



Plurentes. Artes y Letras

ISSN: 1853-6212

plurentesunlp@gmail.com

Universidad Nacional de La Plata

Secretaría de Asuntos Académicos

Prosecretaría de Asuntos Académicos

Bachillerato de Bellas Artes, "Prof. Francisco A. De Santo"

Argentina

La Inspección de Enseñanza Secundaria, Normal y Especial: conformación de la burocracia educativa para la regulación de la enseñanza secundaria en la Argentina (1865-1903)

Iglesias, María Asunción

La Inspección de Enseñanza Secundaria, Normal y Especial: conformación de la burocracia educativa para la regulación de la enseñanza secundaria en la Argentina (1865-1903)

Plurentes. Artes y Letras, núm. 11, e003, 2020

Universidad Nacional de La Plata

Secretaría de Asuntos Académicos

Prosecretaría de Asuntos Académicos

Bachillerato de Bellas Artes, "Prof. Francisco A. De Santo"

Argentina

DOI: <https://doi.org/10.24215/18536212e003>

Atribución no comercial compartir igual (CC BY-NC-SA) 4.0

La Inspección de Enseñanza Secundaria, Normal y Especial: conformación de la burocracia educativa para la regulación de la enseñanza secundaria en la Argentina (1865-1903)

The Inspection of secondary, normal and special education: the creation of the educational bureaucracy for the regulation of secondary education in Argentina (1865-1903)

María Asunción Iglesias

Bachillerato de Bellas Artes, Universidad Nacional de La Plata, Argentina

asuncioniglesias@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.24215/18536212e003>

Recepción: 09 Septiembre 2020

Aprobación: 14 Septiembre 2020

Publicación: 26 Octubre 2020

RESUMEN:

El presente artículo propone una caracterización del proceso de conformación de la inspección para la enseñanza secundaria en la Argentina entre 1865 y 1903. Durante este período, se fueron definiendo los rasgos de la inspección como agencia estatal de regulación y control del nivel medio, en el contexto de expansión de la matrícula y el número de establecimientos. Se pondrá el foco en tres aspectos de la enseñanza secundaria: la matriz disciplinar, el principio de libertad de enseñanza y, finalmente, el carácter selectivo en lo atinente a la matrícula de los colegios nacionales.

PALABRAS CLAVE: Colegios nacionales, Enseñanza secundaria, Inspección, Burocracia educativa.

ABSTRACT:

This article proposes a characterization of the process of creation of the inspection for secondary education in Argentine between 1865 and 1903. During this period, the features of the inspection were defined as a state agency for the regulation and control of the middle level, in the context of the expansion of enrollment and the number of establishments. The focus will be on three aspects of secondary education: the disciplinary matrix, the principle of freedom of education, and finally, the selective nature regarding the enrollment of national schools.

KEYWORDS: National schools, Secondary education, Inspection, Educational bureaucracy.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo propone una caracterización del proceso de conformación de la inspección para la enseñanza secundaria,¹ desde sus inicios como Inspección de Colegios Nacionales en 1865 hasta 1903, a través del corpus normativo que el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública promulgó durante el proceso de definición de sus atribuciones. Se comprende aquí a la inspección de enseñanza media como un sector de la burocracia educativa en formación, que dialoga con distintos actores del sistema y que a la vez se desmarca de ellos en la especificidad de su objeto de inspección: la educación media como formación no obligatoria, asociada a la educación de las élites primero y luego incorporada como rasgo identitario de las clases medias (Adamovsky, 2015).

Se pone en consideración además que, durante este período, se fueron definiendo los rasgos de la inspección como agencia estatal de regulación y control del nivel medio en general y de la enseñanza secundaria en particular, en el contexto de expansión de la matrícula y el número de establecimientos. Junto al proceso de profesionalización del cuerpo docente que comienza a debatirse desde los inicios de su conformación y se prolonga durante buena parte del siglo XX, que va a determinar también ciertas características de la burocracia educativa en general y del cuerpo de inspección en particular, es posible identificar una serie de

cuestiones² (Oszlak y O'Donnell, 1984) que hacen al gobierno de las instituciones del nivel y que definirán asimismo el perfil de la inspección. Se hará hincapié en tres de estas cuestiones: la matriz disciplinar, que otorga a la inspección una lógica particular al momento de establecer patrones de organización de las tareas; el principio de libertad de enseñanza en los términos asumidos por la dirigencia política en la Argentina que define la injerencia del estado sobre los colegios particulares a través de la mirada de la inspección y, finalmente, el carácter selectivo en lo atinente a la matrícula de los colegios nacionales que también introduce rasgos propios al momento de pensar las intervenciones de la inspección en materia de enseñanza y disciplina.

La exposición se va a iniciar con un breve repaso de las primeras regulaciones para los colegios nacionales. Luego se enuncia las cuestiones relativas a la regulación del sistema, para finalmente caracterizar el proceso de estructuración de la Inspección General de Enseñanza Secundaria, Normal y Especial.

LA FUNDACIÓN DE LOS PRIMEROS COLEGIOS NACIONALES Y LA ORGANIZACIÓN DE LA ENSEÑANZA SECUNDARIA

La conversión del Colegio de Ciencias Morales en Colegio Nacional de Buenos Aires en 1863 a partir de la iniciativa de Bartolomé Mitre, es reconocida por la historiografía de la educación como el momento fundacional de la educación media argentina (Cuccuzza, 1985). Este corte temporal supone, en relación a los esfuerzos y tradiciones provinciales previos, cierto consenso historiográfico en orden a reconocer un nuevo punto de partida a tono con los postulados de la Constitución de 1853 y la voluntad del estado nacional de establecer una divisoria entre los estudios universitarios y el tramo que hasta ese momento formaba parte de sus estudios preparatorios.³

Efectivamente, la estructura burocrática del estado argentino sentaba sus bases jurídicas en la Constitución Nacional de 1853. Para el caso del gobierno de la educación, la Ley 80 de 1856 establecía la creación del Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública, cada una de estas ramas organizada en tres departamentos.⁴ A diferencia del sostenimiento y administración de la educación primaria, prerrogativa reservada a la provincias en el artículo 5º de la Constitución Nacional,⁵ el financiamiento de la enseñanza media dependía exclusivamente del presupuesto nacional aprobado anualmente por el Congreso y el artículo 67 inciso 167 otorgaba al estado nacional la potestad de sancionar los planes de estudio universitarios y para la instrucción general.⁶

Del decreto de creación del Colegio Nacional de Buenos Aires y de los subsiguientes, a partir de los que se organizan los colegios nacionales en las provincias de Catamarca, Salta, Tucumán, San Juan y Mendoza en 1865, se desprenden las primeras regulaciones a las que debían ajustarse los establecimientos de segunda enseñanza en torno a las condiciones de gobierno, plan de estudios, matriculación, certificación y financiamiento.⁷

En lo que respecta a las autoridades y personal docente se establece una organización encabezada por un rector, encargado de “la dirección económica del establecimiento y el cuidado de la disciplina interna” (Decreto 5847, p. 11) y un director de estudios dedicado a la dirección profesional de la institución, entre cuyas funciones también se consigna proponer a los profesores que sea necesario designar en las distintas cátedras. En el caso del Colegio Nacional de Buenos Aires, el plantel docente se conformaba por cinco profesores que dictaban todas las asignaturas del plan de estudios. En los colegios nacionales de las provincias, éste se reducía a tres.

En este contexto fundacional, la cantidad de estudiantes, siempre varones, que los establecimientos pudieran recibir, estaba supeditada a las condiciones del edificio. Para el Colegio Nacional de Buenos Aires, se contemplaba la posibilidad de albergar hasta cien estudiantes con internado, y a los externos que se pudieran incorporar, mediante el pago de trescientos cincuenta pesos al mes en el caso de los primeros, y cien los externos. El decreto también menciona que “serán educados por cuenta de la Nación, cuarenta niños pobres de toda la república” (Decreto 5847, p. 11). En el caso de los colegios nacionales ubicados en las provincias durante esta misma etapa, el estado Nacional se hace cargo de la educación de veinte “jóvenes pobres” (Decreto 6261, p. 177) de las distintas provincias, admitiendo además alumnos internos y externos según la disponibilidad del local.

En lo atinente a la certificación de estudios, los decretos señalan que “el gobierno dictará oportunamente las disposiciones necesarias para que los certificados de estudios que espidiera este colegio, sean admitidos como válidos en las Universidades de la República, a fin de ingresar a estudios mayores u optar a grados universitarios” (Decreto 6162, p. 177).

Si bien no son objeto de este artículo por tratarse de otras ramas de enseñanza, es importante señalar que en 1869 se funda la primera Escuela Normal en Paraná, bajo la presidencia de Domingo Faustino Sarmiento y a partir de allí crecen en número, especialmente durante las décadas de 1870-1890 (Rodríguez, 2019). Casi dos décadas más tarde, en 1897, se funda la primera Escuela Industrial de la Nación sobre la base de la sección anexa industrial de la Escuela de Comercio. Si bien no fue un modelo suficientemente replicado durante este período, es posible reconocer la progresiva segmentación horizontal de nivel (Acosta, 2012).

Durante las décadas siguientes, se fundan colegios nacionales en el resto de las provincias de manera que se logra el objetivo del gobierno nacional en orden a contar con un establecimiento de enseñanza secundaria en las, hasta ese entonces, catorce jurisdicciones provinciales.⁸

DEFINICIÓN DE LAS “CUESTIONES” EN TORNO A LA REGULACIÓN DE LA ENSEÑANZA SECUNDARIA

Los decretos de fundación de los colegios nacionales establecían que sólo podrían otorgar titulación oficial aquellos que replicaran el plan de estudios que se impartía en el Colegio Nacional de Buenos Aires. Prontamente, en 1865, con el objetivo de evitar la dispersión curricular y establecer las bases de una enseñanza secundaria en todo el territorio, se encarga la elaboración del Plan General de Instrucción General y Universitaria, cuya memoria fue redactada por Amadeo Jacques, director de estudios del Colegio Nacional de Buenos Aires (Legarralde, 1999).

Hacia 1870, a partir de las conclusiones de un nuevo informe sobre el estado de la instrucción secundaria producido por los rectores de los colegios nacionales en 1869 y acorde al espíritu de Plan de instrucción de Jacques, se modifica el plan de estudios vigente y se establecen circuitos diferenciados. Los objetivos de la reforma plasmados en el decreto son la incorporación de mayor carga horaria a los estudios preparatorios y la extensión de “los beneficios de la enseñanza de los colegios nacionales” (Decreto 7909, p. 35) a todos los jóvenes, aún sin tener intenciones de acceder al nivel universitario. De esta manera, los estudiantes que tuvieran intención de ingresar a la universidad debían completar un trayecto de siete años de formación. Aquellos cuyo interés fuera dedicarse a las carreras de comercio o agrimensura o que eligieran “ingresar a las aulas de los colegios y hacer los estudios más adecuados a sus designios” (Decreto 7909, p. 35), podían asistir a algunos cursos sin finalizar el nivel.

Otras tantas reformas al plan de estudios se dieron en los años 1871, 1873, 1874, 1876, 1879, 1884. Esta última tenía como objetivo “dar una graduación más lógica al estudio de las diversas materias y obtener que ésta satisfaga mejor los propósitos a que responde la enseñanza secundaria” (Decreto 13520, p.695). Allí se mantienen los dos circuitos para los estudiantes de los colegios nacionales definidos como cursos regulares, es decir, “los que forman el plan de estudios de los colegios y se siguen de una manera uniforme” (Decreto

13520, p.695), de seis años de duración, y cursos libres, que “abarcando alguna o algunas de las materias de los cursos regulares, no se sujetan al régimen determinado para estos” (Decreto 13520, p.695).

Durante este período, señala Dussel (1997), “la sucesión de reformas de planes de estudio, que aunque variaron año a año su organización interna, apuntaban a la consolidación del curriculum humanista moderno” (p. 32-33). Y también destaca que, más allá de las reformas propuestas al nivel secundario, las modificaciones no se produjeron tanto al interior de los contenidos, como en lo relativo a la organización de las materias (Dussel, 1997).

A los establecimientos fundados por acción del estado nacional, se sumaban las iniciativas de personas o instituciones de la sociedad civil. Efectivamente, los llamados colegios particulares⁹ tenían una participación importante en la segunda enseñanza desde las primeras décadas del siglo XIX, no solo en la ciudad de Buenos Aires, sino también en las provincias. La Constitución Nacional de 1853 consagraba en su artículo 14, el derecho de todo habitante de enseñar y aprender. Esto suponía garantizar a los particulares la posibilidad de dirigir un establecimiento de enseñanza. En los hechos, el principio de libertad de enseñanza fue limitado ya que el estado argentino se reservó el monopolio de la titulación. Para ello estableció la posibilidad de que los estudiantes de los colegios particulares que dictasen los planes de estudio vigentes en los colegios nacionales, pudieran rendir sus exámenes en éstos últimos y continuar estudios superiores.¹⁰

En virtud del carácter selectivo y de privilegio que tuvo el ingreso y tránsito por el nivel en los primeros tiempos, el estado nacional tuvo la potestad de regular la oferta de titulación requerida para los distintos sectores que se incorporaran luego a la matriz productiva. La posibilidad de ampliar o reducir la cantidad de egresados de bachilleratos, escuelas normales, comerciales e industriales, se dirimió siempre en términos de la posibilidad de restringir o ampliar la continuidad por uno u otro trayecto a partir del desempeño académico y la organización del nivel en ciclos que permitiera segmentar los circuitos de formación.

LA REGULACIÓN DE LA SEGUNDA ENSEÑANZA Y EL SURGIMIENTO DE LA “CUESTIÓN” DE LA INSPECCIÓN (1865-1892)

Coincidiendo con las primeras fundaciones de colegios nacionales en las provincias, el 1 de febrero de 1865, el poder Ejecutivo expide un decreto en el cual se menciona que “haciendo necesaria la creación de nuevos Colegios Nacionales, una inspección inmediata, que visitándolos informe al Gobierno acerca de su estado”, se nombra al señor “José M. Torres, Inspector y Visitador de Colegios Nacionales” (Decreto 6290, p. 186). Se trata de un documento escueto en el que no se detallan las funciones más que en aquello de “visitar” e “informar”.

Hacia 1869, en el marco de nuevas fundaciones, se nombra nuevamente a José M. Torres, quien era en ese momento vicerrector del Colegio Nacional de Buenos Aires. Por primera vez se detallan las funciones del Inspector que, más allá de las instrucciones dadas por el Ministerio en cada caso, eran:

1° Visitar todos los Colegios Nacionales, examinando el estado de sus estudios, su régimen económico y disciplinario, para lo que los Rectores de los Colegios les facilitarán todos los datos, informes y demás medios de inspección que repute él conducentes a su objeto. 2° Impulsar la planteación inmediata de los Colegios Nacionales últimamente decretados, entendiéndose para esto con los Gobernadores de Provincia y adoptando las medidas necesarias; 3° Procurar la adecuada colocación de los Gabinetes de Física y Química que serán en breve distribuidos en los Colegios; haciendo o autorizando para esto los gastos estrictamente requeridos; 4° Inspeccionar las escuelas, y demás establecimientos que reciban subvención del Gobierno de la Nación. (Decreto 7405. p. 462-463)

Se señala además la responsabilidad del Inspector nombrado respecto de informar al Ministerio de Instrucción Pública “sobre el estado de cada uno de los Establecimientos mencionados proponiendo desde luego las reformas que repute convenientes, tanto para mejorar la enseñanza como su régimen interno, y adoptando las medidas que fueran urgentemente necesarias” (Decreto 7405. p. 462).

La creación del cargo del Inspector de los Colegios Nacionales es recuperada en la memoria del ministro Avellaneda como un hito importante de su gestión al frente del entonces Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública, durante la presidencia de Sarmiento. Se trata de un funcionario que debía sostener, impulsar, cuando no dirigir, la fundación de los establecimientos en todos sus aspectos. Su presencia supone además la delegación de la voz del Ministerio ante las autoridades provinciales de más alto rango, dándole cierto margen de libertad para instrumentar las medidas que considere provechosas para avanzar en el proceso de instalación de los colegios.

A partir de la sanción de la Ley de Libertad de Enseñanza mencionada más arriba, los colegios particulares serán también objeto de la inspección. Hacia 1886, el decreto reglamentario designa al Inspector de Colegios Nacionales como el funcionario responsable de informar al Ministerio si efectivamente se trata de un establecimiento en condiciones de acogerse a la ley.¹¹ Se establecía también una periodicidad de al menos un año para la visita de los colegios particulares adscriptos. Años más tarde, el mismo principio se aplicaría para las escuelas normales particulares, no sin un amplio debate al respecto (Rodríguez, 2019).

No obstante la importancia de la creación de la Inspección de Colegios Nacionales como acontecimiento fundacional de una mirada regulatoria sobre la enseñanza secundaria durante el período, la inspección de los establecimientos de segunda enseñanza era además encomendada, bajo la figura de comisionado, a rectores y directores reconocidos por su trayectoria.¹² Al mismo tiempo, era posible encontrar un amplio abanico de criterios a la hora de analizar las decisiones institucionales y se observa cierta autonomía por parte de las autoridades de los establecimientos al momento de gestionar la enseñanza, no solo en lo atinente a las cuestiones no normadas, sino también en relación a medidas disciplinarias, a la implementación de los planes de estudio y las adecuaciones que considerasen pertinentes para el desenvolvimiento institucional en contextos particulares y diferenciados (Schoo, 2014).

Al respecto, es ilustrativa la afirmación de Amancio Alcorta (1886) refiriéndose a los avances en la instrucción secundaria en la década de 1870:

en medio de esta labor, de esta actividad constante y fecunda, los Rectores por su parte toman mayor intervención en la dirección de la enseñanza. No se limitan ya en general a ser meros ejecutores de las resoluciones dictadas sino que, sintiendo los inconvenientes que producen en la enseñanza, formulan las reformas que creen más apropiadas, dando así los conocimientos necesarios a los que están encargados de hacerlas efectivas” Sin embargo [...] la ejecución de los planes de enseñanza no es exacta ni completa, y por las memorias respectivas fácilmente se comprende que muchos de los directores de los colegios introducen cambios en las asignaturas, para lo que no están autorizados y que desnaturalizan los planes, y en los textos y programas se hacen árbitros del espíritu y carácter de la enseñanza. (pp. 384-385)

A modo de conclusión del apartado, es posible afirmar que la inspección forma parte sustancial de la política nacional de conformación, expansión y regulación de la enseñanza. Se trata de un mecanismo de observancia y guía en los primeros momentos de configuración del sistema educativo argentino en su nivel medio (Viñao, 2002).

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA INSPECCIÓN GENERAL DE ENSEÑANZA SECUNDARIA Y NORMAL (1892-1903)

En la Memoria del Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública presentada al Congreso Nacional de 1892 se menciona que “la Inspección General de Enseñanza Secundaria y Normal ha sido fundamentalmente reorganizada” (Memoria, 1892, p. LXIX), ya que esa dependencia funcionaba desde tiempo atrás sin una reglamentación que regulara sus funciones. Afirma el ministro Balestra que la Inspección

hoy funciona ajustándose a un reglamento especial, en el que están marcados, no solo sus atribuciones y sus deberes, sino también los deberes y atribuciones de todas las personas que al servicio de la instrucción pública tienen relaciones con la Inspección. (Memoria, 1892, p. LXX)

Efectivamente, en 1892 se sanciona el primer reglamento de la Inspección General de Enseñanza Secundaria y Normal como organismo técnico, encargado de asesorar al Ministerio en cuanto tenga que ver con esas ramas de enseñanza, así como de la vigilancia de la marcha de los establecimientos que la impartieren y su personal.

Se establecen por primera vez de manera taxativa las atribuciones y condiciones de designación, tanto del Inspector General como de los Visitadores. El primero, sería nombrado por el Poder Ejecutivo a propuesta de la Dirección General de Enseñanza Secundaria y Normal, una vez que ésta se creara. El candidato debía acreditar diez años de servicio en la dirección de un establecimiento de enseñanza secundaria o cinco como Visitador. En el caso de éste último, se requería para su designación haber sido director de establecimiento de enseñanza secundaria o normal, o profesor durante cinco años con foja de servicio intachable. Se deja, no obstante, una ventana para casos en los que el candidato, no cumpliendo con los requisitos mencionados, pudiera ser designado en alguno de los cargos, “únicamente en mérito de servicios especiales presentados a la instrucción pública de la república y de preparación notoria sobre materias de educación” (Reglamento de la Inspección General de la Enseñanza Secundaria y Normal, pp. 1233-1234).

Los verbos utilizados en el reglamento para establecer las atribuciones del Inspector General como único representante de la Inspección ante el gobierno, son: vigilar, inspeccionar, elevar, comprobar, informar, proponer, suspender, presentar. Todos ellos en relación a la marcha de la enseñanza de los establecimientos, tanto estatales como los particulares, en este último caso quedando la tarea bajo la exclusiva visita del Inspector General. La confección de informes a fin de que el ministro esté debidamente enterado del estado de la enseñanza media, las recomendaciones respecto de los profesores más idóneos para ocupar las cátedras en los colegios, el cumplimiento por parte de las autoridades de los sistemas de registro implementados, y la observancia de la disciplina escolar, todas ellas eran tareas del Inspector General. Sin embargo, en este período, al menos en la letra del reglamento, no tenía potestad para decidir de manera autónoma acerca de cuestiones de la gestión del sistema. Todo debía elevarse con informe y emisión de criterio al Ministro, última palabra para la toma de decisiones. Tenía funciones propositivas, pero no ejecutivas.

Por otra parte, el accionar de los visitadores, estaba fuertemente atado a las instrucciones que impartiera el Inspector General. Eran sus ojos, allí donde él mismo no estaba presente. Debían proceder de acuerdo a sus instrucciones y órdenes, informando mediante informes detallados acerca de las condiciones de los establecimientos en lo que respecta al régimen disciplinario, a la enseñanza, al desempeño de sus respectivos deberes por parte del personal docente y administrativo y al estado de los edificios y mobiliario. A partir de esta información, el Inspector General elevaría al Ministerio las propuestas de acción que considerase pertinentes.

La Inspección formaba parte de un armado burocrático de mayor complejidad ideado por el ministro Balestra, con el objetivo de darle al gobierno de la educación una estabilidad mayor y superar los vaivenes que, según su consideración, traían aparejados los cambios políticos de coyuntura más inmediatos, como por ejemplo, los cambios de ministro. En este sentido, entendía que la Inspección como parte de un organismo que se denominaría Dirección General de Enseñanza Secundaria y Normal, que

deberá tener a su cargo todo lo relativo a la preparación de planes de estudio, programas, textos y demás cuestiones de carácter general que diariamente se presentan. Sólo ella podrá mantener la continuidad en la obra educacional, en presencia del cambio frecuente de Ministros, desde que el Ministro de Instrucción pública es un Secretario de Estado [...] el cambio o modificación inconsultos de planes de estudio y reglamentos viene siendo una de las causas más serias de perturbación desde varios años atrás. (Memoria, 1892, p. LXXI)

La Dirección permanente de la Enseñanza Secundaria y Normal debía estar integrada por el Inspector General de Enseñanza, el Rector del Colegio Nacional de la Capital, un delegado de las Universidades que tan directamente están interesadas en los Estudios Secundarios, y un miembro del Consejo General de Educación, directamente interesado en la formación de las escuelas normales. Al mismo tiempo, la gestión consideraba necesario dotar a la Dirección de un organismo colegiado, una junta de rectores y directores de colegios y escuelas normales, para discutir las reformas educativas. Al respecto señalaba el ministro que “nadie

está más habilitado que los directores de las casas de educación para emitir una opinión ilustrada y abonada por la práctica, la única válida, en materia de reformas educacionales” (Memoria, 1892, p. LXXII).

Un último aspecto a resaltar es aquel que define los límites de autonomía de las autoridades de los establecimientos. Al respecto, señala el decreto que

Los rectores de los colegios nacionales y directores de escuelas normales, lo mismo que el personal docente y empleados inferiores de unos y otros establecimientos, estarán, en todo lo que se refiere al desempeño de sus puestos respectivos, bajo la autoridad del inspector general. (Memoria, 1892, p. 1234).

Asimismo, el reglamento establece que la vía jerárquica válida para todos los asuntos que deban tratar, sea personal directivo, así como el personal docente (por intermedio de sus directores) y empleados en general, es la Inspección General de Enseñanza, salvo en los casos en que se trate de denuncias contra la misma, o requerimientos directamente solicitados por el Ministro. De esta forma, el Reglamento no deja lugar para la interpretación y establece la subordinación de rectores, directores y docentes a la autoridad del Inspector General, como único representante oficial ante el gobierno.

En 1903 se produce un cambio en los planes de estudio del nivel, tanto secundario como para las escuelas normales, y esto lleva a la reorganización de la Inspección, incorporando una fuerte impronta disciplinar. El reglamento sancionado ese año establece la necesidad, en función de las modificaciones que se realizaron en las condiciones de ingreso a las cátedras con fundamento en la titulación, de la designación de inspectores titulados de todas las especialidades disciplinares de la enseñanza media. Se establecía la cantidad de miembros de la inspección en nueve, cada uno especialista en un saber disciplinar (Anatomía, Filosofía y Letras, Instrucción Nacional, Ciencias físico químicas, Ciencias naturales, Matemáticas, Historia y Geografía, y dos profesores normales). Estos nombramientos se realizarían mediante concurso de mérito. Como requisito indispensable para ser candidato se enuncia “haber prestado sus servicios en la enseñanza Secundaria, Normal o Superior, en el desempeño de cátedras oficiales por un período mayor de dos años” (Decreto del 3 de febrero de 1903, p. 10601).

Al mismo tiempo, la reglamentación de febrero de 1904, sobre la asistencia del personal directivo y docente a los establecimientos oficiales, encomienda la intervención de la Inspección de Enseñanza para el cumplimiento de las medidas establecidas en orden a reducir las inasistencias del personal docente, y como deber de los inspectores, “la mayor exigencia para que éstos velen por la asistencia regular del personal dirigente y docente de los establecimientos de educación” (Decreto del 13 de febrero de 1904, p. 14788-14789).

Una cuestión que ya estaba esbozada en la Memoria de Balestra de 1892, es la posibilidad de que

el cargo de Inspector de Enseñanza Secundaria y Normal, cuando se desempeñe a entera satisfacción del Ministerio por más de dos años, será título de preferencia para optar al nombramiento de Rector o de Director, de Colegios Nacionales o de Escuelas Normales, en las vacantes que ocurran en lo sucesivo. (Decreto del 3 de febrero de 1903, p. 10602)

Si bien por un lado se establece la jerarquía en términos de autoridad administrativa, se refuerza también la Inspección a través de la valoración del inspector en tanto referente pedagógico y como autoridad disciplinar.

CONCLUSIONES

Para la historiografía argentina, la década de 1860 representa un tiempo dedicado a la conformación de instituciones nacionales estatales en un territorio que hasta hacía algunos años, se había visto envuelto en guerras y disputas regionales en torno a cuestiones tales como la apropiación y distribución de los recursos fundamentalmente aduaneros, las formas y posibilidades de organización de un gobierno nacional y el predominio o no de las provincias como jurisdicciones autónomas preexistentes y finalmente, el lugar de la ciudad de Buenos Aires o más bien del estado bonaerense, en este proyecto¹. (Ansaldi y Moreno, 1996)

La incorporación de este último a la Confederación tras la batalla de Pavón es el hito que, desde una mirada retrospectiva, pudo cerrar décadas de conflictos virulentos y alianzas inestables entre las provincias del antiguo virreinato del Río de la Plata. Desde allí se proyectan las tres presidencias llamadas históricas, con Mitre, Sarmiento y Avellaneda como figuras aglutinantes de la política nacional y como hacedores de las instituciones federales. Luego 1880, Roca y la expansión de la frontera agropecuaria con la “campana del desierto”, la consolidación de la Argentina como país agroexportador y esa república posible en la cual el “fraude” era garantía de triunfo del juego político de los notables (Botana, 2012).²

En el plano territorial, la materialidad de estos procesos se manifiesta en la circulación de una diversa cantidad de agentes que desempeñan acciones con el objetivo de dar existencia a estas instituciones que se ven afectadas por momentos de retroceso ante la tensión y fragilidad que la expansión de la trama estatal implica. Los esfuerzos del erario nacional en orden a la construcción de esta mirada estatal involucraban el despliegue, al principio modesto, de agentes encargados de velar por sus intereses (Bohoslavsky y Soprano, 2009).

El camino hacia la formación de un cuerpo de inspección para el sistema educativo argentino fue lento y, lejos de constituir un cuerpo homogéneo, es posible identificar grupos diferenciados, ya sea por su pertenencia jurisdiccional (provincial o nacional), por el nivel educativo al que se orienta (primario o medio), y/o por la especificidad disciplinar. En este contexto, la fundación de la Inspección de Colegios Nacionales en 1865 se puede comprender como parte de las políticas que el estado desplegó llevando adelante a través su accionar, la dirección y “vigilancia” del nivel medio y, en ese proceso, su propia construcción.

En este recorrido, cuestiones tales como el lugar que juega el principio de libertad de enseñanza en contraposición o no al de estado educador, intervienen en las definiciones respecto de las atribuciones de control y observancia sobre los establecimientos. La titulación también permite establecer diferencias en la medida en que no es un criterio excluyente para el ingreso a la inspección de enseñanza media. Finalmente, las distintas ramas de la enseñanza (bachillerato, industrial, comercial) otorgan a la inspección una pluralidad disciplinar que no se ve en otros casos.

Las instituciones que tradicionalmente llevaron adelante la enseñanza media fueron sobre todo las confesionales, pero también las hubo de otro tipo. En estos casos el Estado, a través del monopolio de la certificación, regulaba las iniciativas de la enseñanza de los particulares, en un número notablemente mayor que en el caso del nivel primario. Pero, al mismo tiempo, y sobre todo en el caso de las corporaciones como la Iglesia Católica, los intereses de la enseñanza privada y sus agentes, permean las decisiones estatales, desde una lógica en la que entran en juego las relaciones profesionales, políticas, e institucionales, pero también las personales.

Es aquí donde cobra importancia la recuperación de los agentes de la inspección, los convocados a ocupar esos puestos de la burocracia educativa en cada momento particular, quiénes son, cuál es su nivel educativo, titulación, oficio, origen social, procedencia jurisdiccional. Indagar sobre estos aspectos colaborará en gran medida a comprender más acabadamente la complejidad y especificidad de las decisiones que los agentes de la burocracia educativa sostienen en el período en estudio y a través de las cuales se construyen sentidos acerca del sistema educativo en su conjunto, y cuyas huellas son reconocibles en el presente.

REFERENCIAS

- Acosta, F. (2012). La escuela secundaria argentina en perspectiva histórica y comparada: modelos institucionales y desgranamiento durante el siglo XX. *Cadernos de História da Educação*, 11(1).
- Adamovsky, E. (2015). Historia de la clase media argentina. *Apogeo y decadencia de una ilusión, 1919-2003*. Buenos Aires: Booket
- Alcorta A. (1886). *La instrucción secundaria*. Buenos Aires: Felix Lajouane Editor.
- Ansaldi, W, y Moreno, J. L. (1996). *Estado y sociedad en el pensamiento nacional. Antología conceptual para el análisis comparado*. San Martín: Cántaro.

- Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (eds.). (2009). *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en la Argentina (1880 a la actualidad)*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Botana, N. R. (2012). *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*. Buenos Aires: Edhasa.
- Cucuzza, H. R. (1985). *El sistema educativo argentino: antecedentes, formación y crisis*. Buenos Aires: Cartago.
- Decreto 5847 de 1863 [Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública]. Estableciendo un Colegio Nacional sobre la base del Seminario Conciliar de Buenos Aires. 14 de marzo de 1863. Recuperado de <http://cdi.mecon.gob.ar/greenstone/collect/registr1/index/assoc/HASH5a59.dir/doc.pdf>
- Decreto 6108 de 1864 [Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública] Dando una nueva organización al Colegio Nacional del Uruguay. 20 de febrero d 1864. Recuperado de <http://cdi.mecon.gob.ar/greenstone/collect/registr1/index/assoc/HASH5a59.dir/doc.pdf>
- Decreto 6118 de 1864 [Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública] nombrando varios Catedráticos en el Colegio Nacional de Monserrat, según el nuevo plan de estudios. 20 de febrero de 1864. Recuperado de <http://cdi.mecon.gob.ar/greenstone/collect/registr1/index/assoc/HASH5a59.dir/doc.pdf>
- Decreto 6260 de 1864 [Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública] Creando un Colegio Nacional en la Provincia de Catamarca. 9 de diciembre de 1864. Recuperado de <http://cdi.mecon.gob.ar/greenstone/collect/registr1/index/assoc/HASH5a59.dir/doc.pdf>
- Decreto 6261 de 1864 [Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública] Creando un Colegio Nacional en la Provincia de Salta. 9 de diciembre de 1864. Recuperado de <http://cdi.mecon.gob.ar/greenstone/collect/registr1/index/assoc/HASH5a59.dir/doc.pdf>
- Decreto 6262 de 1864 [Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública] Creando un Colegio Nacional en la Provincia de Tucumán. 9 de diciembre de 1864. Recuperado de <http://cdi.mecon.gob.ar/greenstone/collect/registr1/index/assoc/HASH5a59.dir/doc.pdf>
- Decreto 6263 de 1864 [Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública] Creando un Colegio Nacional en la Provincia de San Juan. 9 de diciembre de 1864. Recuperado de <http://cdi.mecon.gob.ar/greenstone/collect/registr1/index/assoc/HASH5a59.dir/doc.pdf>
- Decreto 6264 de 1864 [Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública] Creando un Colegio Nacional en la Provincia de Catamarca. 9 de diciembre de 1864. Recuperado de <http://cdi.mecon.gob.ar/greenstone/collect/registr1/index/assoc/HASH5a59.dir/doc.pdf>
- Decreto 6290 de 1865 [Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública] Nombrando Inspector y de Colegios Nacionales á D. Torres. Visitador José Maria. 1 de febrero de 1865. Recuperado de <http://cdi.mecon.gob.ar/greenstone/collect/registr1/index/assoc/HASH5a59.dir/doc.pdf>
- Decreto 7224 de 1868 [Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública] Creando una Casa Nacional de estudios en la Provincia de San Luis. 1 de diciembre de 1868. Recuperado de <http://cdi.mecon.gob.ar/greenstone/collect/registr1/index/assoc/HASH5a59.dir/doc.pdf>
- Decreto 7336 de 1869 [Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública] Creando una Casa Nacional de estudios en Jujuy. 16 de febrero de 1869. Recuperado de <http://cdi.mecon.gob.ar/greenstone/collect/registr1/index/assoc/HASH5a59.dir/doc.pdf>
- Decreto 7360 de 1869 [Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública] Creando un Colegio Nacional en la Provincia de Santiago. 5 de marzo de 1869. Recuperado de <http://cdi.mecon.gob.ar/greenstone/collect/registr1/index/assoc/HASH5a59.dir/doc.pdf>
- Decreto 7405 de 1865 [Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública] Nombrando Inspector de los Colegios Nacionales á D. José María Torres. 12 de abril de 1869. Recuperado de <http://cdi.mecon.gob.ar/greenstone/collect/registr1/index/assoc/HASH5a59.dir/doc.pdf>
- Decreto 7423 de 1869 [Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública] Creando un Colegio Nacional en la Provincia de Corrientes. 7 de mayo de 1869. Recuperado de <http://cdi.mecon.gob.ar/greenstone/collect/registr1/index/assoc/HASH5a59.dir/doc.pdf>

- Decreto 7909 de 1870 [Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública] Reformando el Plan de Estudios en los colegios nacionales. 24 de marzo de 1870. Recuperado de <http://cdi.mecon.gob.ar/greenstone/collect/registr1/index/assoc/HASH5842.dir/doc.pdf>
- Decreto 8383 de 1871 [Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública] Creando un Colegio Nacional en la Provincia de La Rioja y nombrando rector y vicerrector de dicho Colegio. 8 de febrero de 1871. Recuperado de <http://cdi.mecon.gob.ar/greenstone/collect/registr1/index/assoc/HASH5842.dir/doc.pdf>
- Decreto 13520 de 1884 [Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública] Decreto poniendo en vigencia un nuevo plan de Estudios para los colegios nacionales de la República. 23 de febrero de 1884. Recuperado de <http://cdi.mecon.gob.ar/greenstone/collect/registr1/index/assoc/HASH7348.dir/doc.pdf>
- Decreto de 1903 [Ministerio de Justicia e Instrucción Pública] Decreto reorganizando la Inspección General de Enseñanza Secundaria y Normal. 3 de febrero de 1903. Recuperado de https://archive.org/details/Boletin_Oficial_Republica_Argentina_1ra_seccion_1903-02-03/mode/2up
- Decreto de 1904 [Ministerio de Justicia e Instrucción Pública] Reglamentando la asistencia del personal directivo y docente en los establecimientos oficiales. 13 de febrero de 1904. Recuperado de https://archive.org/details/Boletin_Oficial_Republica_Argentina_1ra_seccion_1904-02-13
- Dussel, I. (1997). *Curriculum, humanismo y democracia en la enseñanza media argentina 1863-1916*. Buenos Aires: FLACSO.
- Legarralde, M. (1999). La fundación de un modelo pedagógico: los colegios nacionales entre 1862 y 1887. *Propuesta Educativa*, 10(21), 38-42.
- Ley 80 de 1856. [Honorable Congreso de la Nación Argentina]. Organización del despacho de los ministerios. 11 de agosto de 1856. Recuperada de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/168960/norma.htm>
- Memoria presentada al Congreso Nacional de 1892 por el Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública, Dr. D. Juan Balestra [Ministerio de Justicia, culto e Instrucción Pública]. Compañía sudamericana de billetes de banco. 1892.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1984). Estado y Políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. En B. Kliksberg y J. Sulbrandt (comps.), *Para investigar la Administración Pública*. Madrid: INAP.
- Viñao Frago, A. (2002). *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas. Continuidades y cambios*. Madrid: Morata.
- Pelosi, H. (2008). La educación particular. ¿Libertad de enseñanza u homologación?. *Revista de la Escuela de Historia*, 2, 118-145. Recuperado de <https://p3.usal.edu.ar/index.php/epocas/article/view/565/670>
- Rodríguez, L.(2019). Cien años de normalismo en Argentina (1870-1970). Apuntes sobre una burocracia destinada a la formación de docentes. *Ciencia, Docencia y Tecnología*, 30(59), 200-235 Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/337230231_Cien_anos_de_normalismo_en_Argentina_1870-1970_Apuntes_sobre_una_burocracia_destinada_a_la_formacion_de_docentes
- Schoo, S. (2014). Los colegios nacionales en el período fundacional del sistema educativo argentino: incidencias y variaciones locales (1863-1888). *Historia de la educación – anuario*, 15(2), 37-68. Recuperado de <http://ppct.aicyt.gov.ar/index.php/anuario/article/view/4488>
- Southwell, M. (2011). La educación secundaria en la Argentina, Notas sobre la historia de un formato. En G. Tiramonti (coord.), *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*. Rosario: Homo Sapiens.

NOTAS

- 1 En este trabajo se utilizarán los términos “educación media” o “nivel medio” para aludir a la estructura del nivel en su totalidad, y “educación secundaria” o “enseñanza secundaria”, al referir a colegios nacionales y liceos de señoritas así como a los planes de estudio de bachillerato, tal como se utilizaba en la normativa del período en estudio.
- 2 Refiriéndose a las políticas estatales, Oszlak y O'Donnell (1984), sostienen que el proceso burocrático implicado por estas cuestiones, atraviesa de manera horizontal y vertical las políticas, generando cristalizaciones institucionales, definidas como la “creación de aparatos burocráticos o adjudicación de nuevas funciones a organismos preexistentes,

- que quedan formalmente encargados del tratamiento y de la eventual resolución de la cuestión o de algunos de sus aspectos” (p.117).
- 3 Varios trabajos dan cuenta de la preexistencia de instituciones de enseñanza que podrían ubicarse dentro de lo que actualmente se reconoce como educación media o secundaria. Entre ellos, Schoo, S. La educación secundaria en Buenos Aires: de la Universidad Provincial al colegio Nacional. *Archivos de Ciencias de la Educación*, 5(5). 131-144 Recuperado de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5433/pr.5433.pdf; Southwell, M. (2011). La educación secundaria en la Argentina, Notas sobre la historia de un formato. En Tiramonti G. (coord.) *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*, Rosario, Homo Sapiens.
 - 4 Entre las funciones relativas al Departamento de Instrucción Pública, la ley menciona: “18 Todo lo conducente a promover y dirigir la instrucción y educación pública de la Confederación. — 19 La inspección sobre todos los establecimientos nacionales de educación.— 20. Todo lo concerniente á Universidades en la República y á escuelas primarias, y otros establecimientos secundarios de educación en los territorios federales.— 21. Estimular á los gobiernos de provincia para la fundación de escuelas primarias en ellas, y la difusión de la enseñanza, conforme al artículo 5° de la Constitución.— 22. Lo relativo á fundación, dirección y economía de los Colegios Nacionales.— 23. La correspondencia con las Universidades, Colegios y todo establecimiento literario de la Nación, y los de los territorios federales, y con todas las autoridades de la Confederación, en lo relativo á estos ramos.— 24. Decretar los gastos concernientes á los objetos de su ramo, formar su respectivo presupuesto, y comunicarlo al de Hacienda para la formación del general.— 25. El nombramiento de los empleados de estos ramos y lo relativo a su retiro y jubilación. —26. Los reglamentos, decretos, proyectos de ley y mensajes del Presidente de la Confederación, relativos á este artículo; y la sanción y promulgación, ó la devolución de las leyes que á él se refieran.” (Ley 80, párr. 4)
 - 5 A esta definición se superponía la injerencia nacional a través del financiamiento de numerosos establecimientos del nivel en aquellas jurisdicciones que no pudieran costear los gastos para su funcionamiento, vía la Ley de Subvenciones de 1871 y también a partir de la creación de escuelas primarias dependientes del nivel nacional en territorios de las provincias en el marco de la Ley Láinez de 1905.
 - 6 Si bien el orden federal se sostenía a partir de una estructura descentralizada gracias a la cual las provincias mantendrían para sí prerrogativas sobre esferas importantes del gobierno al interior de sus límites, el proceso histórico determinó, en el caso del gobierno de la educación, que en el transcurso de las primeras décadas de organización del estado y con relativa velocidad, aquel federalismo quedara supeditado a las urgencias materiales provinciales.
 - 7 Los decretos 6260, 6261, 6262, 6263, y 6264 del 9 de diciembre de 1864 de fundación de los colegios nacionales en las provincias referidas, establecen idénticas condiciones en relación a las cuestiones mencionadas. Teniendo en cuenta esto, al momento de citar, se escoge sólo uno de ellos.
 - 8 Es importante señalar que en las provincias de Córdoba y Entre Ríos, se adecuaron los planes de estudio de los Colegios de Monserrat (Decreto 6118, p. 131) y del Uruguay (Decreto 6108, p.129), fundados con anterioridad a 1863, a fin de que formaran parte de los establecimientos nacionales para la enseñanza secundaria que titularan para el ingreso a la universidad. Completan este primer ciclo las fundaciones los colegios nacionales de San Luis en 1868 (Decreto 7224, p. 421) Santiago del Estero (Decreto 7360, p. 450), Jujuy (Decreto 7336, p. 445) y Corrientes (Decreto 7423, p. 466) en 1969; La Rioja (Decreto 8383, p. 151) en 1871, Rosario en 1874, La Plata (Decreto 13782, p. 807) en 1884 y Colegio Nacional de Paraná en 1889.
 - 9 Se trata de aquellos establecimientos de enseñanza fundados por personas físicas u organizaciones de la sociedad, en su mayoría confesionales.
 - 10 Éste es el sentido que tuvo el principio de libertad de enseñanza en la Argentina. Pero no era el único posible ya que de los debates del Congreso, en oportunidad del tratamiento del proyecto de Ley sobre Libertad de Enseñanza, aprobada en 1878, surgen posiciones alternativas a él (Pelosi, 2008)
 - 11 El informe del Inspector debía consignar tres cuestiones: si el establecimiento contaba con el mobiliario, y elementos de enseñanza necesarios; si el plantel de profesores era suficiente e idóneo; y si el plan de estudios contenía las mismas materias que el de los colegios nacionales.
 - 12 Un ejemplo de ello surge del decreto del 24 de noviembre de 1891, donde se argumenta que “...careciendo la Inspección de Colegios Nacionales y Escuelas Normales del personal técnico necesario para realizar esa visita durante el mes destinado a la rendición de exámenes...”, se designan a Eduardo de la Barra, funcionario del Ministerio y Santiago Fitz – Simon, rector del colegio Nacional de Corrientes, a fin de realizar visitas de inspección a varios colegios Nacionales de las provincias. (Memorias del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, 1892, pp. 1218-1219)