

# CUADERNOS DE HISTORIA 34

DEPARTAMENTO DE CIENCIAS HISTÓRICAS  
UNIVERSIDAD DE CHILE JUNIO 2011: 83 - 108

---



## ESTADO, COMUNIDADES LOCALES Y ESCUELAS PRIMARIAS EN EL DEPARTAMENTO DE LIMA, PERÚ (1821 – 1905)

*G. Antonio Espinoza\**

**RESUMEN:** Este artículo demuestra que desde la Independencia hasta principios del siglo XX, las élites regionales, provinciales y distritales de Lima utilizaron el creciente aparato educativo como un medio para conseguir y mantener la hegemonía política, para lo cual el clientelismo fue un mecanismo clave. Muchas de las deficiencias supuestas o reales de la educación primaria estuvieron directamente vinculadas a la búsqueda de poder político y de recursos materiales.

**PALABRAS CLAVE:** educación primaria, maestros, construcción del Estado, clientelismo, centralismo y descentralización.

### *STATE, LOCAL COMMUNITIES AND ELEMENTARY SCHOOLS AT THE LIMA DEPARTMENT, PERÚ (1821-1905)*

**ABSTRACT:** *This article shows that from Independence up to the early twentieth century, regional, provincial and district elites in Lima used the growing educational apparatus to achieve and maintain political hegemony, and that patronage was a key mechanism in this pattern. Many of the alleged and real deficiencies of primary education were directly linked to the search for political power and material resources.*

\* Departamento de Historia, Virginia Commonwealth University. Correo electrónico: [gaespinoza@vcu.edu](mailto:gaespinoza@vcu.edu)

*KEY WORDS: Primary education, Teachers, State-Building, Patronage, Centralism and decentralization.*

Recibido: septiembre 2010

Aceptado: marzo 2011

### *Introducción*

El objetivo de este artículo es explicar la lógica política subyacente a la organización de la educación primaria en el Departamento de Lima, desde la Independencia hasta principios del siglo XX. En esta etapa, la educación pública primaria funcionó de manera total o parcialmente descentralizada. Esta fase culminó durante el primer gobierno de José Pardo (1904-08), quien puso a las escuelas públicas bajo completo control del Estado central. El artículo demuestra que las élites locales utilizaron el creciente aparato educativo como un medio para lograr hegemonía política, para lo cual el clientelismo fue un mecanismo clave. Muchas de las deficiencias supuestas o reales de la educación fueron resultado de la búsqueda de poder político y recursos materiales. Al contrario de lo que sostiene la historiografía existente, la falta de organización escolar, la negligencia de los funcionarios locales y la incompetencia de los maestros no fueron consecuencia exclusiva de la descentralización, la corrupción o el descuido. Con la finalidad de lograr una mejor comprensión del desempeño de maestros y funcionarios educativos, es necesario analizar la naturaleza de sus relaciones con las comunidades locales y con el gobierno nacional. Estas relaciones estuvieron definidas no solo por las regulaciones educativas y los recursos disponibles, sino también por relaciones de clientelismo y coyunturas políticas.

Mientras los intelectuales en general han tendido a asociar descentralización con participación democrática, la historia de la educación ha culpado a la primera por los problemas existentes en las escuelas públicas<sup>1</sup>. Se ha omitido que la centralización y la descentralización no son inherentemente democráticas o eficientes: cada tendencia tiene sus propias ventajas y desventajas de acuerdo con objetivos y condiciones históricas específicas. Contreras ha advertido correctamente que en el Perú, al igual que en otros países latinoamericanos, la

<sup>1</sup> Para un panorama histórico acerca de centralismo y descentralización, ver Contreras, Carlos, "Centralismo y Descentralización en la Historia del Perú Independiente", *El Aprendizaje del Capitalismo. Estudios de Historia Económica y Social del Perú Republicano*, Estudios Históricos 37, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 2004, pp. 273-305.

centralización ha sido un factor de consolidación nacional y modernización<sup>2</sup>. Sin embargo, en el caso de la educación primaria el paso de descentralización a centralización no representó una ruptura radical. El sistema educativo centralizado establecido en 1905 fue construido sobre los avances relativos hechos por las escuelas preexistentes.

Con respecto al clientelismo, éste ha sido definido como la relación entre patrón y cliente, en la cual el primero proporciona protección y beneficios materiales al segundo, a cambio del apoyo político de éste<sup>3</sup>. Estudios previos han tendido a representar las relaciones de clientelismo como antinómicas al desarrollo de un aparato burocrático en el Perú<sup>4</sup>. Estos estudios han pasado por alto que el Estado se construyó gradualmente, y que la distribución de puestos y fondos oficiales a través de vínculos patrón-cliente contribuyó a la expansión estatal<sup>5</sup>. El clientelismo no puede ser interpretado exclusivamente como una estrategia para la ganancia individual o de facción. Indudablemente, sus mayores beneficiarios fueron las élites nacionales y locales que controlaban las redes clientelistas, y sus resultados estaban lejos de ser equitativos<sup>6</sup>. Sin embargo, mientras la burocracia estatal estaba en proceso de construcción, el clientelismo representó un medio de distribución de recursos. En el caso de la educación, el clientelismo fue un mecanismo clave para la asignación de dineros públicos, el nombramiento de maestros y el pago de sus salarios, y el desarrollo escolar.

Este artículo está dividido en tres períodos de acuerdo con los cambios en el financiamiento educativo. Hasta la década de 1850, las comunidades locales sostuvieron la mayoría de escuelas, combinando fondos municipales y contribuciones privadas. Las escuelas tuvieron una existencia irregular y los requisitos para la enseñanza eran mínimos. Entre la década de 1850 y 1873, el gobierno central proporcionó subsidios regulares a las “escuelas municipales”, administradas directamente por autoridades locales. El gobierno trató de ejercer mayor supervisión sobre las escuelas, pero el aparato burocrático no era lo suficientemente robusto. Al mismo tiempo, los maestros continuaron dependiendo de las comunidades locales, y frecuentemente privilegiaron sus demandas sobre aquellas de las autoridades nacionales. Entre 1873 y 1905,

<sup>2</sup> Contreras, Carlos, “Centralismo y Descentralización”, op. cit., 2004, pp. 275-277.

<sup>3</sup> Ver Cotler, Julio, *Clases, Estado y Nación en el Perú*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1978, p. 74; Graham, Richard, *Patronage and Politics in Nineteenth-Century Brazil*, Stanford University Press, Stanford, Ca., 1990, p. 2.

<sup>4</sup> Cotler, Julio, op. cit., 1978, pp. 69-70, p. 87.

<sup>5</sup> Graham, Richard, op. cit., 1990, p. 232.

<sup>6</sup> Burga, Manuel y Flores-Galindo, Alberto, *Apogeo y Crisis de la República Aristocrática*, Ed. Rikchay, Lima, Perú, 4ª ed., 1987, pp. 83-85.

el gobierno suspendió los subsidios a las escuelas municipales y trató de ejercer un mayor control sobre la educación. Las autoridades provinciales y distritales resistieron la combinación de apoyo financiero limitado y creciente presión administrativa. En la capital, los maestros tuvieron mayor estabilidad y desarrollaron una creciente identidad profesional. A fines del siglo XIX, numerosos educadores expresaron su apoyo a la centralización educativa, esperando mejorar sus condiciones sociales y económicas.

### *Descentralización educativa, 1821-1850*

En las primeras décadas posteriores a la independencia, el Estado peruano era débil e ineficiente, debido a factores políticos y económicos. La élite criolla basada en Lima trató de sostener su legitimidad sobre una base contradictoria: proclamaba el principio de soberanía popular mientras mantenía a determinados grupos excluidos de la ciudadanía. La situación económica era crítica debido a la destrucción causada por la guerra de independencia y los conflictos internos, la creciente deuda fiscal, y escasez de capital. Autoridades nacionales, élites rurales y caudillos influían en el nombramiento de funcionarios públicos, utilizando redes de clientelismo y formas de coacción para recaudar impuestos, difundir información, y relacionarse con la sociedad indígena, así como también para mantener cierto orden interno, reclutar soldados y conseguir provisiones<sup>7</sup>.

En estos primeros años, las decisiones educativas de tipo administrativo, financiero, y curricular estaban casi siempre descentralizadas. El gobierno central trató de ejercer algún grado de supervisión sobre las escuelas pero los resultados fueron limitados debido a la falta de dinero y los constantes cambios institucionales y normativos. Aun cuando las autoridades emitieron leyes educativas aisladas desde 1821, el primer código educativo para la capital fue dado recién en 1836, mientras que su equivalente de alcance nacional no se dio hasta 1850. En 1837, el gobierno creó el Ministerio de Instrucción Pública, Beneficencia y Asuntos Eclesiásticos. En 1845, la sección de Instrucción Pública fue transferida al Ministerio de Gobierno y once años después pasó al Ministerio de Justicia<sup>8</sup>. En estos años el gobierno central tuvo dificultades para sostener escuelas y por ello alentó al clero, los gobiernos locales y empresarios

<sup>7</sup> Klarén, Peter F., *Peru. Society and Nationhood in the Andes*, Oxford University Press, New York, 2000, pp. 134-138; 141-142.

<sup>8</sup> El Ministerio de Educación como entidad separada fue creado tan solo en 1935. Ver "Creando un Ministerio de Instrucción pública, Beneficencia y Negocios Eclesiásticos", Feb. 4, 1837; "Asignando los ramos anexos a cada ministerio", mayo 24, 1845; "Asignando los ramos

privados a que abrieran sus propias escuelas. Ocasionalmente, las autoridades nacionales proporcionaron subsidios a estos establecimientos. El promotor de cada escuela contrataba, supervisaba y despedía maestros de acuerdo a sus propias prioridades y estándares. El gobierno enfrentó inconvenientes para imponer métodos y contenidos homogéneos y no brindó un apoyo decidido a la incipiente burocracia educativa.

Dadas las dificultades económicas que las autoridades tuvieron que enfrentar, tenía sentido comprometer a la Iglesia Católica a ofrecer educación primaria gratuita. En 1822, el general José de San Martín decretó que los conventos de la capital debían establecer escuelas gratuitas. Aun cuando la orden fue reiterada en 1823, tres años más tarde solo cuatro de los diecisiete conventos existentes la habían cumplido<sup>9</sup>. Por ello, la orden se repitió en 1830, 1839, y 1849<sup>10</sup>. En 1840, un artículo publicado en el periódico *El Comercio* alentaba al nuevo arzobispo a que incrementara la colaboración educativa entre la iglesia y el Estado. El artículo criticaba a los conventos por no dedicarse lo suficiente a la instrucción de los niños pobres, la cual podía contribuir a la estabilidad política del país<sup>11</sup>.

Posiblemente una de las razones por las cuales las órdenes religiosas no mostraron mayor interés en establecer escuelas fue porque tenían que ser gratuitas. Los regulares no tenían entonces una motivación material para dedicarse a la enseñanza. En contraste, muchos sacerdotes secularizados solicitaron permiso

---

anexos a cada ministerio”, mayo 24, 1845; “Estableciendo la organización de los ministerios”, diciembre 4, 1856, Archivo Digital de la Legislación del Perú.

<sup>9</sup> “Decreto disponiendo que haya escuelas primarias gratuitas en todos los conventos de regulares”, febrero 23, 1822, en *Gaceta del Gobierno de Lima Independiente* II: 16, edición facsimilar, Ministerio de Educación-Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires, 1952, pp. 341-342; “Decreto disponiendo que se establezcan escuelas primarias en las porterías de los conventos”, agosto 16, 1825, en Oviedo, Juan, *Colección de Leyes, Decretos y Ordenes publicadas en el Perú...IV. Ministerio de Beneficencia, Instrucción Pública y Justicia*. Bailly, Felipe, Lima, 1862, 12; Archivo General de la Nación del Perú, J-3, 181: 2, 1826; “Plan general de los conventos y número de los religiosos de este arzobispado”. En Tibesar, Antonine, “The Suppression of the Religious Orders in Peru, 1826-1830 or the King versus the Peruvian Friars: the King won”, *The Americas* 39: 2, Oct. 1982, pp. 238-239.

<sup>10</sup> “Circular previniendo a los prefectos que exciten a los gobernadores eclesiásticos para que cuiden que en los conventos se establezcan las escuelas de primeras letras de que se encarga el decreto de 23 de febrero de 1823”, mayo 11, 1830, y “Oficio disponiendo que se obligue a los prelados de los conventos a establecer en ellos escuelas primarias para la enseñanza de los niños pobres”, Nov. 28, 1839, en Oviedo, *Colección de Leyes*, 17, y 24; “Expediente formado a raíz de la falta de locales para las escuelas de primeras letras de la capital”, 1850, AGN, R-J, Prefecturas, Lima, Leg. 121.

<sup>11</sup> “Interior. Ministerio de instrucción pública, beneficencia y negocios eclesiásticos”, *El Comercio* I: 202 (Ene. 10, 1840), 3.

para trabajar como preceptores. Para éstos, la enseñanza era potencialmente un medio para sostenerse al no contar con el apoyo de una orden<sup>12</sup>. Por ejemplo, en 1827, el sacerdote dominico Manuel Valenzuela, quien deseaba secularizarse, solicitó al gobierno ser nombrado maestro de Chancay. Las autoridades aceptaron la petición, otorgando a Valenzuela un salario anual de 300 pesos. Algunos meses después, Valenzuela renunció arguyendo que el salario era muy bajo<sup>13</sup>.

Las autoridades también confiaron a las municipalidades la responsabilidad de proporcionar educación primaria<sup>14</sup>. Los concejos ediles debían sostener escuelas con sus propios fondos, los cuales serían complementados por el gobierno central. Generalmente, las municipalidades recurrieron a los ingresos procedentes de una variedad de impuestos propios para sostener sus escuelas. Por su parte, el gobierno otorgó a algunas municipalidades el uso de bienes que habían pertenecido a conventos religiosos. Las autoridades municipales podían vender o alquilar dichos bienes, y emplear la renta para sus escuelas. Estas dos fuentes de dinero no podían garantizar el funcionamiento regular de escuelas ni siquiera en la capital. A principios de la década de 1830, la Municipalidad de Lima tenía que pagar no solo los salarios municipales, las costas legales y la iluminación pública, sino también el sueldo del director de las escuelas lancasterianas y el costo de los útiles para la prefectura, la corte superior de justicia y el fiscal. La municipalidad se quejó repetidas veces ante el gobierno central porque era difícil afrontar esos gastos<sup>15</sup>.

En el caso de las propiedades supuestamente destinadas a sostener la educación, hubo casos en que el Estado las vendía, usando el ingreso para otros propósitos<sup>16</sup>. Otro problema era que los bienes destinados a proporcionar fondos a las escuelas podían estar sujetos a disputas. En 1829, el alcalde Yauli se quejó ante las autoridades regionales de que un individuo llamado Dolores Jiménez había usurpado la tierra que la comunidad empleaba para sostener

<sup>12</sup> Ver AAL, Orden de San Francisco XII: 39, 1826; Orden de San Agustín XXI: 1, 1827; Orden de Nuestra Señora de la Merced XIX: 107, 1827; Orden de Predicadores de Santo Domingo XIX: 26, 1826 y 51, 1826-28, y XIX-A: 12, 1828.

<sup>13</sup> Folder 18, 1827-28, AGN, J-3, Leg. 181.

<sup>14</sup> “Ley orgánica de municipalidades de 13 de junio de 1828”, en Oviedo, Juan, *Colección de Leyes, Decretos y Órdenes publicadas en el Perú desde el año de 1821 hasta 31 de diciembre de 1859. Reimpresa por orden de materias por... Tomo II: Ministerio de Gobierno, Culto y Policía*. Bailly, Felipe, Lima, 1861, pp. 373-374.

<sup>15</sup> *Gaceta* III: 49 (Dic. 11, 1822), 777. *El Republicano* 56 (Dic. 16, 1826), 252-253. A.G.N., J-3, 175: 85, 1833; R-J, Lima, Leg. 118.

<sup>16</sup> Ver: “Representación que ha dirigido al Supremo Poder Ejecutivo, el Diputado por la Provincia de Huánuco”, *El Telégrafo de Lima* IV: 25 (Ene. 30, 1828), 4.

su escuela. Al ser consultado por las autoridades de la región, el subprefecto defendió a Jiménez, sosteniendo que éste era el dueño legítimo de la tierra. Para desacreditar aún más la acusación del alcalde, el subprefecto sostuvo que la escuela local era sostenida por los padres de los estudiantes<sup>17</sup>.

Tanto en áreas urbanas como rurales había padres que sostenían escuelas para sus hijos. En 1837, el subprefecto de Cañete afirmó que su provincia tenía cuatro escuelas: una de ellas se sostenía del peaje, otra de contribuciones de los padres y del peaje, la tercera a partir del alquiler de pastos y la cuarta exclusivamente con aportaciones de los padres<sup>18</sup>. Ocho años después, el subprefecto de la misma provincia informó que existían seis escuelas sostenidas con fondos públicos y siete establecimientos pagados exclusivamente por los padres<sup>19</sup>. Los fondos que los padres de familia pudieran proporcionar a las escuelas no eran garantía de regularidad ni de que el Estado las hallara satisfactorias. En 1827, el subprefecto de Yauyos se quejó de que los habitantes de su provincia a duras penas podían pagar a sus maestros un salario anual de cien a ciento cincuenta pesos. De acuerdo con el subprefecto, se trataba de maestros de “poca fortuna e inteligencia”<sup>20</sup>. En 1840, el subprefecto de Canta informó que la escuela de la capital provincial se sostenía a partir del ingreso producido por un molino. De acuerdo con el subprefecto, el maestro tenía las cualidades “que se podían pagar con tan pequeña dotación”. El funcionario añadió que los montos que los padres de la provincia podían pagar a los docentes, eran tan “caprichosos y pequeños” que solo atraían a maestros de poco talento<sup>21</sup>.

Los gobiernos municipales fueron abolidos entre 1836 y 1856 y sus responsabilidades pasaron a los prefectos departamentales, los subprefectos y los gobernadores de distrito<sup>22</sup>. De acuerdo con la escasa información disponible, las escuelas continuaron teniendo una existencia irregular con escaso apoyo

<sup>17</sup> “Comisión de Instrucción. Petición de una escuela para Yauli” (1829), Archivo Histórico Municipal de Lima, Junta Municipal-Instrucción, Salud, Farmacia 1808-1836.

<sup>18</sup> “Provincia de Cañete, Departamento de Lima. Estado que manifiesta el número de escuelas que hay en esta provincia...” (Abr. 1837), AGN, R-J, Instrucción, Leg. 175.

<sup>19</sup> “Subprefectura de la provincia de Cañete. Razón circunstanciada del número de escuelas de primeras letras...” (Ago. 1845), AGN, R-J, Instrucción, Leg. 120.

<sup>20</sup> Expediente 102 (1827), AGN, J-3, Instrucción, Leg. 175.

<sup>21</sup> “Nota del subprefecto de la provincia de Canta de 25 del próximo pasado relativa a las escuelas existentes en los pueblos de la comprensión de dicha provincia” (Jul. 25 1840), AGN, R-J, Prefecturas, Lima, Leg. 120.

<sup>22</sup> “Constitución Política de la República Peruana dada por el Congreso General el día 10 de noviembre de 1839 en Huancayo”; “Determinando las atribuciones de los síndicos procuradores”, Dic, 12, 1839; “D. 20 de abril de 1853. Declarando que los síndicos se hallan sujetos a los prefectos en las capitales de departamento y a los subprefectos en las de provincia”, ADLP.



oficial. En 1844, el Director de Instrucción Primaria, José Navarrete, se quejó al Ministerio de Justicia de que era difícil cobrar los alquileres de varias propiedades pertenecientes a las escuelas públicas de Lima. Navarrete indicó que diecinueve personas ocupaban estas propiedades, pero solo cuatro pagaban sus alquileres. El director sostuvo que los morosos debían ya quince mil pesos, pero que no tenía fondos para enjuiciarlos. Por ello, pidió al Ministerio que cubriera dicho gasto<sup>23</sup>. En 1848, los preceptores de las escuelas públicas del Callao se quejaron al Presidente de que estaban impagos desde hacía tiempo. Los docentes rogaron al mandatario que interviniera para poder recibir sus salarios<sup>24</sup>.

Uno de los funcionarios educativos más importantes durante la temprana época republicana fue el clérigo José Navarrete. En 1822 fue nombrado ayudante del misionero escocés Diego Thompson, fundador y director de la primera Escuela Normal de preceptores. Tras la partida de Thompson en 1824, Navarrete se convirtió en director de la Normal; dos años después fue nombrado regente de las dos escuelas de docentes de Lima. En 1833 fue designado director del nuevo Departamento de Instrucción Primaria, responsable de los fondos de dicho ramo y de vigilar las escuelas capitalinas. Tres años después, dicha oficina fue convertida en la Dirección General de Aulas y Escuelas, encabezada por Navarrete. Además de las responsabilidades que tenía antes, dicha entidad debía evaluar a los aspirantes a la docencia, otorgándoles certificados de competencia. Navarrete podía recomendar maestros para hacerse cargo de escuelas públicas y sugerir al Ejecutivo el despido de aquellos que no cumplieran sus responsabilidades<sup>25</sup>. Finalmente, en 1840, dicha oficina pasó a llamarse Dirección de Instrucción Primaria. Navarrete fue nombrado director y, además de sus prerrogativas anteriores, se le encomendó también vigilar la moral e instrucción dada en las escuelas, presidir exámenes y destituir maestros personalmente<sup>26</sup>. Aparentemente, Navarrete permaneció en este último puesto hasta 1850.

El desempeño de Navarrete ilustra algunos de los factores que interferían con el cumplimiento de las regulaciones: la situación ambigua de los maestros al interior de las comunidades locales, el apoyo vacilante que las autoridades

<sup>23</sup> “Expediente promovido por José Francisco Navarrete, Director de Instrucción Primaria, pidiendo que se obligara a pagar a todo deudor del ramo de instrucción” (1844), AGN, J-3, Instrucción, Leg. 182.

<sup>24</sup> “Súplica a S.E.”, EC 2581 (Ene. 21, 1848), 3.

<sup>25</sup> “Decreto de 18 de noviembre de 1833. Arreglando la instrucción primaria de la capital”, y “Decreto de 28 de noviembre de 1836. Reglamento de escuelas”. En Oviedo, Juan, *Colección*, IV: 165-166, 170-171.

<sup>26</sup> “D. 10 de febrero de 1840. Nombrando Director de Instrucción Primaria al Dr. D. Francisco Navarrete y señalándose sus atribuciones”, ADLP.



daban a los funcionarios educativos, y la influencia de las redes clientelistas. Los maestros enfrentaban el dilema de seguir las regulaciones emitidas por un gobierno central que les daba apoyo limitado o responder a las demandas de las comunidades locales que los sostenían. El fallido intento de generalizar el método lancasteriano en Lima es un ejemplo de la ambivalencia de los docentes, y el indeciso apoyo proporcionado por el gobierno central a las autoridades educativas.

El método lancasteriano o mutuo fue inventado por el pedagogo británico Joseph Lancaster a fines del siglo XVIII. El método de enseñanza tradicional implicaba que un solo maestro daba la lección, hacía que los estudiantes la memorizaran y luego los evaluaba uno por uno. En contraste, el método lancasteriano proponía que un solo maestro enseñara un gran número de estudiantes simultáneamente con ayuda de estudiantes avanzados o “monitores”. Una vez que el maestro había dado la lección, los monitores hacían que los otros estudiantes, organizados de acuerdo a su edad y capacidad, memorizaran la lección y finalmente los evaluaban<sup>27</sup>. En los primeros años luego de la independencia, políticos e intelectuales de toda Latinoamérica promovieron el método lancasteriano porque parecía efectivo y poco costoso.

En el Perú, tanto San Martín (1821-22) como Bolívar (1824-27) promovieron el método lancasteriano con resultados restringidos. En 1822, San Martín fundó la Escuela Normal Central de Lima para entrenar a los maestros en el nuevo sistema. Un año después, Bolívar ordenó el establecimiento de una escuela normal femenina en la capital y la fundación de establecimientos similares para varones en todas las capitales departamentales<sup>28</sup>. En 1827, el gobierno ordenó el uso del método lancasteriano en todas las escuelas del país. Para obtener autorización oficial para enseñar se necesitaba demostrar conocimiento del

<sup>27</sup> Ver el artículo anónimo publicado en *El Instructor* (Feb. 10, 1847), citado en Huaraj, Juan Carlos, “El estudio de las Primeras Letras y la Escuela Central Lancasteriana. Lima 1821-1840”. En Mexicano, César y Huaraj, Juan Carlos, *Educación y libros en el Perú, época colonial y republicana*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Ciencias Sociales, Lima, 2005, pp. 36-37.

<sup>28</sup> A.G.N., J-3, 181: 7, 1825-34; y “Decreto disponiendo que en todas las capitales de departamento se establezca una escuela normal, 31 de enero de 1825”, Oviedo, IX: 9. Ver también Fonseca, Juan, “‘Sin educación no hay sociedad’: Las escuelas lancasterianas y la educación primaria en los inicios de la República (1822-1826)”. En O’Phelan Godoy, Scarlett (Ed.), *La Independencia en el Perú. De los Borbones a Bolívar*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2001, p. 283.

método; los preceptores de Lima debían asistir a la Escuela Normal dos veces por semana para aprenderlo<sup>29</sup>.

Un grupo de maestros se opuso a estas medidas afirmando que el método tradicional era más fácil y efectivo que el sistema lancasteriano, tanto que “aun las maestras” podían utilizarlo bien. De acuerdo con ellos, dada la superioridad de los métodos tradicionales, los padres no aceptaban el nuevo método. Agregaban que muchos estudiantes de la Normal habían abandonado dicho establecimiento para no tener que aprender el nuevo sistema. Además, para los maestros era inconveniente asistir a la Normal, ya que tenían que encontrar un sustituto que los reemplazara. También se quejaron de que la aplicación íntegra del método lancasteriano requería útiles demasiado caros<sup>30</sup>. Aun cuando el director de la Normal José Navarrete cuestionó los argumentos de los maestros, y el gobierno reiteró sus órdenes, no existe evidencia de que los preceptores capitalinos hayan obedecido. En las provincias de Lima, todos los maestros de Canta (50), Yauyos (27) y Cañete (4) continuaban usando el método tradicional hacia 1837. En 1846, siete de las catorce escuelas de Chancay seguían empleando el método tradicional<sup>31</sup>.

Como vemos, la adopción del método lancasteriano fue lenta e incompleta. La oposición de los maestros a adoptar el nuevo método no estaba motivada por ignorancia o negligencia, sino por razones pedagógicas y prácticas. Los educadores estaban acostumbrados al método tradicional, lo consideraban más fácil de aplicar y no querían desatender sus escuelas. Además, para los maestros, las expectativas de los padres de familia eran una prioridad más importante que implementar una innovación promovida por el gobierno. Para ellos, ésta era una justificación tan válida que la incluían entre los argumentos que expusieron ante las autoridades nacionales. Esto podría haber contribuido a que estos últimos no forzaran la aplicación del nuevo sistema.

El apoyo vacilante de las autoridades fue un problema que burócratas como José Navarrete también tuvieron que enfrentar. En algunos casos, la ambivalencia

<sup>29</sup> “D. 9 de noviembre de 1926. Reglamentando las escuelas lancasterianas”, ADLP.

<sup>30</sup> “Expediente formado a raíz de la solicitud de los preceptores de primeras letras de Lima, para que no se altere en las escuelas el antiguo método de enseñanza, y se les excuse de la asistencia a instruirse en la Escuela Lancasteriana”, Dic. 1827, AGN, J-3, Leg. 181.

<sup>31</sup> “Estado de las escuelas pertenecientes a la provincia de Yauyos”, marzo 31, 1837; “Estado de las escuelas pertenecientes a la provincia de Canta”, Abr. 18, 1837; “Estado que manifiesta el número de escuelas que hay en esta provincia” (Cañete), Abr. 21, 1837, A.G.N., R-J, Instrucción, 175; “Razón de las escuelas existentes en la provincia de Chancay...”, agosto 1, 1845, A.G.N., R-J, Prefecturas, Lima, 120, 1838.

oficial era resultado de las lealtades impuestas por las redes clientelistas. Un ejemplo son las dificultades que Navarrete tuvo para despedir al maestro José Morales. Luego de estudiar el método lancasteriano en Londres por un año, Morales regresó a Lima en 1826 y fue nombrado maestro principal de la Normal. En 1827, Navarrete –entonces supervisor de las dos escuelas de docentes de Lima– solicitó al Ejecutivo que despidiera a Morales por su conducta “baja y despreciable”, sin dar mayores precisiones. El gobierno ignoró esta queja y Morales mantuvo su puesto<sup>32</sup>. Un año más tarde, Morales publicó un aviso en inglés dirigido a los padres británicos y norteamericanos residentes en Lima. Aun cuando Morales dirigía un establecimiento público, anunció que estaba recibiendo alumnos privados en la Normal<sup>33</sup>. A pesar de que se trataba de una conducta irregular, el gobierno no tomó medidas al respecto.

Aparentemente, en 1832 Morales perdió el apoyo de las autoridades políticas por un breve período. El prefecto departamental informó a Navarrete que Morales debía cesar inmediatamente en sus funciones debido a varias quejas en su contra. El prefecto también mencionó que Morales estaba encausado criminalmente, sin proporcionar detalles.<sup>34</sup> Mientras Morales se hallaba fuera de su cargo, fue reemplazado por otro maestro. Menos de un año después, Morales fue repuesto y solicitó al gobierno que le reintegrara sus salarios. El Ejecutivo ordenó a la Dirección de Conventos Supresos que le pagara a Morales, lo cual fue cumplido.<sup>35</sup> En ese mismo año, Navarrete presentó su renuncia como supervisor de las escuelas de docentes, afirmando que Morales promovía la insubordinación en su contra, pero el gobierno rechazó dicha renuncia<sup>36</sup>.

Morales logró permanecer en su puesto a pesar de las quejas en su contra, debido a que contaba con protectores poderosos. Navarrete era consciente de ello, tal como manifestaba en una carta escrita en 1837:

<sup>32</sup> “Expediente formado a raíz de la solicitud de los preceptores de primeras letras de Lima”, op. cit.

<sup>33</sup> “Educación”, *El Telégrafo de Lima* V: 45 (Lima, mayo 30, 1828), p. 4.

<sup>34</sup> “Oficio del Prefecto Departamental a Francisco Navarrete, Director de las Escuelas de Instrucción Primaria, comunicando una resolución suprema venida del Ministerio de Gobierno”, Feb. 12, 1832, AGN, J-3, Lima, Leg. 175].

<sup>35</sup> “El Prefecto de Lima y D. José Morales, preceptor de primeras letras...” (Nov. 1832 – Feb. 1833), AGN, J-3, Lima, Leg. 175.

<sup>36</sup> “Expediente formado acerca de la renuncia del Presbítero José Francisco Navarrete, a la Dirección de la Escuela Central Lancasteriana, debido a la insubordinación promovida en su contra por el preceptor José Morales. El fiscal recomendó no aceptar la renuncia en vista de los servicios cumplidos por Navarrete”, (Oct. 1832), AGN, J-3, Lima, Leg. 175.

[Morales] siempre ha buscado padrinos cerca del gobierno que hablen por él, los que por favorecer a un hombre que no lo merece, han causado gravísimos perjuicios a la juventud desvalida...<sup>37</sup>.

Aparentemente, Morales era capaz de ganarse la protección de las autoridades mediante su participación en la política electoral y su apoyo a ciertos caudillos. En 1834, Morales solicitó permiso para ausentarse de la Normal, afirmando que había sido nombrado miembro del colegio electoral de la parroquia de Santa Ana. Asimismo, en 1836 *El Telégrafo de Lima* alabó a Morales porque había preservado cuidadosamente un retrato del general Andrés de Santa Cruz, obsequiado a la Normal en 1827. Cuando Santa Cruz se convirtió en Supremo Protector de la Confederación Perú-Boliviana, Morales fue al palacio presidencial de Lima acompañado de sus estudiantes, con la finalidad de entregar dicho retrato al general José de Orbegoso, presidente el Estado Nor-Peruano y aliado de Santa Cruz. En vista de la lealtad mostrada por Morales, *El Telégrafo* recomendó que fuera recompensado por el gobierno<sup>38</sup>. Es posible que a la caída de la Confederación, Morales haya perdido algo de su influencia política. En 1840 había dejado la Normal y regentaba su propia escuela<sup>39</sup>.

### *Subsidios y supervisión, 1850-1873*

Desde mediados de la década de 1840 hasta inicios de la de 1870, el Perú experimentó un período de relativa estabilidad económica y política, debido al auge guanero. Durante su primera presidencia, el general Ramón Castilla (1845-51) reinició el pago de la deuda fiscal (1846), implementó el primer presupuesto nacional (1846-47) e introdujo el primer código educativo nacional (1850). Durante su segundo gobierno (1855-62), Castilla emitió el segundo código educativo nacional, comprometiendo al Estado a subsidiar las escuelas locales regularmente (1855) y restableció los gobiernos municipales (1856).

Las medidas tomadas por Castilla le dieron al gobierno central la posibilidad de administrar las finanzas públicas de una manera más organizada, así como

<sup>37</sup> Carta de José Francisco Navarrete al Director de la Beneficencia, Mar. 11 1837, en “Junta de Beneficencia de Lima. Actas: 1836-1838”, Biblioteca Nacional de Chile.

<sup>38</sup> El artículo de *El Telégrafo de Lima* N° 489 fue citado en “Variedades”, *El Yanacocha* (edición facsimilar) I: 52 (Jun. 11 1836), 2-3, en Valdivia, Juan Gualberto, *El Misti, El Chili y el Yanacocha*. Universidad Nacional San Agustín, Arequipa, 1996.

<sup>39</sup> Ver Paredes, José Gregorio, *Calendario y Guía de Forasteros de Lima, para el año de 1839*, Imprenta de José Masías, Lima, 1837; Eduardo Carrasco, *Calendario y Guía de Forasteros de la República Peruana para el año de 1841*, Imprenta de Instrucción Primaria, Lima, 1840.

también de redistribuir parte de los ingresos de la exportación guanera en el interior del país. A través de este último mecanismo, las autoridades nacionales esperaban establecer alianzas con las élites locales y ejercer mayor control sobre sus comunidades<sup>40</sup>. El gobierno también quería imponer estándares curriculares y docentes, a cambio de su apoyo material. Sin embargo, al colocar la administración de las escuelas públicas y la supervisión de las privadas bajo gobiernos departamentales, provinciales y distritales, el gobierno central entregó la mayor parte del control educativo cotidiano a las élites locales. Estas utilizaron los subsidios para incrementar el número de escuelas, maestros y estudiantes, pero también para reproducir y fortalecer sus propias redes de clientelismo. Los maestros trataron de manipular a las autoridades nacionales o locales de acuerdo con sus propios intereses, con resultados ambiguos. Los docentes también desarrollaron una creciente identidad profesional, expresada particularmente cuando cuestionaron los intentos oficiales de contratar docentes extranjeros.

La introducción de los presupuestos nacionales condujo a un incremento efectivo del dinero fiscal destinado a la instrucción primaria. Sin embargo, las partidas reservadas para dicho fin no representaron un porcentaje estable<sup>41</sup>. Ellas cambiaron de acuerdo con circunstancias tales como cambios de gobierno, transformaciones en las relaciones entre autoridades nacionales y políticas, e incluso el impacto de conflictos internacionales<sup>42</sup>. La creciente contribución del gobierno central a la instrucción primaria no necesariamente satisfizo las expectativas de las élites locales. En 1860, el congresista cuzqueño Ángel Ugarte se quejó de que las partidas destinadas a los gobiernos departamentales eran meras limosnas. Para Ugarte, dichas partidas eran insuficientes para sostener escuelas, construir caminos y proteger la manufactura y el comercio<sup>43</sup>.

El gobierno central también expandió el aparato estatal a través de los códigos nacionales de educación de 1850 y 1855. El primer código creó juntas de instrucción no remuneradas a nivel departamental, provincial y parroquial.

<sup>40</sup> Klarén, Peter F., 2000, op. cit., pp. 162-164.

<sup>41</sup> Ver Dancuart, Pedro Emilio, *Anales de la Hacienda Pública del Perú; historia y legislación fiscal de la república*, Guillermo Stolte, Lima, 1903-24, vol. 4, pp. 60-69, pp. 126-141, vol. 5, pp. 61-65, pp. 159-177, vol. 6, pp. 159-177, pp. 226-234, vol. 9, pp. 192-218, vol. 10, pp. 177-205; *Presupuesto de la República Peruana para el bienio de 1854 y 1855*, Imprenta del Gobierno, Lima, 1853.

<sup>42</sup> *Congreso Constituyente de 27 de julio de 1864 a 1º de febrero de 1865*, Imprenta del “Comercio”, Lima, n.d., p. 178, p. 638.

<sup>43</sup> *Congreso Constituyente. Congreso que ha reformado la constitución dada por la Convención en 1856. 28 de julio de 1860 a 15 de noviembre de 1860*, Tipografía del “Comercio”, Lima, 1860, p. 172.

La Junta Central de Lima, cuyos miembros eran nombrados por el Ejecutivo, supervisaría las juntas de los otros departamentos. Las juntas de las capitales departamentales, compuestas por miembros designados por el prefecto, vigilarían a las juntas subordinadas de su jurisdicción. Cada una de las juntas provinciales y parroquiales estaría compuesta por el párroco local y dos notables nombrados por el subprefecto. Las juntas serían responsables de asegurar que todas las escuelas siguieran el código educativo, supervisando su marcha cotidiana. También evaluarían a los aspirantes a la docencia y recomendarían el despido de aquellos maestros cuya conducta fuera contraria a la buena moral e instrucción<sup>44</sup>.

En 1851, tan solo un año después del establecimiento de las juntas, el Ministro de Instrucción Juan Torrico clausuró dichas entidades. A pesar de que habían estado en funcionamiento por un corto período, Torrico sostuvo que las juntas eran incapaces de actuar con la rapidez y efectividad necesarias<sup>45</sup>. Sin embargo, el código de 1855 introdujo las comisiones de instrucción pública, instituciones semejantes a las juntas. Las comisiones departamentales, compuestas por el prefecto y dos personas elegidas por él, estaban a cargo de emitir certificados para la docencia y remover maestros cuando fuera necesario. Las comisiones provinciales, integradas por el subprefecto y dos personas de su preferencia, tenían que evaluar a los aspirantes a la docencia y suspender maestros en casos de urgencia. El código permitía un cierto grado de participación a la comunidad a través de las comisiones parroquiales, las cuales debían incluir un padre de familia, además del párroco y un síndico nombrado por el prefecto. Estas comisiones tenían que inspeccionar las escuelas locales, administrar los fondos escolares y sugerir el despido de maestros<sup>46</sup>.

El gobierno tuvo dificultades para hacer cumplir las regulaciones acerca de las comisiones de instrucción. Desde su establecimiento, las autoridades nacionales ordenaron a los prefectos y subprefectos que establecieran dichas comisiones reiteradas veces<sup>47</sup>. Aquellas comisiones que fueron creadas tuvieron, aparentemente, una existencia irregular. Por ejemplo,

<sup>44</sup> “Reglamento de instrucción pública para las escuelas...”, op. cit., p. 26.

<sup>45</sup> Alberto Regal, *Castilla educador; instrucción pública durante los gobiernos de Castilla*, Instituto Ramón Castilla, Lima, 1968, pp. 79-80.

<sup>46</sup> “Reglamento de instrucción pública”, op. cit. p. 26.

<sup>47</sup> “D. 16 de noviembre de 1858. Disponiendo que los Prefectos eleven propuestas para reemplazar a los vocales propietarios de las juntas de instrucción”; “Reglamento orgánico para las Comisiones Departamentales de instrucción pública”, agosto 7 1861, ADLP; “Resolución suprema de 22 de febrero de 1865. Disponiendo que, a falta de párrocos, los síndicos fueran presidentes de las comisiones parroquiales de instrucción”, Archivo Central del Ministerio de Educación, Sección de Instrucción, Resoluciones supremas 1864-66; “Crónica de la capital.

en setiembre de 1868, la prensa informó que la comisión provincial y las comisiones parroquiales de Lima habían celebrado una reunión preliminar. La siguiente mención a dichas entidades se produjo recién en febrero de 1869, cuando se informó que la municipalidad estaba tratando que ellas se reunieran nuevamente<sup>48</sup>. Es posible que los miembros de las comisiones carecieran de interés en sus tareas debido a que no eran remuneradas. También, que las autoridades distritales y provinciales no apoyaran a las comisiones por la excesiva injerencia del Ejecutivo. A fines de 1862, por ejemplo, la comisión parroquial de Miraflores solicitó al prefecto de Lima que despidiera al maestro local. De acuerdo con dicha comisión, el docente Juan Lucero era anciano e impuntual y por ello debía ser reemplazado por José Casanova, a quien las autoridades locales consideraban eficiente y virtuoso. El prefecto rechazó la petición, afirmando que la propia comisión parroquial había apoyado originalmente a Lucero y que éste también contaba con la aprobación de la comisión departamental<sup>49</sup>.

Durante su segunda presidencia, Castilla introdujo legislación municipal que dio a las élites locales la oportunidad de intervenir en la educación primaria con mayor autonomía respecto al gobierno central. La Convención Nacional (1855-57), controlada por los liberales, restableció las municipalidades, encargándoles abrir escuelas públicas, administrar sus fondos, y nombrar y despedir maestros. En caso de que los municipios no contaran con fondos escolares suficientes, tenían derecho a recibir subsidios del gobierno central<sup>50</sup>. En 1860, el Ministro de Instrucción, Juan Oviedo, se quejó de que los gobiernos municipales habían asumido control completo sobre las escuelas, dejando de lado las comisiones parroquiales. Para Oviedo, las municipalidades no tenían suficiente capacidad para ejercer dicha prerrogativa<sup>51</sup>.

El nuevo código municipal de 1861 encargó nuevamente la supervisión de la instrucción primaria a las municipalidades. Estas debían hacer cumplir las

---

Instrucción pública”, *El Comercio* XXVIII: 8885 (Feb. 14, 1866), 3-4; “Crónica de la capital. Juntas parroquiales” *EC* XXX: 9846 (agosto 12, 1868), 3; *EC* 9861 (agosto 27, 1868), 3.

<sup>48</sup> “Crónica de la capital. Instrucción”, *EC* XXX: 9879 (Set. 7, 1868), p. 4; “Crónica de la capital. Juntas parroquiales” *EC* XXXI: 10079 (Feb. 23, 1869), p. 3; “Crónica de la capital. Enseñanza primaria” *EC* XXVIII: 8845 (Ene. 9, 1866), p. 3.

<sup>49</sup> “Expediente promovido por Marcos Andrade, síndico procurador del pueblo de Miraflores, pidiendo que José Sebastián Casanova fuera nombrado preceptor de la escuela de dicha localidad”, Nov. 1862, AGN, J-3, Leg. 185.

<sup>50</sup> “L. 29 de noviembre de 1856. Ley orgánica de Municipalidades”, ADLP.

<sup>51</sup> Oviedo, Juan, *Memoria que el Ministro de Estado en el despacho de Justicia, Instrucción y Beneficencia presenta al Congreso Nacional de 1860*. Lima: n. p., 1861.



regulaciones oficiales, abriendo escuelas públicas y promoviendo la creación de establecimientos privados. Aun cuando el nuevo código no mencionó el nombramiento o despido de maestros, todavía dejó a cargo de las municipalidades la administración de los fondos públicos destinados a las escuelas, en coordinación con las tesorerías departamentales<sup>52</sup>. El Ejecutivo mantuvo el compromiso de proporcionar subsidios escolares complementarios a los gobiernos locales. Dada la irregularidad de las comisiones de instrucción pública, las municipalidades quedaron con el control efectivo de las escuelas públicas.

Uno de los objetivos de las escuelas públicas era expandir la oferta educativa, lo cual no estaba libre de la influencia del clientelismo. En vez de declarar las escuelas municipales gratuitas para todos, el concejo municipal fijó un máximo de vacantes y becas en cada una de ellas, para aquellos interesados que pudieran demostrar pobreza y decencia. Para obtener una beca, los interesados tenían que conseguir cartas de recomendación de autoridades o sacerdotes, haciendo indispensable contar con las relaciones sociales apropiadas. Por ejemplo, al menos treinta niñas postularon a la primera escuela municipal femenina establecida en 1862. Dieciséis postulantes fueron recomendadas por sacerdotes, mientras que dos fueron apoyadas por funcionarios ediles.<sup>53</sup> Como resultado de las influencias personales, a pesar de que las escuelas debían educar a niños pobres, observadores contemporáneos advirtieron que niños de familias acomodadas asistían a ellas. En mayo de 1863, una comisión que inspeccionó las escuelas sostuvo:

La comisión cree que se ha desvirtuado el principio que se propusiera la corporación, porque en los colegios no se ha colocado a la parte menesterosa de la población, sino se ha cedido a las influencias de personas que siendo acomodadas en la mayor parte, le quitan a los verdaderos pobres ese recurso de educarse bajo los auspicios de la municipalidad<sup>54</sup>.

La influencia del clientelismo en el acceso a las escuelas causó conflictos de interés entre miembros del gobierno edil. A fines de 1860, la primera escuela municipal de mujeres se negó a admitir a las huérfanas María y Manuela Romero. El síndico municipal Valentín Moreyra se quejó a nombre de ellas, a cuyos padres aparentemente había conocido. Moreyra sostuvo que las hermanas no habían sido admitidas a la escuela porque eran “mulatillas” y, por tanto,

<sup>52</sup> “Ley Orgánica de Municipalidades”, 1861, *La Constitución y leyes orgánicas del Perú dadas por el Congreso de 1860*, Imprenta del Estado, Lima, 1869.

<sup>53</sup> AHML, Instrucción 1852-1872.

<sup>54</sup> AHML, Instrucción 1852-1872, f. 12v-13.

no eran consideradas decentes. El síndico afirmó que aun cuando la madre de las Romero tenía sangre africana, su padre había sido un “caballero de clase”. Moreyra añadió que la exclusión de las Romero contravenía el principio democrático de igualdad legal. A pesar de la intervención de Moreyra, el alcalde otorgó una de las dos becas en disputa a otra menor, apoyada por un regidor municipal diferente<sup>55</sup>.

El clientelismo también afectó el nombramiento y despido de maestros, tanto en el ámbito nacional como local. Por ejemplo, tras derrocar a Juan Antonio Pezet, en 1865, Mariano I. Prado anuló todos los nombramientos realizados por su predecesor, incluyendo los de autoridades educativas<sup>56</sup>. Unos años más tarde, cuando José Balta sucedió a Prado, el primero anuló todos los decretos de instrucción emitidos por el segundo, incluyendo los nombramientos de funcionarios educativos<sup>57</sup>. La misma situación se reproducía a nivel municipal. En 1864, un grupo de regidores de Lima quería despedir a cinco directores de escuela nombrados por la administración previa. La prensa criticó la medida, sosteniendo que dichos maestros habían obtenido sus puestos a través de un concurso competitivo. Quienes apoyaban a los docentes querían que interviniera el prefecto, arguyendo que los miembros del concejo municipal eran hombres de partido que querían perpetuarse en sus puestos, y por ello querían nombrar directores de escuela a sus “paniguados y súbditos”<sup>58</sup>. Aparentemente, la municipalidad siguió adelante con el despido.

Los educadores tenían mejor posibilidad de recibir apoyo de los padres y autoridades cuando sus afiliaciones políticas coincidían. Este fue el caso de Camilo Iraola, preceptor municipal despedido por el concejo municipal en junio de 1872, poco después de las elecciones presidenciales. Iraola se quejó

<sup>55</sup> “Solicitud del regidor Nicolás Villalba para Bartola Aldrobes, hija de padres decentes y pobres”, Nov. 14, 1860; “Certificado firmado por Luis Guzmán, de la parroquia de Santa Ana, a favor de Felipa García”, Oct. 11, 1860, AHML, Instrucción 1852-1872; “Carta de la Sindicatura General al Alcalde”, Nov. 13, 1860, AHML., Sindicatura 1851-1862. El historiador Martín Monsalve me proporcionó gentilmente esta última referencia.

<sup>56</sup> “D. 11 de diciembre de 1865. Declarando nulos y de ningún valor y efecto los empleos, cargos, o beneficios conferidos por el gobierno de Juan Antonio Pezet”, ADLP; “Resolución suprema mandando que los establecimientos de instrucción primaria se pongan desde luego en ejercicio, recibiendo con puntualidad las subvenciones que les están asignadas”, Ene. 23, 1866, ACME, Sección de Instrucción, Resoluciones supremas 1864-66, 189-190.

<sup>57</sup> “Comunicados. A.S.E. el Presidente y al Ministro de Instrucción” EC XXX: 9871 (Set. 1, 1868), 4.

<sup>58</sup> “Los amantes del orden. Asuntos personales... Señor alcalde municipal”, EC XXVI: 8127 (Mar. 7, 1864), 3; “Veritas. Asuntos personales... Señor prefecto del departamento”, EC XXVI: 8130 (Mar. 8, 1864), 4.

de haber perdido su empleo por ser partidario de Manuel Pardo, en tanto los municipales eran oponentes del líder civilista. Una vez que Pardo fue elegido Presidente, Iraola pidió a la nueva administración municipal ser repuesto en su cargo. Para ello, presentó al concejo municipal una carta firmada por un grupo de padres de familia. En dicha comunicación, quienes apoyaban a Iraola elogiaron su esfuerzo y dedicación, añadiendo que sabían que había sido destituido por sus ideas políticas. Algunas semanas después, el concejo municipal restituyó a Iraola<sup>59</sup>.

El apoyo de los padres podía ser insuficiente cuando la posición política de los maestros era contraria a la de las autoridades. En 1869, el entonces alcalde de Lima Manuel Pardo cerró las escuelas municipales debido a una epidemia de fiebre amarilla. Una vez que la epidemia menguó, Pardo ordenó que las posiciones docentes se cubrieran mediante concurso. Los maestros que habían estado empleados hasta entonces podían postular nuevamente a sus cargos y, en caso en que fueran evaluados satisfactoriamente, podrían retomarlos. Flora Silva fue una de las maestras desaprobada en dicha evaluación. Un grupo de padres solicitó a las autoridades municipales que reconsideraran el despido. Sostuvieron que Silva era una docente experimentada y respetada, cuyos estudiantes habían tomado parte de exámenes públicos exitosamente, mostrando buena moral y progreso intelectual. El concejo municipal rechazó la solicitud reiterando que Silva había desaprobado su examen, pero pospuso el despido en tanto dicha maestra apelaba la decisión. Finalmente, Silva renunció a su puesto en 1873, por el “espíritu de partido” de los municipales en su contra<sup>60</sup>.

Los maestros también podían crear vínculos entre ellos mismos, a partir de sus interacciones, y de las dificultades comunes que tenían que enfrentar. Es posible reconocer los inicios de una identidad profesional en la oposición de los maestros limeños al arribo de los Hermanos Cristianos a fines de la década de 1860. Esta era una orden religiosa francesa fundada en el siglo XVII, la cual estaba dedicada a la educación católica de los niños pobres. A mediados de 1867, un grupo de parlamentarios propuso que se trajera a los Hermanos para que se encargaran de las nuevas escuelas que se establecieran en las

<sup>59</sup> “Expediente acerca de la reposición de Camilo Iraola, destituido el 1° de junio de 1872, como director de la escuela municipal del cuartel 3°, 1872”, Apto. 1872, AHML, Instrucción 1852-1872.

<sup>60</sup> “Solicitud de un grupo de padres de familia, para que la municipalidad suspenda la destitución de Flora Silva, directora del colegio municipal del cuartel 1°, calle Pachacamilla”, Ene. 18, 1870, AHML, Instrucción 1852-1872.

capitales provinciales. Un congresista opuesto a la medida sostuvo que no era necesario traer sacerdotes extranjeros para expandir la instrucción, ya que existían suficientes maestros en el país, quienes solo necesitaban recibir una mejor preparación y salarios más altos<sup>61</sup>. Artículos periodísticos se opusieron a la iniciativa parlamentaria en términos más directos, afirmando que si se trajera a los Hermanos Cristianos, el gobierno estaría quitando puestos a los maestros peruanos<sup>62</sup>. Dos años más tarde, cuando circularon rumores de que el gobierno intentaba contratar algunos Hermanos en Europa, la prensa criticó a las autoridades por favorecer a docentes extranjeros en vez de a maestros locales<sup>63</sup>.

Los propios maestros limeños se preocuparon por la posible competencia extranjera, lo cual los motivó a tomar pasos para organizarse colectivamente. Durante el debate acerca de los Hermanos Cristianos, un grupo de docentes encabezados por Mariano Bolognesi consideró crear una asociación de maestros. El grupo discutió las actividades que sus miembros podían organizar conjuntamente, incluyendo lecciones dominicales para los pobres<sup>64</sup>. Bolognesi, uno de los líderes docentes, publicó un panfleto afirmando explícitamente que quería ganar apoyo de las autoridades y del público para los maestros. Según Bolognesi, los docentes extranjeros no conocían el país lo suficiente, y podían incluso oponerse al sistema político republicano<sup>65</sup>. A mediados de 1874, el concejo municipal de Lima discutió la presunta falta de docentes competentes. Algunos ediles sugirieron contratar maestros extranjeros para resolver el problema. Poco después, un grupo de maestros estableció la Asociación de Institutores, con el objetivo de estudiar todos los aspectos de la instrucción primaria. La Asociación acordó organizar una charla pedagógica semanal, pero no hay evidencia de que se cumpliera dicho propósito<sup>66</sup>.

<sup>61</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente. 14 de febrero a 16 de setiembre de 1867*, Lima, np., 1867, II: 12, pp. 14-25.

<sup>62</sup> “Crónica de la capital. La Beneficencia y el Ministerio de Instrucción”, *EC XXIX*: 9399 (Jul. 17, 1867), p. 3; “Comunicados. Los Hermanos cristianos”, *EC XXIX*: 9407 (Jul. 18, 1867), p. 3.

<sup>63</sup> “Comunicados. Los hermanos cristianos”, *EC XXXI*: 10128 (Abr. 12, 1869), p. 3.

<sup>64</sup> “Crónica de la capital. Reunión de profesores”, *EC XXXI*: 10137 (Abr. 20, 1869), 3, y 10144 (Abr. 26, 1869), p. 2.

<sup>65</sup> Bolognesi, Mariano, *Reforma en la Instrucción Primaria, 1869*, Lima: np., 1869, p. 2, p. 24.

<sup>66</sup> “Concejo Departamental”, *EC 12027* (Jul. 7, 1874): 2; “Crónica local. Institutores de instrucción primaria”, *EC 12054* (Ago. 8, 1874): 3.

### *Descentralización financiera e intento de incrementar la supervisión oficial, 1873-1905*

Para el Primer Civilismo (1872-77), la descentralización administrativa y fiscal conduciría a una mayor participación y un manejo más eficiente de los asuntos locales<sup>67</sup>. En términos educativos, se esperaba que los gobiernos municipales crearan sus propios ingresos para sostener las escuelas públicas, mientras el gobierno central restringía gradualmente los subsidios. Paralelamente, el régimen civilista trató de incrementar la supervisión estatal sobre la administración provincial y distrital de las escuelas primarias. Como consecuencia, numerosas municipalidades tuvieron que cerrar sus escuelas porque no tenían la capacidad de sostenerlas. Los gobiernos locales que pudieron mantener sus escuelas abiertas resintieron la creciente intervención de las autoridades nacionales. En última instancia, se produjeron conflictos más frecuentes entre las distintas redes de clientelismo. En algunos casos, dichos conflictos resultaron en actos de violencia en contra de maestros.

El régimen civilista introdujo el código municipal de 1873, el cual creó concejos departamentales, provinciales y distritales, asignándoles responsabilidades y fuentes de ingreso específicas<sup>68</sup>. Los concejos distritales debían sostener una escuela de primer grado masculina y otra femenina. Los entes provinciales tenían que costear una escuela de primer grado y otra de segundo grado para varones, y lo mismo para mujeres. Los concejos departamentales tenían que sostener una escuela de tercer grado de varones y otra de mujeres, y subsidiar las otras escuelas de su jurisdicción. Solo en caso de que los departamentos no tuvieran los fondos necesarios, podían solicitar subsidios del gobierno central. Por su parte, el código de instrucción primaria de 1874 estableció que las autoridades departamentales eran las únicas que podían emitir certificados de docencia. Los concejos provinciales y distritales podían nombrar maestros en tanto los aspirantes contaran con el certificado respectivo. Los entes departamentales debían supervisar a los provinciales y distritales a través de inspectores escolares y visitadores. Estos últimos eran funcionarios remunerados que debían visitar las escuelas del departamento respectivo anualmente<sup>69</sup>. Los concejos provinciales y distritales debían tener sus propios inspectores permanentes.

<sup>67</sup> Mc Evoy, Carmen, *Un Proyecto Nacional en el siglo XIX. Manuel Pardo y su visión del Perú*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1994, pp. 101-102, y *La Utopía Republicana. Ideales y Realidades en la Formación de la Cultura Política Peruana (1871-1919)*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1997, pp. 160-161.

<sup>68</sup> “L. 9 de abril de 1873. Ley Orgánica de Municipalidades”, ADLP.

<sup>69</sup> “Reglamento de Instrucción Primaria” (1874). En Cornejo Foronda, David, *Don Manuel Pardo y la Educación Nacional*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1953, y “Reglamento

Los concejos distritales tenían que sostener sus escuelas mediante la “contribución de escuelas”, un nuevo impuesto a ser pagado por todos los varones adultos de cada localidad del país. El dinero recolectado formaría parte de un “fondo especial de escuelas”<sup>70</sup>. La suspensión de subsidios y la introducción de la contribución de escuelas causaron diversos problemas. Los municipios de Lima y del Callao pudieron mantener algunas escuelas abiertas, sin cobrar la contribución, porque contaban con rentas propias suficientes<sup>71</sup>. Fuera de la capital, varios concejos distritales tuvieron que cerrar sus escuelas<sup>72</sup>. En 1873, el inspector escolar de Yauyos informó al prefecto de Lima que los maestros de la provincia habían estado impagos por varios meses<sup>73</sup>. Algunos años después, el concejo de Barranco se quejó ante las autoridades departamentales de que el monto recaudado por la contribución de escuelas en dicho distrito limeño era insuficiente, a pesar de que era pagado por ciento veintidós personas<sup>74</sup>.

En ciertos casos, las autoridades locales eran renuentes a cobrar la contribución de escuelas a fin de no tener conflictos con sus comunidades. Por ejemplo, a fines de 1878, solo dos de los diez distritos de Yauyos habían comenzado a cobrar el nuevo impuesto. El alcalde de la capital provincial sostuvo que, supuestamente, no había cobrado la contribución porque carecía de dinero para los útiles necesarios. Otros dos alcaldes distritales afirmaron que no podían cobrar el impuesto porque la administración anterior no les había entregado los documentos requeridos. El alcalde de Pampas sostuvo de manera franca que no podía cobrar la contribución debido a conflictos

---

General de Instrucción Pública” (1876). En de Odriozola Romero, Manuel, *Memoria que al Congreso Nacional de 1876 presenta el Ministro de Instrucción, Culto Justicia y Beneficencia*, Empresa Tipográfica, Lima, 1876.

<sup>70</sup> “L. 1 de febrero de 1876. Creando fondos propios y especiales a las municipales para obtener a la instrucción primaria”, ADLP.

<sup>71</sup> Cisneros, Luis Benjamín, “Memoria y Guía Estadística de Instrucción Primaria 1875” (1876), *Obras completas de... Mandadas publicar por el gobierno del Perú*, Librería e Imprenta Gil, Lima, 1939, III: 384-385; “Sobre fondo de escuelas en Lima”, *Boletín de Instrucción Pública* II: 13 (Ene. 15, 1878), 19-20; III: 44 (Ene. 15, 1879), 135; *BIP* II: 14 (Feb. 1, 1878), 36-37.

<sup>72</sup> Palacios, Fernando, “Memoria del Prefecto de Lima”. En Enrique Lara, *Memoria que presenta al Congreso Ordinario el Ministro de Gobierno, Policía y Obras Públicas*, Imprenta del Estado, Lima, 1878, p. 8.

<sup>73</sup> “Expediente promovido por Mariano Rosario Bolaños, preceptor titular del Estado en el pueblo de Tupe, provincia de Yauyos, pidiendo 6 meses de sueldos devengados”, mayo 1873, AGN, R-J, Lima, 124, 1866-75.

<sup>74</sup> “Expediente seguido por el concejo distrital de Barranco, pidiendo que se tomen en consideración los documentos que acompaña, relativos al “fondo especial de escuelas”, Ene. 1877, AHML, Instrucción 1877.

políticos. El alcalde de Laraos afirmó que el concejo departamental no le había proporcionado el censo poblacional del distrito; los anteriores síndicos no habían colaborado en el cobro; y los pueblos se negaban a pagar<sup>75</sup>. El visitador provincial de Cañete sostuvo, similarmente, que las autoridades locales no habían cobrado la contribución porque tenían perturbaciones políticas<sup>76</sup>.

La década de 1870 estuvo plagada de conflictos políticos en el Perú. En este contexto, las autoridades nacionales y regionales encontraron resistencia a sus intentos de ejercer mayor supervisión sobre las escuelas locales. Los inspectores departamentales y visitadores, así como también los maestros urbanos y rurales, no pudieron evitar verse envueltos en confrontaciones. En el caso de los preceptores, su situación se complicaba debido a que su relativo prestigio y ubicuidad los convertía en agentes ideales de facciones políticas. Debido a su educación, es posible que varios de ellos votaran y fueran miembros de los colegios electorales.

La situación que el visitador escolar Eusebio Lauréntit encontró en Yauyos en 1876 y 1878 podría haber sido la regla antes que la excepción. Durante su primera visita, Lauréntit advirtió las serias rivalidades entre autoridades políticas que afectaban el cumplimiento de sus responsabilidades. También mencionó que el inspector provincial tenía conflictos con los maestros, debido a que no toleraba posiciones políticas distintas a la suya<sup>77</sup>. En su segunda visita, Lauréntit encontró una situación más problemática, quejándose de tres maestros negligentes quienes mantenían sus puestos debido a sus vinculaciones. Estos eran Manuel Ruiton, Molarico Chumpitazi, y Domingo Santa Cruz. Según Lauréntit, tanto Ruiton como Chumpitazi estaban frecuentemente ausentes de sus escuelas, en tanto Santa Cruz era un ebrio habitual. Los tres maestros estaban activamente involucrados en política; Santa Cruz era seguidor del Partido Nacional liderado por Nicolás de Piérola (enemigo de Pardo), y miembro del colegio electoral. Los tres docentes también eran cercanos a las autoridades locales: Chumpitazi y Santa Cruz eran hermanos del alcalde provincial, aliados del subprefecto y

<sup>75</sup> “Expediente del visitador provincial de escuelas de Yauyos, Eusebio Lorenzo Lauréntit”, 1879, A.H.M.L., Instrucción 1876.

<sup>76</sup> “Memoria del visitador de escuelas de la provincia de Cañete, Teobaldo Rivero”, Ene. 28, 1879, AHML, Instrucción 1877.

<sup>77</sup> “Expediente formado por el Delegado de la Provincia de Yauyos por la Inspección de Instrucción Primaria del Concejo Departamental de Lima, Eusebio Lorenzo Lauréntit, acerca de su visita a dicha jurisdicción”, Set. 1876, AHML, 1876 Instrucción.



cuñados del prefecto interino<sup>78</sup>. A pesar de sus argumentos, Lauréntit no pudo obtener despido de ninguno de estos docentes<sup>79</sup>.

En la segunda mitad de la década de 1870 se produjeron varios ataques en contra de maestros en el departamento de Lima. En junio de 1876, el maestro Silvio Aranzáens pidió al concejo departamental ser considerado para un puesto docente en San Buenaventura (Canta). Aranzáens mencionó que había sido despedido de su puesto anterior en Obrajillo, porque el teniente alcalde lo odiaba. De acuerdo con Aranzáens, dicho funcionario había interferido con el pago de sus salarios y alentado a los padres a no enviar a sus hijos a la escuela. En abril de 1875, cuando Aranzáens tuvo que dejar Obrajillo por unos días, el teniente alcalde había entrado a su escuela por la fuerza, se había llevado útiles y muebles, y prohibido a los estudiantes que siguieran asistiendo. De acuerdo con Aranzáens, luego de despedirlo, el funcionario edil lo había reemplazado por un “pandillero”<sup>80</sup>. En 1877, las autoridades departamentales transfirieron al maestro José Venancio del Castillo del pueblo de San Miguel al de Pasac, ambos en Chancay. Del Castillo solicitó su transferencia porque temía por su vida. Había sido recientemente atacado y herido por un grupo de individuos liderados por el gobernador de San Miguel. Los atacantes habían acusado a del Castillo de apoyar a sus opositores políticos, y lo habían amenazado de muerte. De acuerdo con del Castillo, el gobernador ya había asesinado anteriormente a otro maestro<sup>81</sup>.

El ataque más brutal ocurrió en 1878, cuando el maestro José Mercedes Barrenechea y su esposa embarazada fueron robados y asesinados en Pacaraos (Canta). De acuerdo con el subprefecto provincial, Barrenechea había herido a una persona en el pueblo de Carac, donde trabajaba. El juez local había arrestado a Barrenechea y lo había conducido, junto a su esposa, con destino a la capital provincial. En el camino, el juez y sus acompañantes habían cometido el crimen<sup>82</sup>.

<sup>78</sup> “Diario del inspector provincial de Yauyos, Eusebio Lauréntit, correspondiente al mes de diciembre de 1878”; “Nota del visitador provincial de escuelas de Yauyos, Eusebio Lauréntit, acerca de la mala conducta de tres preceptores”, mayo 19, 1879, AHML, Instrucción 1876.

<sup>79</sup> “Expediente acerca de la suspensión del sueldo de Manuel Ruiton, regente de la escuela del distrito de Ayaviri”, Abr. 1879-Abr. 1880, AHML, Instrucción 1876.

<sup>80</sup> “Expediente promovido por solicitud de D. Silvio Aranzáens, ex-preceptor de Obrajillo para que se tengan en consideración las razones que expone y se le tenga como regente de la escuela de San Buenaventura”, Jun. 1876, AHML, Instrucción 1876.

<sup>81</sup> “Expediente seguido por José Venancio del Castillo, preceptor de San Miguel de Vichaicocha (distrito de Pacaraos), pidiendo su traslado”, Oct. 1877, AHML, Instrucción 1877.

<sup>82</sup> “Expediente formado a consecuencia del asesinato de José Mercedes Barrenechea, preceptor del pueblo de Carac”, Mar. 1878, AGN, R-J, Lima, Leg. 125, 1876-79.

En reacción a los ataques en contra de Barrenechea y otros maestros, en abril de 1878, el inspector escolar provincial de Huarochirí presentó un proyecto para prevenir estos incidentes. Dicho inspector consideraba que los ataques eran resultado de las “bárbaras costumbres” de los pueblos de la sierra, así como de la intervención municipal en asuntos educativos. El funcionario sugirió que cada pueblo tuviera un inspector escolar nombrado por las autoridades departamentales. Dicho funcionario sería un padre de comprobada moralidad e inteligencia, quien contaría con el apoyo directo del gobierno central. Asimismo, cuando el visitador departamental inspeccionara la jurisdicción, el prefecto pondría a su disposición una escolta armada. Las recomendaciones del inspector escolar provincial no fueron implementadas<sup>83</sup>.

La derrota en la Guerra con Chile (1879-1881) intensificó la descentralización administrativa y financiera de la educación. La guerra destruyó gran parte del aparato burocrático y las actividades productivas, incrementando el poder de los gamonales. De acuerdo con Klarén, los ingresos estatales cayeron de treinta y cinco millones de soles en 1879 a tan solo un millón en 1883<sup>84</sup>. Luego de la guerra, el régimen de Andrés A. Cáceres (1886-90) dividió los ingresos y gastos públicos entre el gobierno central y las juntas departamentales. Entre las responsabilidades de estos gobiernos regionales estaba sostener las escuelas públicas, de acuerdo con los fondos que tuvieran disponibles<sup>85</sup>.

Frente a la inestabilidad política y las dificultades financieras, los maestros de Lima recurrieron a la identidad profesional y a la organización colectiva para promover sus intereses. Los educadores capitalinos trataron de ganar reconocimiento social mediante la organización de charlas pedagógicas y creando una asociación de maestros. Entre setiembre de 1879 y noviembre de 1881, el inspector Pedro Manuel Rodríguez organizó catorce charlas pedagógicas a cargo de maestros municipales de la ciudad. El objetivo de las charlas era demostrar el conocimiento de los preceptores para incrementar su prestigio. De acuerdo con el boletín municipal, “el progreso de la educación primaria está directamente vinculado con la respetabilidad e importancia que puedan tener los preceptores”<sup>86</sup>.

Luego de la guerra, los maestros municipales fundaron la Sociedad de Preceptores, en 1885. Sus objetivos eran proteger a sus miembros y promover

<sup>83</sup> “Oficio del visitador provincial de escuelas de Huarochirí, José R. Alvaríño, al inspector departamental de instrucción primaria”, Abr. 6, 1878, AHML, Instrucción 1878-79.

<sup>84</sup> Klarén, Peter F., 2000, p. 191.

<sup>85</sup> Klarén, Peter F., 2000, p. 196; Contreras, Carlos, op. cit. 2004, pp. 287- 292.

<sup>86</sup> “Conferencias de preceptores”, *Boletín Municipal* V: 7 (Jun. 16, 1881): 1-2.

la educación popular<sup>87</sup>. Entre las actividades de la asociación estaban organizar charlas pedagógicas y dar lecciones dominicales y nocturnas para artesanos y obreros. La asociación tenía apoyo oficial, recibiendo subsidios municipales y participando de varias ceremonias públicas<sup>88</sup>. La Sociedad organizó una Asamblea Pedagógica en 1889, cuyos objetivos eran discutir asuntos educativos y debatir temas que afectaban las condiciones profesionales y materiales de los maestros. Los participantes esperaban influir en la opinión pública mediante sus recomendaciones<sup>89</sup>.

Entre las cuestiones que la asamblea discutió estaban la organización de la educación pública, la asignación de fuentes de ingreso confiables para la educación primaria y la mejora de la situación de los maestros<sup>90</sup>. La asamblea estaba convencida de la necesidad de centralizar la educación primaria, transfiriendo su administración de los concejos municipales a autoridades especiales. También alentó al gobierno central a incrementar los fondos disponibles para las escuelas primarias. De acuerdo con la asamblea, las escuelas públicas debían recibir fuentes de ingreso nacionales y provinciales, incluyendo un porcentaje del impuesto sobre las importaciones<sup>91</sup>. Los participantes de la conferencia estaban particularmente preocupados acerca de las condiciones de trabajo de los maestros. Por ello, recomendaron que la enseñanza pública se convirtiera en una carrera oficial con acceso a aumentos regulares de sueldo de acuerdo a antigüedad, y beneficios de desempleo y jubilación<sup>92</sup>.

Aun cuando los debates de la asamblea no tuvieron consecuencias prácticas inmediatas, brindaron a los educadores la oportunidad de fortalecer su identidad profesional, presentarse a sí mismos como expertos educativos y manifestar sus opiniones y preocupaciones acerca de la instrucción primaria. A principios del siglo XX, las autoridades políticas y educativas retomaron algunas de las

<sup>87</sup> *Reglamento de la Sociedad de Preceptores*, Imprenta de J. Francisco Solís, Lima, 1885, pp. 3-10.

<sup>88</sup> “Crónica. Escuelas dominicales”, EC 15551 (Jul. 14, 1885), 2; “Crónica. Sociedad de Preceptores”, EC 15558 (Jul. 22, 1885); “Crónica...”, EC 15563 (Jul. 30, 1885), 1-2.

<sup>89</sup> “Diario de los Debates de la Asamblea de Instrucción Primaria”, Mar. 19, 1889, AHML, 1887-1889 Instrucción, f. 1-1v.

<sup>90</sup> “Discurso de Enrique Carrillo en la sesión solemne de inauguración de la Asamblea de Instrucción Primaria”, *Diario de los Debates de la Asamblea de Instrucción Primaria*, AHML, 1887-1889 Instrucción, f. 14-15.

<sup>91</sup> “Rentas de carácter general y provincial que deben acordarse para el fomento de la instrucción primary”, *Borradores de los Debates de la Asamblea Pedagógica*, AHML, 1887-1889 Instrucción, f. 46-48v.

<sup>92</sup> “Los Derechos y prerrogativas que deben acordarse a los maestros de instrucción primaria”, *Borradores de los Debates de la Asamblea Pedagógica*, AHML, 1887-1889 Instrucción, f. 18-43.

recomendaciones hechas por la asamblea, incluyendo la centralización de la educación primaria.

### *Conclusiones*

A pesar de que los estudiosos han advertido la influencia del clientelismo en la política novecentista, no han meditado acerca de las implicaciones que tuvo para la educación pública. Por una parte, las autoridades nacionales no siempre tenían el poder, los recursos, ni la voluntad para forzar el cumplimiento de las regulaciones oficiales. Relaciones amicales o políticas frecuentemente tenían mayor importancia que los principios educativos. Por otro lado, las demandas de las autoridades nacionales eran secundarias para maestros que tenían que ser permeables a las expectativas de las comunidades locales que los nombraban y, con frecuencia, también pagaban sus salarios.

Al expandir la instrucción pública, las autoridades nacionales no solo estaban tratando de satisfacer la creciente demanda por educación primaria. También buscaban redistribuir parte de la riqueza producida por el auge guanero, con la finalidad de obtener mayor apoyo político y legitimidad. Recursos materiales y, en última instancia, conocimiento, eran distribuidos a través de redes de clientelismo que conectaban a las autoridades nacionales y locales, maestros y padres de familia. Como Graham ha indicado para el caso del Brasil, el clientelismo benefició principalmente a las élites, pero era entendido, aceptado y utilizado por otros grupos sociales<sup>93</sup>. Es evidente que el clientelismo no condujo a una distribución equitativa de los recursos educativos, pero sí contribuyó a la expansión del aparato burocrático. A medida que el número de escuelas públicas creció, también se abrieron más posiciones docentes y más individuos se interesaron en ocuparlas. El atractivo de un puesto docente no era tan solo el salario que incluía sino también la posibilidad de ejercer poder dentro y fuera de la escuela.

<sup>93</sup> Graham, Richard, *Patronage*, op. cit. 1990, p. 7.