

Tierras públicas y educación en la provincia de Salta (1880 - 1920)*

*Azucena del Valle Michel ***

*María Mercedes Quiñonez ***

Resumen

El trabajo centra su atención, entre fines del siglo XIX y comienzos del XX, en la frontera occidental de la región del Chaco correspondientes a los departamentos de Orán, Anta y Rivadavia. En éstos se encontraba casi la totalidad de las tierras públicas de la provincia de Salta y en ellos el Estado implementó una política para lograr el ejercicio efectivo de su soberanía, en el marco del proceso de consolidación.

Se analiza la política de tierras sostenida por el Estado provincial y su incidencia en la educación primaria, ya que las leyes educativas establecían, entre otras cuestiones, que un porcentaje de las ventas de tierras fiscales se destinaría al mantenimiento de la educación elemental.

Los resultados de esa política fueron por una parte, la concentración de la propiedad y por otra, la escasa importancia dada a la educación primaria por lo que no disminuyeron los altos índices de analfabetismo.

Palabras clave:

Tierras públicas - Latifundios - Educación - Analfabetismo.

Abstract

Public lands and education in the Province of Salta (1880 - 1920)

This work focuses on the Western border of the Chaco region of Orán, Anta and Rivadavia Departments, between the end of the XIXth century and the beginning of the XXth century. Almost all public lands of the Province of Salta were placed there, and the State carried out a policy to achieve the effective exercise of its sovereignty within the consolidation process. The work analyses the land policy carried out by the provincial State and its effects on primary education, since educational laws established, among other provisions, that a percentage obtained from the sale of fiscal lands would be assigned to the support of primary education.

The results of this policy were, on the one hand, the concentration of land, and, on the other, the lack of importance given to primary education, reasons for which the high illiteracy rate did not decrease.

Key-words:

Public lands - Latifundia - Education - Illiteracy

* Consejo de Investigación (CIUNSa). Trabajo de Investigación N° 950 "Estado provincial y política de tierras. Salta, 1880-1920"

** Facultad de Humanidades - UNSa.

Introducción

En el marco del proceso de consolidación del Estado-nación se profundizaron y concluyeron las campañas militares tanto en el sur del territorio argentino como en la región conocida como el Chaco. Esto con la finalidad de hacer efectiva la soberanía y, al mismo tiempo, borrar las “fronteras internas”, quitando las tierras a sus antiguos poseedores para incorporarlas a la producción capitalista.

En la provincia de Salta la región del Chaco, donde se encontraban importantes superficies de tierras fiscales, resultaba de gran interés desde el punto de vista político y económico para los grupos dirigentes. El avance sobre aquella región significaba no sólo asegurar la integridad territorial definitiva sino también la posesión de tierras aptas para la multiplicación del ganado y el desarrollo de la caña de azúcar. Al tiempo que sus habitantes –mayoritariamente aborígenes- se constituían en mano de obra abundante y barata para los ingenios azucareros de las provincias de Salta y Jujuy.

El Estado en su afán de organizar el aparato administrativo legisló sobre diferentes materias, entre ellas las referidas a la educación primaria, ya que constituía uno de los elementos imprescindibles para afianzar la identidad nacional, la integración social y consolidar el Estado. En la provincia de Salta las leyes educativas establecían, entre otras cuestiones, que un porcentaje de las ventas de tierras fiscales se destinaría al mantenimiento de la educación elemental.

El presente trabajo tiene como objetivos analizar la política de tierras seguida por el Estado provincial y su incidencia en el sostenimiento de la educación primaria verificando, al mismo tiempo, si esta última contribuyó a disminuir el analfabetismo, permitió una movilidad social y preparó a la población para el ejercicio efectivo de los derechos políticos.

El recorte cronológico se enmarca entre dos momentos: uno político, el período de consolidación del Estado-nación y otro económico. La década de 1920 señala para la provincia de Salta el inicio de una gradual diversificación en su economía basada, hasta entonces, casi exclusivamente en la ganadería. Décadas posteriores cobrarán importancia, sobre todo, la producción azucarera, la explotación del petróleo y la industria maderera. Justamente en el año 1920 se realizó la primera zafra del Ingenio azucarero “San Martín del Tabacal” (departamento Orán).

Las fuentes se basarán principalmente en: censos de población y de educación, boletines de estadísticas de la provincia de Salta, mensajes y memorias de gobernadores y ministros, presupuestos anuales, protocolos notariales y libros de registro de escrituras.

Fronteras: algunas consideraciones teóricas

Es necesario aclarar qué entendemos por fronteras, concebidas en el siglo XIX como “fronteras internas”, para luego analizar de qué manera el Estado avanzó sobre ellas y el uso de los recursos que la venta de tierras generó.

La noción de frontera es una noción polisémica y diversos autores se han referido a este problema y su conceptualización teórica.

De esta manera pueden entenderse las fronteras como límites políticos o territoriales- fronteras que dividen- o como espacios socio-históricos en el que se entretienen múltiples y complejas relaciones entre las sociedades que allí se encuentran (GOTTA Y PAZ, 2003: 9) y que exigen comprender las complejas transformaciones socioculturales derivadas precisamente del carácter sociohistórico del límite como frontera (GRIMSON, 2000: 10)

Se establece en los estudios teóricos una clara diferenciación entre las fronteras geopolíticas y las fronteras entendidas como espacios metafóricos de interacción (GOTTA

Y PAZ, 2003: 9; VILA, 2000: 116). Es a partir de esta última conceptualización que se entenderá el problema de las “fronteras internas”.

Alejandro Grimson, al analizar el proceso histórico de construcción territorial de las fronteras ¹, expresa que

“como las fronteras culturales e identitarias pueden competir con las fronteras políticas, los estados muchas veces desarrollan políticas de nacionalización para intentar hacerlas coincidir: instalan escuelas en las fronteras, procuran alcanzarlas con medios de comunicación, envían regimientos militares.” (GRIMSON, 2000: 31)

Para el caso argentino Ana Teruel, citando a Orietta Favaro, explica que

“... poco se ha reflexionado sobre una paradoja de este estado [El estado-nación de fines del siglo XIX]: estará conformado por 14 provincias y 10 unidades político-administrativas denominados territorios nacionales, que no son sino esas fronteras internas, sobre las que el estado en formación intenta imponer su dominio ejerciendo el monopolio de la violencia” (TERUEL, 2002: 109).

Aquí es importante pensar en otra problemática, el avance hacia las fronteras internas como parte de un proceso de dominación no sólo territorial sino también cultural y de desconocimiento de las especificidades del “otro”. Para el caso de los guaraníes Silvia Hirsch afirma

“el estado argentino ha sostenido un proyecto nacional de homogeneizar a la población, un proyecto que excluye a los grupos que no forman parte del gran contingente de origen europeo (...) La educación pública y el servicio militar acentuaron...la noción de argentinidad, a costa de desconocer la especificidad cultural de la zona” (HIRSCH, 2000: 283)

Por otra parte, Marcelo Lagos en un estudio referido al Estado y la cuestión indígena se refiere al término “desierto” y su significación para este período:

“...he aquí que dentro del ‘desierto’ se encontraba el indio, quien impedía la dominación efectiva. De allí el desarrollo de la teoría de la frontera interior, tema con el que se asoció la cuestión india en las primeras décadas del estudio. Por ésta se demarcaba...” que “...eran espacios internos aún no plenamente dominados”(LAGOS, 2001: 79).

Pero esas ‘fronteras’- sobre las que el Estado nación pretendía ejercer dominio efectivo- no eran espacios ‘vacíos’, aunque se los presentaran como tales, soslayando la estructura social existente (TRINCHERO, 2000: 37). Dicha concepción fue, según A. Teruel, una “construcción ideológica que legitimó las acciones posteriores que llevaron a la expropiación de esas tierras ocupadas y aprovechadas por sociedades indígenas con prácticas y lógicas económicas propias” (TERUEL, 2002: 1).

En este sentido hablar de ‘fronteras internas’ exige situarnos en un proceso histórico concreto, durante el cual el Estado en consolidación precisaba borrar esas fronteras y hacer uso de los territorios y riquezas que las mismas ofrecían.

1. Si bien se refiere a la conformación de fronteras interestatales, en el marco del proceso de consolidación de los estados nacionales, su apreciación es pertinente al tema que aquí se trata.

El Chaco salteño: una frontera codiciada

La provincia de Salta hacia fines del siglo XIX, presentaba características propias que la diferenciaban de las del Litoral atlántico. Su economía se basaba fundamentalmente en la explotación ganadera, con ausencia de desarrollo industrial. Los dueños de la economía eran a la vez dueños del poder.

Políticamente, la provincia fue gobernada en forma oligárquica, en la que el poder a veces circuló entre familiares, originando fuertes disputas donde se mezclaban política y negocios, confundiendo así lo público con lo privado. Tanto conservadores como radicales emplearon las mismas prácticas políticas; sus dirigentes pertenecían al mismo grupo social y compartían las mismas costumbres.

Se podría hablar de una estructura social casi rígida, donde no llegó a conformarse un sector medio y donde el impacto de la inmigración no fue relevante. El Censo Nacional de Población de 1914 consigna para la provincia de Salta un total de 140.927 habitantes, de los cuales 129.097 eran argentinos y 11.830 extranjeros, lo que da un porcentaje de 98 % para los primeros y 2 % para los segundos. Si se compara las cifras de extranjeros, en la misma fecha, de la ciudad de Buenos Aires que sumaban 777.800 (MAEDER, 1980: 568) con los de la ciudad de Salta que sólo llegaban a 4.505 habitantes, la diferencia se hace muy notoria.

Al este de la provincia de Salta o dicho de otra manera en la frontera occidental de la región chaqueña, se encuentran los departamentos de: **Orán** (actualmente dividido en Orán y San Martín), **Anta** y **Rivadavia**. Para el periodo abordado, Salta aún no había definido sus límites actuales. Hacia el oeste, una parte del desierto o Puna de Atacama conformó desde el año 1900 hasta 1943, la Gobernación de los Andes.

A mediados del siglo XIX, Anta constituía un departamento esencialmente ganadero caracterizado por la existencia de grandes propietarios ausentistas y de un importante núcleo de arrendatarios y puesteros. Este departamento concentraba la mayor cantidad de latifundios y de acuerdo al catastro de 1876 aumentó el número de propiedades y de propietarios por dos motivos: la ocupación de tierras públicas y el fraccionamiento de algunas de las grandes propiedades. (TERUEL, 2002 :124)

En el departamento de Orán se encontraba el centro urbano más importante de la frontera. El número de propiedades duplicaba al de propietarios siendo en su mayoría de carácter urbanas y destinadas a chacras. Si bien el número de latifundios era menor que en Anta, no por ello dejaban de ser importantes. Los arrendamientos eran casi inexistentes.

Este departamento se caracterizaba por ser una zona de explotación mixta agrícola-ganadera, por la fertilidad de sus tierras. De allí que la cantidad de ganado era menor en comparación con la existente en Anta. (TERUEL, 2002: 125, 126)

El departamento de Rivadavia constituyó la frontera más nueva debido a su tardía colonización en la segunda mitad del siglo XIX. Se trataba de tierras sometidas a sequías e inundaciones, se practicaba una ganadería de tipo extensiva y resultaban inseguras "para el blanco" debido a la presencia indígena. Poseía muy pocas propiedades registradas en comparación con Anta y Orán, en su mayoría estancias ganaderas predominando las propiedades medianas. (TERUEL, 2002: 126, 127)

Hasta 1880 para los tres departamentos chaqueños, Ana Teruel sostiene la reiteración de algunos apellidos vinculados con la política nacional y/o provincial, citando a las familias Uriburu, Cornejo, Oliva, Usandivaras, Aráoz y, más tarde, Patrón Costas como propietarias de tierras y ganado. En un segundo nivel figuraban funcionarios locales y militares que tuvieron a su cargo la expansión sobre el Chaco. (TERUEL, 2002: 127, 128)

Los diversos climas del espacio salteño hacen posible la explotación de toda clase de productos. A pesar de esto, para el periodo estudiado tiene importancia la cría, engorde y comercio de ganado, en especial el vacuno, sobre todo en los departamentos chaqueños.

Estos departamentos reunían cerca de la mitad de toda la producción provincial, lo que demostraba la importancia de la frontera ganadera. Sus principales mercados se encontraban en las provincias y países vecinos, fundamentalmente en el norte de Chile.

Otro aspecto importante del Chaco se relacionaba con la mano de obra aborígen. Los mayordomos (contratistas) los trasladaban desde su hábitat hacia los centros azucareros de Salta y Jujuy, donde eran explotados como mano de obra prácticamente gratuita. Luego regresaban a sus hogares más pobres de lo que fueron y se veían obligados a robar para poder subsistir. Esto interfería la labor de expansión de la frontera, de allí el pedido de una reglamentación. Se reclamaba “la acción del Estado para poner justicia en nombre de la civilización interviniendo contra los abusadores”, pues se consideraba que “sólo el Estado era capaz de imponer orden en el inestable mundo de la frontera” (LAGOS, 2002: 91)

Entonces, por diversos motivos resultaba muy codiciada la posesión de las tierras fiscales del Chaco salteño.

La política de tierras públicas y sus resultados.

El conjunto de leyes sobre tierras públicas delinearon la política seguida por el Estado provincial. Al respecto, el instrumento jurídico sobre el cual se apoyó la ocupación efectiva del Chaco fue la ley nacional de Inmigración y Colonización de 1876, conocida como ley Avellaneda que otorgaba importantes alicientes a colonos, sobre todo inmigrantes para su asentamiento permanente en tierras fiscales. Siguiendo esos preceptos fueron sancionadas en Salta una serie de leyes en los años: 1884, 1889, 1900 (que restableció la de 1884) y 1912 ² que derogó las anteriores y dispuso que toda decisión en cuestión de tierras públicas quedaba a consideración de las Cámaras legislativas. Por otra parte, se prohibía el otorgamiento bajo la figura de “merced”, salvo para la fundación de colonias. Como complemento, en 1889 también se reglamentó la formación de Centros Agrícolas ³.

Paralelamente se dictaron leyes especiales que dejaban de lado los objetivos anteriores ya que autorizaban la venta de grandes extensiones de tierras públicas, con una base en pesos moneda nacional muy baja para ser rematadas en Salta y también en la ciudad de Buenos Aires ⁴. De acuerdo a sus articulados y a los argumentos esgrimidos por los legisladores durante las sesiones, los fines se relacionaban fundamentalmente con la necesidad de paliar los déficit presupuestarios y recaudar fondos para: el pago de créditos a entidades bancarias, construcción de obras públicas y sostenimiento de las escuelas dependientes del Consejo General de Educación.

Las leyes sobre tierras públicas sancionadas a partir de la década de 1880 permitían vislumbrar una serie de cuestiones que se relacionaban con el ordenamiento del Estado provincial. Por un lado, se hacía necesario la creación de nuevas instituciones y por otro, la regulación del sistema tributario, sobre todo en lo que respecta a la contribución inmobiliaria que, conjuntamente con la mobiliaria, constituían los mayores recursos con que contaba la administración. Paralelamente la nueva burocracia, producto del crecimiento del Estado provincial, implicaba aumentar los ingresos para el sostenimiento de los presupuestos anuales. La aplicación de las leyes sobre venta de tierras fiscales facilitó el traspaso a manos particulares y la creación de colonias agrícolas tuvo distinto éxito.

De acuerdo a las escrituras relevadas de los departamentos de **Orán, Anta y Rivadavia** entre 1880 y 1920, se constataron un total de 76 operaciones de venta por las cuales el

2. Ojeda, Gavino (1929), *Recopilación general de las leyes de la provincia de Salta y sus decretos reglamentarios*, Salta, Talleres gráficos de C. Velarde, T. III: ley de 8 de mayo de 1884, decreto de 5 de junio de 1889; T. VI: ley de 6 de octubre de 1900; T. IX: ley de 1 de agosto de 1912.

3. Registro Oficial de la provincia de Salta: ley de 26 de noviembre de 1889.

4. Ojeda ..., op. cit. Leyes de los años: 1889, 1900, 1905, 1906, 1907, 1908 y 1909.

Estado provincial se despojó de 2.639.368 ha de tierras, aproximadamente, que pasaron a 89 particulares. De éstos 26 fueron vecinos de Buenos Aires, 7 de Santa fe, 2 de Uruguay y 54 de la provincia de Salta. Entre los últimos figuraron empresarios, comerciantes, profesionales, agroindustriales y miembros de la oligarquía local y entre los primeros, sociedades comerciales, profesionales, militares y empresarios. El mercado de tierras movilizó alrededor de 3.497.248 pesos m/n ⁵.

La aplicación práctica de la legislación provincial fue desnaturalizada, de allí que los resultados fueron la concentración de la propiedad en escasas manos y la especulación.

Según los datos consignados, la relación superficie-cantidad de propietarios significó un promedio de 30.000 ha por persona, situación que en la realidad no se dio así, pero que sirve para apreciar la magnitud de tierras que el Estado provincial transfirió al sector privado. Sobre todo en el departamento Rivadavia, donde la cantidad de hectáreas rematadas representaron el triple de las vendidas en Anta y el doble de las de Orán.

En general los dueños "ausentistas" tuvieron como finalidad la especulación: comprar barato para vender, años más tarde, a valores elevados. En algunos casos la tierra fue revendida fraccionada en lotes; en otros, se la mantuvo como reaseguro económico para épocas posteriores y a la espera de una mayor valorización. Los compradores locales, en general, tuvieron como objetivos acrecentar la propiedad, aumentar la producción ganadera, obtener futuros préstamos -cuya garantía sería la tierra adquirida- y la factibilidad de ejercer la representación en la Legislatura provincial por distintos departamentos en los cuales eran propietarios ⁶.

El estudio de los presupuestos anuales, revelaron que la venta de tierras públicas llegó a constituir sólo en los años 1888, 1889, 1891, 1911, 1912, 1913 y 1914 un rubro muy importante en el conjunto de recursos con que contaba el gobierno para su administración. En esos años representó alrededor de la mitad y aun más del total de los ingresos; no así en los restantes años en que su aporte fue insignificante.

Si bien en algunos años la venta de tierras fiscales constituyó el principal sostén del presupuesto provincial, también se debe destacar que los ingresos reales por este concepto no se correspondieron directamente con el valor y las superficies de las que se desprendió el Estado. En esto tiene que ver el sistema de compra hipotecaria: al momento de realizar la venta, el Estado recibía sólo una parte del valor total de los terrenos y el resto mediante documentos a dos o tres años para lo cual quedaba hipotecada la propiedad. A ello se agregaba el bajo precio de la tierra ⁷.

El estudio de los contratos destinados a la colonización, demostraron que esos intentos no tuvieron el éxito esperado debido a numerosos factores como la falta de agua, de medios de transporte, lejanía de los centros poblados y por la especulación practicada.

La tierra pública también fue utilizada por el Estado provincial como garantía de créditos o empréstitos contraídos con entidades bancarias. Cuando el gobierno no lograba amortizar, la tierra pasaba a propiedad de esas instituciones que luego las remataban obteniendo grandes márgenes de ganancia.

Los datos referidos a la ganadería expresaron en los tres departamentos un considerable aumento, sobre todo, de la producción bovina: de 165.451 cabezas en el año 1883 pasó

5. Archivo y Biblioteca Históricas de la provincia de Salta, Protocolos notariales, Años 1880-1920. Dirección General de Inmuebles de la provincia de Salta, Libros de registro de escrituras de los departamentos de Orán, Anta y Rivadavia, Años 1880-1920.

6. Para un análisis más detallado sobre la venta de tierras públicas en el Chaco salteño, ver: Michel Azucena del Valle, Quiñónez María Mercedes, Zelarayán Horacio, Corregidor Blanca Esther y Raúl Alvarado (2002), "Estado provincial y política de tierras. Salta, 1880- 1920". Ponencia presentada en las "III Jornadas Internas de investigación y Docencia de la Escuela de Historia", Universidad Nacional de Salta.

7. Datos sobre la incidencia de la enajenación de tierras fiscales en los presupuestos provinciales, ver: Michel Azucena y otros (2002), op.cit.

a 258.556 cabezas en 1914. Orán, Anta y Rivadavia juntos representaban con relación al total provincial los siguientes porcentajes: año 1883:44 %; 1887:46 %; 1908:34 %; 1914:42 %. 1930:43 %; es decir, reunían cerca de la mitad de toda la producción ⁸. Estos guarismos oficiales (no reales) reflejaban las variaciones que tenían que ver con la ocupación de las tierras -al norte del Bermejo y su nuevo cauce, el Teuco- y a su vez con las exigencias, especialmente, del mercado chileno. Por otra parte, la mayoría de los contratos de arriendos entre el Estado provincial y particulares tenían como finalidad la explotación ganadera.

La política de tierras públicas permitió la concentración de la propiedad en manos de quienes detentaban el poder político y económico en la provincia y no facilitó su acceso a los grupos sociales de menores recursos.

Educación elemental y tierras públicas

A partir de 1880 con la consolidación del Estado argentino, se impuso en las clases dirigentes el liberalismo y la filosofía positivista, como ideologías que marcaron el rumbo de su accionar, aunque no en todos los ámbitos. Consecuencia de ello fueron las leyes N° 1420 de Educación Común (1884), N° 1565 de Registro Civil (1884) y N° 2393 de Matrimonio Civil (1888). Es sabido que estas leyes provocaron la reacción de los grupos católicos y especialmente de la Iglesia, ya que el Estado le quitaba el monopolio que hasta entonces mantenía sobre esas materias.

En el contexto de una masiva inmigración europea, asentada mayoritariamente en la región hegemónica, aquellas leyes fueron consideradas necesarias para asegurar la mano de obra, que junto con el ingreso de capitales constituían los factores indispensables para el despegue de la Argentina “moderna”.

Analíticamente la estatidad, señalada por Oszlak, supone la adquisición de una serie de atributos, entre ellos la capacidad del Estado para internalizar una identidad colectiva mediante la emisión de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia y solidaridad y permiten, en consecuencia, el control ideológico como mecanismo de dominación (OSZLAK, 1997:104). En este sentido la ley de Educación Común cumplía un papel fundamental, al tiempo que se constituía en el vehículo esencial para el proceso de “argentinización”.

Siguiendo los lineamientos del poder central, la Legislatura sancionó en 1886, la ley N° 31 de Educación Común de la Provincia de Salta que establecía la gratuidad, universalidad y obligatoriedad y cuyo artículo segundo, a diferencia del artículo octavo de la ley nacional ⁹, expresaba que “es obligatoria la enseñanza de la religión católica en las escuelas elementales, siendo atributivo de los padres o tutores consentir o no dicha enseñanza” (SOLA, 1889:345), artículo aprobado así tras una reñida votación de 12 votos contra 11. Este triunfo de los grupos católicos salteños ponía en evidencia el predominio de la tradición religiosa y negaba al Estado provincial el derecho a la dirección única y exclusiva en materia educativa.

En el año 1872 la Legislatura dictó una ley por la cual se creó el “Consejo de Instrucción Pública” con el objeto de difundir en la provincia la “educación popular”. Con la reforma de la Constitución provincial de 1875 se dispuso (artículo 189) que la administración general de las escuelas comunes quedaba a cargo del “Departamento de Instrucción Pública”. Por último, la ley del año 1886 estableció el “Consejo General de Educación” para

8. Años: 1883 y 1887: Solá, Manuel (1889), Memoria descriptiva de la provincia de Salta, 1888-1889, Bs. As., Imp. Mariano Moreno; 1895: Boletín de estadística de la provincia de Salta (1926); 1908: Censo Nacional Agropecuario; 1914 y 1930: Censos ganaderos nacionales.

9. El artículo octavo de la Ley de Educación Común N° 1420, sancionada por el Congreso de la Nación, establecía: “La enseñanza religiosa sólo podrá ser dada en las escuelas públicas por los ministros autorizados de los diferentes cultos, a los niños de su respectiva comunión, y antes o después de las horas de clase”.

atender toda la problemática de las escuelas provinciales. Cabe aclarar que las instituciones escolares nacionales dependían de la Seccional de Escuelas Láinez, por lo que su administración y recursos económicos se encontraban a cargo de las autoridades nacionales.

En cuanto a los medios para el funcionamiento de los establecimientos provinciales se contaba con el “Impuesto de Escuelas”, creado por ley del año 1872. A esto se agregaba la subvención nacional dispuesta por el Congreso Nacional a partir de 1871. Recién en 1886 con la mencionada ley de Educación Común quedó claramente expresada, en el artículo 61, las contribuciones que pasaban a conformar el “Fondo Propio de Escuelas” (SOLA, 1889:355):

- 1.- El veinte por ciento de los impuestos fiscales.
- 2.- El veinte por ciento adicional y la cuarta parte de las entradas municipales de toda la provincia exceptuándose los impuestos de sereno, alumbrado y limpieza
- 3.- La tercera parte de las multas judiciales y conmutaciones de penas, bajo la más estricta responsabilidad a los jueces que les diesen otra inversión.
- 4.- El cuarenta por ciento de los bienes que, por falta de herederos, correspondiese al fisco.
- 5.- La tercera parte de los productos de tierras públicas.
- 6.- Las multas provenientes del incumplimiento de las obligaciones: de los padres o tutores; de la provisión de datos para los censos escolares anuales; del registro de matrícula en cada establecimiento.
- 7.- Las donaciones particulares.
- 8.- La subvención nacional y provincial.

En el año 1894 la contribución escolar del punto 5 fue modificada y elevada a “la mitad del producto de la venta de tierras públicas y el importe íntegro de su arrendamiento”¹⁰. Esta misma ley incorporó nuevas contribuciones: el diez por ciento de las utilidades del Banco Provincial y el derecho de matrícula. De los diferentes recursos destinados al sostenimiento de las escuelas provinciales, el trabajo abordará solamente la incidencia del producto de la venta de tierras públicas.

De acuerdo a las disposiciones se podría pensar que la educación escolar provincial se encontraba muy bien atendida, pero ¿Cuál fue el real alcance de la educación? ¿Cuál fue la verdadera situación de las escuelas y de los maestros? y en especial interesa, de acuerdo a uno de los objetivos de este trabajo, dar respuesta a la incidencia en materia educativa de las ventas de tierras públicas, teniendo en cuenta que el periodo de análisis se caracterizó por la enajenación de grandes extensiones de tierras fiscales de los departamentos chaqueños que pasaron a pocos particulares.

CUADRO N° 1

Población alfabeta (6 a 14 años). Provincia de Salta

Años	Población Escolar (6 a 14 años)	Población Alfabeta	
		Cantidad de escolares	Porcentaje
1869	20.722	2.885	14 %
1895	26.331	7.115	27 %
1909	20.447	7.853	38 %
1914	28.838	9.050	31 %

Fuente: Censo Nacional de Población, año 1914.

10. Ley N° 507 del 7 de diciembre de 1894. Registro Oficial de la Provincia de Salta, Libro N° 8.

La población de la provincia de Salta en edad escolar: de 6 a 14 años, en el lapso de 45 años que median entre el primer Censo Nacional de 1869 y el tercero de 1914, experimentó un sensible aumento de 8.116 niños. Aunque durante ese período se registró un importante retroceso en el crecimiento vegetativo, como indican las cifras del año 1909 con respecto a 1895 (Cuadro N° 1). Esto revela la baja tasa de natalidad y al mismo tiempo la alta tasa de mortalidad infantil provocada por enfermedades como: diarrea y enteritis; neumonía; influenza; tuberculosis y paludismo. En relación a la población alfabeta, si bien los datos demuestran un leve aumento con un retroceso en 1914 respecto a 1909, los porcentajes se mantienen muy bajos siendo mayoritarios los semianalfabetos y analfabetos, quienes juntos obtienen los siguientes porcentajes: año 1869: 86 %; 1895: 73 %; 1909: 62 %; 1914: 69 %. Dichos porcentajes traducen el alto índice de deserción y los excluidos del sistema educativo.

Entre 1880 y 1916 el número de escuelas primarias provinciales (elementales e infantiles) se mantuvo inestable y fueron muy pocas las creaciones, si se tiene en cuenta que en 1880 funcionaron 72 escuelas; 1886: 90; 1888: 80; 1892: 78; 1894: 57; 1900: 83 ¹¹ y en 1916: 70 ¹². Fueron frecuentes la clausura de establecimientos educativos por diversos motivos: inexistencia de maestros para cubrir las necesidades de los departamentos del interior de la provincia; enfermedades como la epidemia del cólera (1887) y de la viruela (1901); crisis económica; pero sobre todo por falta de fondos destinados a la educación. Los datos registran un número menor de escuelas a cargo del gobierno provincial en comparación con las dependientes de las autoridades nacionales; no así con respecto al personal docente (directivos, maestros y ayudantes) donde la proporción se invierte levemente (Cuadro N° 2). En este sentido, cabe señalar que existía un alto porcentaje de personal sin títulos; así para los años 1911, 1912, 1913, 1914, 1915 y 1916 los porcentajes fueron el 62 %, 59 %, 62 %, 52 %, 47 % y 44 % respectivamente, solamente en el ámbito provincial. La Escuela Normal de Maestras fue creada en 1882 y la de Maestros en 1888; años más tarde comenzó a funcionar la Escuela Normal Mixta Rural de Rosario de la Frontera, pero sus egresados no llegaban a cubrir las reales necesidades. Es por ello que el gobernador Avelino Figueroa proponía como “una excelente medida el establecimiento de Cursos Temporarios en los meses de vacaciones que tengan por objeto preparar a los maestros sin diploma en las materias cuyos programas se confeccionaría si la idea tuviese buena acogida ...” ¹³

CUADRO N° 2

Cantidad de escuelas y personal docente. Provincia de Salta

Año	N° de Escuelas Provinciales	N° de Escuelas Nacionales	Personal Docente	
			Provincial	Nacional
1911	61	91	254	246
1912	65	83	304	222
1913	71	95	228	228
1914	77	94	318	232
1915	78	90	319	234
1916	70	92	306	277

Fuente: Boletín Anual de Estadística de la Provincia de Salta, año 1916.

11. Informes de Gobernadores, años: 1880,1884,1892. Cornejo, Atilio (1984), Historia de Salta (1862-1930), Instituto San Felipe y Santiago de Estudios Históricos, Artes Gráficas, Tomo XII, Boletín N° 37.

12. Boletín Anual de Estadística de la Provincia de Salta, año 1916.

13. Mensaje del Gobernador Avelino Figueroa a las Cámaras Legislativas, año 1910.

En virtud del artículo tercero de la ley provincial de Educación, en cada ciudad, villa o distrito de campaña que tuviese treinta niños en posibilidad de educarse, debía funcionar por lo menos una escuela mixta. En rigor, este articulado quedaba en letra muerta. De acuerdo al Censo Nacional de 1914, la población escolar presente en cada uno de los veintinueve departamentos requería un número mucho más elevado de escuelas y maestros que los existentes. Para ese año, el gobierno provincial aun no había creado escuelas en todos los centros urbanos y rurales; sobre todo en los alejados de la capital salteña donde las necesidades educativas eran insuficientemente atendidas por la Nación. Las propias autoridades reconocían la situación descripta, así en 1880

“... 4.000 niños reciben instrucción en las 72 escuelas comunes de la provincia y si bien es cierto que esta cifra no representa sino la tercera parte de los que están en estado de educarse, no es menos cierto que se han hecho notables progresos...”¹⁴

Años más tarde según el informe de Delfín Leguizamón en relación al departamento de Anta expresaba que “... hay pocas escuelas, y ninguna entre las poblaciones distantes que tanto precisan de ellas, que tanto las reclaman. Generalmente reclaman esos paisanos que no se les ponen escuelas, cuando contribuyen con el Impuesto adicional a formar la renta para la educación pública ...”¹⁵.

El problema no sólo era el gran déficit de escuelas primarias sino también la falta de edificios propios. Motivo por el cual la enseñanza se impartía, alrededor de un 50 %, en edificios alquilados por el Consejo General de Educación, lo que significaba destinar un monto importante de la renta escolar a ese rubro. Las carencias también se presentaban tanto en la infraestructura como en el mobiliario y material didáctico, así

“en las escuelas de la Capital la pobreza del mobiliario, de útiles y libros es tan grande que los preceptores no tienen asiento que brindar a las autoridades en los días de visita. Las casas son incómodas y estrechas, encontrándose hacinados en habitaciones reducidas y estrechas, multitud de criaturas ... ya podéis imaginaros lo que pasará en la campaña ...” donde “...los niños reciben lecciones del preceptor, sentados sobre adobes crudos, moblaje que no se presta al aseo y limpieza ..., donde se enseña Geografía sin mapa, Aritmética sin una pizarra y casi podría decir sin exageración, a leer sin libros”¹⁶

Otro tanto podría decirse del pago al personal docente, cuyos sueldos debían efectivizarse bimestralmente, cosa que rara vez ocurría ya que cobraban con varios meses de retraso. Al respecto, en las escuelas nacionales existía una diferencia entre lo que percibía el diplomado y el que no lo era; de allí que en 1910 el gobierno provincial propuso un adicional del 10 o 15 % más de remuneración al maestro con título que fuese a la campaña.

Si el análisis se centra exclusivamente en los departamentos del Chaco salteño, el déficit educativo se agrava aun más. De acuerdo a los datos del cuadro N° 3, en Orán hasta 1911 funcionó una sola escuela provincial, recién al año siguiente se creó otra; manteniéndose la misma cantidad hasta 1916. Sin embargo, en estos dos establecimientos asistían mayor cantidad de alumnos que en las cuatro escuelas nacionales que existieron para esa misma fecha. Esto se correspondía con el mayor número del personal docente dependiente del Consejo General de Educación. Otro tanto ocurría con el personal diplomado: en las escuelas provinciales fue aumentando de uno a tres; mientras que en las nacionales, recién a partir de 1915 se registra un docente con título.

14. Mensaje del Gobernador Moisés Oliva a las Cámaras Legislativas, año 1880.

15. Memoria del Ministerio de Hacienda presentada a la Legislatura provincial, año 1883.

16. Mensaje del Gobernador Martín Güemes a las Cámaras Legislativas, año 1886.

CUADRO N° 3

Escuelas Provinciales y Nacionales de los
Departamentos de Orán, Anta y Rivadavia

DEPARTAMENTO ORAN										
AÑO	ESCUELAS PROVINCIALES					ESCUELAS NACIONALES				
	Cantidad escuelas	Personal Docente			Alumnos Inscrip.	Cantidad escuelas	Personal Docente			Alumnos Inscrip.
		C/T	S/T	Total			C/T	S/T	Total	
1911	1	1	3	4	251	2	-	2	2	129
1912	2	1	5	6	232	2	-	2	2	40
1914	2	2	5	7	259	3	-	3	3	187
1915	2	3	5	8	237	4	1	3	4	187
1916	2	2	6	8	295	4	1	3	4	183
1926	2	9	8	17	574	11	14	6	20	702
DEPARTAMENTO ANTA										
1911	-	-	-	-	-	8	2	7	9	448
1912	-	-	-	-	-	7	2	5	7	398
1914	-	-	-	-	-	9	2	7	9	454
1915	1	-	1	1	33	7	2	5	7	389
1916	-	-	-	-	-	7	3	4	7	349
1926	-	-	-	-	-	16	11	5	16	672
DEPARTAMENTO RIVADAVIA										
1911	-	-	-	-	-	5	-	7	7	290
1912	-	-	-	-	-	6	-	8	8	273
1914	-	-	-	-	-	3	-	5	5	162
1915	-	-	-	-	-	3	-	5	5	185
1916	-	-	-	-	-	3	-	5	5	159
1926	-	-	-	-	-	6	2	4	6	290

Fuente: Elaboración propia. Datos extraídos de Boletines Anuales de Estadísticas de la Provincia de Salta, años: 1911, 1912, 1914, 1915, 1916 y 1926.

Observaciones: C/T: Con Título. S/T: Sin Título.

Diez años más tarde, hacia 1926, la matrícula se duplicó al igual que el personal docente; pero a pesar de estas nuevas necesidades el número de escuelas provinciales permaneció invariable. Todo lo contrario se observaba en las dependientes de la Nación, donde el considerable incremento de la inscripción fue acompañado por la creación de nuevos establecimientos (4 en 1916 y 11 en 1926) y por la incorporación de docentes (4 en 1916 y 20 en 1926). En el término de esos diez años se registra la presencia de más docentes con títulos.

También se debe destacar que, en las instituciones de ambas dependencias, la falta de personal era cubierto por un solo docente a cargo de varios grados. Los plurigrados fueron una modalidad muy "normal" en todas las escuelas y por muchos años.

El Censo del año 1914 consigna: 398 alfabetos y 1.155 analfabetos de la población escolar para el departamento de Orán; cifras que ponen en evidencia la falta de atención en

materia educativa por parte del Estado provincial, sobre todo tratándose del departamento de más antigua población del Chaco salteño.

El déficit educativo se profundiza en los departamentos de Anta y Rivadavia. En Anta, recién en 1915 se creó una escuela provincial a cargo de un docente sin título, pero al año siguiente fue levantada. De acuerdo a los datos relevados, para el año 1926 aun no se había creado ninguna escuela dependiente del gobierno provincial.

Idéntica situación se observaba en Rivadavia, por lo menos hasta 1926 no funcionó ningún establecimiento del Consejo General de Educación, con el agravante de que todo el personal docente de las escuelas nacionales carecía de título para sus funciones. Recién a partir de 1925 se registran dos maestros diplomados.

Tanto en Anta como en Rivadavia, la educación fue atendida exclusivamente por la Nación. Los guarismos del Censo de 1914 traducen el alto índice de niños que quedaban al margen del sistema educativo: Anta 1.049 analfabetos (548 alfabetos); Rivadavia: 919 analfabetos (219 alfabetos).

Diversos impuestos tanto provinciales como municipales conformaban los ingresos destinados al sostenimiento de la educación, según el artículo 61 de la Ley de Educación Común de 1886 y sus posteriores modificaciones. El desarrollo económico desigual del país motivó que las provincias no contaran con los recursos suficientes como para impulsar la educación a un ritmo sostenido. Esto motivó la aparición de mecanismos a través de los cuales el gobierno nacional comenzó a hacerse cargo de la educación primaria en las provincias lo que en un primer momento se manifestó a través de subsidios (TEDESCO, 1982:142). Precisamente fueron las subvenciones nacionales las que contribuyeron con un porcentaje aproximado del 50 % del total de los ingresos del presupuesto educativo. Algunos años llegó a superar este porcentaje, así en: 1905 representó el 60 %; 1906: 64 %, 1908: 55 %, 1913: 61 %; 1914: 53 % y 1915: 51 %, por lo que el gobierno provincial se encontraba muy atenido a las partidas provenientes de la Nación y así lo manifestaba, se “ha regularizado su marcha, difícil al principio a causa de que las subvenciones nacionales son tardíamente pagadas ...”¹⁷

Para cubrir el desfasaje entre recursos y gastos ordinarios en materia educativa se recurrió, como se hizo para paliar el presupuesto general de la provincia, a la tierra pública. Es así que en 1886 se dispuso, según fue expresado anteriormente, que la tercera parte de sus ventas se destinaría a las finanzas del Consejo General de Educación, elevándose en 1894 a la mitad de lo producido por dichas ventas. Al igual que otras, esta disposición no fue cumplida y en ocasiones se destinó a otros fines, sobre todo a la construcción de obras públicas. Por otra parte, dio lugar a una gran especulación cuyos beneficiarios directos fueron los mismos grupos dirigentes.

El análisis de los presupuestos reflejaba que sólo en los años: 1887, 1888, 1911 y 1912 se cumplimentó con la mencionada prescripción. Al comparar el resultado en pesos de las operaciones de ventas de tierras fiscales por parte del Estado provincial, que fue de 3.497.248 pesos m/n y las cantidades entregadas al Consejo General de Educación que sumaron solamente 408.620 pesos m/n, claramente se percibe que no se respetó lo estipulado en la ley. Este monto no alcanzó a constituir ni el tercio ni la mitad de lo producido por las enajenaciones fiscales. La incorporación de esas partidas a los presupuestos educativos hizo que, para los citados años, los ingresos provinciales superaran a los subsidios enviados por la Nación.

17. Memoria del Ministro Secretario a la Legislatura provincial, años 1886-1887.

CUADRO Nº 4

Montos de venta de tierras públicas destinadas al Consejo General de Educación

Años	Cantidades en pesos m/n
1887	31.620
1888	137.000
1911	178.000
1912	62.000
Total	408.620

Fuente: Memoria del Ministro Secretario a la Legislatura provincial. Años 1886-87. Registro Oficial de la Provincia de Salta. Años 1888, 1911 y 1912.

Considerando solamente los tres departamentos chaqueños, que fueron los únicos que aportaron ingresos en concepto de venta de tierras públicas, se comprueba que no se vieron favorecidos; principalmente Anta y Rivadavia, en los cuales las necesidades escolares fueron prácticamente ignoradas. Los datos demuestran una contradicción entre beneficios recibidos por el Estado provincial e inversión en educación.

¿Por qué entonces el Estado, en nombre de la educación entre otras, se desprendió de grandes extensiones de tierra? ¿Realmente los grupos dirigentes estaban interesados en llevar a la práctica su discurso? Si bien se reconoce “el estado lamentable en que se encuentra la educación en lo relativo al atraso de los pagos de sueldos del personal docente de las escuelas públicas y deficiencias de que ella adolece”¹⁸, al mismo tiempo se sostiene la imposibilidad de entregar las partidas correspondientes debido a los enfrentamientos internos, la constante penuria del Erario y los enormes déficit que obligan a los gobiernos a invertir en servicios más urgentes la mayor parte de los dineros asignados a la educación primaria. En su mayoría los presupuestos extraordinarios contemplaban la construcción de obras públicas y se financiaban con los ingresos por venta de tierras fiscales.

En general las memorias e informes de los gobernadores aluden como causas de la situación educativa: a) Población diseminada en una gran extensión del territorio y con escasos núcleos de importancia, lo cual hace que las escuelas rurales sean poco concurridas y que los resultados no correspondan a los gastos. b) Poco hábito para enviar los niños a las escuelas y poca cooperación de las autoridades para hacer efectiva la ley de enseñanza obligatoria. c) Falta de maestros idóneos para desempeñar la misión del magisterio. d) Bajas remuneraciones asignadas en los presupuestos por lo que no se podía exigir mejores servicios.

Tal vez esas “causas” se podrían haber superado, pero quiénes tenían en sus manos la decisión estaban preocupados en velar por sus propios intereses. De allí las disputas internas para acogerse a los cargos públicos y electivos solventados por la Nación y la provincia, entre los que también figuraba el de Presidente del Consejo General de Educación. Los grupos dirigentes salteños estaban acostumbrados a obtener sus recursos fundamentalmente de la actividad ganadera, destinada a los mercados internos y de exportación, y de las actividades especulativas como la compra-venta de tierras tanto del Estado como de particulares. Esta última por el fácil acceso a los créditos hipotecarios. La economía salteña, recién a partir de las décadas de 1920 - 1930 experimentó una diversificación productiva.

18. Mensaje del Gobernador Angel Zerda a las Cámaras Legislativas, año 1912.

Precisamente, en el departamento de Orán, la familia Patrón Costas fue adquiriendo grandes superficies de tierra, aunque no del Estado provincial sino de particulares, pues ya se había producido el proceso de enajenación. Es allí donde los hermanos Robustiano y Juan Patrón Costas y sus socios de Buenos Aires: Pedro Mosoteguy y Pedro Bercetche inauguraron en el año 1918 la moderna empresa, el Ingenio "San Martín del Tabacal". Con ello se incorporaba una importante agroindustria con miras al mercado nacional.

Por otra parte, la baja recaudación de los impuestos también se relacionaba con dos aspectos: a) No todas las propiedades se encontraban mensuradas y catastradas y las que formaban parte del catastro inmobiliario tenían una baja valuación. Similar situación se planteaba con la cantidad de ganado declarado que no coincidía con el stock real. b) La existencia de una conducta renuente al pago de las contribuciones fiscales correspondientes. Entonces las recaudaciones por los dos rubros más importantes de los ingresos presupuestarios (contribución mobiliaria e inmobiliaria), no experimentaban grandes progresos.

Asimismo se debe señalar otro factor que dificultaba el acceso a la educación, la vigencia hasta principios del siglo XX de las leyes de conchavo, en las que entraban también los menores. Sabemos que su finalidad era obtener una mano de obra barata y permanente y además obraban como mecanismo de control social. Otro aspecto a considerar era la necesidad de contar con una clientela política para las elecciones, para lo cual no necesariamente debían ser alfabetos, tanto antes como después de la Ley electoral de 1912. La ausencia de una inmigración masiva no contribuyó a la formación de un sector medio que considere a la educación como un canal de ascenso social.

Consideraciones finales

La política del Estado provincial respecto a las tierras fiscales de los departamentos chaqueños fue la de incorporarlas al mercado productivo ampliando la frontera ganadera, impulsar el desarrollo de la región y promover la formación de colonias, centros agrícolas y asentar población "estable". Sin embargo, en la práctica el espíritu de las leyes fue desvirtuado, permitiendo la concentración de la propiedad en pocas manos y utilizando los recursos generados para paliar los déficit presupuestarios de la administración provincial o bien empleando las tierras públicas como garantía para el otorgamiento de créditos bancarios.

Un porcentaje de la venta de tierras públicas tenía como finalidad incorporarse al presupuesto educativo a fin de sostener y ampliar el funcionamiento de las escuelas primarias provinciales. Si bien la Ley de Educación Común así lo sostenía, su concreción no fue positiva ya que solo una fracción reducida tuvo ese destino.

Los grupos dirigentes locales no estaban empeñados en modificar la deficitaria situación educativa: analfabetismo, falta de edificios propios, mobiliario y material didáctico, carencia de maestros diplomados y bajos salarios del personal docente. Condiciones que podrían haberse revertido, en parte, con lo producido de las ventas de tierras fiscales. A ello se debe sumar el desvío de los fondos educativos hacia otros rubros de la administración considerados como "prioritarios". De manera que los únicos departamentos que aportaron en concepto de venta de tierras fiscales resultaron los menos beneficiados en materia educativa.

La ampliación de la identidad colectiva, el ascenso social y la preparación del futuro ciudadano no fueron debidamente impulsados por el Estado que, por otra parte, se encontraba en pleno proceso de consolidación. Se creó un derecho y no se aseguró su real ejercicio.

Bibliografía

- Conti, Viviana** (2002), "Entre la plata y el salitre. Los mercados de Pacífico para las producciones del Norte argentino (1830-1930)". En Conti, Viviana y Marcelo Lagos (compiladores), Una tierra y tres naciones. El litoral salitrero entre 1830 y 1930, UNIR, Universidad Nacional de Jujuy.
- Filmus, Daniel** (1996), Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo. Procesos y desafíos, Bs. As., Troquel Educación.
- Gotta, Claudia y Paz, Carlos** (2003), "El análisis de las fronteras inter-étnicas. Una historia de soluciones plagada de problemas", V Congreso Argentino Chileno de Intercambio Cultural. San Juan.
- Grimson, Alejandro** (comp.) (2000), Fronteras, naciones e identidades. La periferia como centro, Bs. As., Ed. Ciccus.
- Lagos, Marcelo** (2001), "Estado y cuestión indígena. Gran Chaco, 1870- 1920". En: Teruel, A; Lacarrieu, M.; Jerez, O. (Comp.) Fronteras, Ciudades y Estados. Tomo I., Córdoba, Alción Ed.
- Maeder, Ernesto J.** (1980), "Población e inmigración en la Argentina entre 1880 y 1910". En Ferrari Gustavo y Ezequiel Gallo (compiladores), La Argentina del ochenta al centenario, Bs. As., Sudamericana.
- Michel, Azucena, Quiñónez, Mercedes, Zelarayan, Horacio, Corregidor, Blanca y Alvarado, Raúl** (2002), "Estado provincial y política de tierras. Salta, 1880-1920", Presentado en las III^o Jornadas Internas de Investigación y Docencia de la Escuela de Historia. Universidad Nacional de Salta. Inédito.
- Oszlak, Oscar** (1997), La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional, Bs. As., Planeta.
- Solá, Manuel** (1889), Memoria descriptiva de la Provincia de Salta, 1888-1889, Bs. As., Imprenta Mariano Moreno.
- Tedesco, Juan Carlos** (1982). Educación y sociedad en la Argentina (1880- 1900), Bs. As., Capítulo.
- Teruel, Ana** (2002), "Cuestiones relativas a la incorporación de espacios fronterizos al Estado-Nación. Chaco occidental, 1862- 1911" En: Teruel, A; Lacarrieu, M.; Jerez, O. (Comp.) Fronteras, Ciudades y Estados. Tomo I, Córdoba, Alción Ed.
- Teruel, Ana** (2002), "Tierras de frontera. El Chaco occidental en el siglo XIX". XVIII Jornadas de Historia Económica. Mendoza.
- Trincherro, Héctor** (2000), Los dominios del demonio. Civilización y barbarie en las fronteras de la Nación. El Chaco central, Bs. As., EUDEBA