argentina. En el contexto de la división internacional del trabajo, Argentina se integra como país agroexportador en el sistema capitalista mundial. Una de las acciones que favorecen la consolidación de este modelo económico es la extensión de la soberanía nacional hacia zonas que se encontraban hasta ese momento bajo el dominio indígena, integrándolas como territorios nacionales y productivos.

Desde una dimensión política, se instaura un régimen conservador que garantiza a través del Partido Autonomista Nacional el acceso y la permanencia en el poder a la elite terrateniente, condición necesaria para asegurar el nuevo ordenamiento económico. El entramado social se complejiza ante el impacto demográfico y cultural ocasionado por la presencia del elemento inmigratorio.

En este proceso, donde se redefinen las relaciones de poder entre el Estado Nacional y los Estados Provinciales, están presentes dos posiciones fuertemente antagónicas. Una que aboga por un modelo de país cuyo gobierno nacional tendría un papel hegemónico en el diseño y la definición de las políticas en todo el territorio. Otra, asociada con los principios federales, que afirma la autonomía de las provincias y apuesta a un mayor nivel de representación y repartición de poder.

El antagonismo se resuelve formalmente a través del ordenamiento jurídico constitucional— de corte federal atenuado, sustentado en hitos históricos— que regula las relaciones de poder entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales. La provincia de Buenos Aires se subordina al resto de la Nación (federalización de la ciudad porteña—1880) y el Estado asume una función mediadora auto-proclamada federal y reconocida por todas las provincias.

Sin embargo, este federalismo proclamado y establecido jurídicamente no se traduce en el comportamiento de los gobernantes y en los usos políticos que se consolidan en los hechos.

Contemporáneamente a la institucionalización del régimen constitucional, distintas obras académicas, producidas en el marco de las ciencias sociales, alertan sobre el centralismo que encubre el declamado federalismo.

*“Hay pues una conclusión a que manifiestamente debe llegarse en el balance de antecedentes y factores unitarios y federales, correspondientes a 1908 y en comparación con 1852: mientras los factores unitarios se han mantenido y acentuado enormemente, los federativos se han atenuado, desvanecido,*

<sup>1</sup> “...Es un proceso dialéctico entre relaciones de poder y conflictos entre grupos y clases sociales, que derivan de las formas dominantes de acumulación de capital, de la estructura y tendencias de la distribución del ingreso, de la coyuntura histórica y la dependencia externa, así como de los valores e ideologías. (...) En otro sentido, un desarrollo es la estrategia de una coalición de fuerzas sociales que impone sus objetivos e intereses hasta que se agota por sus contradicciones implícitas” Graciarena, J. cit en Weinberg, 1995:10.

*esfumado.*" (Rivarola, cit. en Botana y Gallo, 1997: 630). La intención del estudio de Rivarola "Del Régimen federativo al unitario" era alertar a sus contemporáneos contra "...*las ingenuas vaciedades [en referencia al pronunciado federalismo] con que intentan engañarse a sí mismos*". (Ibid.)

Compartiendo las mismas críticas, J. Matienzo produce en 1910 su obra *El gobierno representativo federal en la República Argentina* en la que señala elementos que dan cuenta de la naturaleza de un régimen representativo, desfigurado por prácticas que limitan la libertad política. Influenciado por la sociología spenceriana afirma que "...*el federalismo tiene hondas raíces en nuestro organismo nacional y (...) se halla en evolución adaptándose a las nuevas necesidades con las imperfecciones de toda adaptación en que intervienen las voluntades y los intereses humanos*" (Matienzo, citado en Botana y Gallo, 1997: 647)

Los testimonios contemporáneos revelan que, por detrás de la consolidación de un proyecto definido como federal, persistía una cultura política que respondía a un régimen centralizador más funcional al modelo.

Abordar esta distancia entre lo declarado y lo institucionalizado como expresión de la tensión "concentración y distribución del poder", permite vislumbrar las relaciones de poder existentes inclusive fuera del marco constitucional y legal.

Este diálogo centralización – descentralización atraviesa la política de la época, sesgando las definiciones y la toma de decisiones más allá de lo explicitado. La consolidación del modelo demanda políticas fuertes y centralizadoras; la historia exigía el respeto por las autonomías provinciales. El resultado; la coexistencia de dos planos, el del discurso y el de las acciones, el de las palabras y las cosas, que producen un entramado particular como nota distintiva de la cultura política hegemónica.

### **LA EDUCACIÓN AL SERVICIO DEL "MODELO"**

La unidad política alcanzada hacia 1880 tiene que asegurar el funcionamiento del Estado, para lo cual es necesario organizar y reorganizar los aparatos de gobierno, ordenar la administración, la justicia y la represión. En el plano de la educación esto significa la configuración de un sistema educativo moderno. Las clases dirigentes elaboran un modelo de desarrollo a cuyo servicio debe ponerse el sistema educativo.

La puesta en marcha de este sistema constituye un esfuerzo por lograr un ajuste al modelo. Por un lado, busca la difusión de ideas que posibiliten lograr consenso; por otro, la formación de una clase dirigente y administradora.

Es en estos años cuando se crean los distintos dispositivos legales, institucionales, administrativos que intentan consolidar lo que Puiggrós (1990) denomina "el Sistema de Instrucción Pública Centralizado Estatal", de corte verticalizado, no participativo, laicista o de un catolicismo subordinado al Estado, oligárquico liberal que contempla la subsidiaridad privada.

La educación adquiere un papel central en el logro de los objetivos del gobierno, generándose un productivo período de debates y acciones en dicha área.

La necesidad de debatir sobre la situación de la educación promueve, en 1882, la convocatoria a un Congreso Pedagógico Nacional. Luego de arduas deliberaciones, donde confrontan sus ideas grupos de diversas tendencias –liberales, conservadores, laicos, católicos– se acuerdan algunos puntos tales como la gratuidad, la obligatoriedad y la necesidad de educar para la Nación. No hubo acuerdo sobre la neutralidad religiosa en la escuela pública. Este último punto se resuelve en el debate parlamentario que da lugar a la sanción de la ley 1420 de 1884, a través de la cual el Estado define y ordena la instrucción primaria común, obligatoria, laica y universal.

Esta ley, si bien respeta la autonomía de las provincias para dictar normas que aseguren su educación primaria, tal como lo establece el art. 5 de la Constitución Nacional, le otorga amplia injerencia

a la Nación en el terreno educativo.

La preocupación por sostener la instrucción primaria en todo el territorio se refleja también en la creación o recreación de instituciones, normativas, reglamentos, con el objetivo de ampliar y reforzar la acción educativa de la Nación por sobre las provincias.

Estas acciones ofrecen un marco propicio para llevar adelante un programa de educación patriótica, necesario frente al aluvión inmigratorio que enfrenta la Nación en los comienzos de su organización. En pos de este objetivo –extender la acción educativa de la Nación– se reemplaza la Comisión Nacional de Educación, creada en 1875, por el Consejo Nacional de Educación (CNE) en 1884. Con esta reconversión, el Poder Ejecutivo logra mayor autonomía en el nombramiento de los consejeros del organismo. Los miembros de la Comisión eran ocho y eran designados por el Poder Ejecutivo, con el acuerdo de la Cámara de Diputados. A partir de la promulgación de la Ley 1420, el número de consejeros se reduce a cuatro, nombrados por el Poder Ejecutivo, sin participación del Congreso. Otra medida que fortalece la acción de la Nación consiste en las funciones de dirección de la instrucción de todas las escuelas primarias adjudicadas al CNE.

*“La dirección facultativa y administración general de las escuelas estarán a cargo de un Consejo Nacional de Educación, que funcionará en la Capital de la República, bajo la dependencia del Ministerio de Instrucción Pública.”<sup>2</sup>*

Este organismo debe hacerse cargo de los nombramientos y control de los supervisores nacionales, del dictado de los programas de enseñanza, de la prescripción de los libros de textos, entre otras acciones. Para las escuelas nacionales, además de lo anteriormente mencionado, se reserva al CNE la vigilancia de la enseñanza y la propuesta de los nombramientos de todo el personal.<sup>3</sup>

Con respecto a los fondos para la educación primaria, el CNE es el encargado de presentar el presupuesto general anual para elevarlo al Congreso Nacional a través del Ministerio de Instrucción Pública, y de la administración general de los recursos consagrados a sostener la educación común. Las subvenciones para las escuelas provinciales son aseguradas manteniendo vigente la regulación prevista por la ley de Subvenciones Nacionales de 1871<sup>4</sup>. La aplicación de esta normativa es atribución también del CNE.

La adopción de todas estas medidas de tendencia centralizadora, dentro de un régimen federal, se fundamentan en las limitaciones financieras, administrativas, estructurales de las provincias para garantizar, por medio de la educación, las condiciones necesarias para la concreción de los objetivos de consenso y unidad anhelados por la clase dirigente.

La inmigración pone en peligro este anhelo. El perfil de los inmigrantes, distante de aquel soñado por Alberdi en *Las Bases*, constituye una amenaza en la percepción de la clase dirigente a fin de alcanzar el orden necesario para el progreso y la prosperidad. Los recién llegados, carentes de disciplina y portadores de ideologías foráneas, refuerzan los planes de la elite gobernante de expandir la injerencia del Estado para disciplinar esta sociedad en formación.

En palabras de Juan P. Ramos, inspector general de las provincias, *“El aforismo de Alberdi, (...) gobernar es poblar, contiene en su simplicidad irrecusable el germen de un profundo mal para las naciones que lo adopten así (...) sin someterlo a depuración previa (...) Gobernar no es simplemente poblar, es poblar bien. Sin embargo, durante varias decenas de años, nuestras tierras han estado abiertas a todas las razas de la tierra, en una forma liberalísima que sólo se explica por una indife-*

<sup>2</sup> Ley 1420, art. 52

<sup>3</sup> Cfr Ley 1420, art. 57

<sup>4</sup> Ley de Subvenciones Nacionales, N° 463/1871: Permite el financiamiento por parte del tesoro nacional de las iniciativas de Instrucción Pública Provinciales, a través de subsidios.

*rencia colosal; y nuestros hombres de Estado no han visto el peligro que ese hecho entrañaba para la nacionalidad argentina*<sup>5</sup>

El sector dominante cuenta con instrumentos para mantener la estabilidad social y política. Por un lado, la restricción de la participación política de las mayorías, a través de distintos mecanismos como el fraude, las intervenciones federales y el control de la sucesión. Por otra parte, el fortalecimiento de la función social de la escuela en la formación de *“el principio propulsor de toda raza, su alma, ese conjunto de cosas comunes que determinan una nacionalidad”*<sup>6</sup>

Se consolida así un centro de poder fuerte, con bases jurídicas constitucionales que, según palabras de Alberdi, deben cimentar *“una monarquía vestida de república”*<sup>7</sup> mediante un fuerte poder presidencial, ejercido sin limitaciones en los vastos territorios nacionales y fortalecido por las facultades de intervenir las provincias y decretar estado de sitio.

Por su parte, el modelo económico agroexportador y la falta de una política colonizadora profundizan las antiguas diferencias socio-económicas entre las regiones interiores y las regiones litorales, definiéndose dos Argentinas, criolla una y cosmopolita la otra.

Las serias dificultades financieras y administrativas de la Argentina criolla que no logró su integración al modelo económico imperante, brindan argumentos al gobierno nacional para profundizar su tendencia centralizadora. La garantía de la instrucción primaria en todo el territorio requiere de una mayor concurrencia del poder central.

En 1905, debido a la sanción de la ley de escuelas nacionales No. 4874, conocida como Ley Láinez –nombre del senador que impulsó su sanción–, el CNE, extiende su acción a todas las jurisdicciones del país.

*“El Consejo Nacional de Educación procederá a establecer directamente en las provincias que lo soliciten escuelas elementales, infantiles, mixtas y rurales, en que se dará el mínimum de enseñanza establecido en el art. 12 de la ley 1420...”*<sup>8</sup>

De este modo, la Ley determina el establecimiento en forma directa, por parte del gobierno nacional, de escuelas primarias en las provincias que lo soliciten. Una de sus principales finalidades, fundamento asimismo del proyecto de M. Láinez, se vincula a la necesidad de reducir el índice de analfabetismo que ascendía a un 76%. Así, establece la ley que:

*“... Para determinar la ubicación de estas escuelas se tendrá en cuenta el porcentaje de analfabetos que resulta de las listas presentadas por las provincias para recibir la subvención escolar”*<sup>9</sup>

El cumplimiento de los objetivos queda garantizado en la ley por medio de las asignaciones presupuestarias, a las que se compromete la Nación para solventar obras edilicias, gastos internos de las escuelas, insumos escolares y sueldos docentes (art. 2 y 3)<sup>10</sup>

La Ley, al dejar al arbitrio de las provincias la solicitud de asistencia por parte de la Nación, resulta ambivalente a la hora de determinar la jurisdicción sobre la que recae la responsabilidad por la educación primaria.

Desde el concepto de modelo o estilo de desarrollo podemos leer esta ambivalencia como la expresión del conflicto entre sectores, y a la sanción de la ley como una de las estrategias de la coalición

<sup>5</sup> Ramos, 1910: 149

<sup>6</sup> Ibid :145

<sup>7</sup> Cit en Romero, 2001:17

<sup>8</sup> Ley No. 4874, art. 1, 1905

<sup>9</sup> Ibid

<sup>10</sup> cfr Ley 4874

dominante para imponer su proyecto. Asimismo, nos posibilita captar la asincronía entre el plano de las ideas, de la legislación y de la realidad.

### LA LEY LÁINEZ “ENTRE LUCES Y SOMBRAS”

La ambigüedad que refleja la norma es percibida por sus contemporáneos, desencadenando diferentes reflexiones. Juan P. Ramos define el nuevo escenario como aquel en que la acción nacional se segmenta en “dos formas, la subvención y la escuela fundada directamente” calificándolo como “un contrasentido que no tiene razón de ser”<sup>11</sup>. El inspector caracteriza las contradicciones de la ley a través del par dicotómico confianza – desconfianza:

*“Dentro de su respeto manifiesto, en la forma, por el principio federal, la Ley 4874 implica que la Nación desconfía del uso eficaz que hacen las provincias de los dineros de la subvención y que, en consecuencia, los nuevos recursos que está dispuesta a asignar para la educación primaria en las provincias, debe administrarlos ella directamente. Salva las formas del protocolo pidiendo a los gobiernos federales que le indiquen la ubicación de las nuevas escuelas, de acuerdo con sus necesidades pero, en el hecho, lo manifiesta brutal y terminantemente, que, de hoy en adelante, si necesitan fundar más escuelas con los dineros de la Nación, la Nación las fundará para administrarlas ella, porque desconfía de la forma en que las provincias han hecho uso durante treinta y cinco años de los fondos de las subvenciones ordinarias y extraordinarias.*

*Esto en sí es el hecho concreto desnudo de toda dialéctica. ¿Cómo puede conciliarse, dentro del territorio de una misma provincia, el principio de la subvención nacional que implica confianza, con el principio de la escuela nacional que implica terminantemente desconfianza de la efectividad de la acción provincial?. (...) De manera pues, que la Nación, en sus relaciones escolares con las provincias, procedía de acuerdo con dos criterios antinómicos: el de la confianza y el de la desconfianza.”<sup>12</sup>*

En las páginas de “El monitor de la Educación Común”<sup>13</sup>, se reflejan las serias limitaciones que la ambigüedad de la norma suponía. Frente a la heterogeneidad de las condiciones estructurales de las provincias del interior, un artículo denuncia:

*“Sería una utopía imperdonable aspirar que los progresos alcanzados en la capital y provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe, se reproduzcan por una rara magia en otras más lejanas del litoral, desprovistas de los factores que le dan vitalidad y aprisionadas aún por el ambiente colonial; somnoliento y lleno de prejuicios”<sup>14</sup>*

En 1909, ya había setecientas<sup>15</sup> “escuelas Láinez” – denominación que recibieron los establecimientos educativos nacionales instalados en las provincias como resultado de la aplicación de la ley.

A pesar de que la finalidad manifiesta de la Ley es la superación de las profundas desigualdades educativas presentes en el país, ésta fue desvirtuada en su aplicación. Analizando diversos testimonios de la época se puede constatar que, en la tarea de concretar los propósitos, el espíritu inicial de la ley pierde fuerza.

En 1936, María Elina de Demaría elabora un informe sobre el estado de las escuelas primarias del

<sup>11</sup> Ramos, 1910: 138

<sup>12</sup> Ramos, 1910: 138-139

<sup>13</sup> El Monitor de la Educación Común, fue el órgano de difusión oficial del Consejo Nacional de Educación. Su publicación se inicia en 1881 con el objetivo de difundir resoluciones y normativas de las autoridades educativas nacionales. Con intermitencias, ha llegado hasta nuestros días, manteniendo su función comunicativa entre el Ministerio de Educación y los docentes del país.

<sup>14</sup> Revista *El Monitor de la Educación Común*, mayo 1905.

<sup>15</sup> Botana y Gallo, 1997

territorio de la Nación Argentina. En el mismo describe el escenario educativo y le dedica un capítulo al impacto de la aplicación de la Ley Láinez. Ante un panorama de extrema pobreza su percepción sobre la tarea desarrollada por las escuelas Láinez es negativa, “...la escuela poco o nada ha podido rendir en aquellas regiones”. (De María, 1936:40)

Al analizar las razones de la falta de eficacia en la implementación de la Ley, De María destaca, como principal, la ausencia de análisis de las condiciones estructurales de aquellas zonas en las que las escuelas se instalan.

*“Quizá porque no se cumplieron sus prescripciones imperativas o porque no se ha estudiado con acierto el sistema de aplicarlas, teniendo en cuenta las razones geográficas, sociales, administrativas y de técnica escolar que su implantación exigía, se ha acentuado su ineficacia”* (Ibid:41)

De acuerdo con su línea de análisis, la Ley Láinez, a pesar de “su loable propósito (...) ha sido en cierto modo malograda (...)”. En primer término, su ubicación no ha sido bien determinada en la mayoría de los casos. Próximas a las escuelas provinciales, municipales o particulares y acumuladas en los pueblos suburbanos de los grandes centros de población, han ejercido función de competencia más que de acción social.”<sup>16</sup>

Otro factor que, según este informe, obstaculiza la implementación de la Ley, es la falta de supervisión de las escuelas por el CNE, organismo emplazado en Buenos Aires, lejos de los centros escolares que debía tutelar.

*“Las escuelas de la Ley 4874 han carecido siempre de controlador de su enseñanza por el escaso número de visitantes y por tener su administración central en la Capital Federal”.*<sup>17</sup>

Asimismo, la Ley reabre un debate latente en la política educativa argentina: educación laica – religiosa. Las escuelas Láinez instalan el principio de laicidad en provincias cuyas constituciones inscriben para sus establecimientos escolares la educación religiosa, despertando así aletargadas polémicas. Se configura de esta manera el doble escenario entre luces y sombras: escuelas laicas con mejores recursos financieros, con docentes mejores pagos<sup>18</sup> y escuelas provinciales cuyo sustento depende de un empobrecido presupuesto provincial. Esta situación fortalece la oferta educativa en los centros urbanos de las provincias. Se agudiza allí la problemática al agregar al complejo panorama un nuevo conflicto: la competencia entre las escuelas dependientes de las distintas jurisdicciones, competencia en la que las escuelas provinciales llevaban las de perder. Por su parte, las zonas rurales al quedar al margen de los beneficios de la Ley, profundizan aún más su situación de precariedad y abandono.

De María sintetiza esta situación: “Ley previsora inspirada en patriotismo y en un sano espíritu de protección y amparo, no ha dado los resultados que hubieran correspondido a sus propósitos y hasta se le ha imputado que sus escuelas estorban la acción de otras”.<sup>19</sup>

## CONCLUSIONES

### LA LEY LÁINEZ: UN INTERREGNO ENTRE LAS PALABRAS Y LAS COSAS

La sanción de la Ley Láinez se presenta como una acción legislativa coherente con el modelo de

<sup>16</sup> Ibid. p.41.

<sup>17</sup> Ibid. p.41.

<sup>18</sup> Ley 4874, art. 2, 1905.

<sup>19</sup> Op. Cit. p.40.

desarrollo pergeñado por las clases dirigentes, que en su dimensión política se declama federal. Sin embargo como se ha demostrado a lo largo del análisis realizado, la sanción de la Ley N° 4874 está íntimamente imbricada en el contexto de un régimen federal que enmascara un unitarismo encubierto al servicio del citado modelo. Este contexto se vuelve texto en el carácter híbrido que denota la Ley. Esta hibridez despierta en los actores la inquietud de generar proyectos alternativos. En la revista *El Monitor de la Educación Común* publicado en mayo de 1905, se hacen referencias elogiosas a la tesis doctoral del Inspector Nacional, Dr. Salinas, quien propone nacionalizar definitivamente la instrucción primaria, autorizando al CNE *“...para distribuir y aplicar directamente y sin intervención de los gobiernos provinciales los fondos ordinarios y extraordinarios del presupuesto”*

Por su parte, reconociendo el interregno existente entre lo legislado y lo institucionalizado, J. P. Ramos argumenta que *“...por buena y trascendental que ha sido la Ley del Congreso No. 4874, que establece las escuelas nacionales en las provincias, no ha sido completa. Su autor al fundarla y los poderes públicos de la Nacional sancionarla, no se han atrevido a fundar, y a sancionar lo que debió ser la verdadera Ley 4874: la modificación de la Constitución Nacional y la desautorización consiguiente del principio que determina que la educación primaria cae bajo la jurisdicción absoluta de las provincias. Podía haberse ido contra el principio federal mismo, salvando sin embargo el principio federal...”*

De este modo, las voces contemporáneas a la sanción de la Ley dan cuenta de la brecha entre el discurso y las acciones, la legislación y la institucionalización, las palabras y las cosas. Analizando las marchas y contramarchas de las decisiones políticas, los debates, sus efectos y concreciones queda al descubierto la naturaleza del proceso en el que se negocian y redefinen las relaciones de poder entre el Estado Nacional y los Estados Provinciales en lo que al ámbito educativo respecta. Este proceso, se inscribe en dos planos, el discursivo y el de las acciones político educativas. Atendiendo tanto a las sincronías como a los desfasajes entre estos planos se puede percibir el diálogo, a veces tensionante, entre centralización y descentralización, entre concentración y distribución del poder. A cien años de la sanción de la Ley Láinez, repensar los objetivos que se proponía, su contenido y sus efectos al interior del modelo que efectivamente contribuyó a consolidar; favorece la comprensión de las ideas enunciadas y de las contradicciones insitas en ellas. Ambos componentes constituyen un particular entramado, nota distintiva de la cultura política educativa hegemónica de la época.

## BIBLIOGRAFÍA GENERAL

BANDIERI, S. Ampliando Las fronteras: La ocupación de la Patagonia. En Lobato, M. (dir.) *Nueva Historia Argentina*. Tomo V. España, Editorial Sudamericana, 2000.

BOTANA, N. Gallo, E. De la República posible a la República verdadera (1880 – 1910) Tomo III. Buenos Aires, Ariel, 1997.

FOCAULT, M. *Las palabras y las cosas. Una arqueología de las ciencias humanas*. Buenos Aires, Siglo XXI, 2002.

LOBATO, M. Estado, gobierno y política en el régimen conservador. En Lobato, M. (dir.) *Nueva Historia Argentina*. Tomo V. España, Editorial Sudamericana, 2000

LOBATO, M. y Suriano, J. *Nueva Historia Argentina – Atlas Histórico*. España, Editorial Sudamericana, 2000

MANGANIELLO, E. *Historia de la Educación Argentina. Periodización Generacional*. Buenos Aires, Librería del Colegio, 1981.

ROCCHI, F. El péndulo de la riqueza: La economía argentina en el período 1880 – 1916. En Lobato, M. (dir.) *Nueva Historia Argentina*. Tomo V. España, Editorial Sudamericana, 2000

ROMERO, J. L. *Breve historia de la Argentina*. 14ª edición. Buenos Aires, Huemul, 1993.

ROMERO, L. A. *Breve historia contemporánea de la Argentina*. 2ª Edición. Buenos Aires, FCE, 2002.

### Fuentes y documentos

Ley Nº 4878 de Escuelas Nacionales en las Provincias. Congreso Nacional de la República Argentina. 1905.

DE MARÍA, M. La Instrucción Primaria en la Argentina. Buenos Aires, Librería y Editorial El Ateneo, 1936.

PRADO, L. La Instrucción Primaria en la Argentina. En revista *El Monitor de la Educación Común*, Año XXI. Nº 388, mayo 1905, pp 767-771.

RAMOS, J.P. Historia de la Instrucción Primaria de la República Argentina (1810-1910). Buenos Aires, J.Peuser, 1910.

# 04

## La Ley Láinez y la consolidación del centralismo

Marcela Dubini  
Beatriz Orovitz

## La Ley Láinez y la consolidación del centralismo

### RESUMEN

El sistema federativo de gobierno adoptado por nuestro país en el momento de su organización supone un principio dualista de equilibrio entre “el orden global y el orden elemental o particular” donde cada uno de los poderes sirve de control al otro. Natalio Botana, en su obra *El Orden Conservador* intenta demostrar que ese delicado y frágil equilibrio, difícil de construir en un país con las características históricas en que el nuestro fue gestado, termina finalmente por quebrarse en el período comprendido entre los años 1880 y 1916, en que se constituye definitivamente un sistema federativo “antidualista organizado en torno a un poder unificador y hegemónico”

En este trabajo nos proponemos analizar este proceso de paulatina centralización a través del modo en que el Estado Nacional intervino en materia educativa durante ese período, que halla su punto de máxima realización con la sanción de la ley 4874. Sostendremos que la llamada Ley Láinez, tal como fue defendida y fundamentada por algunos de los representantes de aquel “orden conservador”, puede interpretarse como una forma más de intervención del poder central en las provincias que expresa claramente aquel desequilibrio del sistema federativo.

### MARCELA DUBINI

Profesora Especializada en Filosofía, Psicología y Pedagogía (Esc. Normal Sup. de Profesores N°1) y Licenciada en Educación (UNQ)

Docente en diversas cátedras en el área de las Ciencias de la Educación y la Filosofía, en Institutos de Formación Docente de la Ciudad de Bs. As, en los que ha ocupado además cargos de Jefatura y Coordinación.

Actualmente se desempeña como Regente del Nivel Terciario en la Escuela Normal Superior N° 1 de la Ciudad de Bs. As.

### BEATRIZ OROVITZ

Pofesora en Ciencias Naturales. Instituto Nacional Superior del Profesorado “Dr. Joaquín V. González” y Licenciada en Ciencias de la Educación. (UBA) Especialista en Investigación Educativa, Universidad Nacional del Comahue. Escuela M.Vilte, CTERA.

Docente de nivel universitario y terciario.

*"No hay nada que dé mejor el espíritu de una época que la palabra de sus hombres..."*  
(J. P. Ramos, 1910)

## INTRODUCCIÓN

Natalio Botana (2005) señala como uno de los rasgos institucionales del régimen conservador, un desequilibrio del sistema federativo a favor del poder central que se manifestó, por ejemplo, en las sucesivas y reiteradas intervenciones del gobierno nacional a las provincias, que se dieron durante este período.

Según este autor, el sistema federativo de gobierno adoptado por nuestro país en el momento de su organización supone una "fragmentación pluralista de la soberanía entre un poder central y un conjunto de unidades geográficas locales." (Botana, 2005:141). La convivencia armónica de estos dos poderes implica, en primer lugar, un principio dualista de equilibrio entre "el orden global y el orden elemental o particular" (Botana, 2005:143) donde cada uno de los poderes sirve de control al otro. Pero en segundo lugar, el orden federativo implica también un cierto equilibrio entre los mismos poderes locales, entendidos como unidades homogéneas, que impide que alguno de ellos "se apropie de los resortes del poder central", posicionándose como líder "del poder unificante" (Botana, 2005:143).

Botana intenta demostrar, en su obra *El orden conservador* (2005), que ese delicado y frágil equilibrio, difícil de construir en un país con las características históricas en que el nuestro fue gestado, termina finalmente por quebrarse en el período comprendido entre los años 1880 y 1916 en el cual se constituye definitivamente un sistema federativo "antidualista organizado en torno a un poder unificador y hegemónico" (p. 148) que tenía su centro en Buenos Aires.

Desde esta óptica resulta entendible que uno de los autores a partir de cuya voz intentaremos explorar el pensamiento educativo de la época, Juan Pedro Ramos, hable reiteradamente de un "falso" federalismo, más presente en el discurso o en el ámbito de la palabra que en el de la realidad. "...como de palabras y de símbolos –dice Ramos (1910)– viven las colectividades, la falsa de federación primó sobre su concepto fundamental" (p.470).

Resulta significativo para una serie de paralelismos que intentaremos sostener en este trabajo, como Ramos construye también una explicación en relación a la falacia del sistema federal, semejante a la que Botana reseña, incluso siguiendo el pensamiento de los hombres de la época. En estas argumentaciones se apela fundamentalmente al establecimiento de las diferencias en cuanto al logro del equilibrio entre países como EEUU o Suiza, por un lado, y Alemania o Argentina por otro.

"El federalismo, siendo como es un complicado engranaje de gobierno, necesita tal conjunción armónica, que no es posible su existencia sino en los grandes casos de excepción, como por ejemplo, Estados Unidos...Un país para ser federal, no en las constituciones sino en la práctica de las constituciones, necesita tener otro criterio de gobierno que el que tuvimos nosotros. El gobierno es para una nación federativa, la administración y la dirección de la cosa pública, para nosotros fue y es en el fondo,...concebido bajo la forma sensualista del poder" (Ramos, 1910: 469)

"Un país que acaba de salir de la anarquía" no puede pasar sin más, piensa Ramos (1910), a constituirse en un sistema federal, pues, "desde el momento que falta la organización necesaria para la cohesión, con más razón debe faltar la organización para establecer varias cohesiones aisladas entre sí que obren dentro de la esfera de acción de una cohesión más grande y armónica, como es el Estado." (p.469) Parecía difícil en estas condiciones la construcción de un verdadero Estado federal que –según Botana (2005)– supone una organización fundada en un "principio de legitimidad más profundo" que el que porta cada unidad federada, que es el del "vínculo nacional" que liga a las partes a partir de la existencia de "un pueblo y un territorio común, que es objeto y sujeto inmediato de las decisiones" (Botana, 2005:142)

Hay además en Ramos, y como mostraremos en el desarrollo del trabajo, una mirada si se quiere

despectiva del federalismo tal como fue realizado en nuestro país, que servirá justamente de justificativo para defender el papel intervencionista del gobierno nacional que caracterizó el período histórico que estamos analizando.

Ahora bien, así como Natalio Botana intenta analizar aquel proceso de ruptura del equilibrio federal y de paulatina centralización de la forma de gobierno a través de la práctica de la intervención federal a las provincias, que se hace particularmente recurrente en el período 1880-1916, nosotras quisiéramos analizar ese proceso a través del modo en que el Estado Nacional interviene en materia educativa y que halla su punto de máxima realización en la sanción de la ley 4874.

Este trabajo pretende así mostrar que la sanción y aplicación de la llamada Ley Láinez, tal como fue defendida y argumentada por algunos de los representantes de aquel régimen conservador, puede interpretarse como una forma más de intervención del poder central en las provincias que expresa claramente aquel desequilibrio del sistema federativo.

El terreno educativo aparecerá pues como un ámbito más en el que se patentiza un desmantelamiento del sistema federal que a través de diversos medios veníase operando desde 1880. "...hoy por las intervenciones –alertaba ya Bernardo de Irigoyen en 1894 (citado en Botana, 2005:147), mañana por el estado de sitio, pasando por el enganche y después por este cúmulo de medidas y hechos absorbentes que no tienen término, nos vamos encontrando en esta situación...en que el país ha perdido su sistema político" – (se refería al sistema federativo).

### **LA RESPONSABILIDAD DE LA NACIÓN Y LAS PROVINCIAS EN MATERIA EDUCATIVA**

Como señalábamos en la introducción de este trabajo, partimos aquí de la idea de que la sanción de la Ley 4874 tuvo lugar en un contexto de creciente centralización del poder, de avance del poder central por sobre las autonomías provinciales, del cual dicha ley no fue más que una nueva expresión. Así por ejemplo –y como prueba de ello– es posible mostrar que existe un paralelismo entre los procesos de intervención federal a las provincias que se suceden en ese período, y la intervención del gobierno nacional en materia educativa.

De modo semejante a como el artículo 6 de la C. N. faculta al gobierno federal a intervenir "en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno..." ; la intervención del gobierno nacional en la educación de las provincias se justifica desde una salvaguarda de las instituciones y del orden republicano amenazado por la barbarie, la incultura y la ignorancia.

"Era mi anhelo desde hace años –dice el Senador Láinez al fundamentar el proyecto que presentaba ante el Senado<sup>1</sup> – intervenir en la forma más decisiva posible a favor de la educación común llevándola a las provincias más desfavorecidas por la suerte y en las cuales peligraban los progresos de la civilización por un creciente número de analfabetos". Este problema de la educación primaria era, junto al de la asistencia pública, uno de los "problemas trascendentales" que enfrentaba la República amenazada por "los estragos de la incultura y la ignorancia".

Frente a ellos, la Nación no podía sencillamente "cruzarse eternamente de brazos".<sup>2</sup>

La cuestión del papel de la Nación en relación con la educación como garantía de la institucionalidad, no era en verdad nuevo. Ya en 1868, Nicolás Avellaneda, en una nota enviada al Gobernador de La Rioja en relación a una partida presupuestaria especial votada por el Congreso para esa provincia, declaraba que: "Es una obra de un carácter tan eminentemente nacional, combatir la ignorancia, para que no haga imposible la realización de nuestras instituciones, como la de estorbar que los salvajes vuelvan a enseñorearse sobre el territorio que ocupan ya poblaciones cristianas". "El Gobierno Nacional se halla así pronto a auxiliar a las Provincias..." (citado en Ramos, 1910: 461).

<sup>1</sup> Diario de sesiones. Setiembre 7 de 1905

<sup>2</sup> Consejo Nacional de Educación. *La Educación Común en la República Argentina. Años 1909-1910*. Informe presentado al Ministerio de Instrucción Pública, por el Dr. Ramos Mejía 1913, p.240

Que la Nación no debía permanecer indiferente frente a la ausencia o deficiencia de una educación elemental que amenazaba la realización de la República, estaba claro; pero el dilema consistía en determinar cuál o cómo sería su papel. "...todas las discusiones bordan o bordarán eternamente, mientras tengamos un sistema federal de gobierno, alrededor de esta cuestión fundamental".<sup>3</sup>

Al igual que en otros ámbitos de nuestra vida institucional, la cuestión del papel de la Nación y las provincias, la delimitación de sus competencias en el ámbito de una organización que se reputaba de federal, constituirá al decir de Martínez Paz (2000), "un problema recurrente de la política educativa nacional, y determinante, en alguno de sus momentos decisivos, del desarrollo o estancamiento de la escuela primaria argentina" (p.26)

Conocidas son ya las discusiones en torno a la interpretación del artículo 5 de la Constitución Nacional en relación a la responsabilidad de las provincias en las cuestiones educativas. Si bien no podemos reproducir aquí –más por razones de espacio que de pertinencia– los debates en torno a ello, en general la balanza se inclinó, al menos en los primeros debates en torno al tema, a favor de la posición (O.Leguizamón, J. V. González) según la cual la educación primaria era un territorio de incumbencia exclusiva de las provincias, en el cual la Nación no podía inmiscuirse (Loñ, 1990). Desde esta perspectiva, toda intervención de la Nación en estas cuestiones ponía en jaque las bases mismas del sistema federal.

El dilema al que antes nos referíamos estaba pues en cómo conciliar este principio federal con el deber de la Nación de erigir un escudo contra la barbarie y el analfabetismo que minaban la constitución misma del orden republicano. Cómo conciliar el respeto a las atribuciones de las provincias en materia de educación primaria con el deber también consagrado en la Constitución de "proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de las provincias y al progreso de la ilustración".<sup>4</sup>

La primer respuesta que advino ante estos interrogantes fue la de las subvenciones. Este sistema permitiría a la Nación concurrir en auxilio de las provincias sin violar sus autonomías y sosteniendo por tanto el sistema federal, en tanto la misma Constitución otorgaba al Congreso de la Nación la facultad de "acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos a cubrir sus gastos ordinarios".<sup>5</sup>

Las primeras partidas comenzaron a enviarse a partir de 1864 y en 1871 se sanciona una ley, la 463, que aborda específicamente la cuestión de las subvenciones escolares. En sus considerandos afirma "las subvenciones nacionales para el fomento de la instrucción primaria, se conferirán con sujeción a las condiciones y formalidades que establece la presente ley". El art 2 dice que aquellas provincias que quieran acogerse por un acto explícito a la "protección de la presente ley recibirán las subvenciones para: la construcción de edificios de escuelas públicas, adquisición de mobiliario, libros y útiles para las escuelas y sueldos docentes."

Dicha ley especificaba claramente que la provisión de los fondos estaría garantizada por el Poder Ejecutivo quién adoptaría los recaudos para que los mismos fueran utilizados para los fines previstos. En relación con la construcción de edificios escolares, debían cumplimentarse como requisito previo, la presentación de los planos y el presupuesto. Es posible pensar entonces, que el texto de la ley ya se anticipaba a evitar los posibles actos de venalidad.

En esta ley se fijaban los porcentajes que corresponderían a cada una de las provincias que eran clasificadas, como afirma Tedesco (1993:146-148) según un orden de necesidades, teniendo en cuenta además la inversión realizada por las provincias en educación primaria.

No faltaron ya aquí debates jurídicos en torno a la constitucionalidad de esta ley por considerarse que

<sup>3</sup> ibid.

<sup>4</sup> Art. 67 inc.16. Constitución de la Nación Argentina.

<sup>5</sup> Art. 67 inc.8. Constitución de la Nación Argentina.

ella subvertía las normas del federalismo, según lo establece el art. 5 de la Constitución Nacional. Quizás podría interpretarse esta oposición a las subvenciones nacionales como un intento de resistencia a una cierta centralización del poder.

Diecisiete años después se sanciona una segunda ley de subvenciones escolares: la N° 2737 de 1890 que explicita en su artículo 3 las prescripciones que deberán acatar las provincias para el cobro de los fondos. Entre otras cuestiones se mencionan, la elaboración del presupuesto educativo y el porcentaje que debe corresponderle del total del presupuesto provincial, la creación del Consejo Escolar Provincial y de la Inspección Escolar, así como otros considerandos relativos a sueldos, edificios y titulación de maestros, profesores e inspectores provinciales; además de exigir formas de control del uso de las rentas destinadas a educación. En otros artículos se consideran aspectos tales como la construcción de los edificios, los procedimientos para la obtención de libros y útiles escolares y la forma de distribución proporcional de las subvenciones.

Son particularmente significativos los artículos 12 y 13. El primero de ellos establece que en cada provincia habrá un Inspector Nacional encargado de garantizar el cumplimiento de la presente ley. El artículo 13 por su parte, determina que será el Consejo Nacional de Educación el encargado de garantizar la fiel aplicación de los fondos, así como el cumplimiento de las condiciones exigidas para el goce de los beneficios que se otorgan. Es, como se ve, notorio el avance centralizador en el período transcurrido entre la sanción de ambas leyes.

Pero pese a todos estos recaudos, según Cucuzza (1985:106), “el sistema se desvirtuó en la práctica, debido a la venalidad” (1986:46) y “la corrupción administrativa de muchos gobiernos provinciales que desviaban los fondos hacia otros fines” mientras crecían “las denuncias y las quejas de los maestros por los atrasos en los pagos o por las presiones para firmar por sobre el valor real del salario”. (1986:46)

Ramos (1910:123-124) señala al respecto tres formas diferentes utilizadas por las provincias para burlar los controles y lograr un incremento en el monto de las subvenciones. La primera de ellas consistió en aumentar los sueldos en forma ficticia, pagándosele a los maestros un sueldo inferior. Esa diferencia permitía cubrir la totalidad de los gastos sin que el gobierno provincial debiera asumirlos con fondos propios. La segunda forma fue la creación de las llamadas “escuelas en el papel”, por la que se las ubicaba en un lugar geográfico determinado, con sus materiales escolares, alumnos y maestros ficticios, para luego solicitar la subvención correspondiente. Una tercera forma era realizar los pagos con moneda depreciada extranjera, por ejemplo boliviana, o con bonos de tesorería, cobrando posteriormente en moneda nacional y recuperándose la diferencia con el cobro de los subsidios.

Las subvenciones funcionaban, en verdad, como un reintegro y no como anticipo de gastos. Esto suponía, muchas veces, el endeudamiento de los estados provinciales a partir de la solicitud de créditos, con los consabidos intereses que los mismos implicaban. Según Ramos (1910), el sistema de reintegros no permitía paliar las “penurias de la escuela” (p.123). Esto no sólo impidió resolver el tema de los gastos, sino que no permitía anticiparlos y conocer el estado real de los mismos.

Ante este panorama había que atreverse a algo más, había que “atreverse contra la teoría” (Ramos, 1910:121), contra un espíritu federal, que en definitiva ya había sido trastocado en los hechos, y legitimar una acción más directa de la Nación.

Paradójicamente, el mismo artículo 5 de la CN, fue la base sobre la cual ensayar esas respuestas más audaces.

Dicho artículo impone a las provincias la obligación de asegurar la educación primaria como requisito para que “el Gobierno Federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”. Y aquí puede estar una de las bases sobre las cuales justificar una intervención más decisiva de la Nación, que ante la inoperancia de las provincias –en este caso en materia educativa– y las acciones descritas anteriormente, debe intervenir para salvaguardar el orden institucional sin tener ya que respetar un orden federal que ha sido quebrado por las mismas provincias al no cumplir con su obligación.

“Desde el momento que la Constitución establece, sin limitaciones, la obligación de sostener la instrucción primaria, el no hacerlo implica violar su cláusula expresa. El federalismo debe pues, comenzar por ahí, por forzar sus recursos, sus medios, todo cuanto esté a su alcance, para poder afirmar eficientemente la integridad del concepto que le da vida... Sin embargo, a ninguno de sus sostenedores más convencidos se le ocurrió estando en el gobierno o en las legislaturas, hacer hincapié en la teoría de su credo político y echar a la provincia en una fastuosa prodigalidad de gastos, que alcanzara a llenar todas sus necesidades escolares, y que impidiera que la Nación tuviera que venir más tarde a traerle el socorro de sus subvenciones o sus fundaciones directas; no lo hicieron y en consecuencia, dieron margen a la intervención del Poder Central.” (Ramos, 1910:120).

En la visión de este autor, fueron entonces las mismas provincias las que dieron lugar al desarrollo de un papel protagónico del Gobierno Nacional en las cuestiones educativas, que conmovió violentamente al sistema federal estableciendo “un unitarismo de hecho, ya que no de derecho” (Ramos, 1910:120-121).

### LA CONSOLIDACIÓN DEL CENTRALISMO

De acuerdo a la hipótesis que venimos sosteniendo en este trabajo, el régimen conservador instaurado en nuestro país en el período 1880–1916, dio el marco adecuado para estas transformaciones. No es casual así que la Ley 4874, que autorizó a la Nación a la creación directa de escuelas en territorios provinciales, sea contemporánea a otra serie de leyes que como la Ley Sanitaria Animal (1900), o la Ley de Defensa Agrícola (1905), legitimaban la intervención de la Nación frente a problemas, que por su envergadura o su impacto en el desarrollo del país, no podían quedar exclusivamente en manos de las provincias. “Cuando la necesidad es nacional—decía el Dr. Manuel Quintana, en el Congreso, al dictarse la Ley de Sanidad Animal— el remedio debe ser nacional también”.<sup>6</sup>

No es casual tampoco que esa ley emerja en el período en el cual se produce el mayor número de intervenciones del Gobierno federal a las provincias. Siguiendo datos aportados por Botana (2005), en el período 1880-1916, se produjeron 40 intervenciones, el 57,5% de las cuales se realizaron sin requerimiento de las provincias. Trece de las catorce provincias que conformaban el estado federal, fueron intervenidas al menos una vez durante este período.

De algún modo, y siguiendo a este autor, es posible detectar en esta etapa de la historia institucional del país el despliegue de toda una serie de medidas tendientes a lograr un “control del orden nacional sobre el campo de la autonomía reservada a las provincias” (Botana, 2005:150)

En el terreno educativo, apenas entrados en el período histórico que estamos abordando, se alzaban ya en el Congreso Pedagógico (1882) voces que denunciando la inoperancia de las provincias para hacer frente a sus obligaciones, clamaban por la intervención de la Nación. En su alocución acerca del *“Estado de la educación común en la República: sus causas y sus remedios”*, Paul Groussac señalaba:

“En pueblos como los nuestros, diga lo que diga la Constitución escrita, no se fundará nada estable sino por la acción del gobierno central. Esta acción es necesaria porque nuestras provincias no son más que los segundones de una gran familia: del hijo mayor no hay que ocuparse mucho, pero a las demás hay que auxiliarlas eficazmente” (citado en Cucuzza, 1986: 46)

Y agregaba más adelante:

“¿Cuántas provincias han podido hacer un canal, un ferrocarril, un buen edificio escolar, una estadística, un puente, sin el dinero, sin los planos, sin los empleados de la Nación? No hay más que agregar una nueva hilera: que la Nación, en lugar de distribuir subvenciones escolares cuyo empleo no la satisface siempre, funde escuelas nacionales...” (citado en Cucuzza, 1986:46).

Groussac echaba así, según Cucuzza (1986), las bases sobre las cuales en 1905 la Ley 4874 autorizó

<sup>6</sup>Consejo Nacional de Educación. *La Educación Común en la República Argentina. Años 1909-1910*. Informe presentado al Ministerio de Instrucción Pública por el Dr. Ramos Mejía, 1913, p.249

definitivamente a la Nación a la creación de escuelas en los territorios provinciales, coronando así un proceso de paulatina centralización de la educación que en verdad venía operándose, aunque de modo disfrazado, desde 1870.

En palabras de Ramos (1910):

“La escuela argentina ha sido eminentemente federal, a pesar de que la Nación, indirectamente, hizo disminuir el concepto, llevando a las provincias, un auxilio pecuniario que entrañaba una dependencia. De cualquier género que esta fuera, era un avance del centralismo. Desgraciadamente para la eficacia y difusión de las escuelas, el unitarismo no fue invasor y se contentó con amenazar la fortaleza contraria, introduciéndose en ella como el caballo de Troya pero sin que saliera de su seno el guerrero armado que debía tomarla”.

“Sin embargo, la necesidad flotó siempre en el ambiente... Opiniones aisladas se levantaban aquí y allá para pedir la escuela nacional de verdad en vez del disfraz de las subvenciones. Pero se dejó pasar desgraciadamente treinta y cinco años antes de que el país se atreviera a olvidar el prejuicio del federalismo” (pp.133-134)

Frente a la susceptibilidad de algunas provincias que consideraban que una Ley de este tipo violaba las autonomías provinciales, había que construir nuevas justificaciones. En gran parte, y como ya anticipáramos, el mismo artículo 5 permitió la construcción de esos argumentos, tanto en la forma ya mencionada respecto al incumplimiento de las provincias, como así también, a partir de otras formas de interpretar ese artículo que permitieron hablar de una responsabilidad concurrente de la Nación y las Provincias en materia educativa.

Como señala Tedesco (1993), “...lo que motiva una interpretación u otra de los textos legales no es, por lo regular, el deseo formal de mantenerse fiel a lo sancionado sino el de responder a las exigencias políticas de sectores y de momentos determinados” (pp.146-147). Esta afirmación resulta compatible con nuestra hipótesis, en tanto puede inferirse que las características o necesidades políticas emergentes de la consolidación del llamado régimen conservador son justamente las que motivaron la primacía de esa forma de interpretación.

Podemos afirmar que, en primer lugar, aquella consolidación implicaba en el pensamiento de las elites dirigentes, una voluntad de dominar a las “masas incultas” del interior de donde provenía –según Tedesco (1993)– “la mayor resistencia a la consolidación del poder nacional”(p.147). Resulta elocuente al respecto que Ramos (1910) señale que “la incultura general de la población al ser la causa propicia que motivó el tipo del caudillo, dio la base para el sistema federal que se impuso a la nacionalidad” (468). Y en segundo lugar y casi como consecuencia de lo anterior, aquella consolidación conllevó también una tendencia a la centralización del poder que se apoyó, según Botana (2005), en la instauración de una serie de instrumentos de “control que se ejercía desde la Capital y se desplegaba sobre un territorio de más en más dependiente de un centro político hegemónico”. (p.148)

A estos propósitos servía sin duda una Ley que, como la 4874, autorizaba la injerencia del gobierno nacional en la educación de las provincias y una interpretación de la Constitución que legitimaba esa injerencia.

Al respecto en el informe presentado por el Dr. Ramos Mejía, *La Educación Común en la República Argentina. Años 1909-1910*, se hace referencia al estado de estancamiento de la educación en muchas provincias. Se afirma: “este hecho afecta profundamente a esa unidad política que es la Nación Argentina. El mal educacional de La Rioja, de San Luis, de Jujuy, de Santiago del Estero, etc., no es solamente un fenómeno local, pues es también un factor de orden eminentemente nacional. ¿Es posible decir en consecuencia, que el Gobierno de la Nación no tiene el derecho de contribuir a disminuirlo, empleando para ello los medios más adecuados?”<sup>7</sup> y ese medio más adecuado, es

según este documento la Ley 4874

La situación de “incultura”, los altos grados de analfabetismo que afectaban al país aparecían así como un justificativo legítimo para la postergación del principio federal. Frente a una población analfabeta que el Senador Láinez estimaba en unos 525.000 niños<sup>8</sup>, frente a provincias que apenas podían escolarizar a la mitad de su población en edad de asistir, era necesario dejar de “discutir teorías y pararse en pelillos de autonomía”. (Ramos, 1910:128)

El poder central necesitaba de la educación para consolidarse, y necesitaba por tanto tomar el control sobre ella. Ante los prejuicios federales, había que esgrimir pues y como decíamos, nuevas interpretaciones de la letra constitucional para apaciguarlos. Así durante este período se apela a otros modos de comprender los derechos y deberes de la Nación y las Provincias en materia educativa.

En 1871 Avellaneda sostenía que era “necesario que los pueblos y que cada pueblo tome sobre sí la tarea de su propia redención; porque no avanzarán en el camino de la República entregando a la acción lejana del Poder Central, la sangre de su sangre, la educación de sus hijos” (citado en Ramos, 1910:483) y defendía desde allí una función de auxilio, de protección o de fomento de la Nación en materia educativa, que en ningún caso debía sustituir a las provincias. Entrado el nuevo siglo comienza a defenderse en cambio, la idea de una responsabilidad concurrente entre ambas jurisdicciones, de una “función nacional-provincial de educar al soberano”<sup>9</sup>.

“La Ley Láinez no viola el principio federal de la Constitución”. “...la Constitución nada dice al respecto, de donde proviene, que especialistas como el Dr. Manuel Augusto Montes de Oca opinen que la difusión de la instrucción primaria es una facultad de ejercicio concurrente entre la Nación y las Provincias”<sup>10</sup>.

El mismo Senador Láinez, al presentar su proyecto de ley, admitía que éste alteraba la forma hasta allí “establecida por la legislación corriente para la intervención del Gobierno Nacional en la educación primaria de la República; forma simplemente convencional, por cuanto desde hace ya muchos años, se ha estimado perfectamente concurrente la acción nacional y provincial en la educación primaria...”<sup>11</sup>

Tan natural resultaba esa intervención de la Nación en los asuntos educativos, que en la primera versión del proyecto presentado por el senador de la provincia de Bs.As. el 7 de setiembre de 1905, se autorizaba dicha intervención de manera directa sin que mediara pedido alguno de las provincias:

“El Consejo Nacional de Educación procederá a establecer directamente en las provincias, escuelas elementales, mixtas, y rurales en que se dará el mínimum de enseñanza establecido en el artículo 12 de la Ley 1420, de 8 de julio de 1884”<sup>12</sup>.

Esta primera redacción recibió objeciones por parte de aquellos legisladores que se rebelaban frente a este avasallamiento del principio federal. Así por ejemplo, el diputado Carbó, representante de la Provincia de Entre Ríos, una de las que más resistencia en general opuso incluso a la aplicación de la Ley 4874 en su territorio, señalaba en relación a esa primer versión –que sin embargo ya llegaba reformada a esa Cámara por una comisión del Senado– que otorgar “al Consejo Nacional la atribución de intervenir motu proprio en la enseñanza primaria costeadas por las provincias...es enteramente contraria a los preceptos de nuestra constitución, a nuestra forma de gobierno...”<sup>13</sup>

Resulta curioso, en la línea de paralelismos que estamos estableciendo en este trabajo, cómo estas

<sup>8</sup> Diario de Sesiones. Cámara de Senadores. Setiembre 7 de 1905

<sup>9</sup> Consejo Nacional de Educación. *La Educación Común en la República Argentina. Años 1909-1910*. Informe presentado al Ministerio de Instrucción Pública por el Dr. Ramos Mejía, 1913, p.251

<sup>10</sup> *Ibid.* p.249

<sup>11</sup> Diario de Sesiones. Cámara de Senadores. Setiembre 7 de 1905. Se refería aquí Láinez a la creación de escuelas primarias, anexas a las Escuelas Normales, como escuelas de aplicación.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Diario de Sesiones. Cámara de Diputados. Setiembre 29 de 1905

discusiones en torno al artículo 1° de la Ley 4874, remedan algunas de las que se establecieron en su momento, en relación al artículo 6 de Constitución Nacional referido a la intervención federal en las provincias. En esa oportunidad las discrepancias giraban justamente en torno a si esa intervención debía hacerse “con requisición” o “sin requisición” de los gobiernos provinciales; de manera semejante a cómo en 1905 se discutía si la creación de escuelas nacionales en territorios provinciales debía hacerse a solicitud de las provincias o sin ella.

Finalmente, así como la Constitución encontró una fórmula conciliadora para la redacción definitiva del artículo 6; la Ley Láinez señaló en su artículo 1 que: “El Consejo Nacional procederá a crear directamente, *en las provincias que lo soliciten* escuelas...”. Salvando así la “sobada autonomía escolar de las provincias”, según palabras de Ramos (1910:604)

Esta fórmula permitió vencer las últimas resistencias dando lugar a un sostenido proceso de creación de escuelas nacionales en los territorios provinciales. De las 291 creadas en 1906 se pasa en 1910 a 971 y en 1916 ya eran 1385<sup>14</sup> las escuelas de la Nación que funcionaban en las provincias. No obstante ello, debe destacarse el carácter diverso del comportamiento de las provincias frente a la implementación de la Ley, fruto también más de luchas y conflictos políticos que de razones estrictamente educativas.

Podríamos señalar así que la resistencia o aceptación de las provincias a la creación y continuidad de las escuelas Láinez se centró en diversas cuestiones. Algunas provincias se oponían a la continuidad de ellas, incluso bien entrada la década del '20, debido a los conflictos que mantenían los funcionarios, por ejemplo los inspectores nacionales con los provinciales. En el caso particular de San Juan, tal como lo propone Garcés (1993:404), “lo que preocupaba al bloquismo era que los puestos nacionales no estuvieran desempeñados por personas afines a sus intereses políticos”. Este autor comenta que “habían dejado cesantes (el bloquismo) a muchos adversarios en el magisterio provincial y la presencia de algunos de ellos en el ámbito nacional, constituía una seria preocupación”(pp.404-405). En el caso de esta provincia otro aspecto que el gobierno provincial consideraba como elemento que atentaba contra la autonomía provincial en materia educativa, era la referida a los contenidos de la enseñanza. Criticando el verbalismo de las escuelas nacionales, se reivindicaba el enfoque práctico de la enseñanza de las escuelas provinciales. Garcés (1993:406-408) muestra la dualidad que presenta por un lado el reclamo de la subvención al gobierno nacional y el pedido de creación de escuelas, y por otro las duras críticas al modelo desarrollado por las escuelas nacionales en la Provincia.

Es interesante, tal como lo destaca este autor, la fundamentación del decreto con el cual el gobernador Cantoni deniega la autorización para la instalación de una escuela nacional en el territorio. “Que el gobierno considera que siendo función esencial de la Provincia el establecimiento de escuelas primarias en su territorio, no es correcto tolerar que se prosiga con la lamentable corruptela de declinar el ejercicio de ese deber constitucional empeorando la situación actual con nuevas autorizaciones para establecer escuelas dentro de la jurisdicción provincial...” (citado en Garcés, 1993:406)

Otras provincias, en cambio, apoyaron explícitamente la creación y permanencia de escuelas. Tal el caso de Santa Fe que fundamentó su colaboración con dichas creaciones en la necesidad de expandir la cobertura, por ser su territorio zona de asentamiento de buena parte de la inmigración de la época; o el caso de Tucumán que dado sus escasos recursos, sólo podía atender el distrito Capital y alguno del interior. De hecho las escuelas nacionales de Tucumán fueron casi todas ubicadas en el ámbito rural.

<sup>14</sup> Datos extraídos de la *Memoria sobre el desarrollo de la Escuela Primaria entre 1884 y 1936*. CNE. Citados en Martínez Paz (2000)

## REFLEXIONES FINALES

A esta altura de nuestro análisis, parece bastante claro que hubo por detrás de todo el proceso que hemos reseñado, un cierto triunfo del proyecto unitario –entendido como proyecto de centralización– que parece apoyarse en el fracaso mismo del sistema federal, en la ruptura de los mecanismos que lo sustentan.

En la introducción de este trabajo, señalábamos siguiendo a Botana (2005), que una de las condiciones para el establecimiento de un genuino sistema federativo, es el equilibrio –basado en cierta homogeneidad– entre los poderes locales que lo componen que impide que alguno de ellos “se apropie de los resortes del poder central” (p.143). Pero esta no fue la situación de nuestra nación. El rol de país agro-exportador asumido desde el proyecto nacional impuesto por la oligarquía porteña, estaba provocando un crecimiento desequilibrado de las diversas regiones del territorio, con un alto desarrollo de las provincias litorales que conformaban la llamada pampa húmeda, y un atraso y estancamiento en el resto de las jurisdicciones. Las provincias empobrecidas económicamente veían también disminuir su población, y esta baja demográfica les restaba además, representación política. En esta situación de desequilibrio un federalismo como el proclamado en el artículo 5 de la CN, resultaba –según Cucuzza (1985:107)– un “federalismo abstracto”.

Fue así la misma situación de las provincias, sus carencias económicas que las imposibilitaban de atender presupuestariamente sus obligaciones, la inoperancia muchas veces de sus administraciones, los hechos de corrupción –como los descritos– la “incultura”, lo que creó el terreno favorable para justificar el avance sobre un sistema federal que se presentaba como falaz, abstracto, teórico o meramente discursivo.

“El federalismo de las provincias no alcanzaba –señala Ramos (1910:119-120)– a llenar suficientemente las necesidades escolares de la República... no porque le faltaran los medios sino porque faltaba la convicción honda, necesaria para hacer; y hacer con eficacia... Cuando hubo de atender la escuela lo hizo, pero no con la amplitud necesaria. Se erizaba de púas terribles para defender la teoría, pero no oponía a la práctica de los hechos, la resistencia inflexible que la primera suponía”.

“¿Puede llegar la mentira del dogma federal en la educación primaria, a desconocer que estos hechos significan si no la bancarrota del principio, su ineficacia al menos en ciertas jurisdicciones?” (Ramos, 1910: 138)

El sacrificio de un principio que en última instancia no era más que enunciado hueco, venía así justificado como única forma de salvar al país de los estragos del atraso educativo, del analfabetismo y la barbarie.

En la Memoria de 1911, el Dr. Nicanor Molinas –Director General de Escuelas de la Prov. de Santa Fe– señalaba que “...si debemos mantener la autonomía de los Estados a costa del crecimiento embrutecido de nuestra masas ciudadanas, debemos renunciar a ella en bien de la Patria”.<sup>15</sup>

“...no es posible –dirá Ramos (1910:141)– estar sacrificando eternamente la institución fundamental del país, su educación, a la mentira de un dogma..”, a “la –se atreve a decir– equivocación de la Constitución”. (p.136)

En este extremo de la argumentación, Ramos va incluso a proponer la modificación de la Constitución Nacional y la desautorización del principio que coloca la educación primaria bajo la jurisdicción exclusiva de las provincias. (Ramos, 1910 :138). El unitarismo de hecho, debía así convertirse en una cuestión de derecho.

Estas últimas palabras expresan, según creemos y hemos intentado mostrar en este trabajo, la fórmula sobre la que se asentó el proyecto del aquí llamado régimen conservador. Los objetivos de ese proyecto fueron los de constituir un nuevo orden, una nueva forma de unidad política que saldara

<sup>15</sup> Citado en *La Educación Común en la República Argentina. Años 1909-1910*. CNE, 1913, p. 246-247.

finalmente las disputas entre Buenos Aires y el interior, entre el gobierno central y los gobiernos provinciales, subordinando a estos al poder de aquél. Este viejo conflicto no se resolvía ahora a través de las armas, sino de la ley. Nuevas y/o sesgadas interpretaciones de la letra constitucional, y toda una serie de medidas legislativas o administrativas, permitieron la extensión del control del poder central sobre las provincias.

En ese contexto es claro que la intervención del gobierno nacional en materia educativa no debe interpretarse como un hecho aislado que marque solamente una tendencia a la centralización de la educación, sino como una manifestación más de aquellas políticas. Como fuimos desarrollando en nuestros análisis, ese proceso de intervención comienza tímidamente en el período anterior a 1880 a partir del otorgamiento de subvenciones a las provincias –que se van volviendo cada vez más condicionadas a medida que penetramos en el contexto histórico señalado– y alcanza su punto máximo con la sanción de la Ley 4874.

La creación de escuelas nacionales dependientes del Consejo Nacional de Educación en territorios provinciales, aseguraba así también el control del poder central en un plano ideológico en tanto permitía la hegemonización de un proyecto educativo pensado desde la Capital hacia el interior. La política del *palo de amasar* –como se ha llamado a veces a la política educativa de este período– no sólo aplastaba las diferencias culturales que portaban los inmigrantes, sino también las diferencias regionales. No es casual que, en una clara manifestación del centralismo educacional, los mismos programas de las escuelas de Buenos Aires fueran los que se usaron en las escuelas nacionales de todo el país, sin tener en cuenta las particularidades de cada territorio o provincia. El sistema educativo estatal, fuertemente centralizado, garantizaba así la extensión de su propia oferta educativa, además de ejercer el control sobre otros agentes proveedores, tales como los sistemas educativos provinciales que aún, desde diversas perspectivas se diferenciaban en sus propuestas de las del CNE; y sobre la oferta privada tanto laica como confesional.

El país se unificaba y homogenizaba desde un modelo político, económico, social y cultural pergeñado desde Buenos Aires.

Todo este proceso no se produjo sin embargo, sin resistencias de las provincias que no siempre aceptaron pasivamente este avasallamiento a sus autonomías y por ende el cercenamiento de las facultades que le son propias.

Las respuestas no obstante fueron diferentes. Hemos intentado mostrar en el presente trabajo cómo distintas motivaciones y justificaciones de orden político o pedagógico, fueron utilizadas tanto para la resistencia como para el apoyo a la creación de las escuelas Láinez.

Finalmente quisiéramos dejar en claro que no hemos querido adoptar en este trabajo una postura valorativa frente a la necesidad o los efectos de la intervención de la Nación en los asuntos educativos de las provincias. El análisis de las consecuencias favorables y desfavorables<sup>16</sup> sobre el desarrollo de la educación en la Argentina que tuvo esa intervención, exigiría una serie de consideraciones que exceden los límites de nuestra investigación. Simplemente hemos querido mostrar o describir ciertos hechos, a partir fundamentalmente de las voces de sus protagonistas, en los cuales, y como decíamos, la Ley Láinez, de cuya sanción se cumplen cien años, se muestra como un producto lógico y necesario de su época.

<sup>16</sup> Para el análisis de algunas de esas consecuencias, especialmente en lo relativo a la expansión y eficiencia del sistema educativo, pueden verse:

Marengo, R., "Estructuración y consolidación del poder normalizador: el Consejo Nacional de Educación" y Gandulfo, A., "La expansión del sistema escolar argentino. Informe estadístico"; en Puigrós A. (1991) *Historia de la Educación Argentina II*. Bs. As.: Galerna

Cucuzza, H. R. (1985), "El sistema educativo argentino: apuntes para la discusión sobre su origen y primeras tentativas de reforma". En Hillert, F. et al., *El sistema educativo argentino: antecedentes formación y crisis*. Bs.As. :Cartago

Martínez Paz, F. (2000), *El Sistema Educativo Nacional*

## BIBLIOGRAFÍA

- BOTANA, N. (2005), *El orden conservador*. Bs. As.: Sudamericana
- Consejo Nacional de Educación (1913), *La Educación Común en la República Argentina. Año 1909-1910*. Informe presentado por el Dr. Ramos Mejía
- CUCUZZA, H. R. (1986), *De Congreso a Congreso: crónica del primer congreso pedagógico argentino*. Bs. As. : Besana
- CUCUZZA, H. R. (1985), "El sistema educativo argentino: apuntes para la discusión sobre su origen y primeras tentativas de reforma". En Hillert, F. et al., *El sistema educativo argentino: antecedentes formación y crisis*. Bs.As.: Cartago
- GARCÉS, L. (1993) San Juan: "De Sarmiento a la búsqueda del sujeto popular" en Puiggrós, A. (dirección) *La educación en las provincias y territorios nacionales (1885-1945)*.Bs.As.: Editorial Galerna
- LOÑ, F. R. (1990), "La educación en la Constitución Nacional y en el constitucionalismo provincial". En Rev. del Instituto de Investigaciones Educativas. Año 16 -Nº69 - abril de 1990. Bs. As.
- MARTÍNEZ PAZ, F. (2000), *El Sistema Educativo Nacional*. Córdoba : Editorial Universitaria. U.N.C.
- OSSANNA, E.(1993) "Una aproximación a la educación santafesina de 1885 a 1945" en Puiggrós, A (dirección) *La educación en las provincias y territorios nacionales (1885-1945)*.Bs.As.: Editorial Galerna
- RAMOS, J. P. (1910), *Historia de la instrucción primaria en la República Argentina*. Bs. As.: Peuser
- Suayter de Iñigo, M.A. (1993) "Historia de la educación pública en Tucumán, 1880-1945" en Puiggrós, A (dirección) *La educación en las provincias y territorios nacionales (1885-1945)*.Bs.As.: Editorial Galerna
- TEDESCO, J. C. (1993).*Educación y Sociedad en la Argentina (1880-1945)* .Bs.As. :Ediciones Solar



# 05

## El pensamiento social y educativo de Manuel Láinez en su fuente legislativa<sup>1</sup>

Claudia Beatriz Cao

## Ley Láinez, la discusión por el “mínimun”

### RESUMEN

El trabajo aborda la labor parlamentaria del senador bonaerense Manuel Láinez haciendo eje en sus propuestas educativas y socio – económicas más relevantes.

Veinte años después de sancionada e implementada la ley 1420 de 1884, Manuel Láinez reconoce las limitaciones prácticas del régimen de subvenciones y promueve la construcción directa de escuelas a cargo del Estado Nacional. Esta propuesta de carácter centralizador, se complementó en su agenda educativa con la necesidad de traspasar la gestión y el control de las Escuelas Normales a la órbita del Consejo Nacional de Educación y con la necesidad de mejorar las condiciones laborales y salariales de los docentes. En cuanto a sus propuestas sociales, éstas dan cuenta de una posición crítica al proyecto político – económico de la época.

En síntesis, la lectura completa de su Labor Parlamentaria y el análisis en particular de algunas propuestas educativas y sociales permite recuperar la figura de un Láinez preocupado por un desarrollo nacional integrado, que piensa al país desde las mejores herencias del siglo XIX y en particular apuesta a la expansión de la escolaridad pública estatal.

### CLAUDIA BEATRIZ CAO

Licenciada en Ciencias de la Educación (UBA). Docente de la ENS 1 y la ENS2 de la Ciudad de Buenos Aires. Asesora en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Coautora del ensayo: “Habitando contornos poderosos: adolescencia, cultura y pedagogía en los textos de Juan Mantovani en Biagini, H y Roig, A (2006): El pensamiento alternativo en la Argentina del siglo XX. Tomo II. Obrerismo, vanguardia, justicia social (1930 – 1960). Editorial Biblos. Ganadora del segundo premio por el ensayo “Educación y Bicentenario”. Concurso Premio Anual de Ensayo Buenos Aires 2010 “La educación como proyecto estratégico”. Dirección de Cultura. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 2005.

## PROPUESTAS EDUCATIVAS

El escenario educativo de la Argentina de comienzos del siglo XX refleja la expansión del sistema de instrucción pública centralizado en el Estado (Puiggrós, 1990) que se inicia a partir del último tercio del siglo XIX, en el marco de un proyecto político, económico y cultural de más vasto alcance. La propuesta educativa liberal, impulsada a partir de la organización del Estado nacional, se propuso la formación del ciudadano a través de la creación y expansión de un sistema educativo organizado en los principios fundantes de la obligatoriedad y gratuidad escolar sancionados en la Ley N° 1420 del año 1884. Esta regulación normativa, que orientó el temprano funcionamiento de la instrucción pública en la Capital Federal y los Territorios Nacionales, tuvo como antecedente mediato la Ley de Educación Común de la provincia de Buenos Aires – promulgada en el año 1875; en ese mismo sentido, se inscriben los polémicos debates reflejados en los encuentros del Congreso Pedagógico Nacional celebrado durante el año 1882.<sup>2</sup>

Veinte años después de sancionada e implementada la Ley N° 1420, Manuel Láinez participa en el debate político – pedagógico del nuevo siglo, dando cuenta de las limitaciones del proyecto educativo de la Generación del '80, basado sustantivamente en la homogeneidad cultural y el disciplinamiento escolar. En el diagnóstico del senador Láinez figuraba en primer lugar una evaluación crítica del proyecto alfabetizador de stirpe sarmientina, respetuoso éste de las prescripciones constitucionales y atento al impulso dado a la educación popular por cada gobierno provincial. También denunciaba Láinez el fracaso del flujo de fondos que se liberaban por intermedio de la aplicación de las sucesivas leyes de Subvenciones. No se había resuelto el grave problema del analfabetismo y muchas provincias se autoexcluían de la gestión y financiamiento del sistema educativo local. Tal era la situación concreta a la que se enfrentaba la dirigencia de principios del siglo veinte.

Durante la presidencia de Manuel Quintana (1904 – 1906), Láinez presenta un proyecto de ley en la Cámara de Senadores con fecha 7 de septiembre de 1905, en el que se establece que el Consejo Nacional de Educación “*procederá a establecer directamente en las provincias, escuelas elementales, infantiles, mixtas y rurales, en que se dará el mínimum de enseñanza establecido en el artículo 12 de la Ley 1420, del 8 de julio de 1884*”<sup>3</sup>. Agrega que, para determinar la ubicación de dichas escuelas, se ponderará el porcentaje de analfabetos que se detallen en las listas confeccionadas por cada provincia.

Cabe consignar que en el debate parlamentario del 27 de septiembre del mismo año, el artículo 1° incorporó una modificación relevante intentando salvar la prescripción del artículo 5° de la Constitución Nacional, en el cual se establece que la educación primaria es una atribución que le compete exclusivamente a las provincias junto con la administración municipal y el régimen de justicia. Así, la nueva redacción del Artículo 1° del Proyecto de Ley determinó que el establecimiento de escuelas a cargo del gobierno nacional quedaba supeditado a la solicitud que hicieran las distintas jurisdicciones provinciales.

Convencido que la República Argentina presentaba a comienzos del siglo XX dos problemas críticos, el de la educación primaria y el de la asistencia pública y beneficencia nacional, Manuel Láinez propuso modificar el régimen de subvenciones existentes – en tanto contribución del gobierno nacional a las jurisdicciones provinciales para el financiamiento concurrente de la educación primaria – y promover la construcción directa de escuelas a los efectos de superar la situación de atraso escolar

<sup>1</sup> Agradezco profundamente al Licenciado Rafael Gagliano sus comentarios y aliento desde el comienzo de este trabajo.

<sup>2</sup> Por aquellos años, diez eran los Territorios Nacionales a los que alcanzaba la normativa mencionada: Chaco, Chubut, Formosa, La Pampa, Los Andes, Misiones, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego. La Ley N° 1420 de 1884 estableció la obligatoriedad de la escuela primaria entre los 6 y los 14 años; la gradualidad y gratuidad de la educación común; creó las primeras escuelas de adultos; organizó el funcionamiento de las Escuelas Normales; planteó un criterio de religiosidad restringida y propuso un organismo en el que se centralizó el gobierno de la educación básica: el Consejo Nacional de Educación (Almandoz, 2000).

<sup>3</sup> LP, Tomo I, 1914, 36.

en la que se hallaban, por aquellos años, varias provincias argentinas<sup>4</sup>. En los fundamentos del proyecto de Ley, sostiene:

*“Las escuelas que se crean por este proyecto, son, en su esencia, modestas, e irán a las campañas de las provincias, y, como uno de sus artículos lo dice, a aquellos mismos puntos en que el analfabetismo se haya hecho más notable... Es justamente, pues, a estas provincias a donde el honor nacional exige llevar la cultura, la instrucción primaria, instrucción que no podría llegar en otra forma que la aconsejada, porque las leyes que hemos dado anteriormente impiden que la acción nacional pueda ir más allá en sus esfuerzos, mientras que las provincias no hayan dedicado el 10% de su presupuesto a la educación primaria y ese 10% no puede ser aplicado a ese objeto, desde que las rentas son de por sí insuficientes para las erogaciones ordinarias de sus presupuestos ordinarios”. (Láinez, 1914, 36 - 38).*

Contradiendo el consenso roquista de la época, Láinez despliega una crítica fundamentada del gasto militar y bélico de nuestro país. Consecuente con su diagnóstico prioriza presupuestariamente el gasto educativo y social como factor de integración social y unidad republicana. Sin dejar espacio alguno para la duda, señala:

*“La República Argentina gasta en la totalidad de la instrucción primaria 8.450.000 pesos para educar 435.000 niños; esos niños nos cuestan alrededor de 18 pesos por año, en globo. Sin embargo, si tomamos el ejército nacional, tenemos que cada soldado nos cuesta 1.600 pesos al año y ese capítulo de los gastos absorbe alrededor de 16.000.000 en el actual; de manera que con la supresión de cada soldado en el presupuesto de Guerra, podemos educar 100 niños más. Véase Señor Presidente, la gran ventaja que sería reducir estas fuerzas nacionales a su estricto límite y aplicar a la formación del alma nacional del vigor intelectual y moral de la Nación, los fondos que gastamos para cosas transitorias y menos esenciales”. (Láinez, 1914, 39).*

Láinez sustituye el oneroso dispendio del presupuesto de guerra por inversión educativa concreta, resignificando el concepto de barbarie asociado para él a la industria bélica que sustrae recursos a la instrucción del conjunto de la población.

Su sentido práctico, en buena medida expresado como integrante de la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Senadores, lo convierte en un representante preocupado por mejorar el gasto público, reorientando la inversión educativa mediante la creación de escuelas primarias. Su objetivo político era el de superar los niveles de atraso, combatir la ignorancia y el analfabetismo, confiando en la consolidación de una propuesta educativa y social donde se privilegiara la consolidación de una población educada y sana.

Cinco años más tarde, en la sesión del 22 de diciembre de 1910, durante el debate parlamentario del Presupuesto, propuso la inclusión de un artículo en donde establecía que *“las sumas que se abonen por exceso de equipaje, se aplicarán a las necesidades de la ley N° 4874, depositándolas directamente las administraciones de aduana, en el Banco de la Nación, a la orden del Consejo Nacional de Educación”*<sup>5</sup>. Este nuevo recurso se orientaba a restringir *“el turismo inútil, al desenvolvimiento del lujo, a la manía de ausentismo, de la que parece empezamos a estar poseídos y que ha sido para*

<sup>4</sup> Paviglianiti (1991), refiere que entre 1853 y 1905, la acción directa correspondió en sus respectivos territorios a las provincias, pero el Gobierno Federal contribuía al desarrollo de la educación primaria a través de subsidios, es decir mediante una acción indirecta de carácter financiero. Si bien fueron varias las leyes de subvenciones para el fomento de la instrucción primaria sancionadas desde 1871, aquella sistematizó el aporte y sentó las formas de distribución fue la ley 2737 de 1890, que establecía que los fondos debían orientarse a: adquisición del mobiliario, libros y útiles para escuelas y sueldos de maestros. La distribución estaba categorizada según las necesidades de las provincias.

<sup>5</sup> LP. Tomo II, 1915, 255.

*los Estados Unidos el principio de su gran crisis de 1905*<sup>6</sup>.

Láinez estaba convencido que el analfabetismo constituía una plaga de carácter nacional que imposibilitaba el progreso. Al mismo tiempo advertía respecto a que la falta de inversión en escolarización básica, redundaría años después en la creación de cárceles, asilos y hospitales.

En ese sentido, Láinez no diferenciaba a la población criolla de la inmigrante en cuanto a su objetivo de integrar por la educación y el trabajo a la sociedad aluvional de principios de siglo. La formulación y posterior sanción de la Ley Nº 4874, formó parte de un conjunto de propuestas más amplias que se complementaron en la agenda educativa de Manuel Láinez con la necesidad de traspasar la gestión y control de las Escuelas Normales a la órbita del Consejo Nacional de Educación. La mejora de las condiciones laborales y salariales del magisterio de la época conformaron un interés continuo en sus proyectos legislativos. En la sesión del 13 de junio de 1907, Láinez expresaba que: *"las escuelas normales de maestros, maestras y mixtas, establecidas y que se establezcan en la Capital Federal, territorios nacionales y provincias, dependerán directamente del Consejo Nacional de Educación"*<sup>7</sup>. Entendía que, de esta forma, se evitaba el "desgarramiento" existente entre una educación básica que dirigía y organizaba el Consejo Nacional de Educación y la dependencia de las Escuelas Normales por parte del Ministerio de Instrucción Pública. A su criterio resultaba necesario unificar la política educativa en un organismo de carácter nacional que orientara los fines educativos tanto para la promoción de la educación básica como para la formación del magisterio local. En los fundamentos señala:

*"El proyecto que acaba de leerse, es corolario y complemento de la Ley 4874, que autorizaba al Consejo Nacional de Educación para establecer escuelas infantiles y rurales en las provincias donde el analfabetismo haya adquirido porcentajes alarmantes... Es preciso prepararse pues, para una campaña contra un enemigo más terrible, contra el crecimiento de la ignorancia, y contra el cual sólo la escuela tiene eficacia con el buen maestro, que transforma la materia y distribuye la luz en los espíritus que la ignorancia mantiene en la penumbra. A eso responde el proyecto que acaba de darse lectura y por el cual, además, se trata de sacar a la enseñanza normal, de una dependencia y de un medio que ha probado no ser conveniente para su formación; porque sobre la totalidad de los alumnos que han pasado por las escuelas normales de la República, apenas un porcentaje inapreciable ha sido incorporado a la enseñanza y el resto escapa sin haber pagado, ni en una pequeñísima parte, los compromisos contraídos con el Estado, al aceptar esa educación que es cara en sí misma, y algunas veces recargada por el auxilio de las becas que le dan al Estado un carácter tutorial". (Láinez, 1914, 272 - 274).*

Reaparece aquí su impronta pedagógica, articulada en una racionalidad económica. Láinez procura orientar el gasto educativo con criterios de lógica pública, favoreciendo una incipiente planificación económica del financiamiento de la Formación Docente.

En cuanto a la situación laboral y salarial del profesorado, sus proyectos legislativos establecían la necesidad de regular la tarea profesional del magisterio, mediante la creación de un Consejo de Disciplina que evaluara el desempeño de los docentes, las bonificaciones por años de desempeño en el cargo y un régimen jubilatorio en el que se reconocía un porcentaje del 95% del sueldo para quienes hubieran trabajado más de veinte años en la profesión.

En los fundamentos del proyecto del 7 de septiembre de 1911, Láinez enunció la necesidad de avanzar en una Ley Orgánica del Profesorado, ya que esta función pública se caracterizaba por su inestabilidad laboral y su falta de reconocimiento social por parte de las autoridades nacionales responsables del diseño de las políticas educativas.

En dicho documento legislativo señala:

<sup>6</sup> Idem, 256.

<sup>7</sup> LP. Tomo I, 1914, 272.

*“Es singular la situación del profesorado y el magisterio, entregado a todas las incertidumbres, sin ninguna de las garantías que leyes orgánicas conceden a otros gremios y empleados nacionales, que no pueden autorizarse del precedente ilustre de los servicios prestados que corresponde invocar ante el país por el profesorado nacional... La ley, si consigue el proyecto condensarse en tal, vendrá a dar estabilidad a la única profesión que no la tiene, siendo ella la que contribuye a formar todas las profesiones que hacen mérito de ese carácter, para ser amparados por el Estado... Este proyecto tiende a reparar una injusticia – de las más grandes, porque se funda en la ley, una injusticia cometida a sabiendas, un despojo – la de haberse establecido para el profesorado, que debe regir, en sus jubilaciones y pensiones, los mismos principios que al respecto contiene la ley general sobre empleos públicos”. (Láinez, 1915, 349 - 350).*

Láinez pretende que el sistema educativo provea una carrera profesional docente que haga previsible la trayectoria laboral. Es su preocupación ofrecer garantías para la estabilidad de la carrera docente jerarquizando al profesorado como un servicio civil del Estado.

Si bien su vasta labor parlamentaria se despliega en las múltiples demandas de la vida nacional, entendemos que los ejes señalados en este acápite –la creación de escuelas nacionales elementales en territorios de provincias, la dependencia de las escuelas Normales en el Consejo Nacional de Educación y la regulación de una carrera docente basada en la estabilidad en el cargo y una jubilación digna, acorde a los años de desempeño– configuran una argumentación político-pedagógica coherente. Su lucha contra *“la incultura, el atraso y la barbarie”*, pueden también reconocerse en la necesidad de conformar un público lector moderno, entre la escuela y el periódico. Es oportuno recordar aquí que Manuel Láinez dirigió el vespertino editado en Buenos Aires *“El Diario”* donde se reflejaron las polémicas más importantes de la época.<sup>8</sup> Cabe consignar que la industria gráfica acompañó el ritmo del desarrollo industrial y fabril del país. El discurso político se entrelazó pedagógicamente desde sus inicios con las pasiones de la prensa periódica y hubo muy escasas figuras del área gubernativa que no fueran, al mismo tiempo, protagonistas insoslayables de los debates que la prensa reflejaba. Como Mitre y tantos otros, Láinez frecuentaba ambos márgenes del espacio público: la política y el periodismo.

## PROPUESTAS SOCIALES

Hemos escogido tres ejes de análisis para identificar las principales propuestas sociales presentadas por el senador Láinez en los primeros años del siglo XX: la supresión de la Lotería Nacional, prácticamente coincidiendo con el debate parlamentario de la Ley 4874 de 1905, su posición legislativa en cuanto a la Ley de Defensa Social enviada al Congreso por el Poder Ejecutivo en el mes de junio de 1910 y la promoción de la educación industrial y agrícola en las provincias del interior del país (1911). Consideraremos por separado cada uno de estas intervenciones.

El proyecto de ley derogando la creación de la Lotería Nacional de Beneficencia (Ley N° 3313 de 1895) y la instalación de un impuesto que cubra las erogaciones de beneficencia, asistencia y salubridad se fundamenta en la irreconciliable vinculación entre corrupción de los valores morales y desarrollo social. Esto presupone una función paternalista y moralizadora del Estado que como sujeto moral no puede caer en contradicciones financiando las políticas sociales en base a la promoción y el aliento de los juegos de azar. En tanto miembro de la generación del '80, Láinez acuerda con el proyecto alberdiano de organizar al país por el concurso de la inmigración y el trabajo sistemático de todos los

<sup>8</sup> El 4 de septiembre de 1881, aparece el vespertino *“El Diario”*, siendo su secretario de redacción, Carlos Olivera. Rápidamente, se constituyó en un órgano de información privilegiada por su riqueza informativa en temas sociales y económicos, tales como inmigración, educación, cultura, entre otros. Famosa en su época, resultó ser la sección *“Hombres y cosas”* que firmaba Juan de las Viñas donde se describía con humorismo hechos, escenas y personas de la vida social porteña. (Abad de Santillán, 1965).

miembros de la sociedad. Cualquier otro camino, haría regresar al país a las etapas de vida social y política anteriores a Caseros. De esta forma podemos afirmar que Láinez hace suya la defensa de la cultura del trabajo, oponiéndose frontalmente a las coartadas del acceso súbito a la riqueza.

La existencia de la Lotería Nacional para el sostenimiento y promoción de la beneficencia es entendida por el senador Láinez como un acto de inmoralidad, de barbarie. Su apuesta legislativa orientada al fortalecimiento de la instrucción pública, la reducción del analfabetismo y el desarrollo industrial regional, colisionan con las actividades que *“en tan desmesurada forma extiende su infección putrescente dentro del organismo social”*.

Como contrapartida a la existencia de la Lotería Nacional, propone cubrir los gastos de las erogaciones de beneficencia, asistencia y salubridad a través de la creación de un impuesto del 3% a la importación. El producto de dicho impuesto nacional debía ser depositado en el Banco de la Nación o cualquiera de sus sucursales a la cuenta del Fondo de Beneficencia, Salubridad y Asistencia Social (Art. 3º). Asimismo, el artículo 4º, establecía un gravamen del 30% sobre el producto de las apuestas a las carreras de caballo en el Hipódromo.

Entre los fundamentos de su proyecto de Ley, Láinez sostiene:

*“Sólo los países inorgánicos, decadentes o corrompidos, sostienen, amparan o fomentan los juegos de azar como fuentes de renta para atender servicios públicos. La República Argentina definitivamente organizada y dueña en plenitud de sus destinos, no puede tolerar por más tiempo la violenta anomalía de sostener su beneficencia, es decir, una de sus más altas funciones sociales, con la coima del juego oficializado. Esto, desde luego, queda evidente; pero, ahondando un poco en la intensidad del daño que el juego hace al país y en la progresión con que se desliza por el plano inclinado del vicio hecho institución, no es posible abstraer el espíritu a la impresión de una patriótica alarma.” (L.P. Tomo I. 65).*

Su propuesta práctica para combatir los juegos de azar quedó expresada en los fundamentos del proyecto de referencia cuando plantea estimular *“el ahorro lento y prudente y no correr tras el espejismo funesto del premio y la fortuna fulgurante”*.

Su oposición a un Estado que incita al juego y al vicio como posible canal de ascenso social rápido quedó reflejada en la siguiente idea:

*“La víctima del juego es el obrero, la clase trabajadora y la clase media, los que más necesitan defensas y provisiones y son entretanto invitados, compelidos por una ley nacional al vicio desmoralizador y degradante” (L. P. Tomo I. 60).*

Resulta interesante enfatizar el instrumento elegido por Láinez para sustituir a los juegos de azar como fuente de financiamiento de las políticas sociales de la época. Que haya elegido gravar la importación de bienes en un 3%, favoreciendo la producción nacional de los mismos, implica considerar que Láinez se enrolaba en un incipiente nacionalismo económico, extraño al patriciado del que formaba parte genealógica e ideológicamente. Esta medida refleja el inicio de una imposición progresiva a la riqueza de las familias acomodadas que solían proveerse de bienes importados para el conjunto de sus necesidades cotidianas, desde los comestibles hasta el mobiliario, tanto como los materiales de construcción o bienes suntuarios.

<sup>9</sup> Elaborada sobre la base de un proyecto perteneciente al diputado Meyer González, conservaba casi intactos los fundamentos de la Ley de Residencia de 1902. Tenía como objetivo erradicar de la sociedad a quienes “negaban el gobierno, la religión, la propiedad, la familia, la sociedad y el orden constituido”. La nueva legislación apuntaba a evitar el reingreso de los deportados aplicando severas penas de prisión a los reincidentes y multas a los empresarios navieros que se avinieran a transportarlos. (Suriano, 1988).

Ingresando en su segundo aporte, señalamos su posición frente a la Ley de Defensa Social.<sup>9</sup> En la sesión del 28 de junio de 1910, Láinez expresa una crítica contundente a quienes en la Cámara de Diputados aprobaron el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo con celeridad inusitada dando como resultado un “conglomerado sin coherencia y confuso, cuya cohesión le ha sido dada por tres señores diputados nombrados por la mesa de la Cámara”. Al mismo tiempo, cuestiona la presencia del Ministro del Interior en el recinto manifestando su reticencia a aprobar el proyecto en la medida en que a su criterio no existen argumentos, razones decisivas que habiliten la concesión al Poder Ejecutivo de facultades extraordinarias. Al respecto sostiene:

*“El Poder Ejecutivo le debe a la Cámara de Senadores algo más que impresiones: le debe datos y me voy a permitir hacer algunas preguntas aprovechando la presencia del señor Ministro, que no tendrá inconveniente en escucharme, pues considero indispensable para votar esta ley con algún asomo de razón concluyente, definitiva. Deseo que el señor Ministro me diga: qué número de individuos han sido deportados en virtud de la Ley de Residencia desde enero de 1910 hasta la fecha; cuántos han sido detenidos y se encuentran actualmente a las órdenes de la policía y los tribunales, cuántas personas han sido detenidas y trasladadas en virtud del estado de sitio, cuántas han optado por salir del país, cuántos naturales y naturalizados han sido arrestados, en qué estado se encuentran las causas criminales de Karaschini y Radowesky; del que puso la bomba en la Capilla del Carmen y del que asesinó cobardemente al Coronel Falcón.*

*Después que el Señor Ministro haya aclarado mis dudas respecto a todos estos puntos, lo acompañaré con toda decisión a votar la ley, porque creo que hay delitos nuevos que exigen leyes nuevas: pero no hay que improvisarlas; que conviene tratarlas con toda la serenidad con que se tratan estas cuestiones, con toda la entereza de hombres de gobierno, que no se dejan impresionar por el ambiente de hechos extraordinarios.” (L.P. Tomo II. 128-129).*

Entendemos que la postura dubitativa o reticente del senador Láinez frente al avance de leyes coercitivas a favor del Poder Ejecutivo Nacional, lo ubican por lo menos en un lugar irritativo, conflictivo para el orden político conservador, del cual era miembro pleno.<sup>10</sup> Según su criterio, no son nuevas leyes las que el país necesita para suprimir el estado de violencia interna y garantizar la paz social, sino por el contrario, autoridad política para hacer cumplir las leyes ya existentes. Si bien el proyecto de Defensa Social se vota en sus artículos 1º al 11º, Láinez tensa nuevamente su relación con los Ministros de Justicia e Interior presentes ambos en el recinto, al argumentar que la sanción del artículo 12º estaría violentando la libertad de imprenta consagrada en el artículo 32º de la Constitución Nacional<sup>11</sup>. Aparece allí, con todo rigor, no sólo la figura del senador polémico, sino a la vez, la del periodista y director del vespertino “El Diario”.

Láinez advertía que este artículo contenía un implícito ejercicio de censura previa que afectaba a la opinión pública y publicada, amparada en el artículo 32º de la Constitución de 1853. Tanto en su carácter de director de un diario, cuanto en su deber de funcionario público, Láinez se anticipa a la naturalización de las medidas de excepción que van minando el carácter tutelar de los derechos consagrados en el texto constitucional. Láinez no se deja presionar con las urgencias del presente inmediato, avalando leyes motivadas en circunstancias de altísima contingencia social y política y pretende pensar al país en una perspectiva de mediano y largo plazo.

Por último, de la lectura de su vasta Labor Parlamentaria, es factible reconocer una preocupación

<sup>10</sup> Su oposición a la implementación del Estado de Sitio lo inscribe en una línea de confrontación casi permanente con el Poder Ejecutivo Nacional.

<sup>11</sup> El artículo 12º de la Ley de Defensa Social sostenía: El que verbalmente, por escrito o por impreso o por cualquier otro medio, haga públicamente la apología de un hecho o del autor de un hecho que la ley prevé como delito, sufrirá la pena de 1 a 3 años de prisión.

central: la promoción y expansión de la instrucción pública que permitiera la construcción de una ciudadanía letrada y laboriosa.

En la sesión del 3 de agosto de 1911, argumenta su apoyo incondicional al proyecto de ley que trata la Cámara de Senadores por aquellos días, en el cual se destina un subsidio de cien mil pesos, a la Sociedad de Educación Industrial de la Provincia de Catamarca para la propagación de institutos de artes y oficios. Con interés federal, planteaba en el debate parlamentario:

*“Catamarca y Santiago del Estero constituyen el principio de dos grandes focos industriales de tejidos con la adaptación a todos los usos de la vida regional. Es increíble lo que ganaría Santiago del Estero si transformara en una industria de proyección nacional, la pequeña industria familiar de tejido y la preparación de frazadas y pequeñas alfombras, muchas de ellas que, por el arte ingenuo, por los diseños tan pintorescos y originales pueden rivalizar con las que importamos del extranjero bajo los nombres, no siempre auténticos, de Esmirna y Persia. Es de llamar la atención que, mientras encuentran mercado estas alfombras sin ningún mérito, nada más que por su nombre exótico, se produzca el desdén con que la generalidad estima estos hermosos trabajos de Santiago del Estero y Catamarca” (L. P. Tomo II. 317).*

Cabe preguntarnos, qué proyecto de país, qué modelo económico y de desarrollo regional, está implícito en la cita que hemos apuntado previamente. Al mismo tiempo, surge la inquietud respecto a si la promoción de la educación industrial en el interior del país no está reflejando, de alguna manera, los límites político – pedagógicos de la educación media mitrista y del modelo económico agroexportador que caracterizan a la Argentina de la segunda mitad del siglo XIX.

El proyecto que hemos mencionado, se conjuga con otro del 22 de agosto de 1911 en el cual propone que el Poder Ejecutivo instale una granja escuela y chacra de experimentación de cultivos y criaderos de plantas anexos en la ciudad de San Rafael, provincia de Mendoza. El proyecto establecía en su artículo 3º, una capacidad escolar de 100 alumnos siendo la edad de ingreso a este tipo de escuela a partir de los 16 años

(Art. 4º). Acompañan esta propuesta, dos diputados por la Provincia de Mendoza, Benito y Elías Villanueva y el senador, Emilio Civit.

En los fundamentos, el proyecto establecía:

*“La instalación de una escuela de agricultura en lo que antes fue cuartel, vendrá a reparar todo lo que se ha destruido, borrará de la vista del público un mal ejemplo pues esas ruinas enclavadas en uno de los sitios más prósperos de la Provincia de Mendoza da testimonio de cosas muy tristes para la administración nacional. Confío en que la transformación de un predio, hasta hoy abandonado, en un centro excepcionalmente agrícola, sirva para devolver a la Nación el prestigio que lleva perdido por los antecedentes mencionados” (L. P. Tomo II. 324-325).*

Podríamos argumentar que el reemplazo de un cuartel a partir de la instalación de una escuela agrícola, estaría apostando a un proyecto de progreso nacional conjunto, en donde la expansión de la educación y la lucha contra la ignorancia se instituyen como canales pacíficos hacia la búsqueda del bien común.

#### **A MODO DE CONCLUSIONES PROVISORIAS**

La lectura de la Labor Parlamentaria del senador por la provincia de Buenos Aires, Manuel Láinez, en sus aspectos sociales y educativos, permite dar cuenta de la existencia de un pensador y político preocupado por el afianzamiento de la instrucción pública de carácter elemental y también secundaria. Sus propuestas educativas se articularon con proyectos de desarrollo económico nacional, en el

contexto de un país que revisaba, en buena medida, las herencias socio - culturales promovidas por la llamada Generación del '80.

De la lectura de su producción legislativa se deriva la existencia de múltiples inquietudes que fueron luego traducidas en proyectos de ley o debates parlamentarios acalorados. En dichas polémicas, puede reconocerse la prioridad que el director de "El Diario" otorgaba al fomento y expansión de la escolaridad pública estatal.

Su Labor Parlamentaria da cuenta de la necesidad de promover un desarrollo nacional integrado, haciendo efectiva la promesa de progreso social con que fue alentada la inmigración europea hacia nuestro país desde finales del siglo XIX. No olvida por cierto, la existencia de los paisanos –criollos, mestizos, indígenas– que habitaban la Argentina profunda y a los que debía alcanzar la instrucción pública, gratuita y obligatoria para hacer efectivo el principio de igualdad ante la ley.

Láinez, de perfiles complejos, se recorta en la escena política nacional de las primeras décadas del siglo pasado no sólo como pensador influyente sino a la vez como un estratega de la política que piensa al país desde las mejores herencias del liberalismo finisecular. Una semblanza de su personalidad queda reflejada en las líneas que el periódico "La Prensa" le dedicara con motivo de su fallecimiento el 5 de marzo de 1924 y que recuperamos para cerrar provisoriamente este ensayo:

*"Manuel Láinez acaba de morir. El periodismo pierde con él a uno de sus más grandes maestros y de sus más gallardos batalladores... En el ejercicio de su función de escritor público tuvo un ideal: el progreso, el progreso de la civilización por la cultura, progreso de la fuerza por el trabajo y la riqueza... Conocía Láinez a su país y lo quería entrañablemente con fe profunda y sincera en su porvenir y en cuyo nombre anatematizó todo pensamiento y todo impulso de retrogradación".*

## BIBLIOGRAFÍA

- ABAD DE SANTILLÁN, D.: Historia Argentina, Tomo 3, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1965.
- AGUERRONDO, I.: El Centralismo en la Educación Argentina, Buenos Aires, Centro de Investigaciones Educativas, 1976, Cuaderno N° 15.
- ALMANDOZ, M.: Sistema Educativo Argentino. Escenarios y Políticas, Buenos Aires, Santillana, 2000.
- BRAVO, H.: Bases Constitucionales de la Educación Argentina, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1988.
- CUCUZZA, H. (Comp.): Historia de la Educación en Debate. Buenos Aires. Miño y Dávila. 1996
- Diario La Prensa, 3° Edición, 5 de marzo de 1924.
- ESCUDE, C.: *El Fracaso del Proyecto Argentino. Educación e Ideología*. Buenos Aires, Editorial Tesis, 1990.
- GALLO E Y CORTÉS CONDE R.: *La República Conservadora*, Buenos Aires, Hispamérica, 1986.
- LÁINEZ, M.: Labor Parlamentaria, Tomo 1 al 3, Buenos Aires, Casa Editora, Librería e Imprenta, 1914 a 1916.
- PAVIGLIANITI, N.: Neoconservadurismo y Educación, Buenos Aires, Libros del Quirquincho, 1991.
- PRIETO, A.: El Discurso Criollista en la Formación de la Argentina Moderna, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1988.
- PUIGGRÓS, A.: Sujetos, Disciplina y Currículo en los orígenes del Sistema Educativo Argentino, Buenos Aires, Editorial Galerna, 1990.
- RAMOS, J.: Historia de la Instrucción Primaria en la República Argentina (1810 – 1910). Consejo Nacional de Educación. Tomo I.
- SURIANO, J.: Trabajadores, Anarquismo y Estado Represor. De la Ley de Residencia a la Ley de Defensa Social (1902-1910), Buenos Aires, CEAL, 1988.
- TEDESCO, J.: Educación y Sociedad en la Argentina (1880-1945), Buenos Aires, Ediciones del Solar, 1986.



# 06

## “A 100 años de la Ley Láinez” Una apelación a la memoria para volver a pensar la educación y nuestro lugar como educadores

María Rosa Pividori

## “A 100 años de la Ley Láinez” ... una apelación a la memoria; para volver a pensar la educación y nuestro lugar como educadores

### **RESUMEN**

Reconstrucción histórica que ubica la sanción de la Ley Láinez en el marco de la incipiente organización de los sistemas educativos provinciales, analizando el rol del Estado para garantizar el derecho de la educación y la problemática del financiamiento del servicio educativo. Luego considera que esa asistencia del Estado Nacional a las provincias en realidad se concretó para lograr gobernabilidad para la nación fragmentada; gobernabilidad justificada en la idea de “equidad y justicia”, pero asegurada en la búsqueda de “consenso y competencia” para el alineamiento nacional a un modelo de desarrollo agro-exportador dependiente.

Finalmente se pregunta si el ideal educativo que aún hoy consuman nuestras prácticas docentes, conserva sedimentaciones de aquella cosmovisión de Nación-puerto y si la celebración no debiera ser propicia para interpelar la experiencia acumulada.

### **MARÍA ROSA PIVIDORI**

Profesora en Ciencias de la Educación, egresada de la Universidad Nacional de Entre Ríos. Postitulada en Epistemología en Humanidades y Ciencias Sociales. Docente en la Universidad Autónoma de Entre Ríos y de los Institutos de Profesorado N° 8 y 27 de la ciudad de Santa Fe. Directora del Postítulo de Actualización en Gestión de las Instituciones Educativas del Instituto del Profesorado N° 6 de San Carlos Centro.

## 1. A MODO DE INTRODUCCIÓN

La Ley 4874 denominada Láinez en homenaje a quien fuese autor del proyecto, fue sancionada el 30 de setiembre de 1905.

En el marco de su puesta en vigencia, sus mentores sostuvieron con inculdicable argumento que la misma era producto del celo del gobierno Nacional por llevar la educación primaria a todo el territorio argentino. Tal vez una primera cuestión con referencia al anhelo de Fomentar la instrucción primaria sería preguntarse... ¿se afirmó en el derecho que la Constitución Nacional en su art. 5° consagrara para las provincias cuando prescribe que: “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo, republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria”? ¿Se constituyó a partir de los otros derechos como el de la soberanía del pueblo y la forma republicana de gobierno?

Puede considerarse que la Ley Láinez tuvo como principal antecedente la Ley 2737 sancionada el 1° de octubre de 1890 que fijaba las bases para subvencionar a las provincias en orden a fomentar la instrucción primaria. La norma aludida en su artículo 2° sostenía que la subvención nacional sería concedida para atender fines tales como “construcción de edificios para escuelas públicas<sup>1</sup>, adquisición de libros y útiles para escuelas y sueldos de preceptores”. Es decir, antes de 1890 ya hubo subvenciones, incluso la más conocida es la Ley de subvenciones de 1871, de la época de Sarmiento.

Estos principios fueron antes expresados en reiteradas ocasiones y de sus alcances literales no se puede inferir ninguna otra intención. Ilustra esta afirmación un fragmento de la carta que Sarmiento enviara a Rawson en su nota como Gobernador de San Juan el 26 de junio de 1863 cuando le dice: “La Constitución Nacional es un poder delegado por las provincias para constituir un gobierno general, perfecto para sus fines; pero las provincias quedaron con gobiernos perfectos también... conservan todo el poder no delegado porque... los gobiernos provinciales no son autoridades creadas por la constitución”.

No obstante ello, la misma pluma en otro intercambio epistolar (Sarmiento D., 1861) en esta oportunidad dice a Mitre:

*“Mi querido coronel:*

*Tiéndole desde aquí la mano del amigo que dice: ¡bien! Nos ha dado un general; podemos dormir tranquilos estos diez años. No se ensoberbezca ante su amigo. No se crea infalible. En política erraba. El general me ha vengado del diplomático. Tenemos patria y porvenir.*

*Necesito ir a las provincias. Usted sabe mi doctrina. Los candidatos están hechos de antemano. Un precursor necesita que digan: yo sólo vengo a prepararle el camino.*

*Paz pudo hacer algo. Más puedo hacer yo. Me siento más hombre. Pero déjese de ser mezquino. ¿Valgo yo menos que cualquiera de los torpes que mandan un regimiento de caballería? Entiendo esta arma, y usted sabe que tengo valor como cualquiera. ¿Por qué no me da el mando de uno de los regimientos de línea, que ha quedado vacante después de tanta vergüenza? No trate de economizar sangre de gauchos. Este es un abono que es preciso hacer útil al país. La sangre es lo único que tienen de seres humanos. Recuerde el incidente que nos puso en desacuerdo en Valparaíso la primera vez que nos vimos, y compare los sucesos en su obstinación y lógica.*

*Un hombre de gran valor En la época grandiosa que atravesamos yo no me quedaré maestro de escuela, pegado a un empleo, ni periodista. Me debo algo más...*

*Buenos Aires recobra su antiguo dominio y jurisdicción; el Rosario será gobernado por sus jueces de Paz como San Nicolás; su Aduana será sucursal de la de Buenos Aires. El Congreso, para pedirlo, dará garantía de que Buenos Aires no será dañada desde allí en adelante. Puede darse a Córdoba,*

<sup>1</sup> Finalidad que luego fuera modificada por las leyes de presupuesto que han establecido que el 87,50 % de la subvención tendrá destino a pago de sueldos y el 12,50% a la adquisición de útiles escolares.

*Santa Fe como frente fluvial y resguardo de sus campos de pastoreo, tomando el Carcarañá por línea divisoria. ¿Quién se quejaría de ello? Bobos pero argentinos. Destruída Mendoza, San Juan puede ser la capital de Cuyo antiguo. Es preciso dar un centro a la civilización en la falda de los Andes...*

*Es preciso evitar a todo trance que Entre Ríos no se separe; que no se haga hueso la situación actual. Échele veinticuatro batallones de infantería y sublévele a Corrientes. Escríbale a los Taboadas sus propios recursos, vuelva al plan mío de poner en actividad a las provincias; pobres satélites que esperan saber quien ha triunfado para aplaudir. Pero son argentinos; son elementos necesarios de nuestra existencia y es preciso evitarles que muestra la servilidad de su posición”.*

*“Un abrazo y resolución de acabar”* concluía la carta del “amigo Sarmiento” a Mitre. Acabar implicará pensar estratégicamente un país donde cada provincia dicte su Constitución de acuerdo con esos principios, declaraciones y garantías para asegurar –entre otras cosas– la educación primaria? que las provincias se constituyan en *elementos necesarios* de una nacionalidad pensada por otros? para generar un estado sustentado en *satélites que esperan saber quien ha triunfado para aplaudir..?* para que la educación posibilite *asumir la servilidad de la propia posición?*

Los diferentes acontecimientos políticos que van a configurar ese proceso de organización nacional para constituir el Estado Argentino a fines del siglo XIX y en los comienzos del XX, exhibirán esa permanente lucha por la sobrevivencia de distintos proyectos en la perspectiva del *predominio* —según la interpretación social darwinista— no del debate y la confrontación para alcanzar una síntesis. Y es en este marco de lucha que se pretende reflexionar sobre el sentido y alcance de esta Ley...

*“Necesito ir a las provincias. Usted sabe mi doctrina. Los candidatos están hechos de antemano...”*  
¿No sería esta perspectiva la que sustentaba la preocupación por la pobreza de las provincias que animó al Dr. Láinez?

¿En qué consistiría “poner en actividad a las provincias” una vez realizado el “*plan de triunfar con sus propios recursos?*” ¿Desde dónde esta activación? ¿Por qué, para qué y con quién?

En 1905 el Congreso de la Nación sancionaba la ley N° 4.874, que autorizaba al Estado argentino –previo consentimiento de las provincias– a crear establecimientos de educación primaria en la provincias. La iniciativa legislativa fue impulsada por el senador nacional Manuel Láinez, quien, fundamenta su proyecto en la preocupación de mitigar el alto nivel de niños analfabetos de algunas provincias pobres. En virtud de esta autoría en ámbitos docentes y de la administración pública bautizaron a esta norma como Ley Láinez.

Para un discurso que verbalizó abundante bibliografía de Política Educativa, esta ley contribuyó eficazmente en la lucha por paliar el analfabetismo a la vez que permitió que muchas provincias –en particular las rezagadas en su organización institucional y/o más alejadas de la capital nacional– dispusieran de las escuelas que hubiesen demorado años en formalizar desde sus recursos genuinos. A partir de la “Ley Láinez” el Ministerio de Educación de la Nación retuvo dentro del control administrativo y pedagógico un elevado número de escuelas en todas las circunscripciones hasta que en el año 1978 comenzaran a ser transferidas a las provincias. Sin dudas, esta norma complementó los principios de educación obligatoria, gratuita y laica anteriormente consagrados por la Ley de Educación Común 1.420, en la medida que garantizó se cumplieran esos postulados en los territorios provinciales.

No obstante ello hoy, a un siglo de la sanción de la Ley Láinez, constituiría un muy buen ejercicio ensanchar el eje de análisis y, recuperando la experiencia acumulada en cien años, pensar los supuestos que sustentaron ese afán alfabetizador... ¿Un proyecto inclusor que se fundó en la construcción de una autonomía y una ética de la dignidad?

¿Alfabetizar en qué idea de Nación y en qué idea de sujeto histórico? .. ¿en las que impregnaron las palabras de Joaquín V. González –Ministro de Educación al momento de sancionarse la Ley Láinez que nos ocupa– ? :

*“Quedaba así terminada para siempre la guerra secular de las fronteras, digna del romance legendario y heroico que algún día se cantará y referirá en poemas e historias que ungrán de sentimiento nativo el recuerdo de aquellos aguerridos soldados, sin reposos ni quejas, que exponían día a día su vida en luchas irregulares cuerpo a cuerpo, con indias innumerables y feroces, llenos de privaciones y de olvidos; se desvanecía como en la leyenda wagneriana la horrorosa historia del monstruo que durante siglos devoró la savia y perturbó la paz de la nación entera, y opuso su valla sangrienta al progreso económico del país, que se fundaría en el trabajo, fertilización y apertura de aquellas vastísimas regiones a la grande industria nativa y extranjera; se realizaba por primera vez después de treinta años de sancionado, el mandato constitucional de trazar los lindes de las provincias y fundar los territorios federales, asientos de futuros estados; y tal es el sentido de la ley del 16 de octubre de 1884, que con las numerosas que después la han adicionado o modificado, forma la carta orgánica de aquellas nuevas entidades que a manera de hijos de una gran familia debían comenzar a educarse para la vida civil y política (...)”*

Desvanecer la horrorosa historia del monstruo —que durante siglos devoró la savia y perturbó la paz de la nación entera, y opuso su valla sangrienta al progreso económico del país— también fueron explícita preocupación de Julio A. Roca (1880) al asumir la presidencia de la Nación:

*“Por mi parte, conceptuaré con la mayor gloria de mi gobierno, si dentro de tres años, a contar de este día, conseguimos saludar con el silbato de la locomotora, los pueblos de San Juan y de Mendoza, la región de la vid y el olivo; Salta y Jujuy, la región del café, del azúcar y demás productos tropicales, dejando además de par en par abiertas las puertas al comercio de Bolivia, que nos traerá los metales de sus ricas e inagotables minas.*

*Cuento con vuestro apoyo y con el todo el país para llevar a cabo en el término indicado, o antes si es posible, estas obras que no serán ni extraordinarias ni superiores a nuestros recursos, si sabemos conservarnos en paz.*

*Los demás ramos de la administración, tales como la inmigración, la instrucción pública, la difusión de la enseñanza en todas las clases sociales, la protección debida al culto, al comercio, a las artes y a la industria, son ya deberes normales que ningún gobierno puede desatender...”*

*“Los demás ramos de la administración”*... ¿estaban proscriptos a un segundo plano de importancia desde la mirada estratégica del gobernante o se solapan en la evasiva que implícitamente denuncia lo que se conceptuará como la mayor gloria de gobierno?

¿Qué lugar ocuparía el sujeto histórico del interior —habitantes y gobernantes de las *pobrezas provinciales*— al tiempo de legitimar la decisión de soslayar el artículo 5° de la Constitución Nacional?

¿Qué omisiones, recurrencias o resistencias planteó en la pugna por otorgar direccionalidad a la educación en la resolución de tres de sus problemas centrales desde la perspectiva de la política? :

... la organización institucional del sistema,

... el rol del estado y otros agentes educativos para garantizar el derecho a la educación, y

... las cuestiones referidas al financiamiento de los servicios?

## **2. LA LEY LÁINEZ EN EL MARCO DE LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS PROVINCIALES**

Distintas reseñas históricas reconocen la existencia previa de las provincias a la Nación. Barrera Buteler (1996) sostiene que *“...en el caso de las primeras (provincias fundadoras), estamos frente a sujetos con personalidad jurídica y política anterior al mismo Estado Nacional y que con esa razón ‘conservan todo el poder no delegado’ (art. 121 Const. Nacional), lo que le ha permitido a la Corte Suprema de Justicia sostener que ‘Las provincias conservan, después de la adopción de la constitución general, todos los poderes que antes tenían y con la misma extensión, a menos de contenerse en aquel Código alguna expresa disposición que restrinja o prohíba su ejercicio’”*.

Más allá de este marco prescriptivo, en nuestro país las provincias han renunciado a algunas potes-

tades a favor de la Nación, conservando todo el poder no delegado en ella (art. 104 de la Constitución de 1853/60 y art. 121 del texto reformado en 1994) ilustra esta afirmación el art. 5º cuando dice —“ *Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones*”—. De este modo consagra para las provincias un poder constituyente condicionado que limita de esa forma las autonomías de las mismas.

Esta aseveración como otras vinculadas a marcos jurídicos de la vida nacional, más que indicar la crisis del federalismo ya expresada en la carta magna, mueve en la búsqueda de las razones que lleven a ese fracaso que se expresa como predominio del centralismo.

Si analizamos la incidencia de la Ley en la organización de los sistemas educativos provinciales a partir de las posibles razones del acrecentamiento del poder central que señala el destacado constitucionalista sanjuanino Pablo Ramella (1995) podríamos referir a las siguientes:

**a.** “*las que responden a causas naturales*”: aunque se puede discrepar respecto del carácter “natural” que Ramella atribuye a esta causa, lo interesante es el alcance que el mismo le asigna en cuanto son normas ordenadoras y estructuradoras de niveles escolares, sectores, modalidades educativas que desplazan las particularidades provinciales tras la necesidad de implementar políticas nacionales.

Todas ellas marcan una cierta inexorabilidad en la constitución del sistema educativo nacional. Puede afirmarse, con fundamentos históricos, que el mismo se consolidó por la sucesión de “hechos configurativos” que buscaron ordenar un sistema homogéneo en sus alcances; la constante fue la inalterabilidad y el no cambio del sistema todo.

En tal sentido si ubicamos la sanción de esta Ley Láinez en el contexto legislativo de la época podemos encontrar una profusa producción orientada en el mismo sentido de penetrar por sobre las autonomías provinciales:

Ley 1420 de educación común, laica y obligatoria (1884).

Ley 1597, Avellaneda de universidades nacionales (1885).

Ley 345 creación de la Escuela Normal Nacional de Paraná (1869).

El decreto del Presidente de la República, Dr. Bartolomé Mitre, del 14 de marzo de 1863, de creación del “Colegio Nacional”, sobre la base del “Colegio Seminario de Ciencias Morales; fundado en la aseveración de que “uno de los deberes del Gobierno Nacional es fomentar la educación secundaria, dándole aplicaciones útiles y variadas, a fin de proporcionar mayores facilidades a la juventud de las provincias que se dedica a las carreras científicas y literarias”.

Proyecto de “Plan de instrucción general y universitario” y “Ley de reformas educacionales y universitarias”, del Presidente Julio A. Roca y su ministro Osvaldo Magnasco –1899 y 1900–.

Proyecto de “Reformas a la ley de educación común”, del Presidente Victorino de la Plaza y su ministro Carlos Saavedra Lamas –1916–.

Proyecto de “Ley orgánica de la instrucción pública” del Presidente Hipólito Irigoyen y su ministro José S. Salinas –1918–.

Proyecto de “Ley orgánica de la enseñanza” del presidente Marcelo T. de Alvear y su ministro Celestino Marcó –1923–.

Proyecto de “Ley nacional de educación común e instrucción pública, media y especial, del Presidente Roberto M. Ortiz y su ministro Jorge Eduardo Coll –1939–.

Proyecto de “Ley de bases sobre educación primaria, secundaria y técnica” y de “Ley de reforma universitaria”, del Presidente Juan Domingo Perón y su ministro Belisario Gache Pirán –1946–.

Durante un siglo las diferencias de funciones y roles entre el gobierno nacional y el de las provincias solas pudieron ser delimitadas en lo atinente a la defensa y representación de las relaciones exteriores para el primero y la provisión de seguridad y justicia en los respectivos territorios para los segundos.

En otros servicios—como lo es la educación—la ausencia de una delimitación clave promovió una tendencia favorable a “naturalizar” esa simultaneidad; fundamentalmente por el auxilio del gobierno

nacional para afrontar el desarrollo que irían adquiriendo los sistemas educativos provinciales con la generalización de la educación.

En ese marco la Ley Láinez de 1905 institucionalizó la concurrencia del Estado nacional para garantizar la oferta de educación básica, asegurando la provisión de ese servicio y centralizando el control administrativo-pedagógico sobre las escuelas que fue creando. Frecuentemente, los inconvenientes derivados de tal situación sólo fueron avizorados por los actores educativos reales y concretos que veían ampliarse las *distancias* entre su accionar y los lineamientos y encuadres producidos desde los ajenos recintos de un Ministerio que generalmente atendía sólo en Buenos Aires. Tal extrañamiento se afirmó en dificultades tales como:

*asignación ineficiente de recursos*: la oferta no necesariamente se derivaba o correspondía con los verdaderos requerimientos de la demanda. Una referencia de ello se puede visualizar en el hecho que, como la planificación de la inversión se realizaba en dos niveles estadales distintos, muchas veces se construyeron edificios escolares muy cercanos unos de los otros, aún cuando la necesidad se limitara sólo a uno,

*obstáculos administrativos*: coexistiendo dos modelos de gestión generalmente confluían contradictoriamente requerimientos y exigencias para escuelas que desempeñaban en contextos compartidos o con realidades análogas. A ello se le agrega un régimen de controladores desiguales en la prestación del servicio; de este modo las escuelas nacionales permanecían carentes de la visita de un supervisor, no podían viabilizar tramitaciones con la misma rapidez o recibían indicaciones cuando estas había perdido vigencia;

*diseños curriculares diferentes*: ello conducía a diferentes niveles de logro en los alumnos lo que dificultaba su tránsito por el sistema; al cambiarse de escuela de distinta adscripción estadual debían rendir equivalencias aunque los establecimientos fuesen vecinos;

*remuneraciones y beneficios laborales desiguales*: en una misma franja profesional de desempeño se pagaban salarios diferentes produciendo inequidad en la prestación y recelo entre pares que, muchas veces consolidó espacios educativos enfrentados. Además, esto producía desventajas en la prestación del servicio porque ocurría muchas veces que algunas instituciones contaban con amplia disponibilidad de aspirantes a cubrir vacantes o reemplazos –en otros muchas veces próximos– no alcanzaban a cubrir las secciones mínimas para el dictado de clases. Una cuestión no menor que más minuciosamente será abordada más adelante, también tuvo que ver el financiamiento del servicio que al ser diferente en sus requerimientos super-estructurales, estructurales y logísticos demandaban erogaciones que luego se tradujeron en pujas sectoriales por la distribución de fondos de la Coparticipación Federal de Impuestos. En otras palabras, si se considera que el Estado Nacional y los provinciales prestaban el mismo servicio, la definición de la necesidad de dinero para asignarla a un destino particular se desdibujaba en una frontera de incumbencias muy difusa;

*la desarticulación de la acción cotidiana respecto de los órganos de toma de decisiones*: a medida que la población y el servicio aumentaron, mayor era la distancia entre las necesidades concretas de los actores educativos y la definición que efectivamente se hacía hasta de los aspectos menos relevantes.

**b.** *las que responden a una corrupción del sistema que estaría dada por la tendencia del ejecutivo nacional por llevar adelante políticas hegemónicas centrales, las que alteran y/o niegan la participación provincial.*

La administración de los servicios educativos tuvo a lo largo de la historia posturas encontradas que analizadas tanto en sus manifestaciones visibles como en sus proyecciones implícitas evidenciaron una permanente distorsión a la idea de unidad nacional y de respeto por las autonomías provinciales que tanto se proclamara.

La tendencia centralizadora, aún en los más cuestionables modos de des-responsabilización que el estado nacional detentó en la década de 1990 no siempre se expresó en sus reales sentidos e

intereses. Muchas lo hizo desde pretender posiciones monopólicas (estatalización) y otras tantas privatistas (organismos particulares y/o la iglesia, las empresas, el mercado) En uno y otro modo, se agazapó sobre una coincidencia: pretender manejar la educación sin contar para nada con las perspectivas de los sujetos y sus contextos.

Estas tendencias desarrollaron importantes concreciones en Argentina durante los gobiernos de facto. Siguiendo a Castorina de Tarquini, de los regímenes de facto que durante largo tiempo interrumpieron la legalidad constitucional y que son centralizantes por propio carácter podríamos identificar pronunciamientos normativos que dan cuenta de la discrecionalidad del poder ejecutivo por llevar adelante políticas hegemónicas:

Proyecto de “Ley de educación” del Ministro Guillermo A. Borda y el Secretario de Estado José Mariano Astigueta, del Presidente no constitucional Juan Carlos Onganía –1967–.

Bases de la política educativa “Reforma educativa 1969/1970. Ley 19.039. “Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad (capítulo “Educación”);

el capítulo referido a la reforma educativa de la Ley 19039 “Plan de gobierno 1971-1974”, del presidente Alejandro Lanusse.

En ese marco de definiciones necesarias para dejar debajo de un paraguas de protección legal en todo el país los criterios centralizantes que permitiesen el control ideológico a través de la educación, paradójicamente se empieza a alentar la descentralización educativa: como un claro antecedente de lo que sigilosamente comenzaría a plasmarse desde las primeras experiencias golpistas, la dictadura de 1976 consumó sin titubeos la transferencia de las “escuelas Láinez” a las provincias en el año 1978.

La descentralización administrativa para nada vulneraba el férreo y centralizado ejercicio del poder de represión porque ya para entonces estos modelos intervencionistas habían desarrollado suficientes estrategias y mecanismos para mantener bajo control todo el territorio nacional. Una profusa sucesión de políticas da cuenta de ese aire represivo que se expresó entre otras medidas en el decreto de censura –ley 18019– que a partir del 24 de diciembre de 1968, restableció e inauguró al mismo tiempo prácticas terribles que se legitimaron también con otras normas como el Decreto Ley 17.401; que crea el “delito de comunismo” dejando en claro que la inquietud hegemónica se torna más agresiva cuanto mayor se advierte la fuerza potencial de los resortes vitales de la educación. De este modo esas medidas apuntarán a convertir en deletérea influencia, lo que también se proyectó de manera notable sobre el blanco de los ambientes artísticos y culturales.

Esas cuestiones comenzaron a obtener sus máximos logros de resolución en el año 1978, tiempo en que se consuma la transferencia definitiva a las provincias de los establecimientos del nivel primario que se encontraban dentro de la órbita del Estado Nacional.

Ese traspaso se consideró que fue una descentralización parcial porque sólo afectó un nivel educativo, no atendió a las diferentes capacidades de gestión del servicio por parte de las provincias (que la transferencia coadyuvó a acentuar) y se realizó sin la contraparte financiera que permitiese solventar la mayor carga que de ese hecho devenía. Sin embargo, también es cierto que tuvo que transcurrir el tiempo para que las provincias pudieran comenzar a absorber el impacto inicial de la transferencia.

Además, debió esperarse a la restitución de la democracia para que se resolviera el problema de la incidencia presupuestaria del mayor servicio que, en virtud de él, debieron afrontar las provincias; con posterioridad a la transferencia del año 1978 se realizaron estudios de las nuevas necesidades de recursos que significó para las provincias atender la totalidad de la oferta del nivel primario y las estimaciones indicaron que la mayor carga financiera representaba el 8,16% del total de la recaudación impositiva de esos años.

90 Por eso, se sostenía que las provincias –que en ese entonces recibían el 48,5% de los recursos tribu-

tarios por Coparticipación Federal de Impuestos– debían disponer de un 56,66% para poder garantizar el servicio sin mayores presiones financieras.

*c. las que tienen origen en la inoperancia de las propias provincias:* el debilitamiento económico de las provincias también debe ser analizado como operante en el desarrollo fortalecido del federalismo. Muy complejas circunstancias configuran los rasgos de tal decadencia donde la existencia de enormes diferencias demográficas y de riqueza entre las distintas regiones ha trabado un desarrollo más homogéneo, sin descuidar que el Gobierno central ha manejado la distribución de los poderes impositivos a su conveniencia.

En el contexto de dependencia política, económica, social, cultural e ideológica que se encuentra inserto nuestro país y en su particular situacionalidad de Argentina empobrecida y dependiente donde la igualdad de oportunidades de acceso a los bienes materiales y espirituales no se concreta en forma real, la acción de los sistemas institucionales ha sido la de consolidar un orden de dependencia interna y externa.

### 3. EL ROL DEL ESTADO PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Oscar Oszlack (1997) considera que la formación del estado define un aspecto constitutivo del proceso de construcción social: “De un proceso en el cual se van definiendo los diferentes planos y componentes que estructuran la vida social organizada. En conjunto estos planos estructuran un cierto orden cuya especificidad depende de circunstancias históricas complejas... El Estado no surge entonces por generación espontánea ni tampoco es creado, en el sentido que “alguien” formalice su existencia mediante un acto ritual. La existencia del Estado deviene de un proceso formativo a través del cual va adquiriendo un complejo de atributos que en cada momento histórico presenta distinto nivel de desarrollo.”

En ese proceso formativo, el mencionado autor reconoce distintos momentos donde el Estado va a intervenir creando necesidades regulatorias y nuevos servicios que él mismo promoverá, dando a la presencia estatal un carácter multifacético que se expresó en diversas modalidades de *penetración* para hacerlas en sí mismas efectivas. Esas *modalidades de penetración* son por el mismo caracterizadas como:

*penetración represiva:* la que aplica violencia física como un modo de acatamiento a la voluntad de quien la ejerce;

*penetración cooptativa:* la que promueve la captación de apoyos entre los sectores dominantes locales y los gobiernos provinciales;

*penetración material:* constituyen avances del Estado Nacional que derivan hacia el interior servicios, regulaciones y recompensas destinados fundamentalmente a incorporar las actividades productivas allí desarrolladas.

*penetración ideológica:* tras mecanismos más difusos, esta modalidad opera sutilmente sobre las representaciones, creencias, valores y actitudes sociales que apelando simbólicamente al sentimiento de pertenencia y arraigo modelaron patrones para asumir las relaciones de convivencia. Desde esta modalidad el Estado fue generando las condiciones de consenso propicias para fortalecer un sistema de dominación.

Si bien todas estas modalidades no reconocerían un orden sucesivo sino una simultaneidad que fue complementándose a los efectos de la misma penetración, quizás son la modalidad la ideológica con la cooptativa las que más se sirvieron de la educación como instrumento de penetración.

Nuestro Sistema Educativo se pensó y organizó a fines del siglo XIX en medio de circunstancias de profundas transformaciones socio-políticas:

sofocadas las luchas que Buenos Aires mantenía con el interior,

desalojado y reducido, casi al exterminio, el indio de las llanuras (campañas del desierto),

instalado un fuerte proceso inmigratorio, y embarcado el país en un proceso productivo, que nos

insertó de manera desigual y combinaba en un mercado esencialmente regulado por Inglaterra. Argentina, ahora “granero del mundo” ofrecía en su pampa húmeda –territorio fértil apto para la agricultura y para producción ganadera por la variedad de pasturas– el escenario propicio para la producción de materia prima que los países centrales transformarían, desde un proceso industrializador sin precedentes.

Este proceso “de intercambio desigual y combinado” –Argentina aportando la producción agrícola y ganadera // Europa industrializando esa materia prima // Argentina como mercado comprador de esa producción industrial, y dentro de las regulaciones que el progreso industrializador asignaba a Europa– exigía a nuestro país determinadas condiciones:

Había que limar las diferencias entre: el gaucho “barbarie del interior” – la inmigración que estaba constituida por población “expulsada o excedente” del desarrollo industrial europeo; homogeneizar sería el mandato urgente.

¿Por qué homogeneizar? Brindar a todos una educación que le permitiera entrar en un proceso productivo:

“Educar al soberano” para que se inserte disciplinadamente –por encima de las diferencias culturales de los distintos grupos– en una nueva estructura de estado: para construir una nacionalidad que borre los reclamos del interior, ordene la inserción de los ciudadanos en la vida política ocupando el lugar que, por procedencia, les correspondería.

“Educar al soberano” para que pueda insertarse en el modelo productivo y sea una eficaz mano de obra; se instalarían vías férreas, caminos y puertos para trasladar la producción al puerto de Buenos Aires, se construirían silos, se importarían maquinarias y otras tecnologías para la siembra, el tambo, la salazón de cueros; se ubicarían frigoríficos en centros estratégicos.

También como aspiración de “educar al soberano”, se impulsaría la inmigración para incrementar la mano de obra nativa; también porque se alentaba que la incorporación de razas europeas beneficiaría “la cultura local”.

Todo este “progreso” no podía ser asumido por una población mayoritariamente analfabeta y acostumbrada a una producción artesanal. Había que proporcionar a todos las “herramientas” que les permitiesen manejar trenes, máquinas; comprender los instructivos. Y ese proceso de instrucción se regiría por un modelo universal que instale un único modo de ser y de vivir.

¿Quién sería la responsable de “Educar al soberano” conforme a ese modelo universal?

La escuela sería la depositaria de formar a ese sujeto y conforme a la racionalidad ordenadora que se requería. Tal asignación –más allá que significó la posibilidad de poner en marcha un sistema educativo que permitiría el acceso a la alfabetización de los sectores de población que hasta ese momento no tenían posibilidades–, en términos pedagógicos, iba a orientar toda la tarea de enseñar a través de la escuela común y, por su intermedio, conforme a programas únicos...

Además, para lograr esa uniformidad la escuela se revistió de solemnidad. También los gestos debían enseñar un modo de entender la obediencia, el respeto, el orden, las jerarquías: los rituales de formalización del espíritu patriótico cimentando la conciencia de Nación se institucionalizó en las prácticas vinculadas a ritos cotidianos; actos escolares, grandes celebraciones cívicas en espacios comunitarios donde las escuelas eran los paladines de la organización del evento que se tratara, en el marco de marchas militares, discursos de apología a lo heroico y abundancia de íconos que aludían a esa argentinidad que se debía introyectar.

En ese marco la sanción de la Ley Láinez constituiría un indicador coherente con estas modalidades de penetración; introduciría una cuña importantísima de una prédica que sería controlada sin mediaciones por el Estado Nacional. Con gran coherencia a un proyecto de país dependiente consagró internamente los parámetros de dependencia necesarios para sostener una cultura de subordinación. En el marco de esos patrones culturales hegemónicos, las nuevas generaciones de argentinos se socializaron asegurando la gobernabilidad del “soberano” diasporizado sobre el suelo de los

“pobres satélites” que eran las provincias, a las que había que redimir de la barbarie.

Más allá de admitir que –aun cuando nadie hoy puede desconocer que esta faraónica consumación de la penetración del Estado Nacional también favoreció el desarrollo de un sistema educativo de proyecciones ponderables– los claroscuros de la historia comprometen en la consideración de los límites para que también –y en virtud de ellos– se pueda pensar y transformar el presente desde un honesto acto de sinceramiento con la memoria que así permite acuñar aportes también desde lo que se cuestiona o revisa...

*“Como en una familia el padre o el maestro cuidan que los niños no oculten sus defectos, o no simulen virtudes o cualidades que no poseen, en el interminable trabajo de la educación y gobierno de un pueblo no es honesto y eficaz en sentido alguno, entender por buena o patriótica política la que consiste en encubrir u ocultar los errores, faltas o defectos colectivos, ni en ostentar de manera sistemática y calculada, hazañas, méritos y glorias que si fueron reales ya pesarán en la memoria y en la historia de las gentes por su propio valer, y si no fueron tan positivos o brillantes como la propia vanidad y orgullo los describiese, sólo conducirían a rebajar el concepto de la nación entera ante las demás que conozcan sus hechos y hayan podido compararlos con los propios”.*

#### **4. LA PROBLEMÁTICA DEL FINANCIAMIENTO DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS**

En la sanción de la constitución de 1853, cuando se establecieron las competencias en materia tributaria, se comenzaba a delinear el modelo de país escogido. Le correspondía a las provincias la potestad en materia de impuestos indirectos y directos. La Nación por su parte se reservaba los impuestos aduaneros. En aquella época, la gran recaudación se obtenía del comercio internacional. Pero a partir de la crisis de 1890, comienza la discusión sobre los indirectos. Con la crisis del '30 avanza el Estado Nacional, imponiendo contribuciones indirectas (impuestos a las ventas y los combustibles) y contribuciones directas en forma temporaria (impuesto a los réditos), todo explicado y justificado por la gran crisis. Explicaciones que se mantienen hoy en día para justificar los despojos a las provincias.

Si se toma el periodo completo que abarca desde 1.853 hasta la década de 1.990 se puede observar que en la disyuntiva entre centralización o descentralización, que determina desde lo económico la calidad del federalismo fiscal, la centralización fue la tendencia, ampliando el poder del estado nacional sobre los niveles provincial y municipal. Si se analiza el federalismo fiscal desde el gasto puede verse que si bien la Nación asumió importantes facultades organizativas y normativas, le cupo a las provincias la administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria, más las funciones emergentes de los poderes no delegados y concurrentes, funciones importantísimas y onerosas. Cuando se habla de federalismo fiscal, se refiere a un concepto más amplio que el mero caso de naciones organizadas constitucionalmente bajo este régimen. En sentido económico, el federalismo fiscal estudia cómo se organizan las relaciones fiscales entre diferentes niveles de gobierno y ante diferentes grados de descentralización. Esto implica estudiar de qué manera se articulan la distribución de funciones y responsabilidades cuando existen al menos dos niveles de gobierno. De qué manera se distribuyen los recursos y a quién le corresponde la provisión de bienes y servicios, es decir de qué manera se organiza la distribución del “poder” y en qué medida está más o menos centralizado o descentralizado el mismo.

La consideración precedente trae aparejada la consideración acerca del lugar del Estado, dada la coexistencia de dos lógicas que pueden entrar en coalición. Y es la hipótesis de esa emergencia que conforma su función, reservando al Estado su actuación a nivel político; es decir, se desempeña como encargado de organizar las relaciones en sociedad, como aquel que fija las reglas del juego, pero a su vez interviene o trata de equilibrar las situaciones de desequilibrio que se producen por el funcionamiento mismo del sistema capitalista.

Centrándonos en el tema que nos ocupa, la Ley Láinez sancionada en 1905 irrumpe en un escenario

carente de un régimen que legislara y regulara las relaciones fiscales entre la Nación y las Provincias; recién sucede esto en 1935. El único mecanismo de transferencia era el previsto en el artículo 67 inc. 8 de la Constitución Nacional, que incluía entre las atribuciones del Congreso la de otorgar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias cuyas rentas no alcanzan a cubrir sus gastos.

Hasta ese momento hay concurrencia de fuentes tributarias en los impuestos internos indirectos. Este esquema determinaba que cada provincia debía ajustar sus gastos en función de la recaudación “propia”, generando gran disparidad territorial en cuanto a la oferta de bienes públicos provinciales, financiando las provincias ricas (en su mayoría las que se encontraban en la pampa húmeda) niveles de gasto por habitante más elevado que las provincias pobres. Esto ayuda a entender por un lado que el modelo de país agro-exportador del siglo XIX, sólo entendía el país desde la perspectiva del gran puerto, funcional a los intereses de la clase social dominante, a quien no le interesaba el desarrollo armónico de las economías regionales. Y por otro lado, que la educación que se deseaba garantizar en los territorios provinciales a partir de la implementación de “escuelas Láinez” –más allá de la letra de la ley y en función del proceso generalizado de fundación de escuelas en todas las provincias– no se correspondía estrictamente con un criterio de equidad y de justicia sino con el criterio de ponerlas al servicio del logro del “consenso y la competencia” que se requería para sostener un Estado agroexportador; los marcos socio-históricos totales dan cuenta que no se pensó en una gran Nación, apenas en un gran puerto, o en todo caso la Nación era el puerto como cosmovisión.

El año 1.935 marca el comienzo de los regímenes de coparticipación; mediante leyes específicas se regularán los impuestos internos y los réditos, iniciándose el proceso de centralización en la recaudación por parte el gobierno Nacional y fijándose mecanismos de distribución del producido de los mismos. En 1952 se agrega un nuevo mecanismo de recaudación centralizada y distribución para el impuesto que gravaba la transmisión gratuita de bienes. A partir de 1.973 se unificaron todos los regímenes en uno solo, que comprendía el universo de los tributos co-participables y un solo mecanismo de distribución. También comienza a cobrar importancia en este período la creación de impuestos con afectaciones específicas.

En los años de la dictadura militar se comienza con las transferencias de servicios a las provincias por parte del Estado Nacional. Los fondos se transfirieron según criterios de la junta militar y si bien generaba turbulencias en la relación Nación-provincias, el marco institucional no permitía en ese momento gran discusión en las relaciones fiscales.

Simultáneamente se instala en esta circunstancia histórica la discusión del financiamiento de los servicios transferidos de la Nación a las Provincias. Ello cristaliza en la década del noventa que es cuando se transfiere el mayor volumen de servicios a las jurisdicciones provinciales. Este expeditivo proceso –desde 1993 a 1994– explica e ilustra significativamente el crecimiento del gasto en cada Estado Federal; las firmas de los primeros pactos fiscales se inscribió en la tan predicada transformación del Estado Nacional.

La política de transferencias emprendida en ese marco de reforma estatal significó para las provincias recibir y afrontar en exiguos plazos de asimilación los servicios transferidos, onerosos y expansivos por el carácter vegetativo de los mismos. Una referencia paradigmática merece al respecto del sobredimensionado volumen de servicios transferidos en esta década el caso de Educación, a saber: Escuelas del Nivel Primario que estaban asociadas a las viejas escuelas normales como departamentos de aplicación.

Escuelas Medias de gestión Pública y Privada.

Institutos Terciarios de gestión Pública y Privada –que incluyeron las antiguas escuelas normales–.

Centros de Educación de Adultos y diversas propuestas de Educación no-formal.

Estas reformas produjeron un cambio cuantitativo importante a tal punto que, en solo tres años de implementación de la descentralización:

la Nación recibía el 60 % en concepto de impuestos coparticipables,

las provincias el 40 % en concepto de coparticipación.

De esta última consideración se puede deducir que la transferencia operada, produjo un sustantivo desbalance fiscal a raíz del aumento de funciones, circunstancia agravada por la incapacidad de recaudar en la medida de las erogaciones que en términos concretos se derivaban del sobredimensionamiento presupuestario que los estados provinciales debieron afrontar.

Luego, la reforma constitucional del '94 introducirá entre otros cambios, la asignación de rango constitucional a la coparticipación. Esta legitimación que aparece como una innovación en el tema, consecuentemente estableció los impuestos a coparticipar. No obstante ello, la misma norma *dejó en manos del gobierno nacional la definición del monto a distribuir*, reiterando una discrecionalidad que –en los hechos– poco aportó en la reversión de la inferioridad de condiciones con que históricamente las provincias habían sido consideradas en materia de co-participación.

La importancia del estudio de la economía del federalismo fiscal cobra prioridad en virtud del lugar que ocupa el Estado Nacional en la definición de una política de gran descentralización. Este tema condiciona objetivos importantes de la política económica ligados a la eficiencia, la equidad regional, la estabilización y el desarrollo entre otros. Existe una afirmación generalizada en cuanto a que, en el marco de ese posicionamiento del Estado Nacional, las provincias son las grandes perdedoras; no obstante ello, es muy difícil cuantificar con precisión las pérdidas y el impacto que estos pactos causaron en las mismas, en lo económico y lo social.

El traslado de la responsabilidad del financiamiento a las provincias se propició desde la justificación de apuntalar la diferenciación y jerarquización de organismos, especializar y distinguir funciones, operacionalizar y viabilizar definiciones normativas abstractas y descontextuadas, pero todo ello sin abandonar la planificación y coordinación de otros procedimientos tan complejos y costosos como lo fue la definición y control ideológico que implicó la reconversión docente implicada en la reforma educativa, a su vez financiada a través de endeudamiento externo.

A una década de este proceso cabe preguntarse sobre esta monumental etapa de trasferencias si en términos cuali-cuantitativos se consagró realmente un nuevo *modus operandi* re-orientando el rol del Estado tras un aparente *opuesto* sentido al consumado un siglo atrás con la Ley 4874. La explícita, profunda y definida descentralización de recursos –es decir, descentralización del control–: ¿no puso en códigos actuales un modo de ejercer la *centralización del poder*? Aceptar la realidad desde la consideración de un posible cambio de carátula... ¿No contribuiría al gran logro del pensamiento hegemónico: naturalizar lo que no es una fatalidad ni un accidente?

## 5. CONCLUSIÓN

*“Un viejo proverbio enseña que mejor que dar pescado es enseñar a pescar. El obispo Pedro Casaldáliga, que no nació en América pero la conoce por dentro, dice que sí, que eso está muy bien, muy buena idea, pero ¿qué pasa si nos envenenan el río? ¿O si alguien compra el río, que era de todos, y nos prohíbe pescar? O sea: ¿qué pasa si pasa lo que está pasando? La educación no alcanza”.* Eduardo Galeano –en Proverbios.

¿No guardan relación las cuestiones planteadas hasta aquí respecto de las preguntas que se hace el obispo Pedro Casaldáliga en el texto del epígrafe?...

La inexorabilidad en la constitución del sistema educativo nacional consolidado por la sucesión de “hechos configurativos” que promovieron la tendencia a “naturalizar” con gran coherencia los parámetros de dependencia necesarios para sostener internamente una cultura de subordinación... ¿no consagró un modo de envenenar el río?

La concurrencia del Estado nacional para garantizar la oferta de educación básica generó inconvenientes en la aplicación de la Ley Láinez que sólo fueron masculados en cada territorio local por los actores educativos reales y concretos. Las crónicas de época que generalmente en soliloquio recoge la historia oficial, no acusaron recibo de las *distancias* existentes entre esas prácticas docentes de un

interior complejo, particular, y los encuadres producidos desde los ajenos recintos de un Ministerio que atendía *desde* Buenos Aires... Entonces el problema no fue sólo haber regalado “pescados” ...¿acaso no fue algo similar a ver que a uno le compran el propio río?

La igualdad de oportunidades de acceso a los bienes materiales y espirituales en un contexto de dependencia política, económica, social, cultural e ideológica no sólo respecto de las grandes potencias sino también hacia las entrañas mismas de esta tierra Argentina ¿puede concretarse por la sanción de una Ley que se introyectó como cuña fundamental para institucionalizar una prédica que sería controlada sin mediaciones por el Estado Nacional?

En el marco de los patrones culturales hegemónicos en que fuimos educados, asegurando la gobernabilidad de un “soberano” diaporizado sobre el suelo de los “pobres satélites” que eran las provincias, a las que había que redimir de la barbarie... ¿en qué manera nos dejamos cooptar por el doble discurso que designó “equidad y justicia” a la búsqueda del “consenso y la competencia” que se requería para sostener un Estado agroexportador... ¿No proyectamos en la idea la gran Nación-puerto como cosmovisión el ideal educativo que aún hoy podrían consumir nuestras prácticas?

¿Cómo impacta, transforma o retrae en nuestro presente la experiencia acumulada que podemos recapitular desde la celebración de los 100 años de la Ley Láinez..?

¿Nos reconocemos hoy en los tramos de esa historia vivida? ¿qué vinculaciones tienen los procesos analizados con los procesos no sólo de apropiación sino de distribución del conocimiento que configuramos desde el lugar de la docencia? ¿Cómo operan en nuestros desempeños el inter-juego de vínculos sedimentados respecto de la relación escuela–estado / escuela-sociedad?

¿Qué formas y sentidos instituidos perviven en la experiencia escolar cotidiana? ¿Qué otro bagaje de experiencias específicas, más ligadas a prácticas que tienen finalidades menos explícitas, son consecuentes con esa cultura dependiente?

De cara a los acontecimientos y los procedimientos que dieron lugar a la organización de nuestros sistemas educativos y particularmente a nuestra institución *escuela*... ¿no sería una celebración digna preguntarnos por qué y para qué buscamos promover aprendizajes en la escuela hoy?

¿Cómo desgranamos en nuestras prácticas lo no resuelto del pasado que hasta podría pensarse desde la metáfora que trasunta la historia según lo expresa Osvaldo Soriano (1990) sobre el 25 de mayo de 1810 en “Sin paraguas y escarapelas”?: “... Saavedra sólo dura cuatro meses al frente del gobierno. Ha acercado a Rivadavia al poder, pero el brillante abogado y los porteños se ensañan con él y lo persiguen durante cuatro años por campos y aldeas; se ensañan también con Castelli, que muere deslenguado durante el juicio; con el propio San Martín que combate en Chile; con Belgrano que muere en la pobreza y el olvido gritando el plausible “¡ Ay patria mía! ” Pese a todo, la idea de independencia queda en pie levantada por San Martín, que se ha llevado como asistente a Monteagudo, “el del alma más negra que la madre que lo parió”. Los ramalazos de la discordia duran intactos medio siglo y se prolongan hasta hoy en los entresijos de una historia no resuelta”.

“¿Qué pasa si pasa lo que está pasando?” ¿Nos reconocemos hoy en los tramos de esa historia vivida? ¿No son aquellos procedimientos de “protección” y “ayuda” los que deslenguaron la palabra de un sujeto pueblo que se debió acomodar a la palabra pronunciada desde el lugar de poder? ...

¿No son aquellos subsidios de la ficticia gran nación los que pusieron fuera de combate toda posibilidad acerca de una real distribución de la riqueza que se consumó no sólo desde procedimientos burocrático-administrativos sino también y fundamentalmente simbólicos, a través de la educación? “Ay patria mía” ..¿Cómo operan en nuestros desempeños el inter-juego de vínculos sedimentados respecto de la relación escuela–estado / escuela-sociedad?... ¿en qué medida resistimos, obviamos, o transigimos con la tarea de difundir y legitimar los valores hegemónicos de la sociedad?

¿Qué formas y sentidos instituidos perviven en la experiencia escolar cotidiana... “y se prolongan hasta hoy en los entresijos de una historia no resuelta”?

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBERGUCCI R. (2000) "Educación y Estado". Ed. Docencia. Bs. As.
- ALLIAUD, A. (1993) "Los maestros y su historia. Orígenes del magisterio argentino". C.E.A.L.; Bs.As.
- BARRERA BUTELER, "Constitución y Emergencia Económica", en Rev. Foro de Córdoba, Año VII, Nro. 35, 1996, pags.123 a 138.
- CANTINI J. L. (1981) "Bases y alternativas para una ley federal de Educación". Ed. Eudeba. Bs.As.
- CARR, W. (1995) "Educación y democracia: ente el desafío posmoderno", en Volver a pensar la educación, Vol. 1, Madrid, Morata.
- CASTORINA de TARQUINI M. C. (1997) *Federalismo e integración*, Librarius, Buenos Aires.
- GONZÁLEZ J. V. (1979) "El juicio del siglo", Centro Editor de América Latina S.A., Buenos Aires.
- KISILEVSKY, M. (1998) *Federalismo y Educación: un espacio histórico de pugnas distributivas*. Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación. FLACSO. Buenos Aires.
- LARROSA J. (2003) Conferencia: *LA EXPERIENCIA Y SUS LENGUAJES* Seminario Internacional La Formación Docente entre el siglo XIX y el siglo XXI, ofrecido por la Organización de Estados Iberoamericanos, Bs. As.
- NAIM, M. (1995). "Latinoamérica: La segunda fase de la reforma". En Revista Occidental, Estudios Latinoamericanos. Año 12, N° 2, México.
- NARODOWSKI, M. (1996) "La escuela argentina de fin de siglo". Ed. Novedades. Educativas Bs.As.
- NUÑEZ M. (1998) "Federalismo Fiscal" – Ed. Macchi 1998
- NUÑEZ V. 1999 "Pedagogía Social: Cartas para navegar en el nuevo milenio." Ed. Santillana. Bs. As.
- OSZLAK O., "La formación del estado argentino. Orden,

- Progreso y organización nacional*", Planeta, Bs.As., 1997.
- OSZLAK, O. (1994) "Estado y Sociedad: las nuevas fronteras", en Bernardo Kliksberg (comp.), El Rediseño del Estado, México: Fondo de Cultura Económica.
- OSZLAK, O. (1996) "Estados Capaces: un desafío de la integración". Montevideo: CEFIR (mimeo, de próxima inclusión en un volumen colectivo)
- PEREZ HUALDE A. (1999) "Coparticipación Federal de Impuestos en la Constitución Nacional", Bs. As., Ed. Depalma.
- PUIGGROS, A. (1994) "Imaginación y crisis en la educación latinoamericana". REI Argentina S.A., IDEAS, Aique Grupo Editor S.A. Colección Cuadernos. Bs.As.
- PUIGRÓS, A., (coord.) 1999 "En los límites de la educación" Homo Sapiens. Bs.As.
- RIGIU, A. S., (1988) "Nostalgia del maestro artesano". UNAM México
- SARLO, B. (1998) "La máquina cultural. Maestras, traductores y vanguardistas". Ariel; Bs.As.
- SARLO, B.(1994) "Políticas culturales e institución escolar", en Propuesta Educativa N°1, FLACSO, Buenos Aires.

### Otras fuentes

- SORIANO O. (1990), en "Sin paraguas ni escarapelas", nota aparecida en –Página3– revista aniversario de Página12. [www.revistapersona.com.ar/persona11.htm](http://www.revistapersona.com.ar/persona11.htm) - RAMELLA Pablo A. "Orden jurídico con justicia para la paz", San Juan, UCC, 1995.
- [www.clarin.com/diario/especiales/sarmiento/htm/textos/plan.htm](http://www.clarin.com/diario/especiales/sarmiento/htm/textos/plan.htm). Carta de Sarmiento a Mitre. Fuente: Diario de la Historia Argentina. Tomo II. Jorge Perrone.
- [www.sarmiento.org.ar/conf\\_r.sarmIII.html](http://www.sarmiento.org.ar/conf_r.sarmIII.html); SARMIENTO R., en conferencia *La crisis institucional y necesidad de volver a la constitución nacional de 1853/60*.



Ley 4874/05.  
Escuelas elementales, infantiles,  
mixtas y rurales en las provincias

Ley 4874/05.  
Escuelas elementales, infantiles,  
mixtas y rurales en las provincias

Art 1. El Consejo Nacional de Educación procederá a establecer directamente en las provincias que lo soliciten escuelas elementales, infantiles, mixtas y rurales en las que se dará el mínimo de enseñanza establecido en el artículo 12 de la ley 1420, del 8 de julio de 1884.

Para determinar la ubicación de estas escuelas se tendrá en cuenta el porcentaje de analfabetos que resulta de las listas presentadas por las provincias para recibir subvención escolar.

Art 2. El sueldo que ganarán los directores y maestros de estas escuelas será de igual categoría al que ganan los de los territorios nacionales.

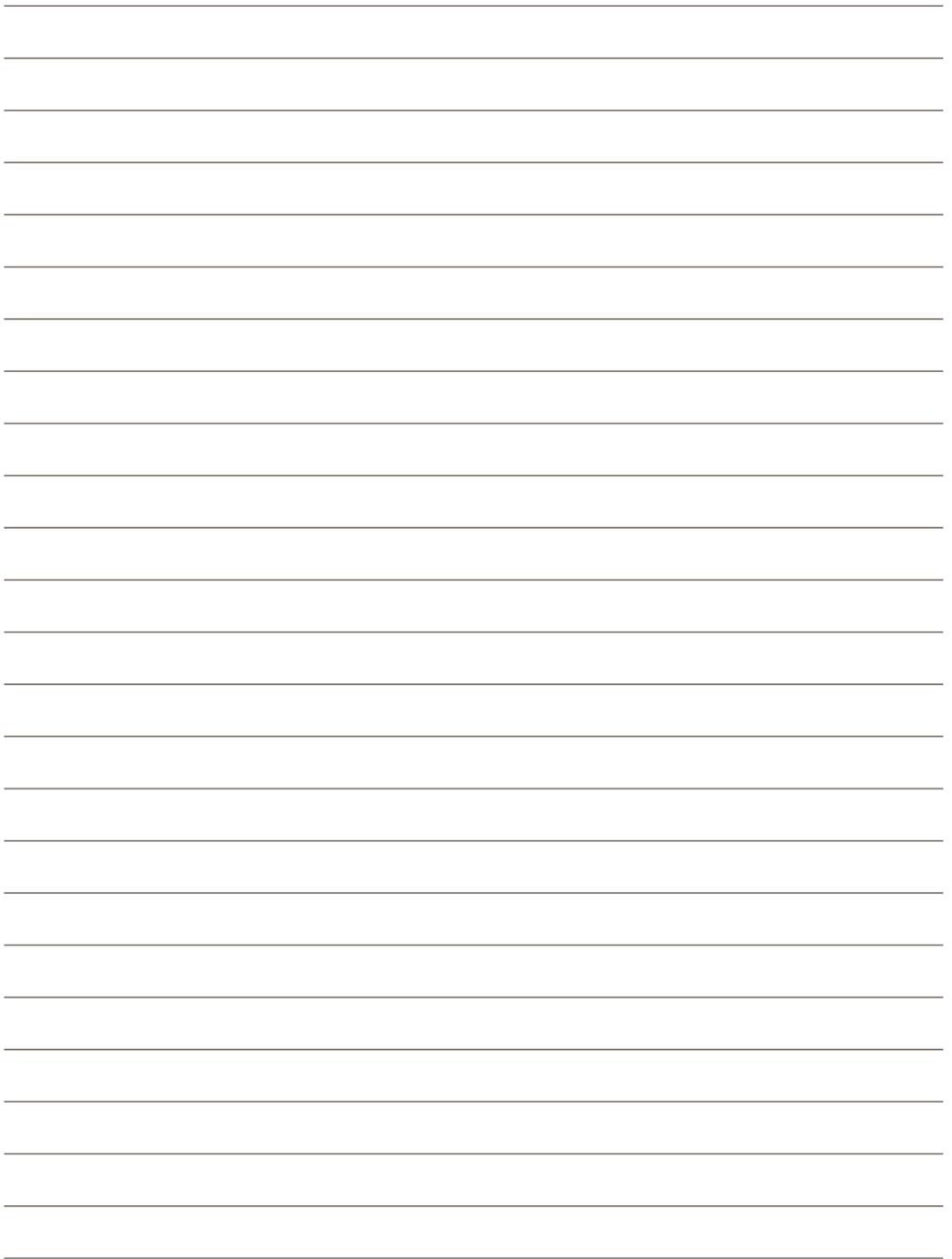
Art 3. Para gastos internos, sueldos de personal docente y pasaje de los maestros, asígnese la suma de cuarenta mil pesos moneda nacional mensuales.

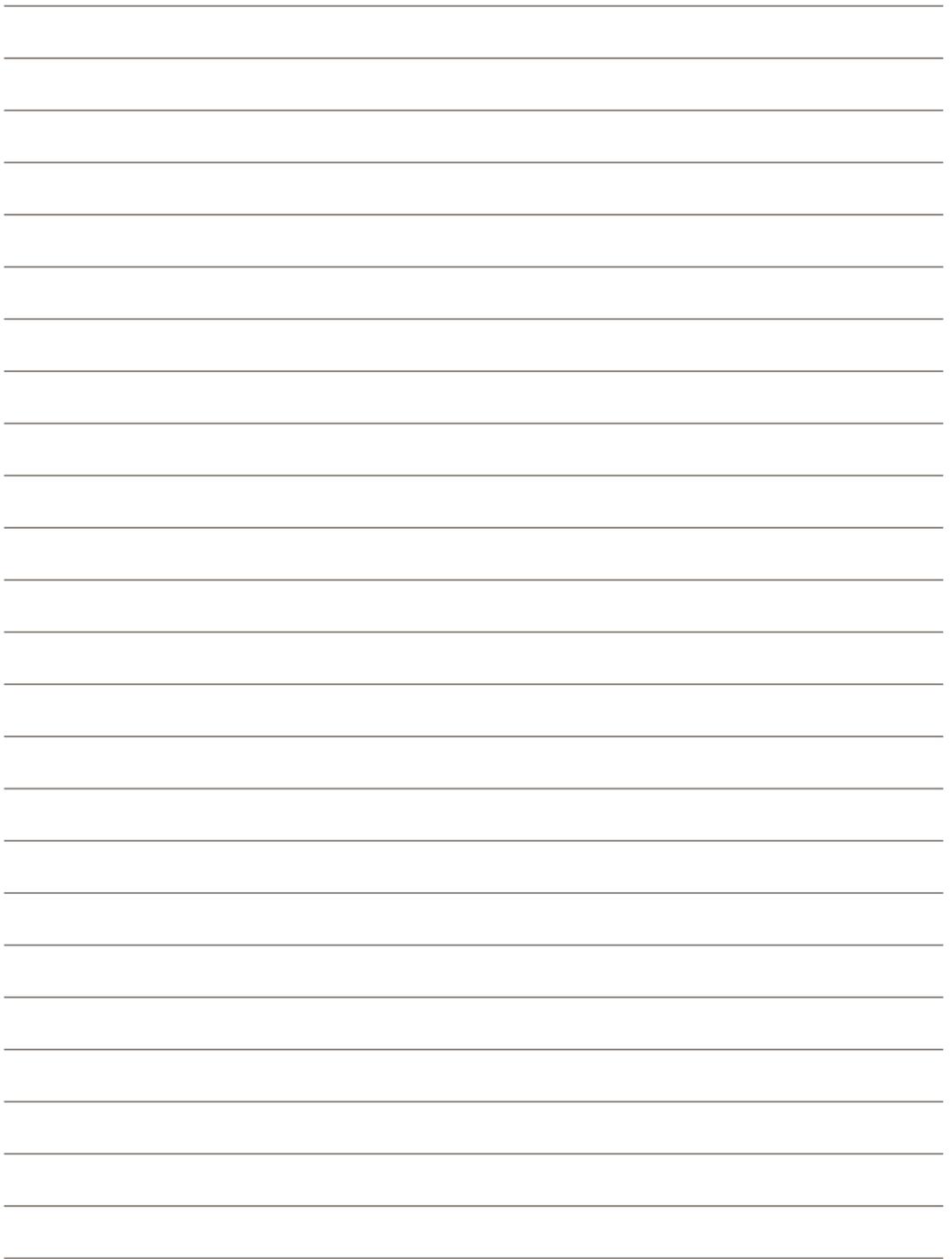
Para edificación, alquileres, reparaciones, refacciones, compra de útiles de enseñanza y de servicio, asignase la suma de sesenta mil pesos moneda nacional mensuales.

Art 4. Mientras estos gastos no sean incluidos en la ley general de presupuesto, se pagarán de rentas generales, imputándose a esta ley.

Art 5. El Consejo Nacional de Educación presentará al Poder ejecutivo una memoria referente al establecimiento y situación de las escuelas creadas por esta ley.

Art 6. Comuníquese al Poder Ejecutivo.







**MINISTERIO DE EDUCACIÓN,  
CIENCIA Y TECNOLOGÍA**

Noviembre de 2007

## **AUTORIDADES NACIONALES**

Presidente de la Nación  
**Dr. Néstor Kirchner**

Ministro de Educación,  
Ciencia y Tecnología  
**Lic. Daniel Filmus**

Secretario de Educación  
**Lic. Juan Carlos Tedesco**

Secretario de  
Políticas Universitarias  
**Lic. Alberto Dibbern**

Secretario de Ciencia, Tecnología  
e Innovación Productiva  
**Ing. Tulio Del Bono**

Secretario del Consejo  
Federal de Educación  
**Prof. Domingo de Cara**

Subsecretaria de  
Equidad y Calidad  
**Lic. Alejandra Birgin**

Subsecretario de  
Planeamiento Educativo  
**Lic. Osvaldo Devries**

Subsecretario de  
Políticas Universitarias  
**Lic. Horacio Fazio**

Subsecretario de  
Coordinación Administrativa  
**Lic. Gustavo Iglesias**

Directora del Instituto Nacional  
de Educación Tecnológica  
**María Rosa Almandoz**

Directora del Instituto de  
Formación Docente  
**María Abrile de Vollmer**

Jefe de la Unidad  
de Programa Especiales  
**Prof. Ignacio Hernáiz**





[www.me.gov.ar](http://www.me.gov.ar)

Ejemplar de distribución gratuita.