



Ciencia, Docencia y Tecnología
ISSN: 0327-5566
ISSN: 1851-1716
cdyt@uner.edu.ar
Universidad Nacional de Entre Ríos
Argentina

La relación nación-provincias y la educación primaria en Argentina (1905-1978)

Petitti, Eva Mara

La relación nación-provincias y la educación primaria en Argentina (1905-1978)

Ciencia, Docencia y Tecnología, vol. 32, núm. 63, 2021

Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14569031002>

DOI: <https://doi.org/10.33255/3263/998>

La relación nación-provincias y la educación primaria en Argentina (1905-1978)

The nation-provinces relationship and primary education in Argentina (1905-1978)

A relação nação-províncias e a educação primária na Argentina (1905-1978)

Eva Mara Petitti mpetitti@fceco.uner.edu.ar
Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina

Ciencia, Docencia y Tecnología, vol. 32, núm. 63, 2021

Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina

Recepción: 26 Enero 2021
Aprobación: 01 Septiembre 2021

DOI: <https://doi.org/10.33255/3263/998>

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14569031002>

Resumen: Este artículo se propone contribuir a una discusión que permita una mayor comprensión de los avances y repliegues de la relación nación-provincias en materia de educación primaria a lo largo del período que transcurre entre la sanción de la Ley Láinez en 1905 y la transferencia de las escuelas nacionales a las provincias en 1978. Para ello se describe el escenario complejo y heterogéneo de situaciones provinciales. Se considera que el período puede dividirse en tres etapas: los cuarenta años posteriores a la sanción de la Ley Láinez, la que corresponde al gobierno peronista y la que comprende el período que inicia el decreto que habilita la transferencia en 1956, hasta su consecución en 1978. Se concluye que la heterogeneidad entre las situaciones provinciales que se expresó desde un primer momento llevó a que las provincias manifestaran diferentes posicionamientos que debilitaron sus demandas, más allá de la cambiante relación con el poder central.

Palabras clave: educación primaria, provincias, escuelas Láinez, Consejo Nacional de Educación, transferencia.

Abstract: This article aims to contribute to a discussion that will allow a better understanding of the advances and setbacks in the relationship between the nation and the provinces in the area of primary education during the period between the sanction of the Lainez Law in 1905 and the transfer of the national schools to the provinces in 1978. To this end, the complex and heterogeneous scenario of provincial situations will be described. The period can be divided into three stages: during the 40 years following the sanction of the Lainez Law, the period corresponding to the Peronist government, and the period after the decree enabling the transfer in 1956 until its achievement in 1978. We conclude that the heterogeneity among the provincial situations that was expressed from the beginning, led to different positions on the part of the provinces that weakened their demands, beyond the changing relationship with the central power.

Keywords: primary education, provinces, Láinez schools, National Council of Education, transfer.

Resumo: Este artigo pretende contribuir para uma discussão que permita uma melhor compreensão dos avanços e recuos da relação nação-províncias em matéria de educação primária ao longo do período que decorre entre a promulgação da Lei Láinez em 1905 e a transferência das escolas nacionais para as províncias em 1978. Para isso, descreve-se o cenário complexo e heterogêneo das situações provinciais. Considera-se que o período pode ser dividido em três etapas: durante os 40 anos seguintes à promulgação da Lei Láinez, aquela que corresponde ao governo peronista e a que inclui o período posterior ao decreto que permite a transferência em 1956 até a sua consecução em 1978. Conclui-se que a heterogeneidade entre as situações provinciais que se revelou desde o primeiro momento, levou à manifestação de diferentes posicionamentos por parte das províncias

que enfraquecieron sus reivindicaciones, para além da cambiante relação com o poder central.

Palavras-chave: educação primária, províncias, escolas Láinez, Conselho Nacional de Educação, transferência.

Introducción

Por aplicación de los principios federales de la carta constitucional sancionada en 1853, el sostenimiento de la educación básica le correspondía a las provincias. Así, la Ley 1.420 de 1884, que estableció la educación común, obligatoria y gratuita para los niños y niñas de seis a catorce años, a cargo del Ministerio de Educación y Justicia y del Consejo Nacional de Educación (CNE), rigió solo para la ciudad de Buenos Aires y los territorios nacionales. En algunas provincias antes y en otras posteriormente a dicha normativa, se aprobaron leyes de educación que regularon su administración y dirección. Este escenario se volvió más complejo si consideramos que la nación medió en el desenvolvimiento de la educación en las provincias a través de la creación de Escuelas Normales Nacionales formadoras de maestros y maestras y la sanción de la Ley de Subvenciones Nacionales y la Ley Láinez, en 1871 y 1905, respectivamente. Posteriormente a la promulgación de esta última normativa comenzaron a crearse escuelas nacionales en los espacios rurales –aunque no de manera exclusiva– de todas las provincias.

A pesar de que existieron intentos de centralización del sistema educativo durante la primera mitad del siglo XX, a partir de la década de 1960 y de forma definitiva, irreversible y abrupta, en el marco de la última y más sangrienta dictadura militar que sufrió nuestro país, triunfó la propuesta descentralizadora. En 1978, las escuelas primarias que dependían del CNE y que en algunas provincias educaban a más del 70 % de la matrícula fueron transferidas sin los recursos suficientes. No se trató de un proceso exclusivamente nacional. Como muestra Dora Orlansky, «hacia el fin de la década de 1970 la descentralización obtuvo un amplio apoyo alrededor del mundo como la solución propuesta ante los problemas crónicos de eficiencia y equidad en el sector público» (1998: 16). Sin embargo, a fines del siglo XX destaca la falta de entusiasmo de los gobiernos locales latinoamericanos respecto al «credo de la descentralización» (1998: 18). Siguiendo a Prudhomme, la autora comparte la afirmación de que se trata de un concepto «ambiguo, con límites no bien definidos, cuya ambigüedad sea, quizá, la que contribuya a la atracción del concepto» (1994: 3).

Desde los inicios del gobierno democrático la transferencia de las escuelas primarias en Argentina llevada a cabo entre 1978 y 1980 ha despertado el interés de los investigadores (Tedesco, Braslavsky, Carciofi, 1983; Braslavsky, 1985; Filmus, 1997). En el cambio de siglo los trabajos de Alonso Brá (1999), Falletti (2001) y Rivas (2004) enmarcan la transferencia en la temática más amplia acerca de la relación a largo plazo entre las provincias y la nación argentina. Falletti, aunque se centra en las transferencias de las escuelas medias, presenta algunas

consideraciones sobre el traspaso de escuelas primarias, procurando responder a través del análisis de la educación cómo las instituciones del sistema federal legitimaron la descentralización del gasto (2001). Alonso Brá establece una periodización, cuyo punto de inflexión coloca en 1955, que delimita una primera etapa de centralización y una segunda de descentralización (1999). Por su parte, Axel Rivas (2004) distingue cuatro etapas delimitadas por la sanción de la Constitución Nacional en 1853, la Ley Láinez en 1905 y la transferencia simultánea y forzosa en 1978.

Posteriormente se ha publicado una serie de trabajos sobre la Ley Láinez (AA.VV., 2007) y la dualidad del sistema escolar, resultado de la coexistencia en las provincias de escuelas bajo diferentes jurisdicciones (Pineau, 2006; Rivas, 2004; Morduchowicz, 2009; Herrero, 2010). Una investigación a destacar sobre la relación nación-provincias en la década de 1930 es la de Adrián Ascolani. El autor analiza en qué medida la crisis económica agravó los problemas en materia de escolarización de las zonas rurales de las provincias y cómo el CNE, ante la imposibilidad de nacionalizar la enseñanza, se propuso unificar los planes de estudio con las provincias dejando margen a la adaptación regional (2015). En la última década, se ha profundizado el estudio de la transferencia de escuelas primarias (Ruiz y Mauceri, 2009; De Luca, 2013; Rodríguez Lucía, 2009; Rodríguez Laura, 2008a, 2008b; Gudelevicius, 2013; Bordón, 2010; Morduchowicz, 2009, 2010; Petitti, 2020a).

A partir de la afirmación de Celia Bravo acerca de que «la definición de las incumbencias entre la nación y las provincias se fueron definiendo en la práctica porque las ambigüedades de la propia constitución tejieron una compleja y cambiante relación entre el poder central y las provincias que se redefinió al calor de la política» (2013: 2014), en este trabajo nos proponemos contribuir a una discusión que nos permita entender mejor los avances y repliegues de la relación nación-provincias en materia de educación primaria a lo largo del período que transcurre entre la sanción de la Ley Láinez en 1905 y la transferencia de las escuelas nacionales a las provincias en 1978.¹ Para ello nos detendremos en el escenario complejo y heterogéneo de situaciones provinciales.

Consideramos que el vínculo nación-provincias a lo largo de ese período puede dividirse en tres etapas. La primera es la que transcurre durante los cuarenta años posteriores de la sanción de la Ley Láinez, en la cual tuvo mayor preponderancia la propuesta centralizadora. La segunda, la que corresponde al gobierno peronista, en la cual coexistieron ambas tendencias. La última, la que comprende el período posterior al decreto, que habilita la transferencia y su consecución en 1978, durante la cual la descentralización cobra un lugar predominante. Para realizar este trabajo contamos con legislación educativa, documentos oficiales, proyectos, prensa comercial, revistas educativas y datos censales sobre las escuelas nacionales en las provincias entre 1906 y 1978.

La creación de escuelas nacionales en las provincias durante la primera mitad del siglo XX

Como señalan Ayrolo y Verdo, «la tensión entre las dos soberanías, la nacional y la provincial», no quedó resuelta con la primera experiencia de unidad política de la mayoría de las provincias sellada en 1853 (2016). Así, la carta constitucional definió una forma de gobierno federal fundada «en la delegación voluntaria de sus atribuciones con el objetivo de constituir un entramado institucional central» (Bravo, 2013). En su artículo 5 estableció que los gobiernos provinciales dictarían sus propias constituciones asegurando «su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria gratuita». La reforma del texto constitucional de 1860 modificó ese artículo y, además de quitar el requisito de revisión de las constituciones provinciales por parte del Congreso antes de su promulgación, eliminó la condición de gratuidad. Por su parte, al Congreso de la Nación le correspondía la atribución de «acordar subsidios del Tesoro nacional a las provincias cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir gastos ordinarios» (Art. 64 - 67- inc. 8) y «proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias» (Art. 64 - 67- inc. 16). Bustamante Vismara (2018) indica que si bien Héctor Bravo (1988) advirtió la supresión de la gratuidad del artículo 5, no explicó por qué los constituyentes sostuvieron la educación elemental bajo la dirección de las provincias, lo cual implicaba cambios respecto a los modelos constitucionales que Bravo refiere como antecedentes así como también a las Bases de Alberti.²

Hacia 1869, los datos respecto a la escolarización de los niños de seis a catorce años arrojados por el Primer Censo General de Población parecían verificar que el «adelanto y bienestar» de las provincias en materia educativa requería la ayuda de la nación. Ese mismo año se sancionó una ley de premios para las provincias que fundaran más escuelas y atendiesen mejor su educación primaria, que fueron otorgados a San Juan, Mendoza y San Luis (Machado, 1931: 105). Aunque desde 1864 se destinaban subsidios a las provincias para ayudar al sostenimiento de la educación pública (Machado, 1931), durante la presidencia de Domingo F. Sarmiento se sancionó la Ley de Subvenciones Nacionales (463/871) que permitía a la nación concurrir en auxilio de las provincias sin violar sus autonomías y sosteniendo el sistema federal. Las subvenciones nacionales estaban destinadas a distribuir recursos en aquellas provincias que justificaran que los propios no alcanzaban a cubrir los gastos en educación e informaran al respecto al gobierno nacional.

En 1881, luego de la federalización de la ciudad de Buenos Aires, el Poder Ejecutivo Nacional creó el CNE a cargo del gobierno de la educación primaria, bajo dependencia del Ministerio de Instrucción Pública e integrado por un presidente y cuatro vocales. Con la Ley 1.420 la ciudad dejó de regirse por la Ley de Educación de la provincia de Buenos Aires (988/875) y los inspectores encargados de realizar los informes, que en un primer momento dependían de las provincias,

pasaron a obedecer al gobierno central, incrementando de esta forma la intervención indirecta de la nación (Lionetti, 2007). Por otra parte, en 1890 la Ley 2.737 de Subvenciones Nacionales reemplazó a la anterior y especificó los recaudos que debían cumplir las provincias para recibir la colaboración, los cuales implicaban un mayor control sobre el uso de las rentas. Asimismo, establecía el porcentaje que correspondía que la nación aportara a cada una de las provincias según sus respectivos gastos en educación, para cubrir parte de las inversiones en construcciones, adquisición de mobiliario y salario docente. A Jujuy y La Rioja, las tres cuartas partes; a Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, una tercera parte, y a las restantes, los dos tercios.

A pesar de los intentos de regulación, la aplicación de las subvenciones nacionales dio lugar a una variedad de situaciones. Si por un lado hay referencias al desvío de los fondos para otros fines, por otro, las subvenciones funcionaban como un reintegro y no como anticipo de gastos, por lo cual en varias ocasiones los Estados provinciales se endeudaban a partir de la solicitud de créditos con los consabidos intereses que los mismos implicaban (Dubini y Orovitz, 2007). En 1909, en la presentación de un proyecto de reforma a la ley, Ramos Mejía refería a «Las continuas quejas y reclamos que a diario se formulan por pretendidas demoras (...) y al hecho de que en algunas provincias se adeuda a los maestros hasta siete meses de sus sueldos». Con el argumento de que las demoras se debían a que las provincias no aprobaban en tiempo y forma sus presupuestos para poder establecer el porcentaje correspondiente, el proyecto proponía que la nación entregara los fondos que considerara necesarios y determinara en qué forma y proporción serían aplicados (CNE, 1909). Los reclamos por las subvenciones continuaron durante la primera mitad del siglo XX.³

En vísperas del Centenario y ante la insuficiencia de escuelas primarias en algunas provincias para extender la alfabetización, se aprobó la Ley 4.874/05 impulsada por el senador Manuel Láinez, de quien tomaría su nombre. La misma otorgaba al CNE la facultad de establecer en aquellas provincias que lo solicitaran –salvando así la inconstitucionalidad que podía suponer esta medida– escuelas elementales –hasta cuarto grado–, infantiles –hasta segundo grado–, mixtas y rurales –hasta tercer grado–, en las cuales se daría el mínimo de enseñanza establecido en artículo 12 de la Ley 1420.⁴ Para determinar su ubicación se tendría en cuenta el porcentaje de analfabetos. Asimismo, la ley fijaba que el salario de los directores y maestros sería de igual categoría al que gozaban en los territorios nacionales.

De esta forma coexistieron en las provincias escuelas bajo sus jurisdicciones y escuelas nacionales en diferente magnitud según los casos, dando lugar a «un sistema escolar dual» con contradicciones y diferencias (Pineau, 2006; Rivas, 2004; Morduchowicz, 2009; Herrero, 2010). En especial, en lo que respecta a la dependencia burocrática y la financiera que implicaba variaciones en los salarios docentes y posteriormente en los estatutos. De hecho, durante buena parte del período los sueldos de la nación fueron mayores que los de las provincias,

incluso en el caso de aquellas que tenían más recursos como la de Buenos Aires,⁵ que además reclamaba ante las diferencias en la edad de ingreso.⁶ También existieron disparidades en los planes de enseñanza,⁷ que implicaban diferencias en la validez del título.

Un aspecto particularmente complejo residió en la enseñanza religiosa. Si bien la Ley de Educación Común de 1884 establecía su implementación fuera del horario escolar, en algunas provincias hubo una fuerte resistencia a aceptarlo (Herrero, 2010), lo cual se expresó en la sanción de leyes de educación que lejos de imitar a la norma nacional, «terminaron conformando un heterogéneo y cambiante mapa en referencia a la enseñanza religiosa» (Rodríguez, 2018: 5). En Córdoba, por ejemplo, la coexistencia de escuelas nacionales y provinciales en una misma zona era considerada por algunos inspectores zonales y docentes de las escuelas provinciales como una intromisión del Estado nacional, que no solo les «robaba alumnos», sino que amenazaba el derecho de los niños de recibir instrucción religiosa (Cragolino, 2013: 85). Otro asunto de importante complejidad tuvo que ver con la nacionalización de los inmigrantes judíos y alemanes del Volga en la provincia de Entre Ríos. Así, ante el «peligro nacional» que implicaba la enseñanza que se impartía en las escuelas ruso-alemanas y judías, las escuelas Láinez que se establecieron en la provincia, en lugar de ubicarse en los espacios donde había población en edad escolar sin acceso a establecimientos educativos, lo hicieron en radios urbanos, por lo cual el gobernador Parera (1907-1910) negó la autorización para que se instalaran (López, 1999).

Inmediatamente después de la reglamentación de la Ley Láinez – febrero de 1906– se inició en Catamarca la creación de escuelas nacionales. En 1911 el CNE había instaurado 1.328 establecimientos en las provincias, cuyo número variaba desde 44 en La Rioja a 203 en San Luis. Diez años después, el número total de escuelas Láinez había crecido más del doble. En Corrientes, por ejemplo, pasaron de 92 a 331 (Tabla I). Este incremento se relativiza si tenemos en cuenta que en ese período cerraron en el país 320 escuelas provinciales, de las cuales 108 estaban ubicadas en Corrientes. Es decir, varios de los criterios originales de la ley no fueron respetados y, consecuencia de ello, no solo se fundaron en las ciudades, sino también se traspasaron establecimientos al CNE.⁸ Ricardo Machado, rector del Colegio Nacional de Río Cuarto, publicó en *El Monitor de la Educación Común* una nota en la que cuestionaba que en varias provincias pobres los gobiernos se habían desentendido «de la obligación constitucional de atender la instrucción primaria» y daba el ejemplo de La Rioja, con solo diecisiete escuelas provinciales y una repartición a su cargo, el Consejo General de Educación (1931: 103).

Provincias	1906	1911	1916	1921	1926	1931	1936	1941	1945
Buenos Aires	-	105	104	170	174	183	198	212	212
Catamarca	32	99	105	215	223	225	242	272	275
Córdoba	26	78	86	219	250	316	370	442	447
Corrientes	28	92	103	331	329	361	401	471	469
Entre Ríos	2	55	52	126	130	151	160	179	181
Jujuy	14	48	47	102	99	112	121	145	149
La Rioja	28	44	52	184	188	193	206	218	219
Mendoza	24	46	41	110	120	123	145	204	207
Salta	7	85	90	156	166	198	211	285	297
San Juan	32	71	71	135	140	141	156	165	160
San Luis	28	203	202	273	272	269	283	297	296
Santa Fe	7	147	153	210	237	249	289	336	339
S. del Estero	28	143	153	400	416	449	502	557	553
Tucumán	30	112	126	290	301	303	318	347	348
Total	286	1328	1385	2921	3045	3273	3602	4130	4152

Tabla I. Escuelas del Consejo Nacional de Educación ubicadas en las provincias

República Argentina. CNE. Informe presentado al Ministerio de Instrucción Pública. Años 1906-1945.

Ahora bien, más allá del número absoluto de escuelas, el peso de las mismas en los sistemas educativos provinciales variaba de manera significativa según los casos. Por ejemplo, si bien a partir de la década de 1920 en Buenos Aires y La Rioja la cantidad de escuelas nacionales fue relativamente pareja, en la primera constituían un pequeño porcentaje mientras que en la segunda representaban un 80 %. Por otra parte, si en todo el país un 35 % de las escuelas dependían del CNE, dicha cifra no reflejaba la situación de la mayor parte de las provincias debido a que estaba determinada por el peso de los establecimientos educativos dependientes de los gobiernos provinciales en Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba. Además de las mencionadas, Entre Ríos y Mendoza, a partir de la década del 20, en el resto de las provincias las escuelas del CNE superaron las propias (Tabla II).

Provincias	1916	1921	1926	1931	1936	1941	1945
Buenos Aires	5	7,7	7	6,8	7,3	7,4	6,9
Catamarca	54,7	78,7	81,7	83,6	82,6	82,6	79,9
Córdoba	10	21,7	23,7	26,9	28,8	28,7	27,3
Corrientes	25,7	67,1	65,5	66,6	74,8	78,1	73
Entre Ríos	8,7	18,4	17,4	19	17,4	17,4	16
Jujuy	36,5	55,1	56,6	59,2	57	60,4	58,6
La Rioja	39,4	87,6	88,7	87,3	83,4	85,1	83,9
Mendoza	16,8	34	34	30,9	34,3	39,2	37,4
Salta	53,9	68,7	71,5	73,3	70	76,6	75
San Juan	48,6	69,9	71,8	64,9	62,4	61,5	57
San Luis	72,6	77,3	70,8	68,4	68,2	66,3	71,3
Santa Fe	17,9	23,7	24,7	22,8	20,8	21,7	22,1
S. del Estero	34,1	66,6	66	69,4	70,8	71	69
Tucumán	32,5	58,9	59,6	59	60,8	62	61
Total	20,2	35,9	35,1	34,8	35,3	36,3	35

Tabla II. Porcentaje de escuelas del Consejo Nacional de Educación en relación con el total de establecimientos ubicados en las provincias

República Argentina. CNE. Informe presentado al Ministerio de Instrucción Pública. Años 1906-1945.

Desde un primer momento se alzaron voces para resolver la dualidad del sistema. Según Sandra Carli, en Entre Ríos «la aplicación de la Ley Láinez anuló buena parte de los logros alcanzados por la acción propia de los vecindarios, alterando así la historia educativa local» (1993: 218). En cambio, observando otros espacios, Lucía Lionetti (2007) muestra que ante los primeros planteos para derogar la Ley Láinez fueron los vecinos quienes reclamaron su vigencia. Los diferentes posicionamientos ante la normativa dieron lugar a la presentación de proyectos por parte de las autoridades del CNE y los legisladores que, como veremos, proponían desde nacionalizar las escuelas provinciales hasta provincializar aquellas que dependían de la nación.

En 1911, en el Congreso Pedagógico de San Juan, el presidente del CNE, Juan Ramos Mejía, planteó que todas las provincias delegasen en el Consejo el gobierno, el financiamiento y la administración de la educación primaria (Arata y Ayuso, 2007). Para entonces, la nación había creado alrededor de mil trecientas escuelas en las provincias, y en San Luis y Santiago del Estero superaban ampliamente las propias (Tablas I y II).

Por otra parte, se presentaron proyectos en la Cámara de Diputados para traspasar las escuelas Láinez y coordinar esfuerzos nacionales, provinciales y municipales. En 1928, el diputado por Santa Fe Agustín Araya presentó un proyecto que derogaba la Ley Láinez y traspasaba a las provincias las escuelas y las sumas que anualmente invertía la nación en su cumplimiento.⁹ Héctor Bravo, en un trabajo en el cual pretendía argumentar a favor de la descentralización de la educación (1979), enumeraba las iniciativas con ese fin, y además de la mencionada refería a los proyectos presentados por los diputados socialistas Edmundo

Tolosa –por Córdoba– en 1927 y Américo Ghioldi –por la ciudad de Buenos Aires– en 1933, así como a los diversos congresos realizados entre 1928 y 1940 con ese mismo propósito.¹⁰

En 1931 con motivo del Cincuentenario de la creación del CNE, Ricardo Machado señalaba que «la mayoría de las provincias son incapaces de sostener con sus recursos propios una instrucción primaria capaz de reducir en forma sostenible el porcentaje de analfabetos». Con el antecedente de la fundación de escuelas Láinez y las subvenciones aseveraba que «el concepto de las autonomías provinciales, en lo concerniente a la enseñanza primaria, es sencillamente una ficción» (Machado, 1931: 107). Por lo tanto, la propuesta consistía en apartarse del precepto constitucional porque, según decía, «no es falta, a mi juicio, separarse del precepto legal cuando se persigue un alto y noble fin, cuando la evidencia de los hechos así lo imponen en obsequio al bienestar y la felicidad del pueblo que es la suprema ley». Más adelante continuaba: «Verdad es que la nacionalización total de la enseñanza, sería una carga grave para la nación; pero los resultados obtenidos compensarían el sacrificio» (Machado, 1931: 107).

De todas formas, hay que tener en cuenta el carácter inapropiado de los locales donde funcionaban dichos establecimientos (Garcés, 2001: 405; Suayter de Iñigo, 2001: 526; Ossanna, 2001: 468). Por otra parte, como establecía la Ley, las escuelas Láinez eran elementales, rurales e infantiles, es decir, dictaban hasta segundo, tercer o cuarto grado. Ello dificultaba el acceso a las escuelas medidas que solicitaban certificado de sexto grado. En 1936, de las 3.602 solo 1.321 llegaban hasta cuarto grado, el 82 % estaban en zonas rurales, el 9 % en áreas suburbanas y el otro 9 % en las ciudades.¹¹

Ante los reclamos por parte de las provincias para extender los cursos hasta sexto grado, y en el marco de un «plan de armonización de los esfuerzos de la nación y las provincias» (Ascolani, 2015: 858), el CNE propuso que hasta que se ampliara la Ley 4.874 se podía buscar la colaboración de las autoridades educacionales de las provincias para establecer quintos y sextos grados complementarios. El 16 de octubre de 1931 el CNE dictó una resolución que facilitaba los locales junto con el mobiliario y material ilustrativo de las escuelas Láinez, para que en ellos funcionaran escuelas complementarias costeadas por los gobiernos provinciales. Por lo tanto, en los casos en que se complementara el ciclo de enseñanza primaria, los últimos grados debían ser instalados en calidad de adscriptos a las provincias. En 1933 el diputado antipersonalista por La Rioja Alejandro Moreira presentó un proyecto para que el CNE estableciera los cursos de quinto y sexto grado en las escuelas Láinez donde la población escolar lo justificara, el cual fue aprobado por la comisión de instrucción pública con el agregado de: «siempre que en las mismas no existan escuelas provinciales con esos grados»; sin embargo, no llegó a concretarse.¹²

En 1935 se creó un sistema de coparticipación a partir de la legislación de las relaciones fiscales entre la nación y las provincias. El mismo consistió en un «reordenamiento del sistema tributario a efectos de lograr un mejor aprovechamiento de la base tributaria y la supresión de problemas de

doble imposición». A partir de ese año entraron en vigencia las leyes de unificación de los Impuestos Internos, de transformación del Impuesto a las Transacciones en el Impuesto a las Ventas y de prórroga del Impuesto a los Réditos que «preveían un régimen de distribución primaria del producido de los impuestos respectivos del 82,5 % para la Nación y 17,5 % para las 14 provincias existentes y la Capital Federal» (Orelogio, 2013: 12).

Ese mismo año, el presidente del CNE Octavio Pico presentó un proyecto similar al de Ramos Mejía, que proponía la unificación de los estudios primarios en toda la república: «se contempla una enseñanza primaria integral y uniforme para todos los alumnos del país en edad escolar, con las características especiales que cada región imponga y ajustándose a las disposiciones de la ley de educación común» (CNE, 1935: 96). Además tenía presente la igualdad de condición social y económica de todos los maestros del país.

Con esta innovación el magisterio de las provincias no se vería ya en situación distinta a las de los maestros nacionales. La coexistencia (...) coloca a los maestros de ambas jurisdicciones, en innumerables casos, en actitud de hostilidad por la situación de indudable privilegio que ocupan los segundos desde el punto de vista jerárquico y económico (CNE, 1935: 115).¹³

Para ello las provincias debían entregar al Consejo todas las escuelas y las rentas respectivas. Ahora bien, como señala Ascolani, estas propuestas consistieron más bien en llamados de atención ya que en la práctica se trataba de una medida anticonstitucional (2015: 857).

En 1938 el CNE planteaba la necesidad de que la escuela provincial coordinara su acción en el sentido de completar la preparación de los egresados del cuarto grado de las escuelas Láinez. Sin embargo, señalaba, «desgraciadamente, los grados complementarios creados hasta la fecha son pocos y no todas las provincias han respondido». Santiago del Estero, que había aceptado desde un primer momento, mantenía seis secciones, en Mendoza en 1938 se autorizó el funcionamiento de secciones en diez escuelas y para ese entonces en San Luis funcionaban grados complementarios en cuatro establecimientos (CNE, 1938, 1941).¹⁴ Desde el CNE se advertía que «alegando estrechez de recursos la gran mayoría de las provincias no había respondido a esta proposición del Consejo» y se afirmaba la necesidad de llegar a un acuerdo con las provincias tendientes a obtener «por lo menos en determinadas localidades» la creación del quinto y sexto grado que facilitara la concentración de los egresados de varias escuelas de la Ley 4.874.

En 1939 se incorporaron en Catamarca, Jujuy, Santa Fe y San Juan. Para ese entonces, el CNE manifestaba que la creación de los grados complementarios implicaban «un paso más» en los acuerdos sobre coordinación escolar que con los gobiernos de las provincias se ha dado al respecto, ampliándose la ayuda del CNE en el sentido de favorecer el funcionamiento de los grados quinto y sexto con la facilitación de útiles y material, además de los beneficios de la ayuda escolar para los alumnos.

Ahora bien, los datos del propio CNE sobre los grados complementarios dan cuenta de que en algunos casos, sobre todo en un primer momento, se trataba de creaciones que no se mantenían en el tiempo (Tabla III).

Ese mismo año, entre las conclusiones de la reunión de inspectores seccionales de provincias y territorios se señalaba que

Donde la fuerza de las circunstancias exija el mantenimiento de dos escuelas próximas –una nacional y otra provincial– los señores inspectores seccionales trataran de convenir con las autoridades provinciales, consultando las posibilidad de los respectivos locales, la distribución de la población de forma tal, que la nacional atienda preferentemente los tres o cuatro primeros grados y la provincial, los superiores.¹⁵

Provincias	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947
Catamarca	6	5	5	8	6	14	21	23	54
Jujuy	2	4	6	7	7	7	7	8	47
Mendoza	1	3	2	14	5	5	4	12	8
S. del Estero	8	6	25	41	47	41	51	63	59
Santa Fe	19	32	55	60	49	61	57	78	94
San Luis	11	11	12	12	12	14	21	32	112
San Juan	4	5	4	10	20	24	28	41	56
La Rioja		8	10	5	6	6	7	25	47
Salta		5	5	3	3	13	19	36	33
Tucumán		7	7	7	9	12	12	16	26
Entre Ríos			1	2	-	2	2	2	2
Corrientes						1	7	20	18
Córdoba									12
Total	83	86	132	170	164	200	236	356	568

Tabla III. Grados complementarios (quinto y sexto) anexos a las escuelas Láinez

República Argentina. CNE. Informe presentado al Ministerio de Instrucción Pública. Años 1939-1947.

A comienzos de la década de 1940 el diputado socialista por la Capital Federal Américo Ghioldi presentó un proyecto en el cual proponía traspasar las escuelas Láinez y su personal docente a las respectivas provincias sobre la base de una serie de criterios generales. Los gastos se sustentarían con un porcentaje de los impuestos que aportaban para la coparticipación y un monto similar brindado por las subvenciones nacionales.¹⁶

Por otra parte, desde el CNE se sostenía que, «aunque lento», se registraba un progreso en materia de grados complementarios. En 1940 se contabilizaron 1.364 inscriptos en los grados complementarios, que alcanzaban un total de 58 quintos y 28 sextos. En 1945 se señalaba que se continuaron creando grados complementarios, que Entre Ríos, Mendoza y Jujuy mantenían los mismos del año anterior y que solo Buenos Aires y Córdoba no tenían ninguno, pero contaban con un sistema educativo consolidado en instituciones propias (CNE, 1945: 65). De todas formas, es importante advertir que a mediados de la década del 40 las escuelas provinciales ubicadas en las zonas rurales tampoco ofrecían hasta sexto

grado. Por el contrario, en la mayoría de los casos se trataba de escuelas infantiles y elementales (Lionetti, 2018).

La relación nación-provincias y la política educativa del primer peronismo

Al asumir el gobierno Juan D. Perón, las diferencias salariales entre docentes y la existencia de distintos planes de estudios en las escuelas nacionales y provinciales continuaban preocupando a los dirigentes. Por otra parte, en 1947 se sancionó el decreto 26.944, firmado por el presidente Perón y redactado por Jorge Arizaga, que fijaba la orientación y coordinación de la enseñanza pública de la nación en todos sus grados hasta que se dictaran «las leyes que unifiquen nuestra enseñanza pública». Para muchos autores esa medida implicó la introducción de «los principios peronistas de “unidad de concepción y de acción” de “planificación orgánica”» (Bernetti y Puiggrós, 2001; Ossenbach Sauter y Somoza Rodríguez, 2009; Petit, 2005). Sin embargo, se ha prestado poca atención a que la unificación de la enseñanza fue puesta en debate en dos congresos en los cuales se abordaron la relación entre el gobierno nacional y las provincias: el Primer Congreso de Presidentes del Consejos Generales de Educación que se realizó en 1947 en Paraná y la Conferencia Nacional sobre Coordinación de la Enseñanza que se llevó a cabo en 1948 en San Juan.

En el Congreso de 1947, en el que participaron diez de las catorce provincias, salieron a la luz los principales puntos conflictivos en la vinculación nación-provincias en materia educativa. En primer lugar, los aspectos económicos: la equiparación de sueldos, bonificaciones y beneficios con los docentes nacionales y el aporte de la nación a las provincias para llevar a cabo obras de edificación escolar y adquirir insumos. Si bien hubo consenso en cuanto a la equiparación, no todas las provincias acordaron respecto a la Ley de Subvenciones Nacionales, ya que los criterios de distribución eran los convenidos en el siglo XIX. Así, el representante de San Luis señaló que si bien la Ley de Subvenciones 2.737 era constitucional, también era anticuada. Para argumentar en ese sentido dio como ejemplo que a Córdoba y Mendoza, siendo privilegiadas en ese entonces en relación con San Luis, les correspondía el mismo porcentaje. Asimismo, sostuvo que si lo estipulado por la ley se aportara en la provincia de Buenos Aires, sería una suma enorme. Por lo tanto, el reclamo no debía estar tanto en el cumplimiento de la Ley 2.737, sino en que el gobierno de la nación destinara anualmente una cantidad suficiente para la equiparación y los beneficios.

El otro punto central que concitó la mayor preocupación por parte de los representantes provinciales fue el didáctico. La posición de la provincia de Buenos Aires de aceptar el decreto 26.944 se vio limitada a lo largo del Congreso. En primer lugar, no se aceptó el decreto 26.944 sino que se adhirió. En segundo, lugar se reemplazó el concepto de uniformidad por el de unidad y se agregó que las provincias tendrían «amplia libertad». En tercer lugar, se adhirió al decreto solo en lo que respecta a la enseñanza

primaria, y sobre los otros niveles se expresó la conveniencia de establecer nexos.

En lo que respecta a los grados complementarios, creados en 1931 y a cargo de las provincias, el delegado de San Luis, Zabala Ortiz, propuso que el CNE procurara reformar la Ley Láinez a fin de que pudiera instalarlos la nación para evitar que hubiera dos clases de autoridades en una misma escuela. Esta propuesta no era novedosa. Como vimos, en 1933 un diputado de La Rioja solicitó que los grados fueran establecidos por el CNE. De hecho, se trataba de un asunto vigente, ya que al iniciar las sesiones legislativas de 1946, diputados de Corrientes, San Juan y Tucumán presentaron propuestas para que el CNE creara grados complementarios, las cuales fueron apoyadas por sociedades cooperadoras, alumnos, docentes y familias que adherían y solicitaban su tratamiento.¹⁷

Ante dicho planteo Vázquez introdujo la cuestión de la provincialización de las escuelas nacionales:

Creo que el ideal sería, ya que hemos solicitado al gobierno nacional que facilite los medios para completar todos los beneficios de que debe gozar los maestros por igual (...) que facilite también el dinero que invierte en el mantenimiento de las escuelas Láinez. Vendría luego el pase de esas escuelas a la administración de cada provincia, es decir, su provincialización y desaparecerían los inconvenientes señalados por el representante de San Luis. (CGE, 1947: 70)

Que el delegado «que llevaba el mandato nacional» (De Miguel, 1997) hablara de provincialización puede significar al menos dos cuestiones. Por un lado, que no estaba atado al mandato nacional. Por el otro, que había tensiones al interior del gobierno nacional acerca de la necesidad de llevar a cabo una política centralista. El representante de San Juan coincidió con la sugerencia de la provincia de Buenos Aires, pero agregó que «una gestión tendiente a la provincialización traería aparejados problemas de orden legal con referencia a la situación del personal de esos establecimientos». Arturo Melo, representante de Catamarca, descartó la manifestación de Buenos Aires y propuso madurarla cuando los Consejos Generales de Educación fueran reemplazados por ministerios de Instrucción Pública (CGE, 1947: 72).

Al atender la propuesta de Buenos Aires hay que considerar su situación respecto a las escuelas Láinez, que representaban menos de un 10 %. Según manifestaba el CNE en 1948, era esta la que se resistía a la creación de escuelas nacionales en su territorio. Una situación similar ha sido señalada para el caso de la provincia de San Juan. Como muestra Garcés (1993: 405), a las diatribas por lo inapropiado de los locales donde funcionaban las escuelas Láinez se sumaban críticas a los contenidos por el énfasis verbalista de la enseñanza, a lo que se contraponían las reformas de tipo práctico impulsadas en la provincia. Durante la gestión de Aldo Cantoni (1926-1928), San Juan denegó la autorización de la Inspección Nacional de Escuelas para instalar escuelas Láinez en el territorio provincial. Las críticas hacia el funcionamiento de las escuelas Láinez continuaron

durante el segundo gobierno de Federico Cantoni (1932-1934) (Garcés, 1993: 406).

Por el contrario, el presidente del Consejo General de Educación de Entre Ríos, Godoy Labour, expresaba que la nación, por intermedio del CNE, había realizado una gran obra de colaboración y pretender provincializar las escuelas nacionales sería prematuro «porque necesitan todavía esa colaboración y no estamos en condiciones de pensar que ha terminado la obra de la nación» (CGE, 1947: 71). Finalmente, se aprobó la propuesta del delegado de San Luis respecto a que el CNE completara el ciclo primario en las escuelas Láinez.

En la Conferencia Nacional sobre Coordinación de la Enseñanza de 1948 se pretendió avanzar en el acuerdo entre la nación y las provincias. Para ese entonces, el cuadro institucional del gobierno de la educación había sido reestructurado. A diferencia de lo que sucedía cuando se llevó a cabo el Congreso en Paraná, en 1948 el Departamento de Instrucción Pública había obtenido el rango de Secretaría de Estado con Oscar Ivanissevich como secretario de Educación con jerarquía de ministro, en tanto el autor del decreto, Jorge Pedro Arizaga, había ocupado el cargo de titular de la Subsecretaría de Educación.

Esos cambios se reflejaron en la inclusión de otros actores vinculados al ámbito nacional, además de los representantes de las provincias. De hecho, de allí surgieron los delegados de las cinco comisiones que integraron el congreso «Problemas actuales más urgentes provincia y territorios», «Problemas actuales más urgentes en el CNE», «Coordinación enseñanza Nacional y Provincial», «Equiparación de la Educación Física con la Moral e Intelectual» y «Proyecto de Ley». ¹⁸

Al considerarse la ponencia «Integración de la escuela Láinez», la postura de los representantes de la provincia de Buenos Aires fue la misma que Silverio Vázquez había sugerido en el Congreso de 1947. Se sostuvo que la nación «debe ir entregando estas escuelas a las provincias a medida que éstas estuvieran en condiciones de hacerse cargo de las mismas». Pero así como en 1947 la cuestión fue desplazada para más adelante, en 1948 la declaración no fue aceptada (Provincia de Buenos Aires, 1948: 52).

Si bien llegaron a numerosos puntos de acuerdo en lo que respecta a la coordinación de la enseñanza nacional y provincial, no hubo consenso sobre el proyecto de Ley Orgánica que debía establecer los requisitos generales de la educación a todos los grados de la escuela primaria, complementaria y para adultos. Lejos de tratarse ingratamente, solo se dio forma al primer capítulo, sin que se llegara a un acuerdo respecto a los restantes veintinueve relativos a la orientación y gobierno de los distintos ciclos (Mura, 1948: 18).

Al año siguiente, en el marco de la reforma de la Constitución Nacional y sobre la base de la Secretaría de Educación, se separó el Ministerio de Educación Nacional del Ministerio de Justicia, que continuó a cargo del entonces secretario Ivanissevich. Además, mediante la Ley 13.548 el CNE –que desde enero de 1947 dependía del ministro de Justicia e Instrucción Pública– pasó a depender directamente del Ministerio de Educación, como Dirección General de Enseñanza Primaria.

En las provincias, las consiguientes reformas impulsaron el reemplazo de los consejos generales de educación y direcciones de escuelas por ministerios de educación provinciales. Con esa nueva forma de gobierno, en 1950 se llevó a cabo la primera reunión de ministros de Educación destinada a considerar problemas relacionados con la campaña sanmartiniana de alfabetización, con el fin de estudiar

la forma en que cada provincia pueda afrontar la educación de los niños de edad escolar y de la población de 14 a 21 años, indicando qué ayuda requerirá para ello de las autoridades federales y determinando la colaboración mutua entre la nación y las provincias para el éxito de una campaña alfabetizadora» («Quedó clausurada en Buenos Aires..., 12/4/50).

Por otra parte, durante el gobierno peronista en las provincias de la región pampeana se sancionaron leyes para ampliar la obligatoriedad escolar en las zonas rurales. En la provincia de Buenos Aires, el Reglamento de Escuelas de 1944 había eliminado la distinción entre escuelas elementales y complementarias, y una normativa de 1946 había ampliado la educación primaria a siete años (Petitti, 2016). En Córdoba, en 1949 el Ministerio de Educación de la Nación aprobó la extensión de la enseñanza hasta 6º grado en su jurisdicción, y a partir de 1954, la Ley provincial 4.401 implantó el ciclo completo en todas las escuelas primarias rurales (Cagnolino, 2011). En Santa Fe, la Ley 3.892 de 1950 extendió el ciclo primario completo hasta sexto grado en todas las escuelas de la provincia (Pérez, 2004).

En el presupuesto para 1949, si bien el producto de la Ley 2.727 se mantuvo, la mayor innovación provino del impuesto a las ventas que la nación participaba a las provincias desde mediados de los años 30 y que a partir de ese año se afectó parcialmente a la educación a partir de la sanción de la Ley Nacional de Fomento Escolar.¹⁹ Entre 1951 y 1955 se provincializaron los territorios nacionales con la excepción del de Tierra del Fuego. La legislación consideró la situación de las escuelas públicas dependientes de la nación –creadas por la Ley 1.420– situadas en las nuevas provincias, prescribiendo que mediante convenios con la nación se determinaría cuáles pasarían a depender de ellas. Fueron escasas las escuelas creadas por la nación después de la provincialización de los territorios, las cuales se establecieron en el marco de la Ley Láinez.

Sin embargo, la intención de unificar los contenidos encontró una serie de límites en la práctica. Diez años después, la Revista La Obra expresaba que la dificultad más seria de la coexistencia de escuelas Láinez y provinciales era de orden didáctico:

la escuela nacional aplica programas y sistemas educativos diferentes de los impuestos por las autoridades provinciales, con lo que el espíritu localista se resiente y los alumnos, cuando por circunstancias particulares deben pasar de una escuela a otra, oportunamente a la escuela nueva, encuentran dificultades de orden reglamentario porque los planes de estudio son distintos. (Coinvert, 1958: 134)

La Obra señalaba a continuación que a pesar de que el CNE firmó acuerdos con la mayoría de las provincias, por los que se obligaban a

aplicar en sus escuelas los programas nacionales, «esto en la práctica fue letra muerta: las provincias siguieron con sus propios planes y programas» (Coinvert, 1958: 134).

La transferencia de escuelas primarias antes de la última dictadura militar (1955-1976)

Durante el gobierno de la autoproclamada Revolución Libertadora, el Ministerio de Educación y el de Justicia se unificaron y quedó restablecido el CNE. El mismo decreto que lo restituía le otorgó nuevas facultades, entre las que se encontraba la de «transferir a las provincias todas o algunas de las escuelas nacionales en las condiciones que establezcan los convenios que concierte “ad referéndum” del Poder Ejecutivo» (Decreto-ley 7.977/56- Art. 11). Además establecía que las escuelas que se instalarían en las provincias se ubicarían en lugares apartados de las ciudades (Art. 12) y que el CNE completaría los grados que faltaran para impartir toda la enseñanza prevista por la Ley 1.420 (Art. 13).

A partir de entonces, si bien las subvenciones continuaron otorgándose, las remesas nacionales fueron disminuyendo hasta no ser más que una ficción (Morduchowicz, 2010: 9). Héctor Bravo, reseñando cálculos realizados para el año 1957 en la provincia de Buenos Aires, indicó que le correspondían 200 millones de pesos por ese concepto, pero que solo recibió 1,2 millones; es decir, un 0,5 % de lo que le deberían haber asignado por aplicación de la Ley de Subvenciones Nacionales (Bravo, 1968).

En 1957, se efectuó en Santa Fe una Conferencia de Ministros de Educación en la que se trató el cumplimiento de la Ley de Subvenciones Nacionales, la transferencia de las escuelas nacionales a las provincias y la adecuación de los planes y programas de enseñanza a las realidades locales. Según señalaba la prensa local, se planteó «devolver» las escuelas Láinez a las provincias que pudieran costear la instrucción pública y que hubieran alcanzado «un grado de desarrollo y conciencia nacional» que las autorizara a ser independientes en este sentido. Asimismo se reclamó un criterio unitario en cuanto al desarrollo de los programas, principalmente en lo que respecta a enseñanza de la historia y del lenguaje, y se criticó la falta de espíritu local de las escuelas Láinez («El Congreso de Ministros...», 11/8/57).

Fue en el gobierno de Arturo Frondizi que la Ley de Presupuesto para el período 1961 (15.796/60) estableció que el Poder Ejecutivo convendría con los gobiernos de las provincias y municipalidades la transferencia de los servicios que la nación prestaba en las respectivas jurisdicciones «cuya descentralización resulte conveniente». Asimismo, transferiría con «carácter de contribución, la sumas asignadas en los presupuestos correspondientes al sostenimiento de dichos servicios en el momento de su transferencia», agregando que «tales contribuciones se incorporarán oportunamente a las cuotas de participación de impuestos».

Entre mayo de 1961 y enero de 1962 se presentaron tres pedidos de informes a la Cámara de Diputados respecto a la transferencia de

escuelas Láinez a las provincias. Las cuestiones sobre las que se requería información eran la participación de los docentes en la redacción de los convenios, si el aumento que correspondía a las provincias en los índices de coparticipación aseguraba el funcionamiento de las escuelas y si se tenía en cuenta la reparación de los edificios y la igualdad en el salario de los docentes.²⁰

La Ley de Presupuesto para el período 1962 (16.432/61) agregaba que cuando la transferencia se operara en relación con lo prescripto por el art. 11 del Decreto-Ley 7977/56, «las obligaciones quedarían concluidas al otorgarse los fondos previstos en los convenios». Además incorporaba otro artículo que dejaba establecido que la transferencia comprendía también «los bienes muebles e inmuebles afectados a los mismos que serán cedidos sin cargo, juntamente con aquellos». En caso de tratarse de obras de construcción, aclaraba, el Poder Ejecutivo podía convenir el traspaso de las partidas presupuestarias.

Sobre esta base se celebraron once convenios (Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Chubut, Formosa, San Juan, Santa Fe, Santiago del Estero, San Luis, Neuquén y Santa Cruz), aunque existieron ciertas especificidades entre los mismos. Aquellos firmados por Buenos Aires y Corrientes eran exactamente iguales. Con escasas diferencias, tenían una estructura similar los de Catamarca, San Juan y Santa Cruz. Una de las variaciones residía en que en los dos primeros casos se transferían solo las escuelas Láinez y en los siguientes se incorporaban los jardines de infantes anexos y las escuelas hogares. La otra diferencia era que se agregaba una cláusula por la cual la nación transfería con carácter definitivo una suma anual que no podía ser inferior a la que tenía designada en el presupuesto vigente para las escuelas que se traspasaban a las provincias.

Por su parte, los convenios de Chubut, Formosa, Neuquén, San Luis y Santiago del Estero establecían que el Poder Ejecutivo transferiría como contribución y sin cargo de devolución una suma anual para atender los gastos de funcionamiento hasta que se aumentaran los índices de coparticipación. Además, se comprometía a transferir los aumentos de retribución para el personal docente dentro del ejercicio financiero 1961/62. En el caso de Santa Fe, si bien su convenio tenía una estructura diferente, compartía los términos vinculados a los recursos (Ministerio de Cultura y Educación, 1976).

A pesar de la firma de estos once convenios, solo tres fueron ratificados: Santa Cruz, San Luis y Neuquén. Ante la demora de las otras legislaturas provinciales, el Poder Ejecutivo dispuso realizar la transferencia unilateralmente (decreto 495/62), trasladando a las provincias desde el comienzo del curso lectivo todos los establecimientos de educación primaria dependientes del CNE ubicados en jurisdicción provincial. Sin embargo, dicha medida se vio paralizada por la destitución del gobierno de Frondizi, y en agosto de 1962 el decreto fue derogado, permaneciendo las escuelas bajo la dependencia del CNE, con la excepción de las tres mencionadas. Sin embargo, la transferencia se concretó solo en Santa Cruz, donde en julio se traspasaron veintitrés escuelas (241/61). San Luis fue excluida en septiembre de 1962 y

sus escuelas nacionales siguieron perteneciendo al CNE (8.981/62). El argumento fue que

tal como se efectuó el procedimiento no se pudo considerar en profundidad el tremendo problema económico y vino a crear a nuestra provincia erogaciones que no está de ninguna manera en condiciones de afrontar y además de mantenerse acarrearía a la provincia a la quiebra económica (156/52).

En lo que respecta a Neuquén, en 1964 el CNE aceptó la devolución de las escuelas.²¹

Durante el gobierno de Onganía la transferencia volvió a ocupar un lugar central en la política educativa. Entre 1966 y 1970 se llevaron a cabo cuatro reuniones anuales de ministros de Educación, en las cuales el tema estuvo cada vez más presente. En la primera, que se realizó en Buenos Aires y sesionó en el recinto de la Cámara de Diputados de la Nación, entre el 12 y el 15 de diciembre, las provincias presentaron un informe donde detallaban los órganos de gobierno de la educación, los niveles y modalidades que lo integraban, el régimen de enseñanza privada, los gastos, las estadísticas en materia de matrícula y de edificación escolar y la posibilidad de transferencia de los servicios educativos. Las que expresaron la posibilidad de concretarla, pero paulatina y progresivamente, fueron: Catamarca, Chaco, Chubut, Santa Fe, Río Negro, Salta y San Luis. En cambio, Santiago del Estero, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Corrientes y Neuquén, afirmaron que no la estimaban factible en el corto plazo. Por su parte, Mendoza, Tucumán y Córdoba refirieron la transferencia sin mencionar si acordaban o no con la misma, mientras que las provincias de Buenos Aires, San Juan y La Pampa no se manifestaron al respecto (Secretaría de Estado de Cultura y Educación, 1966).

Las conclusiones del congreso fueron las siguientes: las escuelas nacionales pasarían a depender de las provincias en 1968, habría centralización normativa y descentralización operativa del gobierno escolar, se nacionalizaría y planificaría el sistema educativo, se promovería la organización y coordinación de los distintos servicios de planeamientos en el orden nacional, regional y provincial y se extendería hasta nueve años de duración el mínimo obligatorio de enseñanza primaria. En el transcurso de la reunión se firmaron convenciones de coordinación escolar entre el CNE y las provincias de Chubut, La Pampa, La Rioja, Chaco, Neuquén, Catamarca, Formosa, Corrientes, Río Negro, San Juan y Santiago del Estero («Terminó la reunión de ministros...», 15/2/1966).

La segunda reunión fue realizada en 1967 en Alta Gracia, Córdoba, y participaron además Buenos Aires, Chaco, Entre Ríos, Jujuy, Mendoza, Río Negro, Santa Cruz, Santa Fe y Tucumán. Tuvo como tema central las condiciones, alcances, procedimientos y oportunidades para las transferencias y se acordó que los traspasos se harían a solicitud de las provincias. Por otra parte, la reunión se abocó al estudio de los planes regionales y provinciales de desarrollo y su relación la educación primaria. El temario incluía además el análisis de los problemas jurisdiccionales

de la educación, así como la fijación de los principios y fines de la educación nacional. El secretario de Cultura y Educación de la nación se manifestaba sumamente crítico de la Ley 1.420: «definidos (...) sin una sistematización coherente y armónicamente articulada de los diferentes órganos de administración, no puede pensarse seriamente en un sistema de educación nacional». Luego señaló que mediante la ley que estaban elaborando se proponían:

hacer realidad la unión nacional (...) las escuelas de jurisdicción nacional, cuanto las provinciales, deben cumplir ciertos principios y normas que, satisfechos, consagrarán un derecho docente uniformemente reconocido (...) La ley deberá (...) delimitar la competencia de las distintas jurisdicciones, prever la articulación del sistema nacional, provincial y comunal y caracterizar los contenidos mínimos. («Ley orgánica de educación...», 19/5/1967)

En 1967 el CNE suscribió convenios de coordinación escolar con las autoridades de seis provincias –Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, Misiones, Corrientes y Santa Fe– para reparar edificios, restablecer comedores infantiles y elevar el nivel técnico de las escuelas. La prensa local de Entre Ríos publicó las especificidades del acuerdo respecto a horarios de clase, inscripción, asistencia, promoción, pases de alumnos, iniciación y finalización del período lectivo e ingreso a primer grado (edad mínima de seis años cumplidos el 30 de junio). Se resolvió además eliminar las exigencias del examen de ingreso de los alumnos provenientes de escuelas nacionales y/o provinciales que pasaran de una jurisdicción a otra, conviniendo la distribución de los alumnos en forma coordinada y racional y adoptando igual calendario escolar en las escuelas dependientes de ambas jurisdicciones («Convenio de coordinación escolar...», 27/2/1968).

La tercera reunión, que se llevó a cabo en Buenos Aires en 1968, trató acerca de los servicios, el patrimonio y el personal a transferir así como las previsiones presupuestarias. Se destacó que se transferirían

todas las partidas que, actualmente la Nación, tiene asignadas para la atención de sus escuelas, tanto sea en gastos de personal, administración, de carácter general, partidas de mantenimiento de las escuelas, de reparaciones de los locales, de alimentación (Secretaría de Estado de Cultura y Educación, 1968).

Ese mismo año se sancionó la Ley 17.878, que establecía el procedimiento de transferencia de los servicios dependientes del CNE, con excepción de las escuelas de frontera.²² Con esa norma el Poder Ejecutivo quedaba facultado para transferir a las provincias «los fondos necesarios para atender las erogaciones de los establecimientos y servicios que se transfieren» (Art. 7). Durante su vigencia (diecisiete meses) se celebraron convenios con Buenos Aires, Río Negro, La Rioja, Santa Fe, Catamarca y La Pampa y solo fueron ratificados los tres primeros, a pesar de que La Rioja había manifestado en la primera reunión de ministros de Educación que las posibilidades de transferencia de los establecimientos eran nulas. En los casos de Catamarca, Buenos Aires y Santa Fe se habían firmado convenios en 1961, pero los mismos no habían sido ratificados.

Finalmente, en marzo de 1969 Buenos Aires firmó su acta de transferencia y le siguieron La Rioja y Río Negro en el mes de abril, con un total estimado de 747 escuelas. Según el acuerdo, la nación financiaría el funcionamiento de las escuelas transferidas girando mensualmente a las provincias el importe correspondiente a todos los cargos pertenecientes a dichas escuelas y a los servicios existentes. Durante ese año no se realizaron reuniones. En febrero de 1970 se derogó la Ley 17.878 y se dictó otra que proponía hacer «una ejecución descentralizada realista e irreversible» y transferir no solo escuelas primarias sino también otros órganos y funciones nacionales existentes en la provincia referente a salud y vialidad (Ley 18.586/70).

La cuarta reunión de ministros se realizó en Santa Fe en 1970. Pero a partir de entonces no se concretó ningún nuevo convenio. La única aplicación de la Ley 18.586/70 fue en lo referente a la derogación de la Ley Láinez, que imposibilitaba la apertura de nuevas escuelas a cargo de la nación en territorios provinciales. En 1972 la transferencia fue incorporada al Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad Nacional, particularmente al Plan de actividades a desarrollar por el Ministerio de Cultura y Educación. El Plan proponía la:

continuación del proceso de transferencia de los servicios de educación básica del Gobierno Nacional a las provincias hasta su finalización en el periodo del Plan garantizando a éstas, a través del sistema tributario los recursos necesarios para hacer efectivo el cumplimiento de la formación básica, común, obligatoria y gratuita y que permitan atender las necesidades del crecimiento demográfico, equiparación de sueldos del personal y adecuación de la infraestructura edilicia. (Ministerio de Cultura y Educación, 1972)

Tras las sucesivas reuniones de ministros de Educación y con el compromiso de acelerar el proceso de transferencia, en 1972 se creó el Consejo Federal de Educación (Pronko y Vior, 1999). Tenía como función

planificar, coordinar, asesorar y acordar en los aspectos de la política educativa nacional que, en los diversos niveles y jurisdicciones –nacional, provincial, municipal y privado– del sistema escolar, comprometan la acción conjunta de la Nación y de las Provincias (Ley 19.682/72, Art. 1).

Durante su primera sesión se encargó a una comisión redactar un proyecto de transferencias que debía ser considerado en la segunda asamblea a realizarse en febrero de 1973, pero en marzo de ese año Héctor Cámpora ganó las elecciones y a partir de entonces el Consejo Federal de Educación dejó de funcionar en los hechos (Rodríguez, 2008a).

Salvo en Santiago del Estero, donde se crearon ocho escuelas nacionales, y unas pocas provincias donde se mantuvo la cantidad de escuelas, a partir de 1968 su número comenzó a descender, a lo que se agregan las transferencias realizadas en Buenos Aires, La Rioja y Río Negro. A pesar de ello, quedaban por transferir 6.243 escuelas, lo cual implicaba, según fuentes oficiales, a 44.327 docentes y 742.712 estudiantes (Tabla IV).

En 1970, al momento de suprimirse la Ley Láinez, un 27,8 % de la matrícula de las escuelas del país dependía del gobierno nacional, pero

esa cifra variaba entre las diferentes regiones. En el Noreste y el Noroeste representaba alrededor de un 50 %, en Cuyo de un 35 %, en el Sur de un 30 % y en el Centro solo un 15 %. Pero también eran marcadas las diferencias que se daban al interior de cada región. Por ejemplo, entre Santiago del Estero (66,2 %) y Jujuy (37,7 %), entre San Luis (62,3 %) y Mendoza (24,2 %) o entre Chaco (67,6 %) y Entre Ríos (20,9 %) (Ministerio de Educación y Justicia, 1974).

Provincias	1968	1978
Buenos Aires	291	11
Catamarca	300	298
Córdoba	546	519
Corrientes	569	549
Entre Ríos	253	529
Jujuy	174	117
La Rioja	243	0
Mendoza	230	223
Salta	399	400
San Juan	177	177
San Luis	303	304
Santa Fe	436	425
S. del Estero	717	725
Tucumán	402	395
Chaco	543	529
Chubut	155	117
Formosa	212	195
La Pampa	271	247
Misiones	372	362
Neuquén	153	115
Río Negro	213	6
Santa Cruz	3	0
Total	6959	6243

Tabla IV. Escuelas nacionales en todo el país (1968 y 1978)

Secretaría de Estado de Cultura y Educación, 1968. Tercera Reunión Nacional de Ministros de Educación. Informe Final.
Centro de Documentación e Información Educativa. Consejo Federal de Cultura y Educación. Transferencia, 1979.

Poco después del golpe de Estado de 1976, el Consejo Federal de Educación volvió a funcionar y la transferencia pasó nuevamente al centro de la agenda educativa. En la III Asamblea Extraordinaria realizada en mayo y presidida por el ministro de Educación Bruera se acordó «intensificar una coordinación efectiva entre Nación y Provincias, a fin de posibilitar la descentralización educativa» (Ministerio de Cultura y Educación, 1976). Como hemos visto en un trabajo anterior, el gobierno dictatorial, en el marco de los encuentros regionales y con el fin de fragmentar los reclamos, se apoyó en determinadas provincias y llevó a cabo una serie de acciones orientadas a obtener legitimidad (Petitti, 2020b).

El 17 de abril de 1978 los proyectos por los que se disponía la transferencia ingresaron a la Comisión Asesora Legislativa

(«Transferencia de escuelas», 18/4/1978). Una vez allí la dinámica se aceleró y en junio se sancionaron las leyes que transferían todas las escuelas de enseñanza preprimaria, primaria, supervisiones y juntas de clasificación dependientes del CNE a las provincias (Ley 21.809/78), a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y a la Gobernación de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (Ley 21.810/78).

El 19 de julio de 1978, llamado por la prensa el «día T», se llevó a cabo en Santiago del Estero la VII Asamblea del Consejo Federal de Educación, en la que se formalizó el traspaso («Cumpliose la transferencia...», 20/7/1978). Al emitir su discurso, el gobernador de la provincia sede no ocultaba las dificultades que tenían por delante: «Grandes y graves son los problemas que tendremos que encarar: programas, sistemas de control y administración, infraestructura, mobiliario, etc. etc. La Nación debe para ello comprometer su concurso para aportar lo que en su oportunidad no pudo hacerlo». ²³

En 1980 se sancionó la Ley 22.221, que complementaba la política de transferencias de escuelas primarias al crear la Dirección Nacional de Educación Primaria, a cargo del Ministerio de Cultura y Educación, que asumía la conducción y administración de los establecimientos, organismos y bienes anexos que dependían del CNE. Asimismo, dicha normativa derogaba la Ley de Subvenciones Nacionales. Poco después, se transfirieron las escuelas primarias de adultos (22.367/80). Hasta la sanción de la Ley Federal de Educación en 1993 la educación primaria estuvo exclusivamente en manos de las provincias, pero continuó vigente la Ley 1.420, con las modificaciones de la Ley 22.221.

De esta forma, las provincias tuvieron que incorporar los establecimientos nacionales sin disponer de los recursos económicos necesarios para su sostenimiento y debieron hacerse cargo de las erogaciones que se habían originado durante el año en curso (Rodríguez, 2008a; Gudelevicius, 2013). Comprendieron bienes muebles, semovientes, inmuebles, elementos de consumo y los contratos que estuvieran en ejecución o debieran ejecutarse. Todo el personal, incluso el contratado que revestía no solo en las escuelas sino también en las supervisiones y juntas de clasificación que se transfirieron, quedó incorporado a la administración provincial. La transferencia implicaba mantener la remuneración nominal, las licencias, traslados o cambios de tareas acordados, la jerarquía o al menos la remuneración en caso de que debieran asignárseles nuevas funciones y la antigüedad. Además del coste económico, las provincias debieron adecuarse legalmente a la incorporación de nuevas escuelas (organización administrativa, personal, infraestructura y equipamiento, aspectos técnicos-docentes, previsión, fondos e información), y en algunos casos derivó en el cierre y la racionalización del personal (Gudelevicius, 2013).

Según un informe del Ministerio de Cultura y Educación publicado en 1980, hasta esa fecha seis provincias habían cerrado escuelas. Sin embargo, como hemos visto para el caso de Entre Ríos que no estaba entre esas seis, al comparar en cada división administrativa la suma de las escuelas provinciales y las transferidas en 1978 con las existentes en 1986, en

doce de los quince departamentos hubo una disminución del número de establecimientos, que en toda la provincia alcanzó la cifra de 83 (Petitti, 2020a).

Conclusiones

En este trabajo nos propusimos brindar una mirada de largo plazo de la relación nación-provincias en materia de educación primaria aportando datos sobre las particularidades de los gobiernos provinciales. Hemos visto que el «sistema escolar dual» era heterogéneo, variando enormemente según la provincia de la que se tratara, lo cual repercutiría en los diferentes posicionamientos ante la posibilidad de la transferencia.

Dividimos el trabajo en tres etapas. La primera, que se caracterizó por la creación de escuelas nacionales en las provincias y los intentos de nacionalización de las escuelas provinciales –que estuvieron frenados por su carácter no constitucional– que convivieron, aunque en menor medida, con proyectos que principalmente desde Buenos Aires y Santa Fe pretendían su provincialización. La segunda, en la cual se realizaron reuniones entre delegados de las provincias para unificar la enseñanza y las propuestas de transferir las escuelas nacionales cobraron más fuerza, pero continuaron siendo resistidas por la mayor parte de las provincias. Además, la ampliación de cobertura escolar hasta sexto grado fue objeto de disputa entre la nación y las provincias. Durante ese período se llevaron a cabo avances en materia de equiparación salarial, se crearon ministerios de Educación en las provincias y se hicieron acuerdos respecto a las escuelas nacionales de los territorios que se provincializaron. La tercera, en la que hubo un esfuerzo explícito por parte de los distintos gobiernos que se sucedieron a nivel nacional para transferir las escuelas. Desde 1956 se realizaron las primeras accesiones en ese sentido, hasta que durante la última dictadura se concretó el traspaso definitivo y todas las provincias debieron hacerse cargo de financiar la totalidad de las escuelas primarias con sus propios recursos.

Desde la sanción de la Constitución de 1853, pero especialmente desde 1905 con la aprobación de la Ley Láinez y hasta la finalización de la transferencia de escuelas primarias, la relación nación-provincias ha estado en tensión entre el artículo 5 y el artículo 67; entre la unidad de los contenidos y el respeto a las diferencias regionales; entre el discurso democratizador y el federalismo fiscal.

La compleja y cambiante relación entre el poder central y las provincias, construida sobre las ambigüedades de la propia Constitución que señala Celia Bravo y del concepto de descentralización que plantea Prudhomme, se conjugaron para que a partir de los cambios políticos que se dieron en Argentina a lo largo del siglo XX fueran variando los argumentos respecto a la centralización y descentralización del sistema educativo. De todas formas un aspecto se mantuvo estable: la situación heterogénea de las provincias y la dificultad de la mayor parte de ellas, aunque en diferente grado, para hacerse cargo del financiamiento de la educación. Posteriormente a la transferencia, la agudización de dicho problema,

además de un mayor esfuerzo de las provincias, implicó la incorporación del financiamiento externo. En el marco de la última dictadura militar esta heterogeneidad fue utilizada para llevar a cabo de manera forzada una política que no tuvo acuerdo en la mayoría de las provincias y que ocasionó, entre otras consecuencias, el cierre de escuelas.

Si bien es una temática que se ha estudiado para la transferencia de los establecimientos de enseñanza media en los años 90 vinculada a la presencia de los organismos internacionales en la política educativa nacional, y aunque en este trabajo no nos centramos ni en la coparticipación ni en el financiamiento externo, nos interesa señalar una cuestión para desarrollar en futuras investigaciones. Consideramos que la transferencia de escuelas primarias, cuando la nación dejó de financiar escuelas propias en las provincias para pasar a «ayudarlas» con recursos nacionales, coincidió con la introducción de financiamiento externo orientado a la educación primaria en las áreas rurales, que eran aquellas donde habían tenido mayor presencia las escuelas Láinez.

Referencias bibliográficas

- Acevedo Rodrigo, A. (2015). Entre el legado municipal y el avance del gobierno federal: las escuelas de la sierra norte de Puebla, 1922-1942. *Relaciones*, 143: 51-84.
- Alonso Brá, M. (1999). La descentralización a partir de las políticas de transferencia: el caso del sistema educativo argentino. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, 18: 81-111.
- Arata, N. y Ayuso, L. (2007). Conflictos, tensiones y fracturas en la formación del sistema educativo argentino: Tres perspectivas sobre la Ley Láinez. En AA.VV., *A cien años de la Ley Láinez*, Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
- Arnaut, A. (1998). La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1889-1994). México: El Colegio de México y Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Ascolani, A. (2015). Ruralidad, analfabetismo y trabajo en la Argentina. Proyectos y acciones del Consejo Nacional de Educación (1930-1940). *Cadernos de História da Educação*, 14(3), 853-877.
- Ayroló, V. y Verdo, G. (2016). Introducción. En Dossier. Las provincias antes de la Nación en la Argentina. Entre la soberanía, la autonomía y la independencia, Programa Interuniversitario de Historia Política, enero. Disponible en <http://www.historiapolitica.com/dossiers/provincias-ante-la-nacion/>.
- AA.VV. (2007). *A cien años de la Ley Láinez*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
- Bernetti, J. y Puiggrós, A. (2001). Peronismo: Cultura política y educación (1945-1955). Buenos Aires: Galerna.
- Bordón, O. (2010). Historia y política de la descentralización y el gobierno educativo en la Argentina. En D. Oliveira Andrade et al., *Políticas educativas y territorios de articulación entre niveles de gobierno*. Buenos Aires: IIPE-Unesco.

- Braslavsky, C. (1985). *La discriminación educativa en Argentina*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Bravo, C. (2013). Los sentidos de la nación y el federalismo en la Argentina 1830-1880. *Revista Historia y Memoria*, 6, 205-232.
- Bravo, H. (1967). *La nación, las provincias y la educación primaria*. Cuadernos de Ciencias de la Educación. Departamento de Ciencias de la Educación, FFyL, UBA.
- Bravo, H. (1979). Antecedentes de la transferencia de las escuelas nacionales hasta el año 1961. En *Jornadas: La transferencia de escuelas. Análisis de sus resultados*. Buenos Aires.
- Bravo, H. (1988). *Bases constitucionales de la educación argentina. Un proyecto de reforma*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Bustamante Vismara, J. (2018). Educación en tiempos de la Confederación Argentina. *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, 18(2): 1-14.
- CNE (1908). *Digesto de Instrucción Primaria*. Buenos Aires: Talleres de la Casa Jacobo Peuser.
- CNE (1909). *El Monitor de la Educación Común*, año 28, n.º 243.
- CNE (1935). *El Monitor de la Educación Común*, año 54, n.º 752.
- CNE (1935). *El Monitor de la Educación Común*, año 54, n.º 753.
- CNE (1938). *Informe presentado al Ministerio de Instrucción Pública*.
- CNE (1939). *El Monitor de la Educación Común*, año 58, n.º 799.
- CNE (1941). *Informe presentado al Ministerio de Instrucción Pública*.
- CNE (1945). *Informe presentado al Ministerio de Justicia e Instrucción Pública por el Consejo Nacional de Educación*. Buenos Aires: Talleres Gráficos del CNE.
- CGE (1947). *Primer Congreso de Presidentes de Consejos Generales de Educación*. Paraná.
- Coinvert, J. (1/5/1958). El federalismo y la enseñanza. *La Obra. Revista de Educación*, año 38, n.º 533, Buenos Aires: 134.
- Convenio de coordinación escolar entre el gobierno de Entre Ríos y el CNE (27/2/1968). *El Diario*: 5.
- Cragolino, E. (2011). El acceso a la educación básica rural en familias campesinas de Córdoba (Argentina) como resultados de múltiples historias. *Aberto*, 24(85): 145-162.
- Cragolino, E. (2013). Políticas, instituciones y prácticas de acceso a la educación primaria rural en el norte de Córdoba, Argentina, durante la primera mitad del siglo XX. En Lionetti, L.; Civera Cercedo, A. y Correa Werle, F. (comp.), *Sujetos, comunidades rurales y culturas escolares en América Latina*. Rosario: Prohistoria.
- Cumpliose la transferencia de las escuelas a las provincias (20/7/1978). *El Diario*: 4.
- De Luca, R., (2013). La educación argentina en épocas de la última dictadura militar: regionalismo y descentralización del nivel primario de educación (1976-1983). *Contextos Educativos*, 16: 73-88.
- Dubini, M. y Orovitz, B. (2007). La ley Láinez y la consolidación del centralismo. En AA.VV., *A cien años de la Ley Láinez*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
- El Congreso de Ministros de Educación (11/8/57). *El Litoral*: 4.

- Falleti, T. (2001). Federalismo y descentralización en Argentina. Antecedentes históricos de la relación entre Nación y provincias y el escenario institucional de las nuevas relaciones intergubernamentales. En Workshop Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática, septiembre.
- Filmus, D., (1997). La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto. En Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación en América Central, Cuba y República Dominicana, San José- CLAD.
- Garcés, J. (2001). San Juan: De Sarmiento a la búsqueda del sujeto popular. En *La Educación en las Provincias y Territorios Nacionales (1885-1945)*. Buenos Aires: Galerna.
- Gudelevicius, M., (2013). Educación primaria y proyecto político local. El caso de la MCBA durante la última dictadura argentina (1978-1982). XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.
- Gudelevicius, M. (2009). Un análisis de la política de transferencia de escuelas primarias durante la última dictadura argentina y el devenir de la situación laboral docente en ese proceso. 1976-1981. XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche.
- Herrero, A. (2010). Una aproximación a la historia de la educación argentina entre 1862 y 1930, en los niveles primario y secundario. En Toribio, D., *La Universidad en la Argentina*. Buenos Aires: EDUNLa.
- Kweitel, M. y otros (2003). Análisis fiscal de los servicios descentralizados de educación y de salud en Argentina. Documento de trabajo N°2. Buenos Aires: CIPPEC.
- Ley orgánica de educación: una reunión de ministros (19/5/1967). *El Diario*: 2.
- Lionetti, L. (2007). La misión política de la escuela pública. Formar a los ciudadanos de la república (1870-1916). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Lionetti, L. (2018). La «territorialidad» en la educación rural en Argentina. Miradas macro y aproximaciones micro. En Correa Werle, F.; López, O. y Triana, N. *Educação rural na América Latina*. Sao Leopoldo: Oikos.
- López, M. P. (1999). La educación de rusos judíos y alemanes del Volga en Entre Ríos. En Ascolani, A. (comp.), *La educación en la Argentina*. Estudios de Historia. Rosario: Ediciones del Arca.
- Machado, R. (1931). La nacionalización de la enseñanza primaria. *El Monitor de la Educación Común*, 50 (698): 103-109.
- Ministerio de Cultura y Educación (1972). Oficina Sectorial de Desarrollo. Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad. «Plan de Actividades a desarrollar por el Ministerio de Cultura y Educación durante el año 1972». Buenos Aires.
- Ministerio de Cultura y Educación (1976). Transferencia de servicios educativos a las provincias. Antecedentes Legales. Buenos Aires.
- Ministerio de Cultura y Educación, Centro Nacional de Información Educativa (1976). Resoluciones de la III Asamblea Extraordinaria del CFE. Buenos Aires, 10 de mayo.

- Ministerio de Educación y Justicia (1974). Dirección General de Programación Educativa. La regionalización educativa en la República Argentina. Tomos II al VI.
- Morduchowicz, A., (2009). Descentralización educativa y capacidades institucionales de las Provincias. *Aportes para el debate*, 26: 39-55.
- Morduchowicz, A., (2010). El federalismo fiscal-educativo argentino. En Oliveira Andrade, D. et al., *Políticas educativas y territorios de articulación entre niveles de gobierno*. Buenos Aires: IIPE-Unesco.
- Mura, P. O., (1948). Informe sobre Las Jornadas Educativas de San Juan. Labor de la Conferencia Nacional sobre coordinación de la enseñanza. Universidad Nacional del Litoral, Instituto Social, Santa Fe.
- Orelogio, G. (2013). Coparticipación federal de impuestos en la república argentina. Una comparación con el sistema español. Tesis de licenciatura, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.
- Orlansky, D. (1998). Las políticas de descentralización. *Desarrollo Económico*, 38 (151): 797-896.
- Ossanna, E. (2001). Una aproximación a la educación santafesina de 1885 a 1945. En Puiggrós, A., *La Educación en las Provincias y Territorios Nacionales (1885-1945)*. Buenos Aires: Galerna.
- Ossenbach Sauter, G. y Somoza Rodríguez, M. (2009). Los manuales escolares como fuente para la historia de la educación en América Latina. Madrid: UNED.
- Pérez, A. (2004). Sembrar abecedarios donde se siembran los trigales: la educación rural santafesina en el discurso del primer peronismo (1946-1955). *Anuario de Historia de la Educación*, 5: 105-120.
- Petit, C., (2005). Manuels scolaires et propagande dans l'Argentine péroniste (1946-1955). *América: Cahiers du CRICCAL*, 33: 113-120.
- Petitti, M. (2016). La educación primaria en los campos de la provincia de Buenos Aires (1943-1955). *Mundo Agrario*, 17(34): 1-23.
- Petitti, M. (2020 a) Los organismos financieros internacionales y la educación rural en Argentina. Un estudio del Programa EMER en la provincia de Entre Ríos (1978-1992). *Avances del Cesor*, 17(23): 1-22.
- Petitti, M. (2020b) La transferencia de las escuelas primarias nacionales a las provincias durante la última dictadura militar en Argentina (Entre Ríos, 1976-1978). *Revista História da Educação*, 24: 1-31.
- Pineau, P., (2006). Políticas pedagógicas de cuidado y espera: los libros de lectura para la escuela primaria en la Dictadura. En Kaufman, C. (dir.), *Dictadura y Educación. Los textos escolares en la historia argentina reciente*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Pronko, M. y Vior, S. (1999). El Consejo Federal de cultura y Educación, ¿espacio para la coordinación interjurisdiccional o para la legitimación de decisiones centralizadas? En Vior, S. (dir). *Estado y educación en las provincias*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Provincia de Buenos Aires, Dirección General de Escuelas (1948). *Labor técnica, pedagógica y administrativa*. La Plata.
- Prudhomme, R. (1994). On the Dangers of Decentralization. Policy Research Working Paper, Washington DC: World Bank.
- Quedó clausurada en Buenos Aires la Conferencia de Ministros de Educación (12/4/1950). *El Día*: 3.

- Rivas, A., (2004). *Gobernar la educación: estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*. Buenos Aires: Ediciones Granica.
- Rivas, A., (2010). *La política educativa ante el abismo del federalismo*. *Propuesta Educativa*, núm. 33, junio.
- Rodríguez, L. G., (2008a). *La primaria durante la dictadura: reforma curricular y «concentración» de escuelas rurales*. *Archivos de Ciencias de la Educación*, 2(2):1-19.
- Rodríguez, L. G., (2008b). *La escuela intermedia revisitada: racionalización y revisión curricular en la provincia de Buenos Aires durante la última dictadura militar*. *Trabajos y Comunicaciones*, 34, 35-61.
- Rodríguez, L. G. (2018). *Enseñanza religiosa y educación laica en las escuelas públicas de Argentina (1884 a 2015)*. *Prohistoria*, 30, 183-206.
- Rodríguez, L., (2009). *La cuestión nación provincia en el desarrollo de la política educativa argentina*. En *V Congreso Argentino de Administración Pública*, San Juan.
- Ruiz, G. y Mauceri, M. L., (2009). *La finalización de la educación primaria nacional. Los últimos años de la acción directa del Estado nacional en la educación primaria. Período 1961-1978*. *Historia de la Educación*. *Anuario*, 10: 1-21.
- Secretaría de Estado de Cultura y Educación (1966). *Reunión Nacional de Ministros de Educación. Informe Final*. Centro de Documentación e Información Educativa.
- Secretaría de Estado de Cultura y Educación (1968). *Tercera Reunión Nacional de Ministros de Educación. Informe Final*. Centro de Documentación e Información Educativa.
- Suayter de Iñigo, M. (2001). *Historia de la educación pública en Tucumán*. En Puiggrós, A., *La Educación en las Provincias y Territorios Nacionales (1885-1945)*. Buenos Aires: Galerna.
- Tedesco, J.; Braslavsky, C. y Carciofi, R., (1983). *El proyecto educativo autoritario. Argentina (1976- 1982)*. Buenos Aires: FLACSO.
- Terminó la reunión de ministros de educación (15/2/1966). *El Diario*: 3.
- Transferencia de escuelas (18/4/1978). *El Diario*: 3.

Notas

1. No tendremos en cuenta las escuelas privadas, así como tampoco a las anexas a las Escuelas Normales ni a las municipales, sino las escuelas creadas por el CNE en las provincias.
2. Bustamante Vismara (2018) advierte que a pesar de las profundas huellas de las Bases de Alberdi en la Constitución de 1853, en materia educativa hubo diferencias significativas.
3. En 1924 el gobierno de San Juan reclamaba que los aumentos del presupuesto provincial no habían tenido correlato en la subvención otorgada (Garcés, 2001: 405). Al discutirse el aumento del salario docente para 1948 en la legislatura de la provincia de Buenos Aires, el bloque radical presentó una minuta de comunicación al Poder Ejecutivo recabando informes sobre el cumplimiento de la misma: «Si se cumpliera la Ley 2737 [...] se podría llegar a formar un fondo para ser invertido en futuras construcciones y en la equiparación de sueldos de gran magnitud». *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1948: 1326-1327.

4. El Art. 12 establecía que «El mínimo de enseñanza para las escuelas ambulantes y de adultos, comprenderá estas ramas: Lectura, Escritura, Aritmética (las cuatro primeras reglas y los sistemas métrico decimal), Moral y Urbanidad, nociones de Idiomas Nacional, de Geografía Nacional y de Historia Nacional, explicación de la Constitución de los objetos más comunes que se relacionen con la industria habitual de los alumnos de la escuela».
5. En la provincia de Buenos Aires la equiparación constituyó una demanda constante.
6. En la provincia de Buenos Aires, en 1938 el diputado José Pifano expresaba que esta contribuía al elevado porcentaje de analfabetismo y comparaba a las escuelas Láinez que iniciaban el período escolar a los seis años con las escuelas provinciales que lo iniciaban a los ocho: «Curioso y contradictorio esa especie de competencia entre escuelas de la Nación y de la Provincia, que funcionan en iguales localidades y obligan así a muchos padres de alumnos a inscribirlos en las de Ley Láinez donde alguna les tocara en suerte». Provincia de Buenos Aires, Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 1938: 237-239.
7. Sobre los planes de enseñanza de las escuelas Láinez, ver «Escuelas nacionales en las Provincias. Planes de Enseñanza» CNE, 1908: 372).
8. Lejos de ser una particularidad del caso Argentino, en México, entre 1922 y 1942 hubo un avance de las escuelas creadas por la Secretaría de Educación Pública, que en su mayoría eran rurales, lo cual coincidió con el traspaso de maestros y escuelas del sistema estatal al federal (Acevedo Rodrigo, 2015: 56). Las similitudes con el caso mexicano no se restringen a ese período. Ver también Arnaut (1998).
9. Cámara de Diputados, proyecto presentado por Araya a la Comisión de Instrucción Pública, 22 de septiembre de 1928.
10. Menciona el Congreso Nacional de Maestros en Córdoba en 1928, el Congreso Nacional de Educadores en San Luis en 1935, el Congreso de instrucción rural «Los amigos del campo» en 1938 y el IV Congreso Nacional de Educadores en 1940 (Bravo, 1979: 9).
11. Recién en 1941 un 48,3 % de las escuelas Láinez tuvieron cuarto grado, cifra que se elevó a 52,1 % al año siguiente. República Argentina. CNE. Informe presentado al ministerio de Instrucción Pública. Año 1936 y año 1941.
12. Cámara de Diputados, proyecto presentado por Moreira a la Comisión de Instrucción Pública, 19 de junio de 1933.
13. Entre 1934 y 1936 se presentaron a la Cámara de Diputados de la Nación al menos dieciséis proyectos solicitando la equiparación de sueldos.
14. Hacia 1937 los grados complementarios llegaban a 21 y en 1938 a 35.
15. Reunión de inspectores seccionales de provincias y territorios. Buenos Aires, 12/7/39 (CNE, 1939: 3).
16. Cámara de Diputados, proyecto presentado por Ghioldi a la Comisión de Instrucción Pública, 29 de julio de 1941.
17. Ver entre otros, proyectos ingresados a la Cámara de Diputados con fecha 3 y 17 de junio, 23 y 24 de julio, 27 de agosto, 19 de septiembre y 19 de diciembre de 1946. A partir de esos antecedentes, en agosto de 1947 la Comisión de Instrucción Pública remitió un proyecto a la Cámara de Diputados y el 22 de septiembre de 1948 el Senado aprobaría el proyecto en revisión.
18. Quienes presidieron las comisiones fueron Juan R. Páez, gobernador del Territorio Nacional de La Pampa; Emilia Dezeo de Muñoz, subinspectora técnica general de las escuelas de la Capital; Alberto Federico Daus, interventor del CNE; el general de división don Santos V. Rossi, presidente del Consejo Nacional de Educación Física, y Juan D'Agostino, director general de Enseñanza Secundaria.
19. Se trata de la Ley 13.343. Sancionada en 1948, incrementaba el impuesto a las ventas creado por la Ley 12.143 (Art. 11) y establecía que «Las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires participarán en la mayor recaudación proveniente del aumento de tasa a que se refiere el artículo anterior de esta ley en la forma proporcional fijada en la ley 12.956, debiendo

destinar estos recursos a fines educativos» (Art. 12). Véase *Anales de la Legislación Argentina*, 1948, VIII: 198-200.

20. Cámara de Diputados, proyectos presentados con fecha 16 de mayo y 28 de junio de 1961 y 30 de enero de 1962.
21. Ver Ley 4.860/64 y *El Diario*, 6/11/64.
22. En diciembre de 1967 se sancionó la Ley 17.604 que establecía un régimen especial para escuelas de Frontera, las cuales quedaban excluidas del Estatuto Docente (Ley 14.473).
23. Párrafos pronunciados por el gobernador de la provincia de Santiago del Estero, general de Brigada Cesar Fermín Ochoa, el 17 de julio de 1978. En Consejo Federal de Cultura y Educación. Transferencia, 1979.