

"Educación primaria pública en los Territorios Nacionales: Desafíos, modalidades y respuestas adaptadas (Argentina 1900-1916)."

Artículo de Cecilia del Barro.

Andes, Antropología e Historia. Vol. 36, N° 2, Julio - Diciembre 2025, pp. 74-100 | ISSN N° 1668-8090

EDUCACIÓN PRIMARIA PÚBLICA EN LOS TERRITORIOS NACIONALES: DESAFÍOS, MODALIDADES Y RESPUESTAS ADAPTADAS (ARGENTINA 1900-1916)

PUBLIC PRIMARY EDUCATION IN THE NATIONAL TERRITORIES: CHALLENGES, MODALITIES AND ADAPTIVE RESPONSES (ARGENTINA 1900-1916)

Cecilia del Barro

Instituto Rosario de Investigaciones en Ciencias de la Educación

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

Universidad Nacional de Rosario

Santa Fe, Argentina

delbarro@irice-conicet.gov.ar

Fecha de ingreso: 12/11/2024 - Fecha de aceptación: 31/05/2025

Resumen

Este artículo analiza el proceso de escolarización en los Territorios Nacionales de Argentina a comienzos del siglo XX, en un contexto caracterizado por las limitaciones del gobierno central para ejercer un control efectivo. En línea con investigaciones recientes que destacan una relativa autonomía regional respecto del modelo centralizado, el trabajo examina el papel de los inspectores como mediadores entre las normativas estatales y las necesidades locales. Se plantea que las condiciones materiales y sociales de estas regiones, junto con la débil presencia estatal, habrían facilitado el involucramiento de diversos actores en la implementación de las políticas educativas. A partir del estudio de dos modalidades escolares – el sistema tutorial o internado y las escuelas ambulantes – se reconstruyen las formas en que estas experiencias fueron pensadas y adaptadas en el territorio. El enfoque metodológico combina herramientas cuantitativas y cualitativas, permitiendo abordar tanto las tendencias generales del movimiento escolar como las representaciones y estrategias de los funcionarios implicados.

Palabras claves: educación común, modalidades escolares, sistema tutorial - escuela ambulante, Territorios Nacionales, inspectores

Abstract

The process of schooling for children in Argentina's National Territories at the beginning of the 20th century reveals signs of limited administrative reach on the part of the national government, aligning with recent research that points to a considerable degree of autonomy in these regions from the centralized model. The review of official documents produced by the agencies responsible for public education and territorial administration shows the active participation of inspectors as intermediaries between the national State, central regulations, and local needs. Aiming to contribute to the study of the expansion of primary education in the National Territories, this article argues that the material and social conditions of those regions – along with the limited capacity of the central government to exercise full control – may have facilitated the involvement of various actors in the implementation of educational policies. In this context, it analyzes the development of two school modalities: the tutorial system (boarding schools) and itinerant schools, based on a methodological approach that combines qualitative and quantitative tools.

Keywords: common education, school modalities, tutorial system, itinerant school, National Territories, inspectors

Introducción

A fines del siglo XIX y comienzos del XX, el Estado nacional argentino buscó ejercer un control directo sobre la administración política de los Territorios Nacionales. Bajo un modelo centralizado y homogeneizador, distintas agencias estatales comenzaron a instalarse en esas regiones, incidiendo sobre las formas locales de organización social y política. No obstante, investigaciones recientes han matizado el impacto real de ese control, señalando que las distancias geográficas, la escasa densidad poblacional y la limitada infraestructura de transporte y comunicación condicionaron su alcance. Estos trabajos invitan a seguir indagando entre los márgenes que los límites de la acción del gobierno central supusieron para el desarrollo de la escolarización en las Gobernaciones.

Con el objetivo de contribuir al estudio del proceso de expansión de la educación común en los Territorios Nacionales, este artículo¹ analiza la

¹ Una versión preliminar de este escrito fue presentada en el I Workshop “Escuelas primarias del Consejo Nacional de Educación en provincias y territorios nacionales (1881-1980)”, realizado en la ciudad de Paraná los días 27 y 28 de mayo de 2024. Agradezco los intercambios y comentarios

EDUCACIÓN PRIMARIA PÚBLICA EN LOS TERRITORIOS NACIONALES...

implementación de dos modalidades escolares promovidas en las primeras décadas del siglo XX: el sistema tutorial o internado y las escuelas ambulantes. El foco está puesto en reconstruir las condiciones de surgimiento de estas experiencias y el modo en que fueron adaptadas e implementadas por agentes del propio aparato estatal, particularmente inspectores del Consejo Nacional de Educación (CNE). La hipótesis que orienta este trabajo sostiene que las condiciones materiales y sociales de aquellas regiones — así como los límites que enfrentó el poder central para ejercer un control pleno — favorecieron la aparición de márgenes de flexibilidad en la implementación de la política educativa. En ese marco, ciertos funcionarios, como los inspectores generales y seccionales del CNE, desempeñaron un papel relevante en la identificación de problemas y en la elaboración de soluciones situadas, algunas veces siendo auxiliados por las poblaciones locales.

El análisis se basa en fuentes oficiales, fundamentalmente documentos producidos por el propio CNE. Entre ellos se incluyen el periódico *El Monitor de la Educación Común* (EMEC), los informes anuales del CNE al Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, las leyes de presupuesto y fragmentos específicos consignados en el diario de sesiones de la Cámara de Diputados. Si bien se trata de registros estatales cuya orientación institucional debe ser considerada críticamente, estos documentos permiten rastrear conflictos, tensiones y negociaciones internas al aparato educativo, así como algunos indicios de participación o colaboración por parte de las comunidades locales.

Para abordar el objeto de estudio, optamos por la combinación de metodologías cualitativas y cuantitativas, fundamentales para desarrollar un análisis amplio y, al mismo tiempo, atender a distintas escalas de análisis. Desde el enfoque cualitativo, se realizó un rastreo minucioso de las representaciones y discursos construidos en torno a la expansión de la instrucción primaria en los Territorios Nacionales, tal como se expresan en los documentos oficiales del período. Este análisis permite aproximarse a las formas en que los distintos actores estatales — principalmente inspectores y autoridades escolares — interpretaron, problematizaron y buscaron responder a los desafíos de la escolarización en contextos rurales y periféricos. Además, favorece la identificación de contradicciones y matices hacia dentro del discurso oficial. En cuanto a las herramientas cuantitativas, posibilitaron la reconstrucción de tendencias vinculadas al movimiento escolar en las Gobernaciones: las variaciones en el presupuesto destinado a la educación, la adopción de modalidades alternativas

que en aquella ocasión hicieron las coordinadoras y colegas presentes, a partir de los cuales fue posible enriquecer aquel trabajo inicial.

a la escuela fija y el crecimiento gradual de la infraestructura educativa. A través del cruce de ambas perspectivas, se busca identificar no solo decisiones institucionales, sino también márgenes de adaptación y negociación, que en algunos casos pueden ser leídos desde un enfoque *bottom-up* (Fontaine, 2015), entendido aquí como una clave interpretativa que permite reconocer dinámicas de implementación de políticas desde los niveles intermedios del aparato estatal, considerando la influencia de actores sociales, la construcción de acuerdos y la aparición de conflictos por la definición de las políticas públicas.

En lo que respecta al recorte territorial en este trabajo nos referimos a los Territorios Nacionales -actuales provincias- de Misiones, Formosa, Chaco, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, algunas de las cuales en los años analizados fueron variando su conformación con la reincorporación de colonias a las jurisdicciones provinciales y la incorporación de nuevas regiones, como ocurrió con el Territorio de Los Andes en 1899. Cabe mencionar que cada una de estas Gobernaciones tuvo un desarrollo específico, de acuerdo a las singulares dinámicas regionales, aunque no es objeto de este trabajo profundizar en ellas.

Los Territorios Nacionales, denominados con posterioridad y de manera alternada Gobernaciones, fueron unidades políticas dependientes del gobierno central, creadas por el Estado tras asegurar el dominio de las regiones fronterizas al norte y al sur de Argentina a finales del siglo XIX. Si bien ello supuso el control territorial del Estado nacional de reciente afianzamiento, la permanencia y vigencia de los Territorios Nacionales hasta mediados del siglo siguiente sugiere una consolidación política inconclusa del mismo (Ruffini, 2007). Dicho esto, conviene destacar que la impronta de la irrupción estatal en dichas regiones estuvo condicionada por las características propias de aquellos territorios, es decir que su aplicabilidad estuvo sujeta a la “condición territoriana” (Arias Bucciarelli y Jensen, 2008) en referencia a un “republicanismo tutelado” con “ciudadanía restringida” (Ruffini, 2006), dado que los Territorios Nacionales fueron divisiones administrativas dependientes del gobierno central. No obstante, y como hemos señalado, la historiografía reciente relativiza el alcance del control estatal en estos espacios, sugiriendo un considerable grado de impermeabilidad a la influencia del modelo centralizado (Ruffini, 2011; Guic, 2017), favorecido por las distancias y dificultades que presentaron los escasos medios de comunicación y de transporte.

Al respecto, los estudios sobre el particular avance del gobierno federal y del sistema escolar en los Territorios Nacionales han destacado las características distintivas en la construcción de ciudadanía así como también los obstáculos que incidieron en la implementación de políticas educativas, entre los que se observan:

EDUCACIÓN PRIMARIA PÚBLICA EN LOS TERRITORIOS NACIONALES...

la densidad demográfica, la heterogénea composición social, las carencias de medios de transporte y de comunicación, la ocupación laboral infantil, la insuficiencia presupuestaria, entre otras (Teobaldo, García y Hernández, 1997; Nicoletti, 2003; Teobaldo, 2008; Cammarota, 2020; del Barro, 2024). Es pertinente resaltar que, además, se trató de vastas regiones de incipiente urbanización y de poblaciones de raigambre rural. El estudio del estado de la educación en las áreas rurales ha señalado una distribución de escuelas desajustada a las características y necesidades locales, una diluida, aunque reiterada presencia del Estado nacional y la latente preocupación de vecinos (Ascolani, 2012; Ferrari, 2014; Montenegro, 2024). Tales condiciones favorecieron, por ejemplo, en la Patagonia norte, la articulación de las congregaciones religiosas con algunos pobladores en pos de impulsar un sistema de educación primaria (Assaneo, 2018; Assaneo y Nicoletti, 2022). Además, las vastas regiones rurales de los Territorios Nacionales estuvieron pobladas por grupos étnicos nómades y asentamientos aborígenes, planteando en simultáneo la problemática de la educación de los indígenas (Artieda, 2015; Assaneo, 2017).

Aún con toda esta complejidad social y cultural y las deficiencias materiales y logísticas en las Gobernaciones, las escuelas de enseñanza primaria debieron asumir y concretar un conjunto de objetivos relativos a la alfabetización, el cuidado de la infancia y la formación del sentimiento nacional para apuntalar la soberanía. El marco normativo de la educación primaria en las Gobernaciones estuvo constituido por la Ley 1.420 de Educación Común (1884), la Ley 1.532 de organización de los Territorios Nacionales (1884) y la Ley 5.559 de Fomento de los Territorios Nacionales (1908)², que reglamentaron e instrumentaron formalmente diversos mecanismos tendientes al desarrollo de las poblaciones y su escolarización. En consecuencia, la dirección y la administración de las escuelas de enseñanza primaria en las Colonias y Territorios Nacionales quedaron a cargo del CNE. El mandato normativo propendió a la creación de un sistema de escuelas gratuitas de enseñanza primaria, no obstante, los requisitos para su instalación establecidos en la legislación contrastaron con el desarrollo de la sociedad civil de dichas regiones.

La escuela pública gratuita, entendida como garantía del cumplimiento de la obligatoriedad escolar, planteó el requisito de poseer de trescientos a quinientos habitantes para conformar un distrito con derecho a una escuela³. La normativa

² La ley 5.559 fue sancionada el 28/08/1908. Tuvo como objetivo expandir el tendido ferroviario hacia al sur, uniendo zonas potencialmente productivas con los puertos de la costa atlántica. El impulsor de la normativa fue el ministro de Obras Públicas de la Nación, Ezequiel Ramos Mexía.

³ Ley 1.420. Capítulo I. Artículo 5º: La obligación escolar supone la existencia de la escuela pública gratuita al alcance de los niños en edad escolar. Con tal objeto cada vecindario de mil

también previó a las escuelas ambulantes como escuelas especiales de enseñanza primaria en tanto instrumento para paliar la diseminación de la población infantil en las campañas⁴. No obstante, éstas quedaron exentas del decreto reglamentario de la ley del año 1884 y recién fueron mencionadas en el Reglamento General de Escuelas de los años 1889 y 1897, tan solo para declararlas mixtas.

Bajo el imperio de la ley, entonces, la creación de escuelas estuvo regida por la estructura demográfica. A propósito de esto, la estadística fue para el gobierno una fuente fundamental de datos, a pesar de su considerable grado de imprecisión debido, en parte, a que la usina de cifras oficiales tardaría décadas en unificar criterios, maximizar el muestreo y ampliar su incidencia e influencia en todo el territorio nacional (Otero, 1998; González Bollo, 2007). Aun así, la medición y la técnica brindaron datos que fueron articulados y contrastados con las observaciones de la Inspección General de Escuelas de los Territorios y Colonias Nacionales, creada en 1890 con la designación de Raúl B. Díaz como Inspector del ramo⁵. En 1894 fue incorporado Gregorio Lucero como subinspector y, posteriormente, varios inspectores seccionales.

El perfil de estos funcionarios de la Inspección no fue uniforme y si bien respondieron a las expectativas del gobierno central, en ocasiones sus intervenciones adquirieron posturas críticas e incluso contrarias a las de la conducción del CNE (Teobaldo, 2006; Rosso, 2008; Fiorucci, 2015; Southwell, 2015). En 1903 se reorganizó la inspección con nuevos nombramientos y divisiones seccionales,

a mil quinientos habitantes en las ciudades ó trescientos a quinientos habitantes en las colonias y territorios nacionales, constituirá un Distrito Escolar, con derecho por lo menos á una escuela pública donde se dé en toda su extensión la enseñanza primaria que establece esta ley.

⁴ Ley 1.420. Capítulo I. Artículo 11º: Además de las escuelas comunes mencionadas, se establecerán las siguientes escuelas especiales de enseñanza primaria: Uno o más Jardines de Infantes en las ciudades donde sea posible dotarlos suficientemente; Escuelas para Adultos en los cuarteles, guarniciones, buques de guerra, cárceles, fábricas y otros establecimientos donde pueda encontrarse ordinariamente reunido un número cuando menos de cuarenta adultos ineducados; Escuelas ambulantes, en las campañas, donde por hallarse muy diseminada la población no fuese posible establecer con ventaja escuelas fijas. Artículo 12º: El mínimo de enseñanza para las escuelas ambulantes y de adultos, comprenderá estas ramas: lectura, escritura, aritmética (las cuatro primeras reglas y el sistema métrico decimal), moral y urbanidad, nociones de idioma nacional, de geografía nacional y de historia nacional, explicación de la Constitución Nacional, enseñanza de los objetos más comunes y cursos especiales elementales relacionados con las actividades industriales de carácter general o regional.

⁵ Nacido en San Luis, Raúl Basilio Díaz fue un profesor egresado de la Escuela Normal de Tucumán. A contrapelo, adhirió a la tendencia democrática radicalizada que, si bien promovió una educación común pública y gratuita, difería en torno al modelo verticalista. Ver Rosso (2008).

EDUCACIÓN PRIMARIA PÚBLICA EN LOS TERRITORIOS NACIONALES...

siendo la 1ª Misiones, Formosa, Chaco Austral y los Andes; la 2ª Pampa Central, Río Negro y Neuquén; y 3ª Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Martín García, buques de guerra, Puerto Militar y Colonia Sampacho. En 1905 tuvo lugar una nueva reorganización con un inspector general y cuatro inspectores secciones cuyas tareas fueron distribuidas en nuevas regiones: 1º Misiones, Formosa, Chaco Austral y Los Andes; 2º Pampa Central, Río Negro, Martín García, Buques de Guerra y Sampacho, 3º Neuquén; 4º Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Dos años más tarde se subdividió la primera y la segunda sección creando la quinta y sexta: 1ª sección Misiones, 2ª Formosa, Chaco Austral y Los Andes, 3º Neuquén; 4º Chubut y Santa Cruz, 5ª Formosa y Chaco Austral, 6ª Río Negro. Hasta 1916, la Inspección de escuelas de los Territorios Nacionales incorporó progresivamente funcionarios y subdividió las regiones en distintas secciones cada una con un inspector seccional a cargo, llegando a un total de diez⁶.

Tras la creación de la Inspección de los Territorios Nacionales, la interacción entre el CNE y las necesidades educativas de aquellas regiones dependió en gran medida de ese cuerpo de autoridades que creció progresivamente a lo largo de los años. Esa mediación no solo implicó el relevamiento de problemáticas, sino también la búsqueda de soluciones viables frente a las restricciones estructurales del sistema. La demanda más acuciante estuvo vinculada a hacer factible el mandato de la educación común, es decir, a su dimensión material: crear escuelas, construir edificios, formar y distribuir maestros, dotar de mobiliario, libros y útiles.

A partir de estas consideraciones, este trabajo se inscribe en una línea de estudios que busca matizar la imagen de un Estado nacional homogéneo en la administración de los Territorios Nacionales, y se apoya en un cuerpo historiográfico que ha avanzado en el análisis del despliegue institucional y educativo en esas regiones. A continuación, identificamos la ampliación del margen de acción en las políticas educativas de las Gobernaciones a partir del aumento y posterior flexibilización presupuestaria. Luego, abordamos el desarrollo del sistema tutorial y las escuelas ambulantes.

⁶ La denominación "Chaco Austral" correspondía a una referencia geográfica dentro del Gran Chaco —compuesto por el Chaco Central y el Chaco Boreal— y designaba el territorio que hoy conforma la provincia de Chaco. La "Pampa Central" hacía alusión a la actual provincia de La Pampa, que en ese entonces comprendía una porción del oeste del territorio bonaerense. El Territorio de Los Andes fue una región de la Puna de Atacama incorporada al Estado nacional tras la redefinición del límite internacional con Chile sobre la cordillera de los Andes; en 1943, este territorio fue disuelto y su superficie repartida entre las provincias de Catamarca, Jujuy y Salta. Tanto Martín García como Puerto Militar fueron jurisdicciones federales habitadas por población militar, actualmente integradas a la provincia de Buenos Aires.

La experiencia de los inspectores y la mirada local

En los últimos años del siglo XIX, el desarrollo de la enseñanza primaria en las Gobernaciones priorizó la creación de escuelas como la mejor forma de expandir la escolarización. El progresivo crecimiento del número de escuelas era atribuido a la demanda que distintos actores allí radicados hacían llegar al CNE. Así lo consignó la inspección en el informe anual del año 1900:

Como la inmigración es constante, los pueblos con vida propia se desarrollan rápidamente y del desierto surgen establecimientos aislados, aldeas y colonias por todo el ámbito territorial. El número de ignorantes aumenta proyectando alarmante sombra; y el gobernador, el jefe militar, el funcionario escolar, el colono, el viajero y el explorador piden de todos rumbos, de Enero a Enero, todos los años: ¡más escuelas! ¡mejores escuelas! Tal es la causa del crecimiento progresivo de las cifras que anteceden (Díaz, 1901, p. 146).

Sin embargo, según informaban los inspectores, la estrategia de crear escuelas en aquellas vastas regiones apenas lograba bajos niveles de inscripción y asistencia, en parte porque a ella se contrapuso la dinámica de las poblaciones territorianas, caracterizada por su diseminación e inestabilidad. Por otra parte, “porque el presupuesto, siempre exiguo, se llenó pronto y obligó a contestar a vecindarios importantes que clamaban por el cartel de lectura: <<tengan paciencia; el año entrante serán atendidos>>” (Díaz, 1901, p. 147).

En efecto, la expansión del sistema de escuelas públicas de enseñanza primaria exigía erogaciones que el erario del CNE no podía costear con recursos propios debido a la escasa e irregular contribución de las poblaciones ubicadas en las Gobernaciones. La inspección del ramo, a través de las autoridades del CNE y del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, solicitaron un auxilio específico al Estado nacional. Así, el financiamiento de la educación común en los Territorios Nacionales tuvo un fuerte impulso a partir de 1899 producto de haber sido incorporado en el presupuesto de la administración nacional una partida específica para sus escuelas (ver tabla 1), financiadas por rentas generales de la Nación y no por ingresos al Tesoro Común de las escuelas.

EDUCACIÓN PRIMARIA PÚBLICA EN LOS TERRITORIOS NACIONALES...

Tabla 1: Partida presupuestaria para las escuelas de los Territorios Nacionales.

Año	\$ moneda nacional	Porcentaje de aumento interanual
1899	234.792	-
1900	386.016	64.41
1901	400.176	3.67
1902	401.856	0.42
1903	401.856	0.00
1904	504.000	25.42
1905	588.000	16.67
1906	960.000	63.27
1907	960.000	0.00
1908	-	-
1909	1.235.280	-
1910	1.680.000	36.00
1911	1.680.000	0.00
1912	1.680.000	0.00
1913	2.888.996	71.96

Fuente: Elaboración propia en base a los datos consignados en las *Leyes de Presupuesto General de la República Argentina 1899-1916*⁷.

La percepción de un aumento en las partidas destinadas a financiar la instrucción primaria en las Gobernaciones no fue acompañada -según señalaron los inspectores- por mejoras visibles en los niveles de alfabetización. Por esos años, además, las partidas presupuestarias para las escuelas públicas de las

⁷ Argentina, Ministerio de Economía (MECON). Centro de Documentación e Información Colección digital: Presupuesto General 1865-200. Visto en Julio/2023 <https://cdi.mecon.gob.ar/greenstone/cgi-bin/library.cgi?e=p-10000-00---off-0-00-----0-10-0---0---0direct-10---4-----0-11--10-es-Zz-1---100-home---0--1-00-0-4----0-0-01-00-0utfZz-8-00&a=p&p=about&c=presupue2>

Gobernaciones eran de uso exclusivo e intransferible, es decir, cada una de ellas correspondía a una escuela: sus gastos de mantenimiento, sueldo del personal, alquiler. A partir de esa constatación empírica, basada en sus recorridos y experiencias, los inspectores comenzaron a insistir en la necesidad de flexibilizar el uso y disponibilidad de los recursos para establecer escuelas en dichas regiones. Partían del entendimiento de que al aumento presupuestario debía acompañarlo medidas más adaptadas a aquellas realidades disímiles. Este diagnóstico fue expresado por las autoridades del CNE al presentar el informe anual por el año 1902:

El aumento de población, paulatino, como en la Pampa o improvisado, como en Misiones, reclamaba, con urgencia, la creación de nuevas escuelas, y la mayor graduación o aumento de personal en las establecidas. También los cambios de ubicación y la emigración de los pobladores, como en el Chubut y el Neuquén, aconsejaban la supresión de algunas, donde ya no eran necesarias para ubicarlas en otros puntos; pero este Consejo no podía resolver nada al respecto en atención a que el presupuesto ubica las escuelas en lugares determinados (...) Felizmente, estos inconvenientes han desaparecido. El Honorable Congreso ha votado, una suma única, sin otra restricción que la fijación de sueldos, todos los gastos que comprenden las escuelas de los Territorios; y en esta virtud el Consejo podrá en adelante clausurar las escuelas que no presten servicios, cambiar su ubicación donde sea necesario, aumentar el personal, y fundar con el importe de las escuelas suprimidas otras nuevas, donde el aumento de población las exija, y hasta donde la suma autorizada lo permita (Gutiérrez, 1903, pp. 20-21).

Es a partir de 1902, entonces, que el CNE obtuvo mayor flexibilidad presupuestaria, lo que permitió tomar decisiones más ágiles. Es decir, la creación de escuelas fijas continuó correspondiendo al criterio normativo del crecimiento demográfico y los límites presupuestarios, pero a comienzos del siglo XX esta política fue adaptada a las fluctuantes dinámicas poblacionales. Cabe mencionar que, especialmente tras la sanción de la Ley 5.559, se priorizó la instalación de escuelas fijas en ciudades establecidas o en localidades vinculadas al tendido ferroviario. Como parte de aquella orientación, el ministro de Obras Públicas de la Nación, Ezequiel Ramos Mexía, anexó a la normativa un pedido al Ministerio de Agricultura para que se reservaran parcelas de una o más hectáreas de terreno en las estaciones de ferrocarril para que se construyeran allí las escuelas⁸.

El conocimiento acumulado por las autoridades escolares sobre las condiciones geográficas y sociales de los Territorios Nacionales permitió revisar la premisa dominante según la cual la difusión de la enseñanza primaria y la

⁸ Tal idea ya había sido presentada por Díaz en 1901 mediante un folleto (CNE, 1901, p. 244).

EDUCACIÓN PRIMARIA PÚBLICA EN LOS TERRITORIOS NACIONALES...

reducción del analfabetismo dependían principalmente de la multiplicación del número de escuelas donde la concentración o condensación de las poblaciones era difícil. Numerosas y reiteradas peticiones de maestros y directores, constatadas en las actas oficiales de las sesiones del CNE, respaldaron la necesidad de nuevas consideraciones. Un informe radicado en Colonia 16 de Octubre (actual Trevelin) y enviado al inspector seccional indicaba:

Difícil es, dice el maestro, en este lugar donde cada poblador vive en su legua de campo, ubicar la escuela al alcance de todos. Mientras no haya una aldea o un lugar central con casas de pensión para los niños de afuera, siempre será atrasada la educación (Díaz, 1903, p. 1075).

La dificultad material de establecer la escuela fija en el radio escolar reglamentario se opuso a la lógica centralizadora pretendida por el gobierno nacional, dando lugar a intervenciones de vecinos de las localidades ofreciendo donaciones o edificaciones para conseguir que el CNE creara una escuela en su zona. De hecho, según datos relevados por la Inspección de los Territorios Nacionales, en años posteriores se informó que de un total de 103 escuelas asentadas en edificios considerados fiscales, 32 funcionaban en casas o ranchos cedidos por los propios vecinos⁹. De este modo era reconocida la participación local, promoviendo el allanamiento de los obstáculos que impedían el desarrollo de la educación pública. A modo de ejemplo, con la particularidad de tratarse de una comunidad indígena, puede mencionarse el ofrecimiento realizado por el cacique Miguel Ñancuche Nahuelquiur de Cushamen -Chubut-, informado en 1906 por el inspector seccional Marcelino B. Martínez:

El local, propiedad del cacique Ñancuche y que cede gratis para la escuela, tiene buenas condiciones y se encuentra en buen estado (...) Respecto al maestro, el cacique me insinuó su deseo de que se le cambiara, pues no estaba contento con él; cree que no le tiene todo el respeto y consideración debidas o que lo mira en menos. No hace cargos serios, pero creo conveniente el traslado del maestro, pues el cacique es persona muy influyente en el vecindario, es amante de la instrucción y está prestando buenos servicios a la escuela. Al no estar contento podría perjudicar fácilmente sus propósitos, dificultando la asistencia (Martínez, 1906a, p. 416).

Por un lado, esta solicitud indica un rol activo de los pueblos originarios no siempre registrado en la historiografía educacional en esta coyuntura histórica

⁹ Aquellas 32 escuelas correspondieron seis de seis a Los Andes, siete de un total de catorce a Río Negro (de las cuales tres eran casas de escuelas ambulantes) y diecinueve de un total de veintidós a Chubut (de las cuales ocho eran casas de escuelas ambulantes). Ver Díaz (1916).

(Assaneo, 2017). Por otro, y en contraposición, confirma que la recepción por parte del Estado mantenía una representación negativa de los pueblos originarios ya que, según los datos que manejamos, el pedido de remoción del maestro no tuvo eco entre las autoridades del CNE. Al respecto, también resulta ilustrativo recuperar un fragmento de la carta presentada por el presidente del organismo, José María Ramos Mejía, durante una sesión de la Cámara de Diputados en ocasión del debate por la regularización de las rentas percibidas por el Tesoro Común de las escuelas. En ese marco, Ramos Mejía expresó:

Más elocuente es el dato de que los indios pagan escuelas, de que caciques son encargados escolares en ciertos territorios del sur, y de que, en cambio, la Nación tal vez pronto sea más salvaje que lo que ellos fueron antes, cerrándoles las escuelas que los tienen orgullosos porque los vinculan a la civilización en su descendencia, rehabilitada por el trabajo. Es decir, que hemos invertido los papeles, y que tal vez mañana tengamos que recibir lecciones del indio (Argentina, 1910, p. 527).

Si bien esta intervención en el seno del Congreso respondió a una retórica de reclamo que buscó contrastar los roles entre quienes eran considerados “salvajes” y “civilizados”, también permite reconocer que ciertos impulsos de participación local comenzaban a permear, aunque de forma parcial, las decisiones y discursos del aparato estatal. En ese sentido, el reconocimiento e incidencia en la institucionalización de las preocupaciones de los lugareños coincidía con la propensión al pragmatismo que reclamaba la Inspección de los Territorios Nacionales a la presidencia del CNE. Al respecto, Raúl Díaz ya había planteado la necesidad de medidas educativas flexibles y de adaptaciones escolares al medio, en ocasión de exponer la inestabilidad de ciertas poblaciones ubicadas en el extremo oeste del límite internacional:

Una ley natural de carácter geográfico, imprime estos dos movimientos de flujo y reflujo, en la mayoría de la población chileno-argentina, sin tierra propia; y, lógicamente, la escuela, si ha de llenar su misión civilizadora, lejos de contrariar dicha ley, debe obedecerla, acompañando los dos movimientos étnicos. Algunas escuelas, pues, en vez de permanecer fijas, debieran funcionar cinco meses en la veranada y otros cinco meses en la invernada, previo y atinado establecimiento de dos estaciones bien provistas de material. Si una ley de la vida arrebatara los niños a la escuela, ésta debe ir tras ellos (Díaz, 1904, 1236).

Esta situación se dio en gran parte de los Territorios Nacionales, a excepción de las ciudades capitales o núcleos urbanos, y fue más compleja entre las poblaciones fronterizas o aquellas ubicadas en la zona cordillerana, aunque no fue exclusiva de ellas. En conjunto, Inspectores General y Seccionales en diálogo con pobladores y autoridades locales delimitaron una problemática que excedía la restricción presupuestaria o la predisposición administrativa de ejecutar las

EDUCACIÓN PRIMARIA PÚBLICA EN LOS TERRITORIOS NACIONALES...

políticas educativas. Nos referimos a la distinción que se hizo y cobró nitidez sobre la necesidad de ensayar modalidades escolares especiales como posible solución de la dispersión de la población infantil, la falta de asentamiento firme o el trabajo infantil que eximió e impidió a niños de ingresar o permanecer en las escuelas durante la obligatoriedad escolar.

Modalidades escolares

A comienzos del siglo XX adquirieron nitidez un abanico de dificultades, una multiplicidad de realidades por considerar y el desafío de impulsar medidas pertinentes para ampliar los alcances de la enseñanza primaria. En ese sentido, la dotación de funcionarios para las escuelas de los Territorios Nacionales, el progresivo, aunque limitado aumento de las partidas presupuestarias y la disponibilidad más flexible de los recursos evidenciaba el reconocimiento de demandas específicas.

Hacia 1906 varios inspectores seccionales acordaban que algunas escuelas debían contar con un sistema de internado; entre ellos, Olivio J. Acosta, encargado de la 6° Sección afirmaba que *“Para combatir con eficacia el analfabetismo de nuestras campañas, se impone esa medida para los centros poco poblados y en los puntos de poblaciones adventicias, de paso, cabe ensayar hasta la escuela ambulante”* (CNE, 1909a, pp. 157-158). En definitiva, se trató de la constatación empírica de que ciertos obstáculos como la inestabilidad y la dispersión de la población infantil requerían un mayor esfuerzo e ingenio de las políticas educativas, más adaptación a las condiciones materiales y un uso diferente de las herramientas brindadas por la propia normativa. Ello sugiere, siguiendo a Rosso (2008), un giro interpretativo de esas problemáticas por parte de la Inspección de los Territorios Nacionales, que implicó la búsqueda de soluciones más factibles, apremiadas por las demandas locales y los bajos índices de alfabetismo en las zonas rurales.

Sistema tutorial o Internado

En los primeros años de 1900, los inspectores seccionales, principalmente de la región sur, informaban al CNE que entre las principales causas que conspiraban contra los intereses escolares en las campañas se destacaban el atraso del medio físico, por la diseminación de las poblaciones y la consecuencia de su aislamiento, y la indiferencia e ignorancia que adjudicaban a los habitantes, presuponiendo un desinterés por la educación de sus hijos. Señalaban, también,

como factor más influyente para modificar tal situación a la propia escuela, de allí que sugirieron dotar con el sistema de internado a algunas de ellas, en tanto entendían que era el modo de asegurar y maximizar sus beneficios.

Sin estar previsto en la normativa, un sistema tutorial o de internado requería la concentración de niños cuyos hogares se encontraran fuera del radio escolar legal por un tiempo determinado a fin de vigilar y cumplir con la asistencia, así como mantener una conveniente distancia de sus familias. La modalidad ya era conocida en los Territorios Nacionales, en tanto era practicada en el norte y el sur argentino por las congregaciones de franciscanos y salesianos, respectivamente (Artieda y Liva, 2014; Assaneo y Nicoletti, 2018). Con su puesta en práctica se pretendía compeler a la inscripción y la asistencia de la población infantil al reducir al mínimo la distancia de la escuela. En algunas localidades, la preocupación por el analfabetismo era compartida por los pobladores y vecinos que, incluso, ponían a disposición edificios o materiales para ampliar las construcciones de las escuelas existentes y allanar así los obstáculos vinculados a la falta de recursos para sustanciar la modalidad. Sobre ello, un informe de 1906 de Marcelino Martínez, inspector de la 4ª Sección, justificaba su implementación al explicar los resultados obtenidos en cuanto a la asistencia en la Colonia Escalante donde

Existe una dificultad muy seria, y es la distancia a que se encuentran las poblaciones unas de otras. En cualquier punto de la colonia que se sitúe la escuela no existirán dos casas de donde puedan concurrir los niños a clase, y regresar a sus casas en el día. Se requiere el internado en las cercanías de la escuela, y los pobladores están resueltos a realizarlo porque comprenden que es el único que salva la dificultad (Martínez, 1906b, p. 638).

El sistema tutorial, además, se inscribía en una apreciación que algunos actores tenían de las comunidades indígenas, que fueron mayormente los destinatarios de la modalidad, y de las poblaciones rurales que ocupaban a los niños en los trabajos agrícolas o de pastoreo. Los diagnósticos emitidos por la inspección referían ya no solo a la inscripción sino también a la necesidad de retener a la población infantil en la escuela. Sobre ello, Luis Funes, inspector de la 4ª Sección que por entonces abarcaba los Territorios Nacionales de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, alertaba al CNE:

Dos son los asuntos capitales que merecen especial atención para hacer compenetrar las nociones de educación en esta clase de niños: la asistencia y el aislamiento del hogar, por el mayor tiempo que fuera posible, mientras concurren a la escuela. En cuanto a la primera, en este año, ha sido la más pésima que pueda haber. Los indios no se toman ningún interés por la escuela; para ellos es una institución desconocida; sin utilidad, nunca han sentido sus beneficios; los pobres infelices hasta le temen en su

EDUCACIÓN PRIMARIA PÚBLICA EN LOS TERRITORIOS NACIONALES...

desconfianza y la odian como medio que tiende, según sus creencias, a llevar sus hijos al estado de una raza que aborrecen y que en su salvaje ignorancia la creen inferior (...) En el tiempo del corte de las lanas, parición de ovejas, repunte de haciendas, etc., es necesidad imprescindible el hacerles faltar algunos días a la escuela. En cuanto a la separación del niño del hogar, sería imposible sin el establecimiento de un internado, al que se le oponen muchísimas dificultades. Hasta el fin del año habían inscriptos 14 niños y dos niñas, total 16, de cerca de 50 que existen en edad escolar, en el radio que comprende el vecindario de esta escuela (Funes, 1906, pp. 646-647).

La modalidad se puso en práctica de forma tentativa en 1906, aunque fue recién en 1907 que el CNE emitió una resolución autorizando a la inspección de los Territorios Nacionales a organizar bajo el sistema tutorial aquellas escuelas donde fuera posible y conveniente hacerlo, a la vez que habilitó el ensayo de la escuela ambulante. Dos años más tarde reglamentó la instalación de los internados, ampliando aquella primera decisión estableciendo las condiciones para acceder a este sistema, reservándolo para niños indígenas o indigentes que vivieran fuera del radio escolar y no pudieran asistir a escuelas públicas por causas justificadas. En esos casos, se contemplaba la implantación del sistema tutorial, aunque con requisitos documentales como certificados de pobreza, procedencia indígena o domicilio, que debían ser emitidos por inspectores o autoridades locales (CNE, 1909b, p. 156).

De acuerdo a las fuentes en las que se sustenta este trabajo, no nos ha sido posible reconstruir y cuantificar el número y ubicación de las escuelas estatales que contaron con esta modalidad. No obstante, el relevamiento de los documentos consultados sugiere que la mayoría de los pedidos para la implementación del sistema tutorial —canalizados por los inspectores a través de sus informes— provinieron de los Territorios Nacionales del sur. Si bien se autorizaron algunas experiencias, no se han encontrado evidencias documentales suficientes que permitan afirmar un desarrollo sostenido de esta modalidad durante el período analizado. En efecto, tal como ha señalado Pierini (2011), la creación de internados implicó una inversión significativa en infraestructura, personal y mantenimiento, lo que generó reticencias por parte del Estado. A ello se sumaba la competencia con los internados administrados por congregaciones religiosas. En este contexto, es posible que el sistema tutorial haya tenido una aplicación acotada, y que el CNE optara por sostener las iniciativas existentes antes que promover nuevas experiencias bajo su dependencia directa.

Escuelas ambulantes

Las escuelas ambulantes estuvieron previstas en la Ley 1.420. No obstante, fue recién a inicios del siglo XX, y en paralelo a la aparición del sistema de internado, que comenzaron a establecerse con el objetivo principal de combatir el analfabetismo en las zonas rurales de escaso poblamiento, complementando a la escuela fija. En agosto de 1914 se crearon las primeras cuatro en reemplazo de las despobladas escuelas de Ensanche Colonia Sarmiento, Colonia San Martín, Gualjaina, Gangan (Chubut) y Cura Lauquen (Río Negro). Como puede observarse en la tabla 2, durante el período en estudio, la progresiva instalación de esta modalidad se extendió hasta el Territorio Nacional de La Pampa.

Tabla 2: Escuelas ambulantes en los Territorios Nacionales

Año/Ubicación	Chubut	Río Negro	La Pampa	Total
1914	3	1	-	4
1915	5	2	4	11
1916	5	2	4	11

Fuente: Elaboración propia en base a los datos consignados en los *Informes Anuales* del CNE.

Cada una de estas escuelas ambulantes contó con dos *estaciones*, es decir, puntos de referencia para los pobladores, relativamente fijos, como colonias agrícolas o almacenes de ramos generales, donde se instalaban por un período de cuatro meses y medio; de modo que, en general, el total de escuelas de esta modalidad debería entenderse por duplicado (ver tabla 3). El requerimiento formal para su puesta en funcionamiento fue la asistencia media mínima de 10 alumnos por estación. El curso comprendía la enseñanza de los ramos instrumentales (lectura, escritura, aritmética y nociones de geografía e historia argentina), siguiendo los programas y horarios de las escuelas infantiles de los Territorios Nacionales. Así, las autoridades escolares en las Gobernaciones estimaban que la escuela ambulante “llenaría las necesidades de la primera educación en esos y otros tantos lugares rurales, con ventajas económicas, administrativas y docentes” (Díaz, 1914, p. 14).

Tabla 3: Escuelas ambulantes: estaciones e inscripción en 1916.

Territorio Nacional	Escuela	Estaciones	Alumnos inscriptos
La Pampa	1ra	Los Puelches	16
		La Florida	15
	2da	Chalileo Santa Isabel	37
		Algarrobo del Águila	-
	3ra	La Elina	35
		-	-
	4ta	San Lorenzo	28
		-	-
Río Negro	5ta	Cura Lauquén	15
		El Cuí (Michiguau)	13
	6ta	Río Chico	22
		Chacay Warruca	-
Chubut	7ma	Choiquenilahue	11
		Saihueque	33
	8va	Colonia San Martín	27
		Potra Choique	-
	9na	Gangán	14
		Colilache	15
	10ma	Gualjaina	21
		Cañadón Grande	27
	11va	Colonia Escalante	23
		-	-

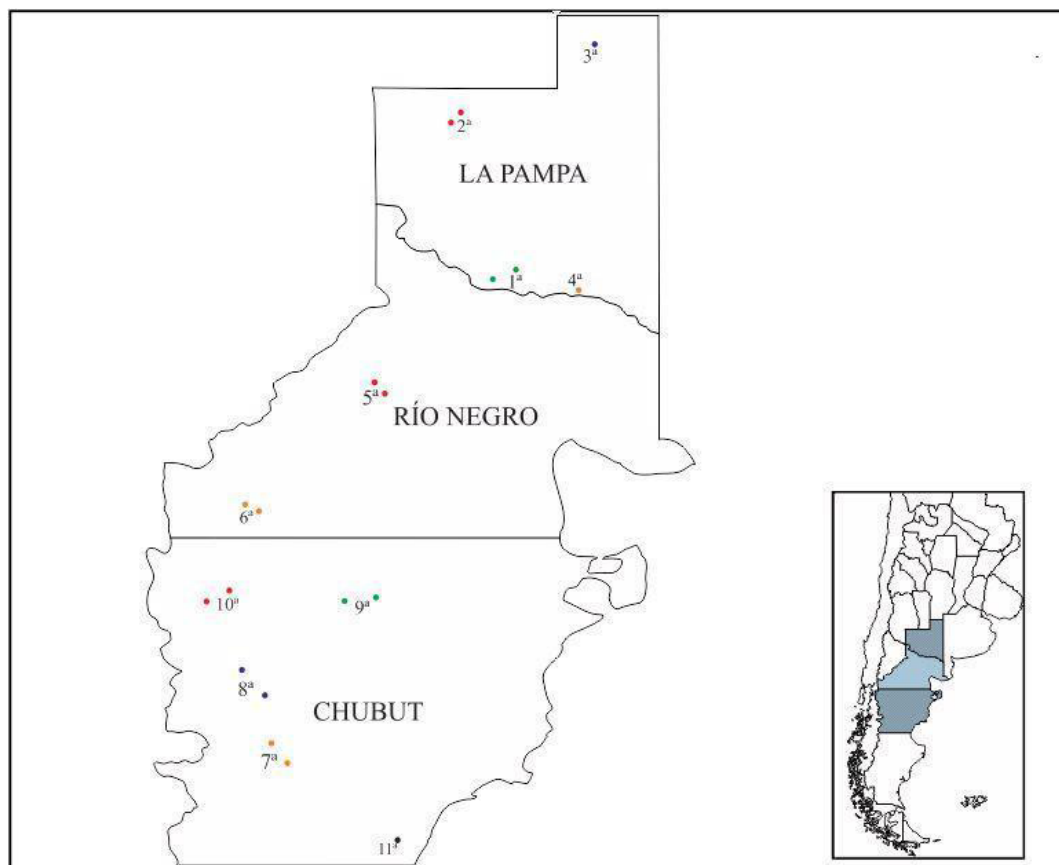
Fuente: Informe presentado por el Inspector General de Territorios Nacionales al CNE (Díaz, 1916).

Sobre esta modalidad, los inspectores seccionales destacaron la acogida por parte de los pobladores, quienes ofrecían a préstamo locales para el funcionamiento de las escuelas. No obstante ello, la inspección de los Territorios Nacionales sugirió al CNE la compra de casillas transportables o carpas que facilitaran la instalación de las estaciones en las zonas pastoriles donde primaba la imposibilidad de encontrar locales o edificios en alquiler. Y es que, si bien sus primeras estaciones fueron planificadas en puntos de difícil acceso o donde la inestabilidad de las poblaciones lo exigían, de las escuelas ambulantes se esperó que

como aliada de la escuela fija, debiera también hacer su entrada triunfal a lugares remotos y de población diseminada de algunas regiones de la Pampa Central; y la chata flotante, de techo cubierto, debiera seguir, de estación en estación terrestre a los hijos de los trabajadores y de indios, a lo largo del río Bermejo (CNE, 1914, pp. 380-381).

Aunque las propias autoridades escolares tendieron a no magnificar los resultados pedagógicos, sí insistieron en su valor práctico, en tanto atendían a aquellos pequeños núcleos de población que denotaban ser numerosos. Como puede observarse en el mapa 1, las distancias entre las estaciones de cada escuela podían variar. En el caso del Territorio Nacional de La Pampa el trayecto entre las estaciones de la 1ra escuela (Los Puelches y La Florida) fue aproximadamente de 80 kilómetros; la 2da escuela, en cambio, recorría alrededor de 30 kilómetros entre una y otra estación (Chalileo Santa Isabel y Algarrobo del Águila). A su vez, tanto al norte como al sur funcionaron escuelas ambulantes en una sola estación: la 3ra en La Elina y la 4ta en San Lorenzo. Por su parte, en Río Negro funcionaron dos escuelas ambulantes que recorrieron entre 15 y 25 kilómetros de una estación a otra: la 5ta escuela entre Cura Lauquén y El Cuí, la 6ta escuela entre Río Chico y Chacay Warruca. Esta última estación al suroeste de la Gobernación fue la más inestable en el período estudiado debido a que atendía principalmente a los niños de una población nómada. Finalmente, en Chubut las estaciones de cada escuela ambulante recorrían entre 80 y 120 kilómetros, destacándose las referenciadas al oeste del territorio: la 7ma (Choiquenilahue y Saihueque), la 8va (Colonia San Martín y Potra Choique) y la 10ma (Gualjaina y Cañadón Grande). La 9na escuela funcionó al norte en las estaciones de Gangán y Colilache, en tanto la 11va escuela ambulante no tuvo más que una estación emplazada en la costera Colonia Escalante.

Mapa 1: Escuelas ambulantes: estaciones y ubicación en 1916.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos consignados en el Informe presentado por el Inspector General de Territorios Nacionales al CNE (Díaz, 2016).

El ensayo de esta modalidad fue considerado exitoso y promovió la conversión de escuelas fijas en ambulantes considerando la reducida asistencia media, la insuficiente población en el radio legal, así como la existencia nominal de escuelas rurales. Un informe detallado de la labor realizada por la Inspección de los Territorios Nacionales, presentada al CNE, indicaba en 1916 que el 10% de las escuelas públicas de enseñanza primaria eran nominales ya sea porque no habían funcionado o porque no se habían instalado (Díaz, 1916). Por su parte, las escuelas ambulantes en su mayoría habían cumplido con sus dos cursos anuales en las estaciones respectivas, funcionando de manera regular y destacando por la retención del 87% de la asistencia media diaria.

El informe anual del CNE correspondiente a los años 1913 y 1914, publicado en 1916, reveló los datos resultantes del censo general de los Territorios Nacionales, levantado en octubre de 1912 por decreto del Poder Ejecutivo Nacional, y las cifras del movimiento escolar del año 1913, fiscalizado por la inspección. En conjunto, se constataba que la población escolar alcanzaba el número de 63.179 de los cuales se consideraban analfabetos a 38.055. Es decir, poco más del 60% de los niños y niñas en edad escolar no sabían leer ni escribir. Un balance de la obra realizada por el CNE entre los años 1913 y 1916 destacó la creación de escuelas ambulantes como modalidad escolar y explicaba que

Hasta el año 1914 no se pensó en cumplir el mandato de la Ley porque no se había llenado satisfactoriamente, por razones de presupuesto, el propósito de combatir el analfabetismo en los centros de población, donde se presumía que existiera el mayor porcentaje de niños ineducados, no considerándose prudente, por tanto, distraer fondos para llevar los beneficios de la enseñanza en las zonas de escasa población. Pero, en el citado año se estudió detenidamente la causa del analfabetismo en la campaña y se encontró que de los 34.543 niños ineducados que habitan los territorios nacionales, 6.042 estaban radicados en los centros urbanos, y el resto de 28.501 en las dilatadas zonas rurales (CNE, 1916b, pp. 76-77)¹⁰.

La principal causa esgrimida por las autoridades escolares radicó en la insuficiencia de recursos financieros que impedía “crear nuevas escuelas fijas y ambulantes, establecer el sistema tutorial, extender el acarreo de alumnos” (CNE, 1916a, p. 415)¹¹. De manera secundaria, indicaban también con preocupación la imposibilidad de atender lo existente a través del cuidado y el aumento sistemático. Aunque la cifra de analfabetos resultara alarmante para las autoridades del CNE, aquel censo constató y respaldó de forma concreta los pedidos de escuelas, de maestros, útiles, materiales y mobiliario que con constancia fueron presentadas por parte de “la autorizada observación de los inspectores, maestros, consejos, encargados, gobernadores y vecinos” (CNE, 1907, pp. 215-16) de los Territorios Nacionales que desde hacía tiempo reclamaban activamente por resolver aquellos obstáculos que impedían expandir la educación común. De allí que el desarrollo de las escuelas ambulantes y el sistema tutorial se constituyera en un ejemplo concreto

¹⁰ Se advierte la inconsistencia entre los totales por “población infantil” reportados en el censo y el estudio al que se refiere el CNE en el año 1914, a pesar de que no hay más de dos años de diferencia entre ambos. Esta incongruencia, como se mencionó previamente, responde a la imprecisión en los instrumentos de medición del período.

¹¹ El *acarreo* fue una iniciativa tomada por el CNE a partir de la sugerencia de la inspección. La misma implicaba la contratación de un carro, denominado *carro escolar*, que buscaba a los alumnos alejados de las escuelas, aunque no fuera del radio escolar.

EDUCACIÓN PRIMARIA PÚBLICA EN LOS TERRITORIOS NACIONALES...

de una política educativa que permitió márgenes de autonomía a nivel local, en un contexto marcado por la lógica de gobernanza centralizada. La incorporación de la intervención de actores territoriales, en este caso inspectores, vecinos y pobladores, pudo complementar las directrices centrales, adaptándolas a los desafíos del territorio.

Conclusiones

A lo largo del escrito, hemos intentado dar cuenta de la jerarquización de las apreciaciones y acciones llevadas a cabo por la Inspección de los Territorios Nacionales en la formulación de políticas públicas para la expansión de la enseñanza primaria que llevó a una progresiva incorporación e institucionalización de la acción de los actores locales. En ese sentido, aunque el trabajo se centró en fuentes oficiales, en varios pasajes se registran indicios de participación y colaboración por parte de pobladores, acreditadas por los propios inspectores y publicadas en la revista e informes del CNE.

Identificamos en el aumento presupuestario y la flexibilización del uso de esos recursos un antecedente clave para la posterior implementación de las modalidades escolares abordadas en el trabajo. Fueron especialmente los inspectores -tanto seccionales como el general de los Territorios Nacionales- quienes, a partir de su conocimiento directo del territorio y, con el apoyo del CNE, impulsaron estrategias que permitieron optimizar los limitados recursos, destinando fondos de manera más efectiva y atendiendo las particularidades de cada región.

En ese contexto, la implementación de las modalidades escolares respondió a las necesidades de las comunidades y al entorno mayormente rural que demandaba alternativas a la escuela fija. La valoración de las escuelas ambulantes, como también del sistema tutorial, se impusieron por su capacidad de adaptación a las características geográficas y demográficas de los Territorios Nacionales, suponiendo mayor eficiencia en la distribución de las limitadas partidas presupuestarias. En zonas rurales, de baja densidad poblacional o de difícil acceso, donde la escuela fija no era posible o resultaba poco práctica, estas modalidades ofrecieron alternativas que se adaptaron mejor a las necesidades educativas de la población infantil dispersa. Las escuelas ambulantes, al desplazarse hacia puntos estratégicos, tendían a disminuir las barreras de distancia y aislamiento, mientras que el sistema tutorial favorecía la permanencia prolongada de alumnos en los internados creados en las escuelas, con el propósito de asegurar una mayor continuidad en la asistencia.

Se destaca que el ensayo del sistema tutorial y la escuela ambulante, fiscalizado por la Inspección de los Territorios Nacionales, precedieron a la reglamentación y autorización del CNE. Es decir que su puesta en práctica, aunque estuvo dentro de los márgenes legales, más bien respondió a las urgencias educativas de las poblaciones dispersas de las Gobernaciones, en lugar de ser una iniciativa planificada y ejecutada desde un ámbito jerárquico superior y, para el caso, centralizado. Sobre esta base resulta razonable proponer como clave interpretativa el modelo *bottom up*, en tanto reconoce dinámicas más complejas en el estudio de la implementación de políticas públicas y educativas, identificando la participación de diversos actores sociales, así como las contradicciones y matices de procesos que no siempre son jerárquicos.

Al respecto, la interacción de dicha inspección con las realidades y problemáticas de aquellas regiones fue un eslabón fundamental, en tanto otorgó credibilidad y legitimidad a los planteos de los vecinos de algunas localidades. Las valoraciones de estos actores sobre las dificultades de la escolarización en territorios dispersos fueron adquiriendo progresivamente mayor contundencia, al ser articuladas a través de las observaciones de los inspectores y otros funcionarios. Sobre ello, también hemos destacado el apoyo material de los pobladores en la puesta en práctica de ambas modalidades, en tanto colaboraron en montar la infraestructura que requerían los internados y facilitaron los espacios físicos para las estaciones donde se referenciaron las escuelas ambulantes. Podemos suponer que la implementación de estos formatos educativos también generó una conexión entre las poblaciones de los Territorios Nacionales y el sistema escolar, favoreciendo el arraigo de la escuela y la participación comunitaria.

Esta participación local fortalece la percepción de que la educación no era solo una imposición del Estado nacional, sino un recurso valioso y propio. En otras palabras, la participación de la sociedad civil sugiere, además, la consolidación de un sentido de apropiación de la educación que, aunque incipiente, contradice la ampliamente difundida creencia de que las poblaciones de los Territorios Nacionales, principalmente las rurales y las comunidades indígenas, no sólo no se involucraron en la escolarización de la población infantil, sino que estaban desinteresadas al respecto.

Bibliografía

- Argentina (1910), Congreso de la Nación, Cámara de Diputados, Diario de Sesiones, Tomo I, Sesiones ordinarias, sesión n° 45, 16/09/1910, pp. 519-530.
- Argentina, Ministerio de Economía. Centro de Documentación e Información. Colección digital: Presupuesto General 1865-200. Visto en Julio/2023 <https://cdi.mecon.gob.ar/greenstone/cgi-bin/library.cgi?e=p-10000-00---off-0--00-----0-10-0---0---0direct-10---4-----0-11--10-es-Zz-1---100-home---0--1-00-0--4----0-0-01-00-0utfZz-8-00&a=p&p=about&c=presupue2>
- Arias Bucciarelli, M. y Jensen, S. I. (2008). La historiografía de los territorios Nacionales: un campo en construcción. *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S.A. Segreti"*, (8), 183-200. Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/anuarioceh/article/download/23200/22936/66467>
- Artieda, T. L., y Liva, Y. (2014). Proyectos y prácticas sobre la educación de los indígenas.: El caso de la misión franciscana de Laishí frente al juicio del Inspector José Elías Niklison (1901-1916). *Anuario de Historia de la Educación*, 15(1), 45-65. Recuperado de <https://www.saiehe.org.ar/anuario/revista/article/view/459>
- Artieda, T. L. (2015). Educación ¿común y laica? para la infancia indígena en los Territorios Nacionales de Chaco y Formosa. 1900 a 1930. *Anuario de Historia de la Educación Argentina*, 16 (1), 8-24. Recuperado de <https://www.saiehe.org.ar/anuario/revista/article/view/383>
- Ascolani, A. (2012). La escuela primaria rural en Argentina. Expansión, orientaciones y dificultades (1916-1932). *Revista Teias*, 13(28), 309-324. Recuperado de <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistateias/article/view/24245>
- Assaneo, A. (2017). Mirar y ordenar: construcciones de aboriginalidad en la inspección escolar. *Anuario de Historia de la Educación Argentina*, 18(2), 1-10. Recuperado de <https://www.saiehe.org.ar/anuario/revista/article/view/437>
- Assaneo, A. (2018). Frontera, Escuela e Identidad: la disputa territorial en la región del Nahuel Huapi a través de la educación. *Tefros*, 16(1), 69-88. Recuperado de <http://www2.hum.unrc.edu.ar/ojs/index.php/tefros/article/view/472/687>
- Assaneo, A. A., y Nicoletti, M. A. (2018). Bárbaros e Infieles: proyectos educativos estatales y religiosos para indígenas en Patagonia Norte. 39° *International Standing Conference for the History of Education: Educación y Emancipación*. Buenos Aires, 204-231. Recuperado en <http://rid.unrn.edu.ar:8080/bitstream/20.500.12049/3772/1/Assaneo%20y%20Nicoletti%20-%20Barbaros%20e%20infieles.%20Proyectos%20educativos%20para%20indigenas%20en%20PN.pdf>

- Assaneo, A., y Nicoletti, M. A. (2022). La fuerza de la ley: de las escuelas comunales y parroquiales a las escuelas de la Ley 1420 (1852-1904). *Quinto sol*, 26(2), 24-45. <http://dx.doi.org/10.19137/qs.v26i2.6064>
- Cammarota, A. (2020). Nacionalizar y educar: problemas de la Educación Común en los Territorios Nacionales (1890-1940). *Avances del Cesor*, 17 (22), 23-50. <https://doi.org/10.35305/ac.v17i22.1048>
- Consejo Nacional de Educación (CNE) (1901), *El Monitor de la Educación Común (EMEC)*, N° 344, Bibliografía - Territorios y colonias federales, 31/10/1901, p. 244.
- Consejo Nacional de Educación (CNE) (1907), *Educación Común en la Capital, Provincias y Territorios Nacionales*, Años 1904 y 1905. Informe presentado al Ministerio de Instrucción Pública por el Dr. Ponciano Vicanco presidente del CNE.
- Consejo Nacional de Educación (CNE) (1909a), *Educación Común en la Capital, Provincias y Territorios Nacionales*, Años 1906 y 1907, Informe presentado al Ministerio de Instrucción Pública por el Dr. José María Ramos Mejía presidente del CNE.
- Consejo Nacional de Educación (CNE) (1909b), *Actas de las sesiones del Consejo Nacional de Educación*, correspondientes a los meses de Octubre, Noviembre y Diciembre de 1909, 31/12/1909.
- Consejo Nacional de Educación (CNE) (1914), *Educación Común en la Capital, Provincias y Territorios Nacionales*, Años 1911 y 1912. Informe presentado al Ministerio de Instrucción Pública por el Dr. Pedro Arata presidente del CNE.
- Consejo Nacional de Educación (CNE) (1916a), *Educación Común en la Capital, Provincias y Territorios Nacionales*, Años 1913 y 1914. Informe presentado al Ministerio de Instrucción Pública por el Dr. Pedro Arata presidente del CNE.
- Consejo Nacional de Educación (CNE) (1916b), *El Monitor de la Educación Común (EMEC)*, N° 528, Sección Oficial: Síntesis de la obra realizada durante los años 1913, 1914, 1915 y 1916, 31/12/1916, pp. 70-79.
- del Barro, C. (2024). Educación común universal y obligatoria en los Territorios Nacionales. Un mandato sin recursos suficientes (Argentina, 1884-1900). *Cadernos de História da Educação*, 23(Continúa), 1-15. <https://doi.org/10.14393/che-v23-e2024-34>
- Díaz, R. B. (1901), "Inspección en los Territorios Nacionales", *Educación Común en la Capital, Provincias y Territorios Nacionales*, Año 1901, Anexo A, Educación en los Territorios Nacionales y en las Provincias - Informes suministrados por el Inspector General del ramo, pp. 143-158.
- Díaz, R. B. (1903). Territorios Nacionales: párrafos de informes (1902). *El Monitor de la Educación Común (EMEC)*, N° 359, 31/1/1903, 1075-1076.

EDUCACIÓN PRIMARIA PÚBLICA EN LOS TERRITORIOS NACIONALES...

- Díaz, R. B. (1904). La educación en el Territorio del Neuquén. *El Monitor de la Educación Común* (EMEC), N° 379, 31/8/1904, 1229-1238.
- Díaz, R. B. (1914). Creación de escuelas ambulantes en los Territorios. *El Monitor de la Educación Común* (EMEC), Sección Oficial, N° 502, 31/10/1914, 14-17.
- Díaz, R. B. (1916). La educación en los Territorios. *El Monitor de la Educación Común* (EMEC), N° 524, 31/8/1916, 91-117.
- Ferrari, M. F. (2014). Escuelas rurales en el Territorio Nacional de La Pampa (1900-1920): rasgos y perspectivas. En Lionetti L. y Castillo S.L. (Comp.) *Aportes para una historia regional de la educación* (pp.78-94). EdUNLPam.
- Fiorucci, F. (2015). Ideas e impresiones de un funcionario viajero: Raúl B. Díaz el primer inspector de Territorios Nacionales (1890-1916). *Anuario de Historia de la Educación Argentina*, 16 (2), 82-92. Recuperado de <https://www.saiehe.org.ar/anuario/revista/article/view/398>
- Fontaine, F. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Anthropos Editorial, FLACSO.
- Funes, L. (1906). Territorios Nacionales. Cómo avanzan las primeras luces en el desierto austral. *El Monitor de la Educación Común* (EMEC), N° 408, 31/12/1906, 641-654.
- González Bollo, H. (2007). *La estadística pública y la expansión del estado argentino: una historia social y política de una burocracia especializada: 1869-1947*. Tesis doctoral en Historia. Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires. Recuperada de https://www.utdt.edu/ver_contenido.php?id_contenido=14549&id_item_menu=25335
- Guic, L. (2017). Las políticas educativas en la Historia de la Educación. Un aporte para el estudio de las políticas educativas, en el Centenario de la Revolución Argentina. *Perspectivas Metodológicas*, 17 (20), 25-32. Recuperado de <https://revistas.unla.edu.ar/epistemologia/article/download/1652/1223>
- Gutiérrez, J. M. (1903). "Informe sobre la Educación Común en la República correspondiente al año 1902 - Territorios y Colonias", *Educación Común en la Capital, Provincias y Territorios Nacionales*, Año 1902, Informe presentado al Ministerio de Instrucción Pública por el Dr. José María Gutiérrez presidente del CNE.
- Nicoletti, M. A. (2003). Derecho a ser educados: conceptos sobre educación y evangelización para los indígenas de la Patagonia a través del escrito inédito de un misionero salesianos. *Anuario de Historia de la Educación Argentina*, 4, 137-157. Recuperado de <https://www.saiehe.org.ar/anuario/revista/article/view/168>
- Martínez, M. B. (1906a). La educación en el Chubut. *El Monitor de la Educación Común* (EMEC), N° 399, 30/4/1906, 412-424.

- Martínez, M. B. (1906b). La educación en los Territorios Nacionales. Sección 4ª. *El Monitor de la Educación Común (EMEC)*, N° 401, 31/5/1906, 637-647.
- Montenegro, A. G. (2024). El alojamiento escolar en el debate sobre la expansión de la educación común en el campo argentino (1882-1939). *Historia de la educación-anuario*, 25(2), 169-187. <https://doi.org/10.51438/2313-9277.2024.25.2.e040>
- Otero, H. (1998). Estadística censal y construcción de la nación. El caso argentino, 1869-1914. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"*, 16 (17), 123-149.
- Pierini, M. D. L. M. (2011). *Sociedad civil y Estado frente al problema de la escolarización de los niños de las zonas rurales del territorio nacional de Santa Cruz: los internados escolares*. III Jornadas Nacionales de Historia Social, La Falda, 11 al 13 de mayo. Recuperado de <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/113179>
- Rosso, L. (2008). El inspector de escuelas Raúl Díaz: entre el proyecto civilizador para la frontera y sus formas de concreción en el Territorio Nacional del Chaco (Argentina 1900-1909). *Cuadernos Interculturales*, 6 (11), 115-126. Recuperado en <https://www.redalyc.org/pdf/552/55261106.pdf>
- Ruffini, M. (2006). Ciudadanía restringida para los territorios nacionales: contradicciones en la consolidación del estado argentino. *EIAL: Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 17 (2), 61-86. <https://doi.org/10.61490/eial.v17i2.464>
- Ruffini, M. (2007). La consolidación inconclusa del Estado: los Territorios Nacionales, gobernaciones de provisionalidad permanente y ciudadanía política restringida (1884-1955). *Revista SAAP*, 3(1), 81-101. Recuperado de <https://revista.saap.org.ar/contenido/revista-saap-v3-n1/Martha%20Ruffini.pdf>
- Ruffini, M. (2011). Los territorios nacionales. Un nuevo actor político en la historiografía argentina. En Girbal-Blacha N. y Moreyra B. (Comps.) *Producción de conocimiento y transferencia en las ciencias sociales* (pp.75-102). Imago Mundi.
- Southwell, M. (2015). La Ley 1420 y la tarea de los Inspectores escolares. *Historia de la educación*, 16(1), 63-72. Recuperado de <https://www.saiehe.org.ar/anuario/revista/article/view/390>
- Teobaldo, M. E.; García, A. B. y Hernández, A. (1997). Estado, educación y sociedad civil en Río Negro. En Puiggrós A. (Coord.) *La Educación en las Provincias* (pp. 253-312). Galerna.
- Teobaldo, M. E. (2006). Los Inspectores escolares en los orígenes del sistema educativo en la Patagonia Norte (Argentina - 1884-1957). *Educere et Educare*, 1 (2), 13-32. <https://doi.org/10.17648/educare.v1i2.166>

EDUCACIÓN PRIMARIA PÚBLICA EN LOS TERRITORIOS NACIONALES...

Teobaldo, M. E. (2008). Las luces de la civilización. Enseñar y aprender en las escuelas de la Patagonia Norte. Neuquén y Río Negro (1884-1957). *Espacios en Blanco-Revista de Educación*, 18, 167-186. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/3845/384539800008.pdf>