

Universidad de San Andrés
Escuela de Educación
Doctorado en Educación



**“El gobierno local de la educación y la participación
ciudadana. Buenos Aires (1875-1905)”**

Tesista: Lucila Minvielle

Dirección: Dra. Silvina Gvirtz

Co- Dirección: Dr. Darío Roldán

A Francisco y Santiago, mis hijos, quienes nacieron durante la escritura de este trabajo, y que me enseñaron en dos años y medio mucho más de lo que pude aprender en los últimos treinta.



Universidad de
San Andrés

INTRODUCCIÓN.....	6
--------------------------	----------

CAPITULO 1

El diseño institucional del gobierno de la educación de la provincia de Buenos Aires. 1875-1905	19
---	----

1. Introducción: sobre el gobierno y el diseño institucional.....	19
a. <u>El gobierno y las instituciones</u>	<u>20</u>
b. <u>Ampliando el contexto: El sistema político</u>	<u>21</u>
2. Antecedentes	25
a. <u>El gobierno municipal. 1854 - 1873</u>	<u>25</u>
i. El gobierno de la Ciudad	25
ii. El gobierno de la Campaña	27
b. <u>El gobierno de la educación 1854-1873</u>	<u>28</u>
3. El diseño institucional del gobierno local de la educación.	37
a. <u>El cambio del lugar de lo local – El nuevo régimen municipal</u>	<u>38</u>
b. <u>El gobierno local de la educación</u>	<u>41</u>
i. Las funciones de los órganos centrales: CGE y DGE.....	45
ii. Las funciones de los órganos locales: CED.....	49
iii. El esquema de financiamiento de la educación	55
iv. Síntesis	58
4. Las modificaciones del diseño institucional hasta 1905	60
a. <u>El contexto de las reformas: cambios en la constitución y el régimen municipal</u>	<u>60</u>
b. <u>El avance de las instancias centrales en el gobierno de la educación</u>	<u>64</u>
5. Síntesis	69

CAPITULO 2

La construcción de la idea de fracaso – Causas y consecuencias dentro de la explicación socio-cultural.	71
--	----

1 Introducción	71
2 La cuestión del fracaso, la participación y las variables socio-culturales	72
a. <u>El argumento de la explicación socio-cultural</u>	<u>72</u>
b. <u>Los conceptos detrás del argumento socio-cultural</u>	<u>77</u>

3	El perfil socio-demográfico y cultural de los habitantes de la provincia de Buenos Aires a partir de la década de 1870	82
a.	<u>El perfil socio-demográfico</u>	<u>82</u>
i.	La distribución espacial	83
ii.	El acceso a la cultura letrada.....	91
iii.	El mundo del trabajo y la estructura económica.....	92
iv.	Perfiles de los habitantes bonaerenses.....	98
b.	<u>El perfil cultural, o la (in)existencia del involucramiento cívico</u>	<u>102</u>
i.	El involucramiento cívico en las zonas urbanas	103
ii.	El involucramiento cívico en la campaña.....	106
o	El caso del Municipio de San Isidro	109
	La participación en las elecciones	115
	El desarrollo de los “espacios públicos”.....	117
	La participación en asociaciones	120
	A modo de síntesis	125
o	El caso del Municipio de Tandil.....	126
	La vida social en Tandil y el desarrollo de los espacios públicos.....	129
	La participación de los tandilenses en los asuntos públicos: asociaciones y gobierno municipal	131
	A modo de síntesis	135
4	Conclusiones	137

CAPITULO 3

	La lógica política, o sobre cómo las burocracias luchan por sobrevivir	144
1	Introducción –El planteo del problema.....	144
2	La construcción teórica del argumento	148
a.	<u>Dos interpretaciones sobre las burocracias públicas</u>	<u>148</u>
b.	<u>Las fuentes de poder de las burocracias</u>	<u>149</u>
3	Dos lógicas políticas diferentes: la política de la provincia y la micropolítica del gobierno de la educación provincial	152
a.	<u>El proceso político provincial del período</u>	<u>153</u>
i.	La década reformadora	153
ii.	¿Las contrarreformas?	158
b.	<u>El proceso micropolítico educativo, o sobre cómo la burocracia educativa se creó a sí misma</u>	<u>161</u>
i.	La creación de un ámbito de competencia definido	166
ii.	La burocracia central como empleador del docente	180

4 Conclusiones.....	191
EPILOGO	198



Universidad de
San Andrés

INTRODUCCIÓN

Como su título lo indica, el objetivo principal de este trabajo es indagar acerca de la participación ciudadana en el gobierno de la educación. Ahora bien, puesto que la educación es un bien público, la cuestión alrededor del diseño institucional de su gobierno, entre cuyas particularidades se encuentra la posibilidad u obturación de la participación de los miembros de la comunidad en la toma de decisiones, requiere analizar la relación que se da entre el Estado, como principal proveedor del servicio, y la sociedad civil, en tanto usuaria y beneficiaria. En este sentido cabría preguntarse, ¿Un bien público, como la educación, debe necesariamente subsumirse a una lógica estatal?

Esta pregunta cobra especial sentido para el caso del sistema educativo argentino toda vez que durante más de un siglo, lo público se asoció a lo estatal. Siguiendo a Narodowski¹ argumentamos que esta yuxtaposición de lo público y lo estatal que articuló la política educativa de Estado entre la segunda mitad del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX se debió a la exitosa implementación de dos estrategias. Por un lado, el acento en la educación básica como punto nodal del desarrollo de todo el sistema educativo, que se tradujo en la masividad en la matrícula y la consolidación de una sólida cultura escolar basada en la homogeneidad. Por otro lado, la formación y regulación de la actividad docente, logró doblegar a las corporaciones de educadores, y los transformó en trabajadores de la educación empleados de la burocracia estatal.

Esta exitosa dupla público-estatal, que se mantuvo, gracias a sus logros, prácticamente indiscutida durante casi cien años comenzó a verse cuestionada ya entrada la segunda mitad del siglo XX. Una revisión de la literatura sobre el tema muestra que aún argumentando desde lugares muy dispares, gran parte de los autores que tratan el tema coinciden en que el sistema comienza a resquebrajarse ante la imposibilidad de procesar las demandas de una población cada vez más heterogénea². Tal como lo sostiene Gvirtz³, el sistema comienza a ser criticado por la falta de validez social de los contenidos de la enseñanza, así como también a causa del incumplimiento de la promesa de igualdades educativas. Tanto es así que luego del fin del régimen militar el sistema comienza a ser percibido como autoritario, reglamentarista y excesivamente burocrático. Esta deficiencia tiene entre sus consecuencias más graves, la

¹ Narodowski, M (1999) “¿Hacen falta políticas educativas de estado en la Argentina?” *Revista Punto de Vista*. (62) pp 22-27

² Minteguiaga, A (2002) “Lo público en el campo de la educación” *Íconos* (32) pp 89-101; Sarlo, B (1999) “Educación: el estado de las cosas” *Revista Punto de Vista*. N° 63. págs17-22

³ Gvirtz, S (2005) *De la tragedia a la esperanza. Hacia un sistema educativo justo, democrático y de calidad*. Buenos Aires: Academia Nacional de Educación.

producción de circuitos diferenciados de calidad, en la que los alumnos de menores recursos se ven claramente perjudicados⁴.

A principios de la década de 1980 con la caída de la dictadura militar, tuvo lugar una revisión sobre las relaciones Estado-sociedad en la Argentina, que se transformó en uno de los caminos de valorización de la sociedad civil como categoría política y como protagonista de la transformación democrática, en el marco de un clima antidictatorial⁵. En el marco de estas redefiniciones surgió la necesidad de encontrarle un nuevo sentido a lo público dentro del campo de la educación, tarea que se profundiza y toma nuevos significados en los últimos años del siglo XX a la luz de las reformas de las que fue sujeto el sistema educativo argentino, al menos en el campo de lo formal.

Coincidimos con Minteguiaga⁶ en que, luego de un largo camino recorrido, nos encontramos a principios del siglo XXI con una situación en la que el Estado-Nación no supone ya un referente simbólico común base de la integración social y amalgama de lo público. Así las cosas, la búsqueda de un nuevo referente con capacidad para superar los clivajes de una sociedad cada vez más fragmentada y ofrecer una renovada base para construir lo público pareciera ser uno de los desafíos más relevantes que enfrenta la educación en nuestros días. En palabras de Carli,

“Se abren entonces un conjunto de interrogantes respecto de qué corresponde a las prerrogativas del estado, de la sociedad civil, y del individuo, cuáles son sus formas y modos de representación y cuál es el papel que corresponde a la educación, en escenarios de creciente desresponsabilización respecto de las problemáticas sociales que afectan a distintos sujetos”⁷

Siguiendo esta línea, uno de los debates que debiéramos darnos en el campo educativo supone entonces preguntarnos acerca de las reales posibilidades de la sociedad civil en general, y la comunidad educativa en particular, para constituirse en este actor capaz de ocupar ese lugar que otrora le pertenecía al Estado.

Si ampliamos esta cuestión hacia una mirada más general resulta pertinente preguntarnos: ¿Cómo definimos lo público más allá de lo estatal?. En este sentido Bresser Pereira afirma que,

⁴ Braslavsky, C (1985) *La discriminación educativa en la Argentina*, FLACSO y GEL, Buenos Aires.
Llach, J.J (2006) *El desafío de la equidad educativa*. Buenos Aires: Granica

⁵ Gorelik, A (1999) “Observaciones sobre la sociedad civil y el estado en la Argentina”. *Revista Punto de Vista*. N° 63. pág. 12

⁶ Minteguiaga, A (2000) Ob. Cit.

⁷ Carli, S (2008) “Debates acerca de lo público en la historia de la educación”. *Historia de la Educación*. Anuario N°9. Pp. 39-55

“En las nuevas condiciones históricas, el Estado requiere renovar su propia institucionalidad para poder servir mejor al despliegue de la sociedad; y en última instancia al desarrollo socioeconómico. A tales efectos, es preciso tanto que el aparato del Estado se torne realmente público, como que el espacio de lo público no se agote en lo estatal”⁸

Esta problemática acerca del lugar del Estado, la sociedad civil y la participación ciudadana en el gobierno de las cuestiones públicas, cuyo origen puede trazarse hasta los mismos comienzos del Estado, cobra nuevos bríos en la crisis generada en los últimos veinte años por el desmantelamiento del Estado de Bienestar o Estado Desarrollista, tanto en países desarrollados como en aquellos en vías de serlo. El vacío dejado por un Estado que se manifestaba incapaz de satisfacer las demandas de empresas, trabajadores y ciudadanos, presionado por la globalización e internacionalización de los mercados generó una profusión de reformas institucionales. Según Cunill Grau, por un lado se da una serie de reformas constitucionales que colocan el énfasis en los instrumentos de democracia directa que generan la oportunidad para la participación ciudadana en la administración pública. Por el otro, se evidencia un claro refuerzo de la transferencia de servicios sociales por parte de las instancias centrales de gobierno, dotando a las comunidades locales de un peso importante en su conducción⁹. Estas propuestas que se sustentan en la reivindicación de la democracia participativa (quizás por oposición a la democracia representativa, cuyas acciones cotizan en baja durante el período), apelan a un conjunto de contenidos que se repiten en los diferentes modelos puestos en marcha en los países de Latinoamérica. La recuperación de la democracia directa, la participación ciudadana en la elaboración de políticas y en la toma de decisiones estatales, y la autogestión social, que combina manejo descentralizado de recursos con la creación de cuerpos colegiados para su administración.

Siguiendo esta tendencia, los sistemas educativos sufrieron modificaciones tanto en su regulación, como en su financiamiento, y provisión. Estas modificaciones, que comenzaron a verse a partir de la década de 1980, se profundizaron durante la década de 1990. Según datos recolectados por la OECD¹⁰, durante la última década del siglo XX el financiamiento de la educación experimentó un crecimiento de fuentes de financiamiento no estatales y una descentralización de las fuentes estatales hacia los niveles locales. En cuanto a la regulación, los sistemas educativos pasaron, en este período, por un doble proceso: una disminución de la cantidad de campos regulados por el Estado por un lado, y un cambio en la naturaleza de las

⁸ Bresser Pereira, L; Cunill Grau, N (eds) (1998) *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: Paidós. Pág 17

⁹ Cunill Grau, N (1997) *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: Nueva Sociedad. Página 81

¹⁰ OECD (1998) *Education at a Glance. OECD Indicators*; OECD (2000) *Education at a Glance. OECD Indicators*

regulaciones, pasando de regular procesos a regular resultados, por el otro¹¹. Finalmente en el campo de la provisión, las variaciones tanto en la regulación como en el financiamiento crearon las condiciones de existencia y posibilidad para que nuevos actores extra estatales se constituyeran como proveedores de los servicios educativos¹².

Estas reformas de tipo general experimentadas durante la década de 1990 en los sistemas educativos dieron lugar a que se configuraran políticas educativas específicas. La descentralización de los sistemas educativos, la penetración de mecanismos de mercado en la coordinación de acciones, la reestructuración de los esquemas laborales basados en la flexibilización de regulaciones, y la devolución del manejo de las instituciones a las escuelas, trayendo consigo el término de “autonomía escolar”¹³, fueron sólo algunas de las formas que tomaron estas políticas que algunos autores denominaron de corte “neoliberal”¹⁴.

Una de las formas particulares en las que derivó este conjunto de reformas, es el aumento de la participación de miembros no profesionales en el gobierno de las cuestiones educativas (especialmente padres, y docentes, así como también otros miembros de la comunidad educativa como alumnos o vecinos).

Este incremento de la participación de los miembros no profesionales ha presentado formas muy diversas, por lo que es posible afirmar que los modos de participación se han vuelto a la vez que vastos, más complejos¹⁵. Algunas de las formas que ha tomado este fenómeno son la elección de escuelas por parte de los padres, la participación en tareas de evaluación de la escuela, la membresía en comités, y también la participación en consejos escolares.

Esta última opción, la participación de miembros no profesionales en Consejos Escolares, generó profundas modificaciones en quiénes pueden tomar decisiones en el campo educativo, en el tipo de decisiones que se pueden tomar, y en cómo se toman estas decisiones. Interpretando estas modificaciones en términos de las esferas de decisión educativas, a partir de las reformas, una mayor cantidad de decisiones académicas (contenido del curriculum, elección y aprobación de los libros de texto, elección de los métodos y materiales didácticos) así como también de la gestión administrativo - financiera (contratación y capacitación del personal, planes de carrera, asignación de ingresos y gastos, entre otros) comenzaron a ser

¹¹ Dale, R (1999) “The State and the Governance of Education: An Analysis of the Restructuring of the State-Education Relationship”, en Halsey, A.H; Lauder, H; Brown, P; Stuart Wells, A (comps.) (1999) Education. Oxford: Oxford University Press

¹² OECD (2000) Ob. Cit.

¹³ Rhoten, D (2000). “Education Decentralization in Argentina: a “Global-Local Conditions of Possibility” Approach to State, Market and Society Change”. Journal of Education Policy. Vol 15 (6)

¹⁴ Whitty, G; Power, S; Halpin, D (1999) La escuela, el estado y el mercado. Madrid: Morata

¹⁵ Dimmock, C; O’Donahue, T; Robb, A (1996) “Parental Involvement in Schooling: An Emerging Research Agenda”. *Compare*. 26 (1)

responsabilidad de directores, compartiendo esta tarea con padres, alumnos, y consejos escolares, según el caso.

Las reformas de los gobiernos de la educación tendientes a otorgar mayor participación a los miembros de la comunidad educativa fueron aplicadas en una variedad de sistemas educativos nacionales desde fines de la década de 1980 y principios de los 1990's. Como afirman Bush y Gamage

“la última década del siglo XX ha visto un cambio mayor hacia el autogobierno de las escuelas. En muchos países [...] se les ha dado a las escuelas mayores poderes para manejar sus propios asuntos dentro de marcos nacionales claramente definidos”¹⁶.

Los países desarrollados de Europa, América del Norte, y Oceanía se encuentran entre los primeros en adoptar un gobierno de escuelas participativo. Tal es el caso del Estado de Ohio, donde en la ciudad de Chicago se implementó un Consejo Escolar como órgano de gobierno compuesto por miembros legos y profesionales, que se encarga de tareas tales como contratar y despedir al director¹⁷. Nueva Zelanda y Australia también se hallan entre los países que han ampliado la participación de la comunidad educativa en el gobierno escolar. En Nueva Zelanda, a partir de la reforma Picot, se les otorgó a los padres poderes formales en la toma de decisiones de la escuela, dentro de un programa de devolución y gestión basada en la propia institución escolar. Australia por otro lado, implementó programas que combinaron la posibilidad de elección de la escuela por parte de los padres, con una reforma del gobierno escolar a través de un órgano colegiado, frecuentemente denominado Consejo Escolar. Este tipo de gobierno es obligatorio en tres estados (Victoria, Australia del Sur y la capital), y otros seis estados cuentan con arreglos voluntarios similares. En España, Portugal, y Hong Kong también se han ensayado reformas de este estilo con resultados dispares¹⁸.

Cabe destacar que las reformas aquí consignadas no son dominio exclusivo de países con alto grado de desarrollo económico y social. Tanto en África, así como también en Asia, y en Latinoamérica, las reformas de los gobiernos de escuelas tendientes a otorgar mayor poder de decisión a miembros de la comunidad educativa no se hicieron esperar. En el continente africano, Sudáfrica se constituye en un pionero de las reformas de gobierno escolar. Allí, el Consejo Escolar es el órgano de gobierno de la escuela, que incluye una mayoría de padres y también a representantes de alumnos. Una de las funciones más importantes de este Consejo Escolar es el armado del presupuesto escolar, donde cada uno de los “stakeholders” de la comunidad educativa tiene derecho a expresar su opinión. Al respecto Bush y Heystek¹⁹

¹⁶ Bush, T; Gamage, D (2001) “Models of Self Governance in Schools: Australia and the United Kingdom”. *The International Journal of Educational Management*. 15 (1).Página 39

¹⁷ Hess, A (1999) “Community Participation or Control? *Theory into Practice*. 38 (4)

¹⁸ Bush, T; Gamage, D (2001) Ob. Cit.

¹⁹ Bush, T; Heystek, J (2003) “School Governance in the New South Africa”. *Compare*. 33 (2)

afirman que en ese caso las responsabilidades del cuerpo de gobierno son extensas y aparentemente sólo excluyen temas relacionados con la enseñanza y el aprendizaje, la compra de algunos materiales de uso cotidiano, y el manejo operativo de la escuela, todos temas que resultan prerrogativas del director. En Latinoamérica, los casos de reforma del gobierno escolar son frecuentes y variados. Proyectos de reforma han sido implementados en El Salvador, Guatemala, Brasil, y Nicaragua, entre otros.

A casi dos décadas del inicio de la implementación de este tipo de reformas que demandan un alto nivel de involucramiento de la sociedad civil, los resultados no se muestran alentadores. Al respecto, Cunill Grau sostiene que:

“Con frecuencia los debates sobre la reforma del estado parecen suponer que existe una sociedad civil vigorosa presionando por un incremento de su participación que está siendo frenada u obstaculizada por mecanismos institucionales excluyentes. Sin embargo, la experiencia de los últimos años en todo el continente parece mostrar con contundencia que no es suficiente con el establecimiento de mecanismos institucionales para garantizar un incremento significativo de los niveles y tipos de participación²⁰

La apatía de la ciudadanía, sumada a la cooptación de los órganos de gobierno por los intereses corporativos con capacidad de agregar demandas son las dificultades que frecuentemente aparecen a la hora de la evaluación de este tipo de propuestas.

El campo de la educación no se encuentra ajeno a estas dificultades. Las experiencias implementadas en países desarrollados, tanto en Europa como en Oceanía y Estados Unidos, han mostrado que las políticas de reforma tendientes a incorporar actores de la sociedad civil en los procesos de toma de decisión en cuestiones educativas tienen un sabor amargo. La exclusión de los más desfavorecidos del proceso de toma de decisiones, el incremento de la segregación socio-económica y cultural, y el aumento del estrés laboral de docentes son sólo algunos de los resultados no buscados que se encontraron luego de unos años de puesta en práctica de este tipo de reformas institucionales en los sistemas educativos de los países más desarrollados²¹.

²⁰ Lander, E (1998) “Límites actuales del potencial democratizador de la esfera pública no estatal” en Bresser Pereira, L; Cunill Grau, N (eds) (1998) Lo público no estatal en la reforma del estado. Buenos Aires: Paidós Página

²¹ Ver: Ball, S “Grandes políticas, un mundo pequeño. Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas”; Anderson, G. “Hacia una participación auténtica: desconstrucción de los discursos de las reformas participativas en educación”; Gordon, L & Whitty, G “¿Una mano a la “mano invisible”? Retórica y realidad de la reforma educativa neoliberal en Inglaterra y Nueva Zelanda” en Narodowski, M Norens, M(eds.) (2002) *Nuevas Tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela*. Buenos Aires: Granica

Para el caso latinoamericano, el panorama no se muestra más alentador. Los países en donde las reformas del gobierno de la educación han permanecido vigentes por más tiempo como Nicaragua o Brasil, muestran claros ejemplos de las grandes dificultades que enfrentaron este tipo de proyectos. Tanto en Nicaragua, como en algunos estados de Brasil como Minas Gerais, las reformas orientadas a aumentar la participación de la sociedad civil en el gobierno de la educación fueron implementadas apenas comenzada la década de 1990 y se mantuvieron vigentes al menos por una década. En ambos casos se encontraron serios problemas de involucramiento de la sociedad civil, unidos a grandes dificultades en la puesta en marcha de diseños institucionales que resultaron demasiado complejos para el contexto dentro del cual se estaban implementando. En consecuencia, los resultados no esperados estuvieron al orden del día: cooptación del gobierno escolar por el grupo de expertos técnicos con la consiguiente alienación de los miembros legos de la sociedad civil, mayores niveles de abandono escolar, y aumento de la segregación socioeconómica fueron gran parte de las consecuencias perversas con las que se encontraron los evaluadores de las políticas en cuestión²².

Mientras este tipo de reformas eran implementadas, en muchos casos sin éxito, en una importante cantidad de sistemas educativos de Latinoamérica, en Argentina las modificaciones tendientes a incorporar a la sociedad civil como punto nodal a partir del cual construir una nueva idea de lo público, sólo aparecieron de manera retórica y periférica en el texto de la Ley Federal de Educación de 1993²³. Aún cuando el Estado ya no representaba un referente simbólico en derredor de lo público y la dupla público-estatal había dejado de tener la fuerza de antaño, en las reformas de los 90's, el debate acerca de los espacios que debían ocupar otros actores sociales como la sociedad civil en el campo del gobierno educativo, quedó excluido de la nueva normativa. En palabras de Narodowski:

"En rigor, lo que ocurrió fue una transferencia de servicios educativos desde el nivel central nacional al nivel central provincial. (...) Si la pregunta es por el poder de las instituciones

²² Para ampliar sobre este tema ver: Gvirtz, S; Minvielle, L (2009) "Participation of Civil Society in School Governance: Comparative Research of Institutional Designs in Nicaragua and Brazil" en Holsinger, D; Jacob, J (eds) *Inequality in Education. Comparative and International Perspectives*. Springer: Hong Kong; Gvirtz, S & Minvielle, L (2009) "Democratic Schools in Latin America? Lessons learned from the experiences in Nicaragua and Brazil". En Woods, P (Ed) *Alternative Education for the 21st Century: Philosophies, Approaches, Visions*. London: Palgrave; Gvirtz S, Minvielle, L (2009) "The Impact of Institutional Design on the Democratization of School Governance. The Case of Nicaragua's Autonomous School Program". *Education Management Administration & Leadership Journal*. July 2009 Vol 37 –N°4

²³ La política educativa de la década de 1990, período en el cual se llevaron a las principales reformas del SXX, se basó en la Argentina en siete ejes: 1) el incremento del gasto público, 2) el diseño de los Contenidos Básicos Comunes, 3) la promoción de la capacitación docente, 4) la creación de un Sistema Nacional de Evaluación, 5) la descentralización de las decisiones macropolíticas desde el Estado nacional a las jurisdicciones provinciales, 6) la reforma de la estructura del sistema educativo, 7) el fortalecimiento de las instituciones educativas. Ninguna de ellas tuvo como objetivo ampliar el espectro de actores en el gobierno de las decisiones educativas. Para más detalle sobre este tema consultar Gvirtz, S & Narodowski, M (2001) "Las reformas educativas en la Argentina: pasado, presente y tendencias a futuro". Mimeo

escolares, los educadores, los alumnos y sus familias, siguen ocupando el mismo lugar pasivo que tuvieron antes²⁴.

Así las cosas, el caso argentino se sumó a la lista de sistemas educativos latinoamericanos en los que por diversas razones, la participación de la sociedad civil en el gobierno de la educación no se verificó en la práctica.

A principios del SXXI, tenemos por lo tanto un Estado que se muestra incapaz de atender las complejidades que le presenta el gobierno del sistema educativo, pero a su vez, no se verifican nuevas incorporaciones a la estructura de gobierno que trabajen para ocupar ese espacio vacío dejado por el aparato estatal en retirada. Esta situación nos lleva entonces a preguntarnos acerca de las razones por las cuales, habiendo un claro espacio vacante y una necesidad latente de encontrar una solución a los problemas planteados, los miembros de la sociedad civil hallan tan difícil su camino hacia la participación en la toma de decisiones de gobierno de las cuestiones públicas en general y de la educación en particular.

En términos generales, estos problemas que enfrenta la participación de la sociedad civil son generalmente atribuidos a dos causas: a errores de instrumentación en términos de falta de recursos o esfuerzos; o bien a una puesta en práctica forzada, promovida desde las esferas estatales, sin un correlato en la sociedad civil. Cunill Grau nos alerta respecto de este tipo de explicaciones instándonos a explorar "algunas cuestiones teóricas no resueltas, mezcladas con diferentes sentidos normativos del par democracia-participación ciudadana que no pueden ser soslayados si se pretende aportar una explicación más integral"²⁵

Con este contexto histórico-político como telón de fondo y motivados por la necesidad de explorar en profundidad las dificultades que presentan las reformas institucionales que involucran a la participación de la sociedad civil en el gobierno de las cuestiones públicas es que aparece como oportuno y pertinente estudiar el caso del gobierno de la educación de la provincia de Buenos Aires en el período 1875-1905.

La pertinencia del caso radica en la actualidad de los conflictos que plantea y de los temas que se abordan a lo largo de su estudio. A la luz de las discusiones presentes sobre la necesidad de repensar las relaciones entre Estado y Sociedad Civil de cara al gobierno de un bien público como la educación, el análisis del devenir del proyecto de gobierno local de la educación bonaerense hacia fines del SXIX permite explorar estas cuestiones en un contexto concreto, acotado en el tiempo y en una situación en donde, dado que nos encontramos ante un Estado en formación y frente a una sociedad civil en estado embrionario, las preguntas

²⁴ Narodowski, M (1999) Ob. Cit. Pág 27

²⁵ Cunill Grau, N (1997) Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social. Caracas: Nueva Sociedad. Página 72

acerca de las interrelaciones entre Estado y Sociedad Civil se asemejan asombrosamente a las que hoy en día, por diferentes razones, se encuentran en la agenda de la disciplina.

El desafío se hace más interesante toda vez que al hacer una revisión de la literatura sobre historia de la política educativa argentina, resulta que el período y el espacio citados han sido poco investigados. Si bien es posible encontrar abundantes y rigurosos análisis sobre la génesis y posterior desarrollo del gobierno del sistema educativo nacional, tomando como instancia bisagra a la sanción de la Ley de Educación Común de 1884²⁶, pocos autores se han ocupado de trabajar sobre la problemática relacionada con el gobierno de la provincia de Buenos Aires antes de la sanción de la ley citada, especialmente en el campo provincial.

Asimismo, las escasas hipótesis que se han manejado hasta ahora para explicar el rumbo que tomó el gobierno de la educación bonaerense en el período estudiado, que pasó de mostrar un diseño institucional que otorgaba amplias facultades a las instancias locales para la toma de decisiones a otro que aglutinó las funciones más relevantes en los órganos centrales de la burocracia educativa, están también en línea con aquellas que se utilizan actualmente para dar sentido a las dificultades que enfrentan este tipo de diseños institucionales.

Quienes han estudiado el caso del gobierno de la educación bonaerense de fines del SXIX han sostenido una de dos hipótesis. En primer lugar, las primeras explicaciones que se ensayaron para dar sentido a la paulatina centralización del sistema sostuvieron que ésta se debió a la falta de condiciones socio-culturales de la población que debía encargarse de llevar adelante el gobierno local de la educación²⁷. Como veremos en el segundo capítulo, este tipo de razonamientos fueron los más usualmente sostenidos por los analistas de la educación hasta pasada la mitad del SXX.

Llegando a finales del SXX, con un renovado interés por las explicaciones de corte histórico-político, asistimos a un cambio de enfoque. No son ya los miembros de la sociedad civil

²⁶ Sobre la conformación y desarrollo del sistema educativo argentino, se recomienda consultar, entre otros: Cucuzza, H (1986) *De congreso a congreso: crónica del Primer Congreso Pedagógico Argentino*. Buenos Aires: Besana; Puiggros, A. (Ed.) (1990) *Historia de la Educación Argentina*. Buenos Aires: Galerna. Tomos 1, 2 y 4. Cucuzza, H (Comp.) (1996) *Historia de la educación en debate*. Buenos Aires: Miño y Dávila; Tedesco, J.C. (2003) *Educación y Sociedad en la Argentina (1880-1945)*. Buenos Aires: Siglo XXI. En este texto, el autor hace una referencia al gobierno de la educación de la provincia de Buenos Aires vigente desde 1875, cuando al explicar los diferentes proyectos de ley de educación común para la nación, afirma que "(...) en su conjunto, todas las posiciones representaron un paso atrás en lo que respecta al problema de la autonomía, especialmente si se considera la legislación existente en la provincia de Buenos Aires". Respecto de las razones por las cuales el gobierno del sistema educativo nacional no siguió el modelo planteado por la ley vigente en la provincia de Buenos Aires, que implicaba un alto grado de participación de la sociedad civil, el trabajo sólo deja planteado interrogantes, de los que no se ocupa de responder dado que no resultan el eje de sus preguntas de investigación.

²⁷ Ver por ejemplo: Reyna Almandos, Alberto (1927) *La administración escolar en la Provincia de Buenos Aires. Síntesis de su desarrollo (1872 – 1924)*. La Plata: DGE; Ramos, J.P. (1910) *Historia de la Instrucción Primaria en la República Argentina. 1810-1910 (Atlas Escolar)* Tomo III. Buenos Aires: Jacobo Peuser.

aquellos sobre quienes hay que poner la mirada, sino que es más bien el contexto político-ideológico el que determina cuál es el lugar que deben ocupar las instancias locales y los miembros legos de la sociedad civil en la conducción de los destinos de la provisión y manejo de los bienes públicos²⁸. En el tercer capítulo del trabajo veremos cómo quienes se embarcan en este tipo de explicaciones afirman que la centralización del gobierno del sistema educativo de la provincia es el resultado de un proceso de centralización de corte general llevada a cabo por un grupo conservador que accedió al poder a partir de 1880. De acuerdo con esta explicación, este proceso centralizador se da en todas las esferas políticas de la provincia así como también de la nación, y lo que ocurre en el campo educativo responde a esta lógica de orden superior.

Nuestro enfoque ofrecerá una tercera manera de pensar el problema del devenir del proyecto de gobierno local de la educación. Si bien imaginamos que las condiciones socio-culturales no resultaron óptimas para el desarrollo de un proyecto de gobierno local, y a su vez estimamos que la forma que tomó el desarrollo del diseño institucional del proyecto se nutrió tanto de las ideas como de las acciones que se generaron en el ámbito de la política tanto nacional como provincial, consideramos que el proceso de paulatina pero firme transformación del esquema de gobierno de la educación de la provincia responde a su propia lógica. En este sentido, sostenemos que es necesario para comprender el fenómeno bajo estudio adoptar una mirada más acotada y poner el acento en los propios actores del sistema educativo²⁹. Creemos por lo tanto que es la lucha que se desata entre los tres órganos del gobierno del sistema educativo establecidos por la Ley de Educación provincial de 1875 la que logra dar sentido al proceso de transformación del gobierno de la educación de la provincia de Buenos Aires desde un sistema con fuerte acento local hacia un esquema de corte centralista. Esta contienda que se da concretamente entre las instancias centrales de gobierno, la dirección General de Escuelas y el Consejo General de Educación, y órganos locales denominados Consejos Escolares de Distrito tiene características que se imbrican en las necesidades a las que responde: satisfacer las necesidades de supervivencia de la misma burocracia.

Con el objetivo de trabajar esta idea nos embarcaremos en una doble tarea: por un lado, será necesario llevar a cabo hacer una descripción de cómo fue mutando el diseño institucional que determinaba la forma de gobernar el sistema. Luego, indagaremos en qué medida las explicaciones que se han ofrecido hasta ahora para dar cuenta del proceso de centralización del gobierno de la educación en Buenos Aires desde 1875 hasta 1905 logran a partir de la evidencia, dar una explicación acabada del fenómeno.

²⁸ Ver: Pineau, P (1997) *La escolarización de la provincia de Buenos Aires (1875-1930): una versión posible*. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC; Giovine, R (2000) *Culturas Políticas, Ciudadanías y Gobierno Escolar. Tensiones en torno a su definición: la Provincia de Buenos Aires (1850-1880)*. Buenos Aires: FLACSO – Tesis de Maestría inédita.

²⁹ Sobre el enfoque micropolítico para analizar las cuestiones de poder y gobierno en el ámbito educativo ver: Ball, S (1994) *La micropolítica de la escuela: hacia una teoría de la organización escolar*. Paidós: Barcelona.

Así planteada la investigación, nuestro trabajo consta de tres capítulos. En el primero ofreceremos la descripción del devenir del diseño institucional del gobierno de la educación bonaerense, poniendo el acento en los avances y retrocesos del ámbito local como instancia de toma de decisiones. Puesto que nuestra definición de diseño institucional contempla tanto a las normas y procedimientos formales como a las reglas de juego informales, en este capítulo utilizaremos dos tipos de fuentes de datos. Para indagar las normas y procedimientos formales, haremos uso del conjunto de normas que rigieron el gobierno del sistema educativo durante el período 1875-1905. Este corpus normativo está compuesto tanto de normas de alto rango, como las Constituciones provinciales (1873 y 1889) y las Leyes de Educación Común (1875 y 1905), así como también reglas internas del sistema educativo como los Códigos de Enseñanza. El estudio de las reglas de juego informales (aquellas que se develan a través de la práctica) requerirá recurrir a fuentes que hayan dejado constancia de la práctica en el gobierno de la educación del período. Con este objetivo, indagaremos todos los números de la principal publicación educativa de la época, la Revista Educación desde 1875 a 1905. Esta revista, de aparición mensual durante algunos años, y de frecuencia quincenal en otros, era publicada por el Consejo General de Educación. En su interior se encuentran editoriales firmadas por las autoridades de la burocracia educativa, todas las circulares que se enviaban desde el Consejo General o la Dirección General de Escuelas a los Consejos Escolares, las notas e informes que recibían estas autoridades centrales de parte de los Consejo Escolares, los informes de inspección, y todos los datos estadísticos disponibles de la educación bonaerense en el período.

Una vez desplegada esta descripción, que brinda el marco histórico - institucional del trabajo, en el segundo capítulo nos ocuparemos de indagar la explicación socio-cultural del fenómeno. Allí nuestro objetivo será estudiar en qué medida es posible encontrar evidencia que apoye la idea que afirma que los habitantes de la provincia de Buenos Aires no contaban con las condiciones tanto socio-demográficas como culturales requeridas para que funcionara adecuadamente un sistema diseñado alrededor de la participación de la sociedad civil. Para cumplir con este objetivo, será necesario trabajar con diferentes fuentes de datos. Por un lado, trabajaremos sobre el perfil socio-demográfico de los habitantes de la provincia de Buenos Aires a partir de censos de población, tanto nacionales (1869 y 1895) como provinciales (1881 y 1890). Procesaremos estos datos buscando tanto describir la distribución espacial de los habitantes, su acceso a la cultural letrada; como delinear las principales características del mundo del trabajo y la estructura económica de la ciudad y de la campaña en el período estudiado. Por otra parte, el análisis de la variable cultural del perfil de los habitantes de la provincia de Buenos Aires requerirá otra estrategia de indagación. Puesto que el perfil cultural de los habitantes de la ciudad ya ha sido materia de estudio en varios trabajos previos, recurriremos a ellos como principal fuente de datos. Para el caso de la campaña de la provincia de Buenos Aires en el período estudiado, tendremos un enfoque diferente. Dada la gran

diversidad de la campaña bonaerense en términos sociales, culturales, demográficos y económicos, trabajaremos con un abordaje de estudio de casos. Hemos elegido dos municipios de campaña: Tandil como municipio frontera, y San Isidro en tanto municipio de campaña próximo a la ciudad de Buenos Aires. En estos casos trabajaremos con un conjunto de fuentes heterogéneo. Utilizaremos los censos de población y complementaremos la información cuantitativa que éstos nos brindan con el análisis de los libros de actas municipales, periódicos locales, y algunas investigaciones previas sobre la vida de los municipios durante el período estudiado.

Finalmente en el tercer capítulo trabajaremos en dos líneas. En primer lugar nos ocuparemos de revisar la explicación político-ideológica, aquella que atribuye la paulatina centralización del gobierno de la educación bonaerense al proceso centralizador puesto en práctica por un grupo conservador que accedió al poder en la provincia a partir de la década de 1880. Nuestra tarea aquí implicará ver en qué medida existe una concomitancia entre las reformas que tuvieron lugar en el plano provincial y aquellas que se verificaron en el ámbito educativo en el período estudiado, poniendo énfasis en el estudio de la principal transformación institucional del período en el plano provincial, la reforma de la constitución de 1889. Luego, pondremos el foco en el estudio de la dinámica propia del sistema educativo en el período elegido. Allí, a través del estudio de los conflictos surgidos entre los órganos del gobierno del sistema educativo, intentaremos ver en qué medida se puede explicar el proceso centralizador del gobierno de la educación bonaerense a partir de la lucha por la supervivencia de la burocracia educativa central. Con estos objetivos por delante, en este tercer capítulo haremos uso de las mismas fuentes que en el primer capítulo, pero puesto que aquí no sólo resultan relevantes los acontecimientos políticos y jurídicos del período, sino que además resultan clave los procesos y debates a partir de los cuales estos acontecimientos tuvieron, será preciso ampliar este conjunto de fuentes con la revisión de los diarios de sesiones tanto de la Convención Constituyente como de la legislatura bonaerense (para el caso de la sanción de la reforma de la constitución y de las leyes de educación), así como también recurrir al análisis fallos de la justicia cuando así resulte pertinente.

Finalmente, en las Conclusiones, retomaremos algunas de las preguntas que nos hacemos en esta introducción respecto de las relaciones Estado-sociedad civil dentro de un contexto de provisión de servicios públicos como la educación.

Esta investigación ha sido el fruto de varios años de trabajo. Por lo tanto, muchas personas han estado involucradas de manera directa o indirecta. En primer lugar, mucho le debo a mis directores, la Dra. Silvina Gvirtz y el Dr. Darío Roldán, quienes con la calidez de siempre, me ayudaron a encontrar el camino cuando se presentaba alguna dificultad, y me estimularon a pensar más allá de mis esquemas siempre predefinidos. Es preciso también que agradezca la colaboración del Departamento de Administración de la Universidad de San Andrés, espacio

donde trabajo y que, a partir de la colaboración de su director, el Dr. Ernesto Gore, y de mi superior directo, Roberto Dvoskin, pude utilizar las horas de investigación a darle curso a esta tesis de doctorado. Un fuerte impulso cobró este trabajo luego del examen de calificación, donde la mesa examinadora, conformada por el Dr. Roy Hora, El Lic. Juan Carlos Tedesco y la Dra. Inés Dussel, aportó excelentes sugerencias para darle forma al trabajo. Debo agradecer también al personal de la biblioteca de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de La Plata, quien me facilitó gran parte de los archivos con los que trabajé durante estos años. Finalmente, tengo una deuda enorme con mi familia, a quienes robé mucho tiempo para poder avanzar en la investigación. A Alejandro le debo tantas horas de paciencia, de escucha y sobre todo, de atender a los chicos mientras me dedicaba a este trabajo, y a Francisco y a Santiago, les agradezco por su infinita sabiduría.



Universidad de
San Andrés

El diseño institucional del gobierno de la educación de la provincia de Buenos Aires. 1875-1905

1. Introducción: sobre el gobierno y el diseño institucional

El 16 de diciembre de 1873 se abría en la provincia de Buenos Aires una serie de interrogantes que planteaba una Constitución recientemente sancionada que tenía rasgos bien diferentes a los que habían funcionado hasta el momento. No sólo se generaba un quiebre con algunos de los puntos nodales que determinaban la estructura de gobierno de la provincia, sino que a su vez se planteaba la necesidad de elaborar todo un cuerpo normativo acorde para llenar de contenido las directrices emanadas de la nueva carta magna. Entre estas normas estaba la que habría de gobernar la educación, que fue sancionada a fines de 1875. En ella se planteaba un proyecto de gobierno de la educación donde las instancias locales, encarnadas en los Consejos Escolares de Distrito tenían un rol protagónico en la toma de decisiones. Esta ley estuvo vigente hasta 1905. En ese momento fue reemplazada por otra norma bien diferente. A partir de 1905, fueron las instancias centrales de gobierno, bajo las figuras de la Dirección General de Escuelas y el Consejo General de Educación en quienes depositaron las funciones más relevantes del gobierno educativo.

El objetivo de este capítulo es llevar a cabo una descripción del recorrido que fue haciendo el diseño institucional del gobierno de la educación a lo largo de sus treinta años de vigencia formal. Dado que estas normas no surgen de manera aislada sino que son productos históricos que reflejan las ideas y negociaciones que han tenido lugar durante un período, y que por lo tanto las formas que éstas toman se nutren de todo aquello con lo que están emparentadas, también tendremos en cuenta en nuestro análisis cómo fue evolucionando el diseño institucional que determinaba el esquema de gobierno de las municipalidades, ámbito primario de la gestión de las cuestiones locales.

Sin embargo, antes de iniciar nuestro recorrido histórico, creemos que resulta importante detenernos en una serie de definiciones teóricas y metodológicas a partir de las cuales pensaremos luego el problema que nos ocupa.

a. El gobierno y las instituciones³⁰

Que en las ciencias sociales los significados de las palabras con las cuales designamos a los fenómenos rara vez son unívocos no representa ninguna novedad. Enfrentar esta dificultad implica entonces, definir para cada trabajo que se emprende de la manera más precisa posible cuál será el significado que se le atribuye a los conceptos utilizados. Es por esta razón que consideramos pertinente comenzar nuestro primer capítulo con la definición del, acaso, más importante término del trabajo: el gobierno.

Haciendo un recorrido etimológico de la palabra, ésta encuentra sus orígenes en la palabra griega "kybernao" que significa timón³¹. De aquí que la imagen que caracteriza al gobierno, esté ligada al timonel que conduce la nave. Sin embargo, siguiendo a Orlandi y Zelaznik³², gobierno tiene al menos tres tipos de interpretaciones.

La primera, sostienen los autores, define al gobierno como un conjunto de individuos. Según esta interpretación, se identifica como gobierno al conjunto de individuos que ejercen el poder de autoridad en un sistema político. Este concepto está centrado tanto en actores individuales (los políticos más precisamente), así como también en actores colectivos (los partidos políticos, por ejemplo) que ocupan puestos de liderazgo oficial. Por el significado que aquí adopta, esta palabra en lengua española se asimila a "gobernantes"

Una segunda interpretación, entiende a gobierno como la actividad de conducir a un conjunto de personas hacia determinados objetivos o estados deseados. Esta acepción de la palabra remite directamente a su origen etimológico, y tiene una orientación exclusivamente funcional. Se ocupará, por lo tanto de definir qué funciones corresponden a la acción de gobernar. Sin embargo, los autores afirman que debido a la amplia gama de actividades involucradas en el gobierno, resulta una tarea difícil de cumplir exhaustivamente.

Finalmente, la tercera acepción presentada por los autores es aquella que interpreta al gobierno como un conjunto de instituciones. En este trabajo, y haciendo uso de la teoría que se encuadra en el neo-institucionalismo se definen a las instituciones como el conjunto de normas y reglas que estructuran la acción social³³. Según North³⁴, las instituciones están comprendidas tanto por restricciones formales (reglas, leyes constituciones), como por restricciones

³⁰ Una descripción más acabada del modelo aquí utilizado sobre gobierno de la educación puede verse en Gvirtz, S; Minvielle, L. *El gobierno de las escuelas en Latinoamérica. Los casos de Nicaragua y Brasil*.- Mimeo.

³¹ Jessop, B (1998) "The Rise of Governance and the Risk of Failure: The Case of Economic Development" *International Social Science Journal*. 50 (155)

³² Orlandi, H; Zelaznik, J (1996) "El Gobierno" en Pinto, j (comp.) *Introducción a la Ciencia Política*. Buenos aires: Eudeba

³³ Prats i Catalá, Joan (1998) "Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista", en *Reforma y Democracia*, N° 11, Caracas, junio

³⁴ North, D (1993) *Epilogue: economic performance through time*. En Alston, L; Eggertsson, T; North, D (1998) (comps). *Empirical Studies in Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press

informales (normas de comportamiento, convenciones y códigos de conducta auto-impuestos). Dentro de lo especificado por las reglas y normas se determina, entre otros elementos, quién tiene la potestad de tomar decisiones en determinado campo, cuáles acciones están permitidas y cuáles prohibidas, qué procedimientos deben ser seguidos, qué información debe y no debe ser provista, y cuáles son las recompensas asignadas a los individuos dependiendo de sus acciones³⁵. El propósito de las instituciones es, por lo tanto, conducir el comportamiento individual en una dirección particular; y cuando la institución es exitosa en este objetivo, logra proveer la estructura para regular la actividad cotidiana a la vez que reduce la incertidumbre. Es importante destacar que las instituciones también poseen un componente social y antropológico importante. Por ejemplo, Eggertsson afirma que

“las instituciones informales parecen estar íntimamente relacionadas con la visión de las personas sobre el mundo y sus visiones sobre las relaciones causales”³⁶

Por lo tanto, el gobierno dentro de esta tercera acepción, y siguiendo en algún sentido el significado que la palabra originalmente tenía, está compuesto por un lado por un conjunto de instituciones cuyo objetivo es guiar el accionar de individuos y grupos en determinada dirección, y por el otro por los instrumentos y estructuras que sirven para poner en práctica esas reglas o mecanismos³⁷.

b. Ampliando el contexto: El sistema político

Orlandi y Zelaznik³⁸ afirman que el gobierno de un sistema bajo la interpretación institucionalista puede ubicarse dentro de un esquema más amplio compuesto por el régimen político y el sistema político. Para definir estos conceptos es preciso referirse al trabajo de Morlino³⁹ quien presenta un encuadre conceptual que resulta pertinente para nuestro trabajo.

Haciendo uso de este marco analítico, el gobierno se encuentra dentro de un espacio más amplio llamado “Sistema Político”, compuesto por tres niveles: la Comunidad Política, el Régimen Político y las Autoridades, que se muestran en el cuadro que se expone a continuación.

³⁵ Ostrom, E (1990) *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press

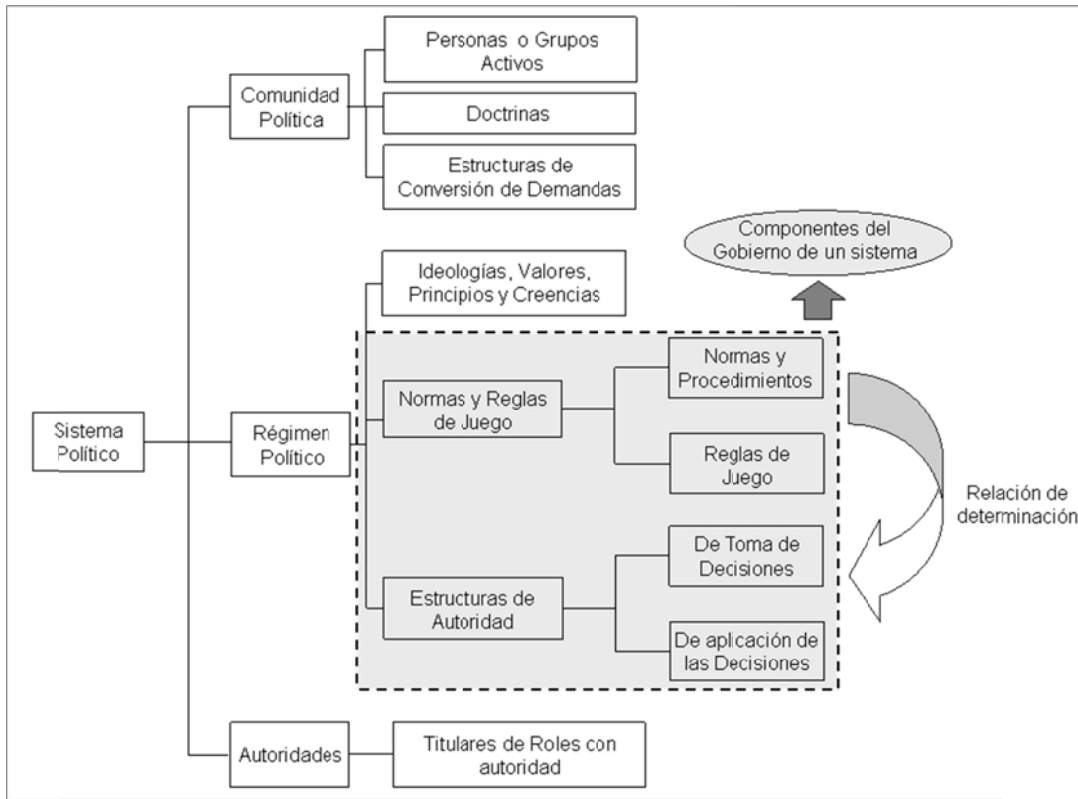
³⁶ Eggertsson, T (1993) A note on the Economics of Institutions. En Alston, L; Eggertsson, T; North, D (1998) (comps). *Empirical Studies in Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press. Pág. 7

³⁷ Furubotn, E; Richter, R (2000). *Institutions and Economic Theory. The Contribution of the New Institutional Economics*. Michigan. The University of Michigan Press

³⁸ Orlandi, H; Zelaznik, J (1996) Ob. Cit.

³⁹ Morlino, L (1985) *Cómo cambian los regímenes políticos. Instrumentos de análisis*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales

Cuadro 1. Componentes de un sistema político



El primer nivel, se denomina *Comunidad Política* que, a su vez, está compuesto por tres elementos. En primer lugar, se encuentran las *Personas o Grupos Activos* que pueden llegar a través de su accionar, a incidir en el sistema. En segundo lugar, se encuentran las *Doctrinas*, que incluyen tanto las de origen religioso como las ideologías, y las creencias dominantes en una determinada comunidad. Por último, se encuentran las *Estructuras de Conversión de Demandas* o *Estructuras Intermedias*, que según el autor sólo existen en aquellos sistemas políticos más desarrollados. Estas estructuras se encargan de agregar intereses y generar una representación colectiva.

El segundo nivel de los sistemas políticos es denominado por Morlino como *Régimen Político* y al igual que la Comunidad Política, también lo integran tres elementos. En primer lugar, se encuentran las *Ideologías, Valores, Principios y Creencias*. Este conjunto de valores es aquel que influye más específicamente en determinación de las reglas de juego. El autor afirma al respecto que no siempre los valores presentes en el régimen político son los mismos o tienen la misma intensidad que las doctrinas que dominan el nivel de la Comunidad Política.

Por otro lado, y constituyéndose en el segundo elemento del régimen político, están las *Normas y Reglas del Juego* que estructuran la acción social, y que especifican básicamente dos elementos. En primer lugar, definen los modos en que los miembros del sistema pueden

participar del proceso de toma de decisiones y de resolución de conflictos, determinando la forma de toma de decisiones y su aplicación. En segundo término, las normas y reglas del juego a su vez también prescriben la forma de designación de las personas que podrán decidir⁴⁰. Con respecto a la naturaleza de las normas, en coincidencia con lo expresado por North⁴¹ y antes expuesto, Morlino hace una diferencia entre el campo de lo formal y lo informal. Mientras que las *Normas o Procedimientos* están constituidas por aquellas reglas formalizadas que sirven para la resolución práctica de los conflictos y la toma de decisión, las *Reglas del Juego* propiamente dichas son aquellas no formalizadas, pero sí admitidas fácilmente. Es interesante aquí traer un comentario del autor respecto de esta distinción. Morlino sostiene que

“Mientras que las reglas del juego son siempre efectivas y operantes, los procedimientos no siempre son operantes y eficaces, y sería necesario aclarar empíricamente en qué medida la realidad difiere de las prescripciones formales”⁴²

Por último, el tercer elemento que constituye el régimen político está compuesto por las *Estructuras de Autoridad*. Por estructura se entiende a la organización formal por medio de la cual se toman decisiones de autoridad y se aplican estas decisiones. Según Morlino, las estructuras de autoridad son

“el conjunto de los roles o modelos regularizados de comportamiento y de expectativas acerca del modo en que habrán de comportarse los que ocupan posiciones especiales [...] y el modo en que los demás deben obrar frente a ellos”⁴³

Es importante en esta instancia poder distinguir los roles de los sujetos que ocupan los roles, que forman parte de otro nivel del sistema político según este modelo. Los roles que son definidos por las estructuras están dotados de autoridad, en cuanto a que los titulares de los mismos tienen capacidad de ordenar, mandar y obligar. A partir de esta definición, es posible hacer una clasificación en dos tipos de estructuras: las llamadas por el autor como *Estructuras de Decisión*, que son aquellas a las cuales se les otorga la potestad de efectivamente tomar las decisiones, y las denominadas *Estructuras de Enforcement*, que se encuentran orientadas a la ejecución de las decisiones, a lograr la obediencia, y a conseguir recursos para que se pueda operar dentro del sistema.

Finalizando la descripción de los componentes del sistema y volviendo al análisis de los niveles, el tercero está compuesto por las *Autoridades*, como se muestra en el cuadro de arriba. Este nivel está compuesto por las personas o grupos titulares de roles con autoridad.

⁴⁰ Ostrom, E (1990). Ob. Cit.

⁴¹ North, D (1993) Ob. Cit.

⁴² Morlino, L (1985) Pág. 38

⁴³ Morlino, L. (1985) Ob. Cit. Pág. 39

Dado que cada uno de los niveles presentados influye en las características que toman los otros dos, contribuyendo con la definición de las características globales del sistema político, se afirma que para estudiar alguno de sus componentes en particular (como es, por ejemplo, el estudio del gobierno de un sistema), resulta necesario estar atento al comportamiento de todos los elementos que componen el sistema. Por un lado, se puede ver como la Comunidad Política impacta en el Régimen Político y sus componentes, dado que sus Doctrinas influyen (de manera directa o indirecta, dependiendo del sistema) en las normas formales e informales que forman parte del régimen. Lo mismo hacen las Estructuras de Conversión de Demandas, y las Personas y Grupos Activos, que presionan para ver sus intereses plasmados en las reglas de juego. Por otro lado, las Autoridades están determinadas en gran parte por las Reglas y Normas que pertenecen al Régimen Político y por las Estructuras de Autoridad que de dichas normas emergen, dado que las posibilidades que tienen los individuos de acceder a los roles definidos por las estructuras dependen, en cierta medida, del propio diseño de dichas estructuras, y de las reglas que norman dicho acceso y permanencia. A su vez, en estas posibilidades de acceder a los roles de autoridad juegan también las Doctrinas presentes en la Comunidad Política así como el accionar de las Personas, o Grupos de interés generados por las Estructuras de Conversión de Demandas.

Habiendo hecho la descripción del contexto en donde se encuentra la construcción teórica de gobierno, y definido las interrelaciones que existen dentro de éste, es preciso determinar cuáles de los elementos que componen el sistema político configuran el gobierno de un sistema. Como fuera expuesto anteriormente a partir de la definición de Furubotn y Richter⁴⁴, se entiende que *el gobierno de un sistema está compuesto por el conjunto de normas y reglas que estructuran la acción social, y por los instrumentos y estructuras definidos para implementar dichas normas y reglas.*

Siguiendo el esquema planteado en el cuadro, estos dos elementos se encuentran dentro del Régimen Político, y son los denominados Normas y Reglas, y Estructuras de Autoridad. En dicho gráfico, a su vez se consigna que la relación que existe entre ambos elementos es una de determinación, dado que es a partir del conjunto de normas y reglas que rigen en determinado sistema, que se conforma una particular estructura definida por los roles a los que se les adjudica autoridad para decidir y ordenar. En otras palabras, el gobierno de un sistema es aquel conjunto conformado tanto por las normas y reglas que definen la estructura de autoridad operativa, así como también por la propia estructura resultante de estas normas y reglas vigentes, y que en conjunto que determinan quiénes toman decisiones, qué decisiones se toman, y cómo debería dirimirse esta toma de decisiones.

La definición antes expuesta también marca la pauta de cuál es el rumbo metodológico que tomaremos para estudiar el gobierno de un sistema. Puesto que las normas y reglas son las

⁴⁴ Furubotn, E; Richter, R (2000). Ob. Cit

que definen en gran parte las estructuras de autoridad que determinan a su vez, qué decisiones son tomadas por quién, y de qué manera, entonces para hacerse el camino al estudio del gobierno del sistema elegido resulta un paso obligado adentrarse en el análisis de dichas normas y reglas.

2. Antecedentes

Ya en los finales del gobierno de Rosas existía entre algunos intelectuales de la época la idea de que era necesario darle al ámbito local un lugar importante en el nuevo diseño institucional que se planeaba para el nuevo proyecto, aquel que se esperaba construir luego de la caída del régimen. Esteban Echeverría, entre éstos “advertía como hecho fundamental de la vida política argentina el espíritu de localidad”⁴⁵. Según Caterina, luego de Caseros, estas ideas cobraron un nuevo impulso, y fue en la Constitución de 1853 donde algunos de estos conceptos se vieron plasmados. Allí, la importancia del ámbito local estuvo operacionalizada en el diseño de las municipalidades. La necesidad de establecer un régimen municipal fue exigida a las provincias con carácter de obligatorio. El Estado de Buenos Aires, aún cuando retirado de la Confederación, hizo caso a esta obligación y definió por primera vez, en su Constitución de 1854, el régimen municipal para esta provincia.

En este marco se desarrollan las discusiones sobre el funcionamiento del ámbito local, espacio dentro del cual se incluye la cuestión del gobierno local de la educación. Es por esta razón que resulta necesario, al describir y analizar el diseño institucional del proyecto de gobierno local de la educación bonaerense, incluir el estudio del régimen municipal que como veremos a continuación está íntimamente relacionado con el objeto del capítulo.

a. El gobierno municipal. 1854 - 1873

Luego de sancionada la Constitución del Estado de Buenos Aires en 1854 se promulgó la Ley Orgánica de Municipalidades el 11 de octubre de ese mismo año. Ésta determinaba dos tipos de régimen de gobierno, uno para la Ciudad de Buenos Aires y otro para la campaña.

i. El gobierno de la Ciudad

En la Ciudad de Buenos Aires, la *Estructura de Autoridad*, entendida como la organización formal por medio de la cual se toman decisiones de autoridad y se aplican estas decisiones⁴⁶, estaba compuesta por un Presidente, cuyo lugar era ocupado por el Ministro de Gobierno, que era miembro nato de este puesto, y 22 municipales (uno de ellos elegido entre todos como

⁴⁵ Caterina, L.M (2000) “Los gobiernos de las provincias. Territorios Nacionales. Régimen Municipal (1852-1914)” en *Nueva Historia de la Nación Argentina – Tomo V*. Buenos Aires: Planeta – Página 161

⁴⁶ Morlino, L (1985) *Ob. Cit.*. Según el autor, las estructuras de autoridad son “el conjunto de los roles o modelos regularizados de comportamiento y de expectativas acerca del modo en que habrán de comportarse los que ocupan posiciones especiales [...] y el modo en que los demás deben obrar frente a ellos” Página 35

Vice-Presidente Municipal). El Artículo 4° de la citada norma sostenía que cada una de las entonces 11 parroquias que tenía la ciudad, debía elegir dos municipales y un suplente a través del voto de sus vecinos⁴⁷.

El Cuerpo Municipal se dividía en un Consejo de Gobierno y cinco comisiones. El Consejo de gobierno estaba compuesto por el Presidente, el Vice-Presidente, los dos suplentes, tres miembros de la Municipalidad designados como visitadores fiscales y uno de los miembros designados como secretario. A su vez, las comisiones se encontraban conformadas por los municipales electos.

Entre estos dos órganos se dividían las tareas que competían al gobierno municipal. Las actividades de control y fiscalización de la aplicación de las leyes, de gestión de las resoluciones municipales, así como también la administración de las relaciones del municipio con sus habitantes y los demás órganos provinciales se encontraban a cargo del Presidente y el Consejo. Por otra parte, las cinco comisiones estaban abocadas cada una a tareas específicas. La comisión de Seguridad tenía a su cargo el arreglo del cuerpo de serenos, la confección de la lista anual de jurados, el régimen de cárceles y la recaudación de las Contribuciones Municipales y la porción de la contribución directa que le correspondía al Municipio. Por otro lado, estaba la Comisión de Higiene, bajo cuya potestad estaban todas las tareas relacionadas con el mantenimiento del aseo y la salud pública. La tercera comisión denominada de Obras Públicas tenía como responsabilidad la conservación y manejo de la infraestructura de la ciudad. La Comisión de Hacienda se encargaba de “todos los asuntos que se refieren a la percepción de rentas⁴⁸, y finalmente, la Comisión de Educación llevaba la cuestión referida a las escuelas de primeras letras. Como podemos ver, la norma incluía la potestad de gobierno de la educación dentro del ámbito municipal. Como se verá en breve, el gobierno de la educación antes de sancionada la Constitución de 1853 probaba ser bastante más complejo de lo que las normas mostraban.

Es interesante destacar, en aras de pensar la importancia del ámbito de lo local contemplado en este diseño institucional, que la Municipalidad de la Ciudad no tenía potestad para fijar sus propias contribuciones dado que el Artículo 48 sostenía que éstas para entrar en vigencia debían primero obtener la aprobación de la Legislatura Provincial.

⁴⁷ Posteriormente, en 1865 el número de parroquias se elevó a doce, y el número de municipales se redujo a uno por parroquia, por lo que también quedó en doce. Las demás modificaciones que implementó este decreto no resultan relevantes para el tema aquí estudiado.

⁴⁸ Registro Oficial del Gobierno de Buenos Aires. Año de 1854. Libro Trigésimo Tercero (1856). Buenos Aires: Imprenta El Orden. Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires (AHPBA) – Página 112

ii. El gobierno de la Campaña

En la campaña, el “régimen económico y administrativo”⁴⁹ estaba sostenido por un diseño que mostraba una estructura de autoridad más simple que la de la Ciudad. Contaba con un Juez de Paz, designado por el Poder Ejecutivo Provincial a partir de una terna propuesta por la Municipalidad, y 4 vecinos notables elegidos por el voto de los habitantes de la Municipalidad. Mientras que los Jueces de Paz duraban un año en sus funciones, los vecinos electos desempeñaban su cargo por el lapso de dos años.

El contenido de las actividades de gobierno de las Municipalidades de Campaña comprendía funciones similares a las que se llevaban a cabo en la ciudad, como se puede verificar en el siguiente artículo de la Ley Orgánica de Municipalidades:

“promover y consultar los intereses materiales y morales del partido, con absoluta prescindencia de los intereses políticos. Por consecuencia, propondrá cuantas medidas considere conducentes al mejor orden, seguridad y prosperidad del Estado. A la recta y pronta administración de justicia. A la policía en todos sus ramos. A la instrucción pública. Establecimientos de beneficencia. Al culto divino. A la creación y administración de las rentas municipales, y toda obra costeada por sus fondos”⁵⁰

Las funciones de policía, justicia, beneficencia, recaudación de rentas y manejo de las escuelas primarias estaban en la campaña bajo responsabilidad municipal. A su vez, al igual que su par de la ciudad, el Artículo 70 de la Ley Orgánica de Municipalidades de 1854 indicaba que las éstas no tenían el poder de fijar sus propios impuestos, y el presupuesto y su gestión debían ser aprobados por la Legislatura Provincial. En el Juez de Paz, que era nombrado por la instancia central, recaían las tareas de administración de justicia, policía y gestión administrativa general. Esta confluencia de funciones en un empleado nombrado por el régimen provincial delinea un sistema municipal con importantes rasgos de centralización.

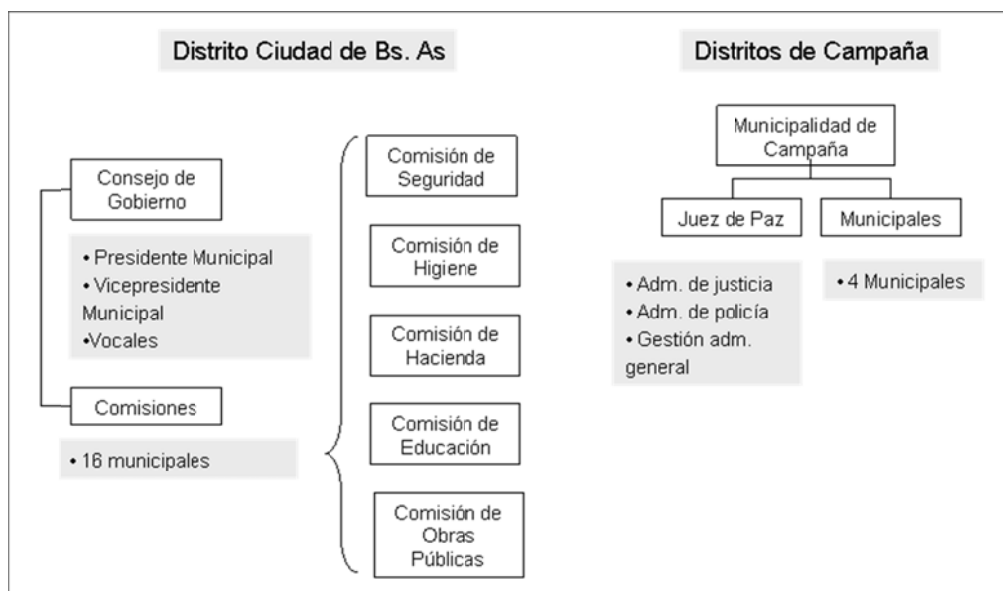
En síntesis, y haciendo específica referencia la cuestión que nos incumbe, con la ayuda del gráfico que se expone a continuación podemos ver que durante el período de vigencia de la ley orgánica de 1854, tanto en la ciudad de Buenos Aires como en la campaña, estamos en presencia de un gobierno en el cual, si bien una parte importante de las funciones de la vida cotidiana de la comunidad se encuentran bajo su dominio, la posibilidad de tomar decisiones relevantes (como por ejemplo, la elección de la cabeza de la conducción o la creación de fuentes de rentas) sin la presencia provincial se muestra más bien escasa. Este diseño institucional parece entonces no evidenciar una definición muy clara acerca de la importancia del ámbito local como espacio de toma de decisiones relevantes. Al respecto, es pertinente

⁴⁹ Registro Oficial del Gobierno de Buenos Aires. Año de 1854. Libro Trigésimo Tercero (1856). Buenos Aires: Imprenta “El Orden –AHPBA –Página 114

⁵⁰ Registro Oficial del Gobierno de Buenos Aires. Año de 1854. Libro Trigésimo Tercero (1856). Buenos Aires: Imprenta “El Orden”. AHPBA – Página 114

recordar que el antecedente de esta estructura de gobierno es el antiguo esquema de cabildos que se organizaba bajo estrictos preceptos de control y centralización. Como veremos a continuación, esta falta de definición respecto de la importancia del espacio local, se muestra mucho más claramente en el gobierno de la educación.

Cuadro 2. Estructura de Autoridad del gobierno municipal de la provincia de Buenos Aires. 1854-1873. (Ciudad y Campaña)



Fuente: Elaboración Propia

b. El gobierno de la educación 1854-1873

Como señaláramos anteriormente, la estructura de autoridad que habría de gobernar la educación bonaerense desde Caseros hasta la sanción de la Constitución de 1853, era mucho más compleja de lo que a priori se podría adivinar analizando la Ley de Municipalidades. El diseño institucional vigente durante este período se caracteriza por una superposición de funciones, solapamiento de competencias entre diferentes órganos de gobierno, y una pluralidad de normas rectoras.

En el período bajo análisis, la educación provincial en el nivel central se encontraba bajo la órbita del Ministerio de Gobierno. No se creó Ministerio de Educación o Instrucción Pública como era costumbre en otros países en la época. Esta situación no era bienvenida por quienes abogaban por un papel protagonista de la educación en los asuntos de Estado. Sarmiento lo ponía en las siguientes palabras:

“(…) En tal caso sería de deplorar y poco honroso para nuestros legisladores, que habiendo creado un ministerio de relaciones exteriores y otro de guerra para trescientos mil habitantes, no hubiesen añadido uno de Instrucción Pública, como en todos los pueblos

cultos, si no es en donde un funcionario extraño a la Administración da la dirección que ramo tan importante requiere, en épocas en que, como la nuestra, la educación común se ha convertido en una institución primordial”⁵¹

Siguiendo una tradición que se había marcado desde la época de los primeros gobiernos patrios, la forma que tomó la estructura de autoridad de la educación bajo la órbita del Ministerio de Gobierno fue materia de repetidas variaciones. Apenas caído el régimen rosista, hubo, al decir de Pineau⁵², un intento de volver a la estructura rivadaviana, donde la educación primaria se encontraba bajo la tutela de la Universidad. Por esta razón es que en 1852 las escuelas públicas primarias pasaron a depender del Departamento de Primeras Letras, que a su vez respondía al Rectorado de la Universidad de Buenos Aires. Un año más tarde se creó el puesto de Inspector General de Escuelas, y en 1855 se creó el Consejo de Instrucción Pública (CIP) también dependiente del rectorado de la Universidad.

En 1856, la estructura toma una forma diferente a la que había tenido antaño con la separación de la cuestión educativa primaria de la universidad. En este año, se re-establece el puesto de Jefe del Departamento de Escuelas, quien también estaría a cargo de presidir el Consejo de Instrucción Pública. De esta forma, queda establecido un régimen dentro del cual el Consejo de Instrucción hacía las veces de cuerpo deliberativo, mientras que el Departamento de Escuelas se encargaba de las funciones ejecutivas.

Estos dos órganos centrales tenían tanto funciones normativas, como administrativas y de control. Entre las primeras estaban la reglamentación de la escuela primaria, la fijación del programa de enseñanza, y la determinación de los libros de texto. Entre las actividades administrativas más relevantes, se contaba a la contratación y despido del personal, que se hallaban formalmente en la instancia central, puesto que era una facultad específica del Consejo de Instrucción Pública. Sin embargo, como veremos más adelante, la difícil administración en el vasto territorio de la provincia de Buenos Aires de este tipo de funciones hacía que su gestión se llevara cabo localmente. También en el campo administrativo, otra de las funciones de estos órganos centrales era la aprobación y el control de los presupuestos educativos. El Departamento de Escuelas tenía facultad para rechazar o mandar a rehacer aquellos que no satisficieran las condiciones exigidas. Finalmente, la inspección también estaba centralizada. El Inspector General era quien recibía y evaluaba los informes. Por lo tanto eran las autoridades provinciales las que representaban la última instancia de control.

Desde 1856 hasta 1862, Sarmiento estuvo a cargo del Departamento así como también de presidir el Consejo. Al retirarse, ambos puestos quedaron vacantes y pasaron a depender, una

⁵¹ Sarmiento, D. F (1954) “Segundo Informe del Jefe del Departamento de Escuelas de Buenos Aires – 1858”, en Obras Completas de Sarmiento. Buenos Aires: Editorial Luz del Día – Tomo 44 - Página 57

⁵² Pineau, P (1997) *Ob. Cit*

vez más del Rectorado de la Universidad. Dos años más tarde, en 1864 un decreto del P.E. re-incorporaba la función de dirección del Departamento de Escuelas, provisoriamente a cargo del Inspector General⁵³.

Ya en 1865, se re-incorpora formalmente la posición de Jefe del Departamento de Escuelas y se ratifica el funcionamiento del Consejo de Instrucción Pública. El ahora llamado Departamento General de Escuelas (DGE) y el Consejo de Instrucción Pública (CIP), como órganos centrales de la educación habrían de compartir sus funciones con la Sociedad de Beneficencia, órgano que databa de 1823, y que tenía como responsabilidad la gestión integral de las escuelas de niñas de toda la provincia, que implicaba cumplir casi la totalidad de las funciones administrativas y de control que se generaban alrededor de estas escuelas.

Así las cosas, la competencia sobre las escuelas en el nivel central se encontraba dividida por el sexo de los alumnos a los cuales servían. Ahora bien, ésta no era la única división que le daba forma a la estructura de autoridad del gobierno de la educación bonaerense en este período. Luego de que se aprobara la Ley de Orgánica de Municipalidades, los órganos competentes para tomar decisiones educativas diferían en los Municipios de Campaña y en la Ciudad de Buenos Aires.

En los Municipios de Campaña, al menos en el plano normativo, quedaban claramente establecidos los niveles centrales y locales. Mientras que el Departamento de Escuelas junto con el Consejo de Instrucción pública por un lado, y la Sociedad de Beneficencia por el otro, representaban los órganos centrales para la escolaridad de varones y niñas respectivamente; las Municipalidades de Campaña, y más precisamente las comisiones de educación formadas por los municipales adscriptos a dicha tarea hacían las veces de autoridad local. La Ley de Municipalidades en su artículo 67, determinaba de manera poco precisa el conjunto de tareas que habrían de desempeñar los Municipales

“Otro de los miembros que designare la Municipalidad estará encargado de los establecimientos de instrucción pública, beneficencia y culto, y llenará los deberes que están prescriptos por decretos gubernativos, a los inspectores de escuelas y síndicos de parroquias

⁵³ Prado y Rojas, A (comp.) (1878) Leyes y Decretos promulgados en la Provincia de Buenos Aires desde 1810 á 1876. Buenos Aires: Imprenta El Mercurio. Tomo VI . EL decreto sostenía que “Considerando: Que la atención preferente que piensa dedicar el Gobierno a todos los ramos referentes á las escuelas de la Provincia, hace necesaria tenerlas bajo su inmediata dependencia: Que por otra parte, no es posible que el Rector de la Universidad, por el cargo de sus funciones, pueda seguir desempeñando el cargo y atribuciones del Jefe del Departamento de Escuelas, ha acordado y decreta: Art 1º: El Departamento de Escuelas estará á cargo del Inspector General Don Marcos Sastre, quien dependerá inmediatamente del ministerio de Gobierno”. Página 326

Hará también las delineaciones de las calles y caminos con sujeción a los decretos vigentes e instrucciones del Departamento Topográfico”⁵⁴

Por otro lado, en la Ciudad de Buenos Aires, la distinción entre el nivel local y el central quedaba borrada a partir de una de las disposiciones de la Ley Orgánica de Municipalidades que sostenía que todos los establecimientos educativos (tanto de niñas como de varones, públicos y privados) quedaban bajo la órbita de la Comisión de Educación de la Municipalidad. Según el artículo 33 de la citada norma, las funciones que habría de cumplir la comisión eran tan variadas como en el caso de la campaña.

“Le corresponde a esta comisión todo lo concerniente a la ilustración moral y de las personas de ambos sexos, atendiéndola cuidado de las escuelas de primeras letras.

A las escuelas de arte, oficios y de agricultura

A las casas de juego.

A las casas de Expósitos y demás de Beneficencia

A la inspección de huérfanas, aprendices y muchachos abandonados

A la vigilancia de los cuadros domésticos

A impedir todo lo que pueda ofender la honestidad pública y corromper las costumbres”⁵⁵

Así las cosas, a pesar de las diferencias entre la ciudad y la campaña, las municipalidades de uno y otro territorio llevaban a cabo similares funciones. En líneas generales, el gran territorio de la provincia, unido a la dispersión de las poblaciones, hacían que las comisiones municipales estuvieran abocadas a operar la mayoría de los procesos que se definían en el ámbito central. De este modo, la organización de los procesos de evaluación de los alumnos, la elaboración y ejecución de los presupuestos escolares, la contratación y despido de docentes y la inspección in situ, eran todas actividades que se desarrollaban dentro del ámbito municipal.

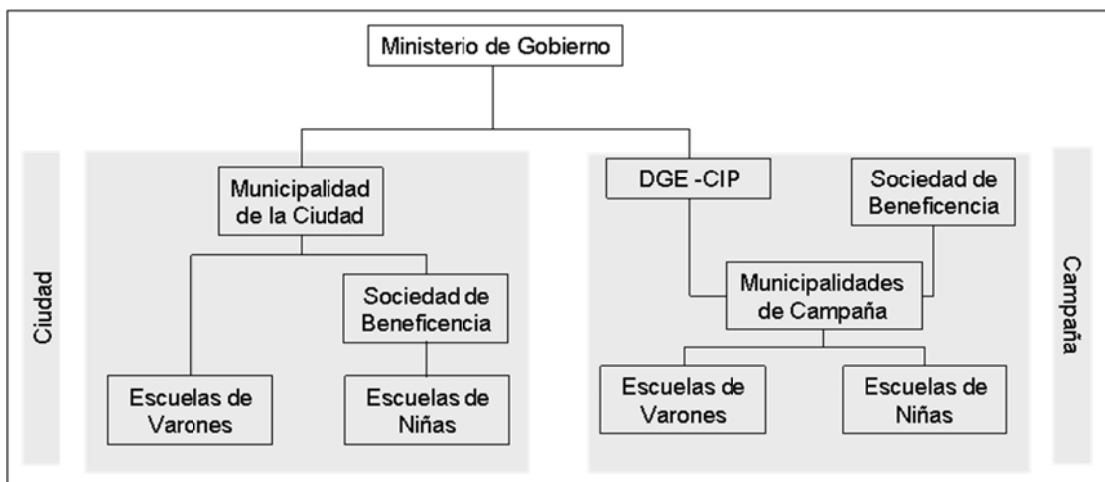
La Sociedad de Beneficencia que venía desempeñando su tarea en la gestión de las instituciones educativas de niñas no estuvo de acuerdo con subsumirse a la autoridad municipal. Ante la presentación de un recurso, quedó exceptuada de la norma⁵⁶, y a partir de esta resolución, gran parte de las tareas llevadas a cabo por las municipalidades en el ámbito local, quedaron en manos de la Sociedad para las escuelas de niñas. De esta manera, la estructura de autoridad determinada por el diseño institucional que planteaban las normas estudiadas tomaba la forma que se consigna en el cuadro, que se expone a continuación:

⁵⁴ Registro Oficial del Gobierno de Buenos Aires. Año de 1854. Libro Trigésimo Tercero (1856). Buenos Aires: Imprenta El Orden –AHPBA –Página 115

⁵⁵ Registro Oficial del Gobierno de Buenos Aires. Año de 1854. Libro Trigésimo Tercero (1856). Buenos Aires: Imprenta El Orden –AHPBA –Página 111

⁵⁶ Oría, A (2004) *Desafíos a la "Educación Popular. Sarmiento en el Departamento de Escuelas (1856-1862)*. Universidad de San Andrés - Tesis de maestría inédita. Página 89

Cuadro 3. – Estructura de autoridad del gobierno del sistema educativo de Buenos Aires 1854-1873 (Ciudad y Campaña)



Fuente: Elaboración Propia

La práctica de este esquema de gobierno resultaba de difícil aplicación. En primer lugar, la Municipalidad de Buenos Aires operaba sin responder a la instancia supuestamente central y experta del Departamento de Escuelas y el Consejo de Instrucción Pública. Más aún, a partir del cuadro se puede ver el binomio DGE-CIP se encuentra ausente en la estructura de gobierno de la ciudad Así lo manifestaba Sarmiento en 1858 al desempeñarse como Jefe del Departamento:

“La Municipalidad ejerce en las escuelas de Buenos Aires la superintendencia que la ley le confiere, ya aplicarla en todas sus posibles consecuencias al departamento de escuelas con sus oficinas organizadas y su deber de poseer los medios de dirigir la enseñanza, según conocimientos profesionales que no siempre sería justo exigir de los vecinos que componen accidentalmente el personal de la Municipalidad, quedaría así circunscripto a las poblaciones de campaña para las que por ahora poco ha de requerirse otra dirección de la que permiten sus limitados medios de acción”.⁵⁷

Dada esta situación en la ciudad de Buenos Aires, parecería entonces que el Departamento de Escuelas y el Consejo de Instrucción Pública sólo tenían potestad como autoridad central sobre las escuelas de varones de campaña. Sin embargo, las dificultades que se planteaban en la puesta en práctica del esquema de gobierno también se hacían presentes en la campaña. Mientras que los municipales no siempre respondían a los pedidos y controles de la instancia central de Escuelas, la Sociedad de Beneficencia actuaba de un modo penetrante en la campaña, no dejando lugar al desempeño local en la gestión y control de los establecimientos de niñas. El siguiente extracto del informe anual del Departamento de Escuelas de 1858 elaborado por Sarmiento apoya estas afirmaciones:

⁵⁷ Sarmiento, D. F (1954) Ob. Cit. - Página 133

“Los Municipales encargados de las Escuelas en los Municipios de campaña no están en contacto oficial con el Departamento de Escuelas y no siempre suministran los datos que el servicio exige, como asimismo no conocen qué funciones pueden ejercer en su ministerio. Las maestras de las escuelas desconocen a su vez la jurisdicción de toda autoridad local, suponiendo en la Sociedad de beneficencia autoridad civil”⁵⁸

Estas claras dificultades de aplicación preocupaban a Sarmiento ya en 1858, quien advertía sobre los potenciales peligros de esta compleja Estructura de Autoridad:

“La dirección de la educación parte hasta hoy de diversos centros de acción que por su fuerza expansiva pueden, con el tiempo, dañarse recíprocamente. Desde luego, los sexos establecen por sí dos jurisdicciones distintas, y el día va a llegar en que el vecino se pregunte si habrá dos sistemas de contribución para la educación de los hijos según que sean varones o niñas, dos series de edificios costosos, dos sistemas de educación, como hay dos administraciones”.⁵⁹

Este confuso esquema se mantuvo hasta mediados de la década de 1870. A principios de esta década, la situación de ingobernabilidad del sistema sobre el que advertiera Sarmiento ya era evidente. Así lo expresaba Costa desde su puesto de Jefe de Departamento de Escuelas en el período 1870-1872:

“Tenemos hoy tres centros y tres direcciones diversas: la Sociedad de Beneficencia, la Municipalidad y el Departamento general de Escuelas, que si no son antagonistas, son enteramente independientes unas de otras y se guían por reglas distintas, adoptando textos y métodos distintos” (...)“La dirección de las escuelas está hoy a cargo de tres distintas autoridades: La municipalidad de esta ciudad tiene a su cargo las escuelas que costea con sus rentas, ubicadas dentro del municipio; la Sociedad de beneficencia, las escuelas de mujeres en la ciudad y la campaña; y el departamento algunas escuelas de ambos sexos en esta ciudad y las de varones en la campaña. La Municipalidad, compuesta de personas elegidas en consideración a las necesidades generales del municipio, delega, por decirlo así, sus funciones con respecto a las escuelas en un director que ha creado. La sociedad de Beneficencia, es acaso la que con más independencia dirige y administra sus escuelas. El departamento no es en rigor más que una dependencia del P.E. sin autoridad propia. Todas las funciones que desempeña las ejerce por delegación”.⁶⁰

Con evidentes ánimos de promover un cambio en la estructura de autoridad del gobierno del sistema, Costa sostenía que la multiplicidad de órganos de gobierno así como la falta de expertise de sus miembros iba en detrimento de los resultados en materia de educación.

⁵⁸ Sarmiento, D. F (1954) Ob. Cit- Página 59

⁵⁹ Sarmiento, D. F (1954) Ob Cit.- Página 133

⁶⁰ Costa, E (1872) Informe del Departamento de Escuelas al gobierno de la provincia de Buenos Aires correspondiente a los años 1870, 71 y 72. Buenos Aires: Imprenta de Pablo E. Coni. Páginas 35 y 55-56

“La municipalidad esta compuesta de personas que poca ó ninguna preparación tienen en materias de educación, que como todas las cosas de esta vida requiere conocimientos especiales, que atenta su renovación continua no pueden adquirir. Distraída su atención por las numerosas y apremiantes necesidades del municipio, no es de esperarse que presten a la educación aquella consideración

La Sociedad de Beneficencia, compuesta de señoras meritorias sin duda y animadas de las mas puras y patrióticas intenciones, carece también de aquellos conocimientos especiales que sólo se adquieren en el estudio y en la práctica; y no teniendo además una inspección completamente organizada, mal puede vigilar y cuidar escuelas que se encuentran esparcidas en todo el territorio de la Provincia.

El Departamento, no obstante su título de General, no tiene hoy intervención alguna, ni aún derecho de inspección en las escuelas de la Municipalidad y de la Sociedad de Beneficencia. Carece además, según lo he observado, de autoridad propia, y es preciso también decirlo, no ha tenido ante la opinión la importancia que tiene en otras partes”⁶¹

De esta manera, abogaba por la idea de crear un único órgano de gobierno central formado por profesionales que poseyeran un conocimiento experto en la cuestión educativa, con potestad sobre el sistema en su conjunto.

El tema del financiamiento de la educación no hace más que reforzar esta imagen de una división de potestades poco clara y confusa, que provocaba una situación de inoperancia que por momentos se manifestaba apremiante. Durante el período estudiado, el grueso de las fuentes de financiamiento del sistema educativo provenía de Estado Provincial. La Constitución del Estado de 1854, en su artículo 169 sostenía que “la educación, al menos la primaria, se costeará por el tesoro del Estado”⁶². Estos recursos provenían de la partida asignada al Ministerio de Gobierno, dentro de la cual, el Departamento de Escuelas era un rubro entre los treinta y tres que la componían. Por lo tanto, la educación primaria debía compartir los potenciales ingresos con rubros tan diversos (y generalmente con mayor capacidad de presión) como la universidad, los hospitales y las obras públicas⁶³. Esta situación hacía que los gastos corrientes del sistema educativo no tuvieran ingresos especialmente asignados para solventarlos (lo que comúnmente se denomina “earmarked”), y que por lo tanto su financiamiento estuviera sujeto a los vaivenes de la política interior y exterior de la provincia.

Sin embargo, en 1858, durante el primer gobierno de Sarmiento como Jefe del Departamento de Escuelas se promulgó una ley que determinaba algunos recursos específicos para la construcción de edificios escolares. La legislación destinaba a la edificación de escuelas todos

⁶¹ Costa, E (1872) Ob Cit. Páginas 55-56

⁶² Registro Oficial del Gobierno de Buenos Aires. Libro Trigésimo Tercero. (1856) Buenos Aires: Imprenta El Orden. Página 45

⁶³ Oría, A (2004) Ob Cit. Página 63

los fondos provenientes del alquiler y venta de los bienes declarados de propiedad pública, lo recaudado en multas aplicadas por los tribunales de justicia, de los bienes de los fallecidos sin sucesión, así como también las sumas que el gobierno dispusiera para asignar en este rubro⁶⁴. Como veremos más adelante, esta norma no tuvo los resultados que esperaban quienes la idearon.

La participación del Estado nacional en el financiamiento de la educación bonaerense fue durante este período algo escasa. Recién el 25 de septiembre 1871 se sanciona la Ley de Subvenciones Nacionales N° 463⁶⁵ que instituía formalmente el financiamiento de iniciativas educativas provinciales con fondos provenientes del tesoro nacional. Por lo tanto es en el período siguiente (aquel que hemos convenido comienza en 1873 con la reforma de la Constitución bonaerense) que la Nación empieza a desplegar en el ámbito de la economía de la educación un papel más relevante, hecho que a su vez le abrirá las puertas para penetrar otros espacios del ámbito educativo.

La comunidad de vecinos o “sociedad civil”, luego del Estado provincial y del nacional, es el tercer conjunto de actores que nos queda por analizar en relación con la participación en el financiamiento de la educación bonaerense en este período. La sociedad civil participaba en el período estudiado de dos maneras. En primer lugar, los miembros de la comunidad podían contribuir a través de la erogación de cuotas o matrículas en establecimientos privados (\$4.800.000, o el 44% de todo lo gastado en educación en 1861, a modo de ejemplo). La segunda forma que tenían los ciudadanos de participar en el financiamiento de la educación era a través de aportes voluntarios a las escuelas públicas (\$336.000, o en 3% de todo lo gastado en educación en 1861⁶⁶), ya fueren éstos para solventar los gastos corrientes, que tomaban formas de matrículas o suscripciones permanentes, o bien para contribuir a la construcción de edificios escolares. La norma sancionada en 1858 a la que hicimos referencia previamente prescribía que el Estado financiaría la construcción de edificios escolares en igual monto al que los vecinos lograran suscribir en algunas parroquias de la ciudad de Buenos Aires. Para el caso de las municipalidades de campaña y algunas otras parroquias de la ciudad, el Estado se comprometía a completar en dos tantos lo que se lograra recolectar por parte de la sociedad civil. El texto legal a su vez prescribía que la administración de dichos fondos (tanto los provistos por el Estado como aquellos recolectados entre los miembros de la comunidad) debía correr a cargo de comisiones de vecinos.

Estas medidas relacionadas con el co-financiamiento, que tenían como doble objetivo aliviar la carga para el erario estatal y fomentar la participación de la sociedad civil, tuvieron un éxito

⁶⁴ Sarmiento, D. F (1954) “Segundo Informe del Jefe del Departamento de Escuelas de Buenos Aires – 1858”, en Obras Completas de Sarmiento. Buenos Aires: Editorial Luz del Día – Tomo 44

⁶⁵ Remorino, J (1954) Anales de Legislación Argentina. Complemento 1852-1880. Buenos Aires: La Ley. Página 934

⁶⁶ Oría, A (2004) Ob Cit. Página 69

acotado. Funcionaron adecuadamente sólo en algunas parroquias de la ciudad de Buenos Aires y la campaña, especialmente en aquellas que contaban con vecinos de altos recursos.

“Hanse presentado al Departamento de Escuelas, según las prescripciones de la ley, solicitando hacerla efectiva en sus respectivas localidades, comisiones de vecinos en los puntos siguientes: de las parroquias de Catedral al Norte y Monserrat de la ciudad de Buenos Aires, de Quilmes, del Baradero, de San Justo, de San Martín y de Cañada Bellaca, en el Estado.”⁶⁷

Sin embargo, en la mayoría de las municipalidades de campaña el panorama era desalentador. Según las crónicas de la época, la participación de la sociedad civil en el financiamiento escolar estaba lejos de ser espontánea y sólo aparecía en el momento en que los miembros de la comunidad eran conminados por el Estado central para hacerlo.⁶⁸

Las dificultades en la aplicación de esta Ley comenzaron a aparecer no bien se promulgó, y para el año siguiente los problemas de que adolecía se habían hecho evidentes. Para corregir la dificultad de la falta de financiamiento para la construcción de edificios escolares en las parroquias o municipalidades donde los habitantes no contaban con los recursos para hacerlo (y que generalmente eran aquellas que más necesitadas de edificios estaban), en 1859 se sancionó una ley que autorizaba al Estado Provincial a financiar la construcción de edificios aún allí donde no hubiera una suscripción de vecinos.

Hemos visto hasta aquí, en una descripción sobre las formas de financiamiento del esquema de gobierno que la parte más importante del financiamiento se encontraba en el nivel central, en el erario provincial, sin que el sistema educativo lograra una contribución especial para este rubro. En el nivel local, por otra parte, los fondos provenientes tanto de municipalidades y parroquias, como los aportes voluntarios de los miembros de la sociedad civil mostraban una escasa participación en el total de los ingresos destinados a la educación bonaerense.

Resulta pertinente aquí, para concluir nuestra sección sobre los antecedentes del proyecto de gobierno local de la educación bonaerense, hacer una pequeña síntesis de lo que hemos encontrado. En primer lugar, y en vistas de evaluar la importancia del nivel local como instancia de gobierno del sistema, afirmamos que tanto las actividades de tipo académicas como aquellas de corte más administrativo que componen el quehacer del gobierno de la educación bonaerense muestran que tanto el nivel central, representado por el Departamento de escuelas y el Consejo de Instrucción Pública, como el local, en el que se desempeñan alternativamente las municipalidades y la Sociedad de beneficencia, participaban en la toma de decisiones.

⁶⁷ Sarmiento, D. F (1954) Ob Cit- Página 72

⁶⁸ Sarmiento, D. F (1954) Ob Cit - Página 110-111

Por otro lado, es posible concluir de manera preliminar, que el gobierno del sistema educativo bonaerense en el período que va de 1854 hasta 1873 es un gobierno cuyos patrones se encuentran en formación. Sin embargo, a pesar de la superposición de funciones que fuera en reiteradas veces descrita, se puede identificar un vago esquema en el cual la instancia central actúa como contralor lejano de las actividades que se llevan a cabo en los niveles locales. Sería quizás inexacto atribuir esta conformación al resultado de una voluntad explícita, que responde a una idea previamente trazada. Creemos que sería correcto entonces afirmar que la forma mixta que toma el gobierno aquí estudiado se debe más bien a la falta de planificación de un sistema en formación en el que aún no surge claramente ni un liderazgo intelectual, ni un órgano de gobierno preponderante.

Con este panorama en el terreno educativo, más precisamente con este diseño institucional es que se abre la década 1870 en la provincia de Buenos Aires. Como ya hemos advertido, la necesidad de reforma de una estructura de autoridad producto de la práctica idiosincrásica más que de un diseño integral, era una opinión compartida entre los intelectuales que circulaban en el campo de la educación en la época. A partir de la Convención Constituyente de 1870 se abre la oportunidad de operacionalizar esta demanda y transformarla en un concreto nuevo cuerpo normativo, hecho que ocurrió luego de la sanción de la nueva Constitución bonaerense en 1873. A continuación, indagaremos estas novedades.

3. El diseño institucional del gobierno local de la educación.

El año 1873 marca un momento importante en la definición de la relevancia del ámbito local en el gobierno bonaerense. Las ideas acerca de la descentralización y la importancia de la toma de decisiones en el nivel local que sostenía un grupo de políticos reformistas dentro del partido autonomista tuvieron la oportunidad de ser plasmadas en la Constitución que fuera sancionada en ese año.

Una de las principales reformas instauradas a partir en la reforma de 1873 fue el rediseño del régimen municipal en el Capítulo 6 de la Constitución. En el siguiente capítulo, la norma se ocupaba del gobierno de la educación. Imprimiéndole el mismo sello que a la sección de municipalidad, los recientemente creados Consejos Escolares de Distrito comenzaron a tener un papel muy relevante en el gobierno de las cuestiones educativas. En el siguiente apartado trabajaremos entonces en la descripción de la estructura de autoridad que definía este nuevo diseño institucional. Para ello, primero abordaremos las reformas que tuvieron lugar en el régimen municipal con el objetivo de poder dar un marco general de análisis. Luego, nos abocaremos a la descripción del esquema de gobierno de la educación que planteaban las normas dictadas durante este período

a. El cambio del lugar de lo local – El nuevo régimen municipal

Las ideas sobre el aumento del poder de toma de decisiones en el nivel local finalmente se vieron plasmadas en la reforma constitucional de 1873. De esta nueva Constitución surgió la Municipalidad como ámbito de gestión de lo local por excelencia. Su esquema de gobierno fue reformado sustancialmente, mostrando a diferencia de la Constitución de 1854, una clara voluntad política de otorgarle un lugar preeminente dentro del conjunto de órganos de gobierno provinciales. A partir de la sanción de esta norma, surgieron una serie de leyes que complementaban y operacionalizaban los conceptos generales que estructuraban la nueva constitución. Para el caso del ámbito municipal, fue la nueva Ley Orgánica de Municipalidades de 1876 la que se encargó de darle el acabado al nuevo régimen.

La primera reforma de peso que encaró la Constitución de 1873 fue la redefinición de las funciones de los jueces de paz. La constitución de 1854 preveía una acumulación de tareas que hacían que la división de poderes se viera algo borrada para los municipios de campaña, situación que se juzgaba peligrosa. En la reforma constitucional, este problema de la yuxtaposición de funciones fue solucionado recortando sus atribuciones. El Artículo 182 de la reformada Constitución de 1873 sostenía que “los jueces de Paz son funcionarios exclusivamente judiciales y agentes de los Tribunales de Justicia”⁶⁹. Por lo tanto, luego de la promulgación de la nueva constitución, los Jueces de Paz conservaron su función judicial, perdiendo sus facultades ejecutivas y legislativas, que fueron otorgadas a nuevos órganos creados y reglamentados tanto por la nueva Carta Magna como por la Ley orgánica de Municipalidades que resultó de esta reforma.

La cuestión de la modificación de las atribuciones de las instancias locales, tanto municipalidades como parroquias para tomar decisiones en lo referente a la vida de los pueblos fue abordada en el Capítulo 6 de la Constitución así como también en la Ley de Municipalidades N° 1079, promulgada el 4 de noviembre de 1876⁷⁰. En primer lugar, las citadas normas cambiaron la forma de la Estructura de Autoridad Municipal hasta entonces vigente, y descrita en el apartado anterior agregando nuevos roles y nombrando nuevas autoridades para ocuparlos. El artículo 199 de la Constitución incorporaba la figura de los distritos determinando que:

“El territorio de la Provincia se dividirá en distritos para su administración interior, que estará a cargo de Municipalidades”⁷¹

⁶⁹ Prado y Rojas, A (comp.) (1879) Leyes y Decretos promulgados en la Provincia de Buenos Aires desde 1810 a 1876. Buenos Aires: Imprenta del Mercurio – Tomo VIII – Página 401

⁷⁰ Ketzelman y De Souza (comps.) (1930) Colección Completa de Leyes del Estado y la Provincia de Buenos Aires. Desde 1854 a 1929. Buenos Aires: Editorial Lex – Páginas 130 a 165

⁷¹ Prado y Rojas, A (comp.) (1879) Ob. Cit. – Página 404

De esta manera, la municipalidad se configuraba como el órgano ejecutivo y deliberativo de los distritos. A su vez, se definieron al igual que en 1854, dos formas diferentes para las estructuras de los gobiernos de la ciudad y los distritos de campaña.

Para el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se determinó una estructura de “doble órgano”. Las 14 parroquias definidas entonces tenían cada una un Consejo de Gobierno de barrio, los que a su vez enviaban dos representantes al Consejo Central que contaba entonces con 28 miembros.⁷² El Consejo Central y los Consejos de Barrio eran por lo tanto las dos instituciones que gobernaban la municipalidad de Buenos Aires. Los distritos de campaña, por otro lado, contaban con un solo órgano de gobierno denominado Municipalidad, a la que, según el artículo 96 de la Ley de Municipalidades le correspondía “el gobierno y dirección de los intereses locales y del municipio”⁷³.

Ahora bien, las diferencias entre la Estructura de Autoridad del municipio de Ciudad y los de campaña allí terminaban. En lo referido a la cantidad y organización de sus miembros, así como también su elección y atribuciones, la Ley de Municipalidades definía iguales condiciones para ambas (si bien trataba estos temas en apartados separados).

Tanto los Municipios como las Parroquias debían dividirse en un departamento Ejecutivo y otro Deliberativo. El Artículo 5 de la Ley de Municipalidades prescribía que: “(...) El departamento Ejecutivo estará a cargo de una sola persona, constituyendo el Deliberativo los demás miembros del consejo”⁷⁴. La cantidad de miembros del Consejo era proporcional a la cantidad de habitantes del distrito o parroquia, con un mínimo de 8 y un máximo de 20. A su vez, la norma sostenía que aquellos distritos que tuvieran menos de 1.000 habitantes quedarían dependiendo del poder ejecutivo de la provincia, en todo lo relacionado como el orden administrativo, policial y civil.

Dentro del Departamento Ejecutivo de cada Municipalidad o parroquia se encontraba el Presidente, comisiones de vecinos creadas ad-hoc, el comisario o agente superior de policía y los alcaldes y tenientes de barrio, además de los empleados que se contrataran para hacer tareas administrativas. Por otro lado, el Departamento deliberativo estaba formado por el resto de los municipales, que eran elegidos por el voto de los habitantes de la respectiva parroquia o municipalidad. El artículo 18 de la citada ley definía quienes gozaban del derecho de elegir. Según la norma podían hacerlo todos aquellos que tuvieran la potestad de votar en las elecciones de diputados, y los extranjeros sólo estaban autorizados a hacerlo si eran mayores de 22 años y pagaban los impuestos pertinentes. El presidente del Departamento ejecutivo era elegido entre los miembros que había resultado electos como municipales e igual

⁷² Prado y Rojas, A (comp.) (1879) Ob Cit. Artículo 200, página 404 y Ketzelman y De Souza (comps.) (1930) Ob. Cit. – Artículo 72 página 145

⁷³ Ketzelman y De Souza (comps.) (1930) Ob Cit.– Página 151

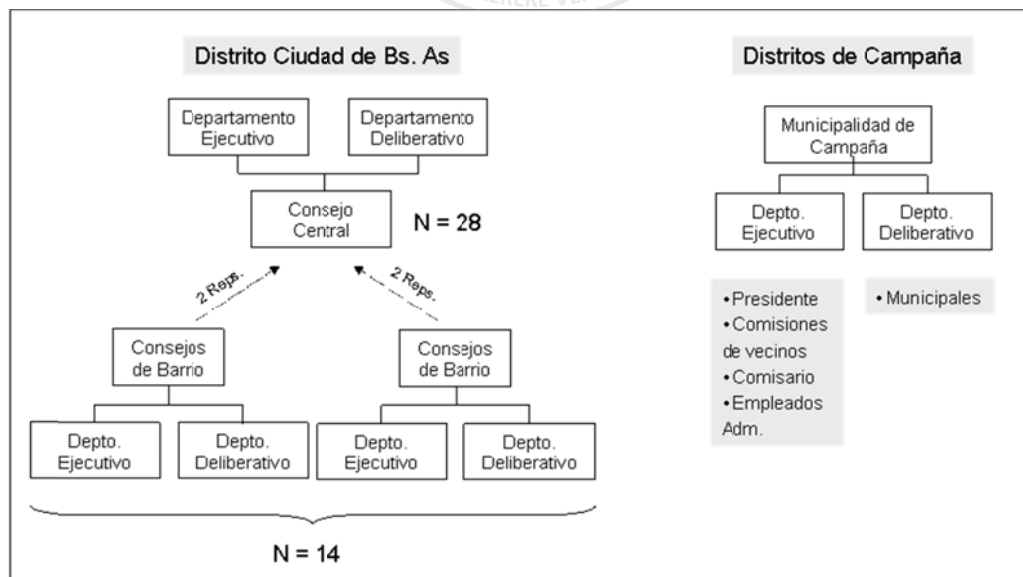
⁷⁴ Ketzelman y De Souza (comps.) (1930) Ob Cit– Página 131

procedimiento se seguía para determinar quiénes serían los representantes ante el Consejo Central en el caso de la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Con el objetivo de aumentar la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones que afectaba los intereses cotidianos de los vecinos, la reforma de la Ley de Municipalidades no sólo modificó la Estructura de Autoridad, sino que también trabajó sobre la asignación de funciones y responsabilidades. En líneas generales, se definieron para las Municipalidades las funciones de “gobierno y dirección de los intereses locales del municipio”⁷⁵. Entre las nuevas atribuciones que se fijaban para los órganos locales estaba la potestad para manejar los recursos financieros a partir de la capacidad para votar anualmente su presupuesto (Artículo 38, inciso 24 y artículo 94 inciso 35) y fijar contribuciones municipales (Artículo 37, inciso 21 y artículo 94 inciso 32). Asimismo, con la nueva ley se les otorgaba a las municipalidades y parroquias la potestad sobre la policía, que, desde la reforma de la constitución había sido quitada de los juzgados de paz (artículo 37, inciso 6 y artículo 94, inciso 5). Estas dos atribuciones, (facultades legislativas y coercitivas) marcaban una importante diferencia con la legislación anterior y definían un nivel local con mayor poder de auto-gobierno.

El siguiente cuadro resume la estructura que planteaba la norma:

Cuadro 4. – Estructura de Autoridad del gobierno municipal de la provincia de Buenos Aires a partir de 1873



Fuente: Elaboración Propia

En síntesis, podemos afirmar que la voluntad reformadora de los constituyentes de 1873 se vio plasmada en una clara definición de la importancia del ámbito local como espacio decisorio dentro del gobierno provincial. Tanto la re-configuración de autoridades, a partir de la

⁷⁵ Ketzelman y De Souza (comps.) (1930) Ob Cit – Página 151

designación de espacios ejecutivos y deliberativos separados, como la re-asignación de funciones, luego de las cuales las municipalidades gozaban de reales poderes para tomar decisiones de gobierno relevantes, ambas definieron un marco institucional bien diferente del que hasta aquel momento había funcionado en la Provincia de Buenos Aires dentro de la cual los habitantes de las comunidades locales debían jugar un rol protagónico. Este contraste también habría de verificarse en el diseño de esquema de gobierno de la educación bonaerense. Siguiendo esta línea de ampliación de la participación de la sociedad civil en el gobierno de los asuntos locales, los Consejos Escolares de Distrito habrían de ser los nuevos gerentes de la educación. Veremos en la sección siguiente los detalles de esta nueva configuración institucional.

b. El gobierno local de la educación

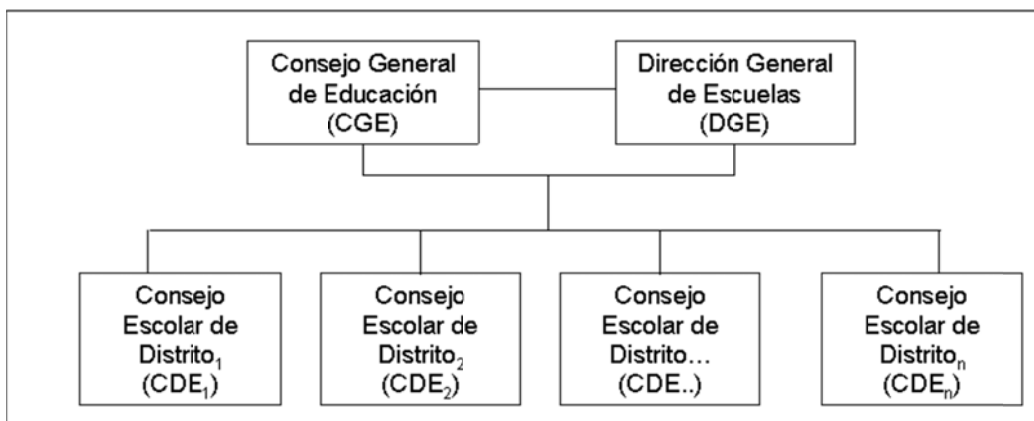
La reforma de la Constitución del 1873 tuvo una fuerte repercusión en el gobierno del sistema educativo bonaerense. Gratuidad, obligatoriedad y gobierno local fueron las tres premisas alrededor de las cuales giraron las reformas contenidas en la sección séptima de la nueva constitución para la educación común. Éstas se operacionalizaron en la Ley de Educación Común de 1875 bajo la forma de una nueva estructura de autoridad y un remozado esquema de distribución de la potestad de la toma de decisiones en relación con las cuestiones que hacían al gobierno de la educación.

Los artículos 16 y 20 de la mencionada norma establecieron una estructura que contaba con dos órganos centrales, el Consejo General de Educación (CGE) y la Dirección General de Escuelas (DGE), bajo quienes recaía “la dirección facultativa y la administración general de las escuelas”⁷⁶, y un conjunto de gobiernos locales encarnados en la figura de los Consejos Escolares de Distrito (CED), cuya función general era la “administración local y el gobierno inmediato de las escuelas comunes”⁷⁷. La estructura de autoridad quedaba entonces conformada como se puede ver en el cuadro que se expone a continuación:

Cuadro 5. – Estructura de Autoridad del gobierno de la educación

⁷⁶ Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires. Año 1875. Buenos Aires: Imprenta del Mercurio – Página 343

⁷⁷ Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires. Año 1875. Buenos Aires: Imprenta del Mercurio – Página 342



Fuente: Elaboración Propia

El *Consejo General de Educación (CGE)* se componía de un director y ocho miembros más, mientras que la *Dirección General de Escuelas (DGE)* estaba formada por el Director, un Secretario que era el jefe inmediato de los empleados de las Oficinas del Consejo y de la Dirección General de Escuelas, un Tesorero, que llevaba la contabilidad de todos los fondos pertenecientes a la educación común y un Inspector, cuya función era vigilar a todas las escuelas públicas y particulares del sistema bonaerense. Como podemos observar, aquí se repite el modelo diseñado por la Constitución de 1873 para las Municipalidades. Mientras que el CGE oficiaba de instancia deliberativa, la DGE se encargaba de las funciones ejecutivas. El nexo entre ambos era el Director General de Escuelas, que también se desempeñaba en el CGE como presidente.

Por otro lado, en el nivel local, el artículo 40 de la Ley de Educación Común sostenía que los *Consejos Escolares de Distrito (CED)* debían componerse de cinco miembros titulares y cinco suplentes, dentro de los cuales se nombraría a un presidente, un secretario, un tesorero, y un sub-inspector, éste último siendo un cargo remunerado, a diferencia de los demás, que según la ley se estipulaban como carga pública y por lo tanto eran gratuitos. La duración de los cargos estaba pautada en dos años.

En la sección anterior afirmamos que uno de los objetivos sobre los que se basaron las reformas de principios de la década de 1870 fue lograr el aumento de la participación de la sociedad civil en los quehaceres de la vida local. En el ámbito del gobierno provincial, se intentó llegar a este objetivo, entre otras medidas, a partir de la elección popular de todas las principales autoridades municipales. Esta política también se implementó en el ámbito educativo. Si bien las autoridades centrales, es decir, los miembros del CGE y Director General de Escuelas eran nombradas por el Poder Ejecutivo, todas las autoridades de los Consejos Escolares debían ser elegidas de la misma manera que los municipales, a través del voto directo de los vecinos de la parroquia o municipalidad.

El “demos escolar”, es decir aquellos con capacidad para tomar decisiones, en este caso referidas a las autoridades gobernantes, estaba compuesto por todos aquellos con potestad para votar en las elecciones de diputados. A su vez, eran “elegibles” todos aquellos que componían el demos antes definido, y que no mantuvieran otros cargos incompatibles con estas funciones, entre ellos el cargo de funcionario municipal.

Según la Ley de Educación común de 1875, cada Juzgado de Paz se consideraba un distrito (cuya instancia administrativa era el municipio) y dentro de cada uno de estos distritos debía organizarse un Consejo Escolar. Esta medida marca una fuerte diferencia con el esquema de gobierno anterior, ya que a partir de la creación de este nuevo órgano, las Municipalidades pierden la potestad de gobernar localmente la Educación Común. Un año después, en la Ley de Municipalidades, esta pérdida de facultades para administrar la educación se hace evidente al prescribir que las municipalidades debían:

“contribuir al desarrollo de la educación común en la forma que determine la Ley general de la materia y establecer y dirigir las escuelas especiales que costee el municipio”⁷⁸

De esta forma las escuelas provinciales quedaban fuera del ámbito de la municipalidad, sólo pudiendo éstas administrar las instituciones escolares que fueran creadas bajo su iniciativa, y que estuvieran financiadas completamente a través del erario municipal. Costa, como Jefe del Antiguo Departamento de escuelas, explicaba unos años ante las ventajas de esta separación de funciones:

“La descentralización de todos los servicios, está por otra parte en la esencia misma de nuestras instituciones. Es la tendencia que se observa en las ideas dominantes, y el principio que al fin ha de prevalecer (...) El alto interés que se da hoy a todo lo que se relaciona con la educación, ha hecho que el servicio de esta materia se considere, por decirlo así, un ramo especial y separado de la administración. No es el P.E., no son las municipalidades las que gobiernan y administran las escuelas: es un poder a parte, puede decirse, independiente del gobierno y de las municipalidades mismas y solo responsable ante el pueblo”⁷⁹

“Este sistema tendrá además de otras ventajas, la de hacer pesar sobre las comisiones elegidas sin mas objeto que el gobierno de las escuelas, una responsabilidad mas directa en su progreso que la que nunca pesaría sobre las municipalidades que tienen que atender a las multiplicadas necesidades del municipio; y muy especialmente la de interesar en el adelantamiento de la educación al mayor número posible de ciudadanos sin la que su

⁷⁸ Ley Orgánica de Municipalidades N° 1079- Artículo 37. Ketzelman y De Souza (Comps.) *Colección Completa de Leyes del Estado y la Provincia de Buenos Aires desde 1854 a 1929* –Buenos Aires. Editorial Lex - Página 137

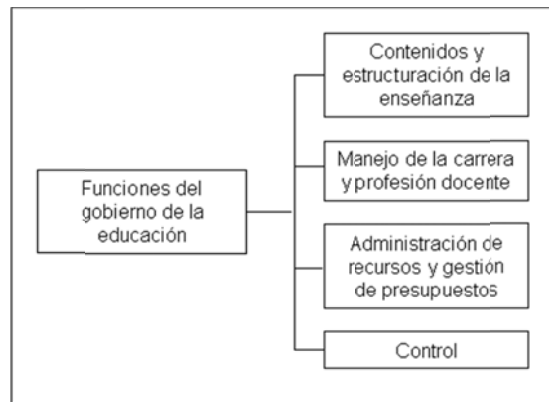
⁷⁹ Costa, E (1872) Ob Cit. Páginas 58-59

progreso será siempre artificial dependiendo del acierto de la elección de la persona que este al frente del centro de donde ha de partir la acción común. ⁸⁰

La ley de 1875, siguiendo las directivas generales planteadas por las Constitución de 1873, no sólo trabajó en la modificación de la estructura de autoridad. Con el objetivo dar al ámbito local un espacio definido en términos de la toma de decisiones educativas, también reformó la asignación de responsabilidades y tareas.

Con el objetivo de estructurar el análisis de la distribución de las potestades entre las instancias centrales y los órganos locales de gobierno, hemos delineado una clasificación de funciones que hacen al gobierno de educación, que pueden apreciarse en el cuadro que se muestra a continuación.

Cuadro 6.- Funciones del gobierno de la educación



Fuente: Elaboración Propia

La primera de las categorías, es aquella que agrupa todas las tareas vinculadas con los Contenidos y la Estructuración de la Enseñanza. Dentro de esta categoría se encuentran actividades tales como la definición de la estructura organizacional de las escuelas, la determinación de los contenidos a enseñar y el diseño de los planes y programas, la elección de los libros de texto, la definición del calendario y horario escolar, y la organización y gestión del proceso de evaluación anual de los alumnos.

El segundo grupo que se muestra en el cuadro es el que contiene todas las tareas relacionadas con el Manejo de la Carrera y Profesión Docente. Este conjunto comienza con la definición de los parámetros para el ingreso a la carrera docente, continúa con la contratación de la planta docente, sigue con las actividades relacionadas con la capacitación en servicio y mediación de conflictos laborales, y finaliza con el despido y exoneración de empleados.

⁸⁰ Costa, E (1872) Ob Cit.

La Administración de Recursos y Gestión de Presupuestos es la tercera categoría a partir de la cual se han clasificado las funciones del gobierno de la educación. Este conjunto de actividades incluye dos tipos de tareas. En primer lugar, la elaboración de presupuestos. Luego, la administración de los recursos presupuestados, que implica el manejo de los ingresos, y la gestión de los gastos, tanto corrientes como de capital.

Finalmente, la cuarta categoría que hemos delineado es la que abarca las actividades de Control, que comprende las tareas de inspección, tanto de los procesos de enseñanza aprendizaje como de los aspectos administrativos, y la elaboración de informes que dan cuenta de las actividades llevadas a cabo por las unidades pertenecientes al sistema.

Del análisis de las normas, se puede vislumbrar la intención de los legisladores de darle a las instancias centrales, el CGE y la DGE, la potestad en la toma de decisiones relacionadas con las definiciones político-estratégicas del sistema, así como el poder para constituirse en órgano principal de control, mientras que los órganos locales parecen estar definidos como instancias toma de decisiones operativas y de gestión. Veremos en la siguiente sección cómo se le dio forma a esta particular asignación de responsabilidades.

i. Las funciones de los órganos centrales: CGE y DGE

Los órganos centrales, en tanto instancias de definiciones políticas tenían competencia en todas las actividades antes descritas, con diferente nivel de involucramiento.

Era potestad del CGE intervenir en las definiciones sobre el contenido de la enseñanza. Según la Ley de Educación Común de 1875, le correspondía al CGE prescribir el mínimo de enseñanza⁸¹ que de “tiempo en tiempo” se iría fijando. Esta tarea recaía operativamente en los inspectores que, no sólo llevaban a cabo tareas de fiscalización, sino que también tenían un activo rol de apoyo técnico. Los inspectores eran quienes en la época estudiada se encargaban de elaborar proyectos de programas para que luego éstos fueran aprobados por el CGE y se convirtieran en obligatorios. Por otro lado, el artículo 29 de la Ley de Educación Común sostenía que era potestad del Director General de Escuelas “proponer al Consejo la adopción de los sistemas escolares y textos de enseñanza que considere más convenientes”,⁸² así como también se les otorgaba la facultad de decidir acerca del horario escolar.

Al situar estas decisiones de política general en el ámbito de los órganos centrales, podemos observar la voluntad de los legisladores de crear un “sistema”⁸³ educativo, vertebrado alrededor

⁸¹ Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires. Año 1875. Buenos Aires: Imprenta del Mercurio – Artículo 26 - Página 343

⁸² Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires. Año 1875. Buenos Aires: Imprenta del Mercurio – Artículo 29 - Página 346

⁸³ Definimos a un sistema como un conjunto de elementos o partes coordinadas que responden a una ley, o que, ordenadamente relacionadas entre sí, contribuyen a determinado objeto o función.

de estos órganos centrales, pero cuyas partes, las instancias locales, tienen un grado amplio de poder para manejarse dentro de estos lineamientos pautados.

Así como se planificó en la ley de 1875 que los órganos centrales tuvieran el poder de decidir acerca del contenido de la enseñanza, también se les otorgó la capacidad de definir los lineamientos generales de la carrera y profesión docente. En esta línea, el CGE determinaba los parámetros de ingreso a la carrera docente. A diferencia del período anterior, donde escaseaban las normativas sobre la definición del perfil “académico” de los docentes, a partir de este período comienza lentamente a regularse el magisterio. Se determina quiénes eran elegibles para trabajar como maestros, siendo todos aquellos docentes con título expedido por esta instancia de gobierno.

Hasta la promulgación de la Ley de Educación en 1875, no era necesario poseer un título habilitante para ejercer la docencia. Tras varios intentos fallidos, la provincia se había quedado sin instituciones formadoras de docentes de importancia. Al promediar la década de 1870, la formación docente cobró nuevos bríos en la provincia. En 1874 se fundaron dos escuelas normales en la ciudad de Buenos Aires, una de niñas y otra de varones. Un año después, a partir de la promulgación de la Ley de Educación, se hacía obligatorio contar con un título habilitante para ejercer la docencia. Esta credencial podía lograrse a partir de dos caminos, o bien cursando la carrera normal, o para aquellos docentes que ya se encontraran en ejercicio, rindiendo un examen administrado por el CGE. Esta última era una facultad que había obtenido el CGE a partir de la Ley de 1875. La norma sostenía que era potestad del CGE “expedir títulos de maestros para las escuelas comunes, previa aprobación de los solicitantes en los exámenes y pruebas á que juzgue conveniente sujetarlos”⁸⁴. Sin embargo, ambas alternativas recién comenzaron a ser numéricamente importantes en la siguiente década, cuando la formación docente se convirtió en un tema más relevante, cuanti y cualitativamente para la política educativa.

El CGE también se arrogaba la facultad de diseñar la estructura organizacional de cada escuela, determinando la cantidad de personal que debía tener sobre la base del número de alumnos que atendiera cada institución escolar. Así lo afirmaba la Circular N° 4 de la DGE de 1877:

“Por cada cincuenta alumnos de asistencia media ó fracción que exceda de este número, habrá un sub-preceptor ó ayudante, según lo dispuesto en el artículo 22 del Reglamento de

⁸⁴ Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires. Año 1875. Buenos Aires: Imprenta del Mercurio – Artículo 26 - Página 344

Escuelas Comunes, y el Consejo Escolar proveerá los empleos bajo esta base, no pudiendo nombrar mas empleados que los que el presupuesto señala para cada escuela.⁸⁵

Las autoridades centrales no sólo definían los parámetros de ingreso a la carrera docente expidiendo títulos habilitantes, sino que a veces también intervenían en actividades relacionadas con su desarrollo profesional, como las contrataciones y despidos. Si bien esta función, como veremos más adelante, estaba explícitamente indicada para las instancias locales, la evidencia encontrada muestra que en la práctica, los órganos centrales tenían un rol más protagonista del que prescribían las normas. En la revisión de la correspondencia entre los CED y los órganos centrales de gobierno se encontraron, en repetidas ocasiones, notas en las que el Consejo General le daba el visto bueno a los nombramientos de docentes que habían efectuado los CED, o sugería cambios a las elecciones hechas por la instancia local. Algunas veces, la instancia iba más allá de la sugerencia de modificaciones a las decisiones de la instancia local, y aún cuando la ley no le arrogaba esta facultad, nombraba o despedía personal docente de las escuelas, como puede apreciarse en la siguiente cita que se expone a modo de ejemplo de lo encontrado en las fuentes consultadas:

“En respuesta a la nota de ese Consejo Escolar fecha 26 del próximo pasado, pongo en su conocimiento que el Consejo General ha resuelto de acuerdo con lo dispuesto en 7 de Enero último, quede inhabilitado D. Angel Ruiz para ejercer el cargo de preceptor en las Escuelas Comunes de la Provincia cesando por lo tanto, desde el 1º de Enero, en el cargo que se desempeñaba en ese Distrito.

En consecuencia, el Consejo Escolar se servirá proceder al nombramiento de preceptor con diploma para la escuela vacante,- pudiendo pedirlo á la Dirección General en caso de no encontrarlo”⁸⁶

El CGE también actuaba como instancia de mediación en los conflictos que pudieran darse entre docentes y los CED. Pareciera, dada la evidencia encontrada, que si bien la potestad de tomar decisiones sobre el tema era de los CED, la última palabra en caso de situaciones problemáticas le correspondía a la instancia central. El siguiente fragmento ejemplifica bien esta afirmación:

“El Consejo General de Educación ha tenido conocimiento del incidente ocurrido entre la corporación que V. preside y Preceptor D. Wilfredo Rodríguez, así como de las resoluciones sucesivas adoptadas al respecto por ese Consejo. (...) en el caso presente, el Consejo General no ve en el proceder del preceptor Rodríguez motivo alguno que justifique su separación. Ha cumplido con su deber (...) cumplo, pues, con el encargo del Consejo que

⁸⁵ Circular N° 4 de la DGE a los presidentes de los CE - Sección Oficial -12 de enero de 1877 La Educación Común (página 21)

⁸⁶ Nota N° 73 del CGE al Presidente el consejo Escolar de 25 de Mayo del 12 de marzo de 1878 en La Educación Común Tomo III Número 1 Marzo 1º de 1878 - Sección Oficial – Página 69

presido, comunicándole que ha sido mirado con serio disgusto el proceder de ese Consejo, destituyendo primero, sin fundamento ni motivo, al Preceptor Rodríguez, y luego reponiéndolo bajo condiciones vejatorias, injustas, y propias solo para hacerle perder respeto y consideración en el ánimo de sus alumnos“⁸⁷

Así las cosas, la normativa planteaba un esquema en el cual las autoridades centrales tenían poder para definir las políticas generales tanto en el ámbito de la enseñanza como de quienes enseñaban.

Ahora bien, es pertinente hacer una observación antes de pasar a la descripción de las actividades llevadas a cabo en el espacio local. El diseño institucional definido por las leyes estudiadas también, aunque muy tímidamente, le otorgaba a las instancias centrales la potestad del control de los procesos de enseñanza-aprendizaje y el de los aspectos administrativos.

La Ley de Educación Común sostenía en sus artículos 26 y 28 que las tareas de inspeccionar y visitar escuelas eran tanto potestad del CGE como del Director General de Escuelas. A su vez, en el artículo 34 se definen estas tareas como expresa responsabilidad de los inspectores centrales, que

“vigilarán todas las escuelas públicas y particulares de la Provincia, visitándolas por lo menos una vez cada año. El director general señalará anualmente a cada Inspector un itinerario que determine los Partidos o Parroquias que deberá inspeccionar”⁸⁸

Estos inspectores centrales respondían directamente al CGE, que en sus sesiones determinaba las tareas que éstos debían realizar, así como también evaluaba su desempeño. La cita que se expone a continuación, extractada del diario de sesiones del CGE, da cuenta de esta relación de dependencia entre los Inspectores y la DGE:

“Se hizo saber que de orden superior que los inspectores levantasen un estado del mobiliario y útiles existentes en cada escuela en los respectivos distritos, y sobre las bibliotecas escolares formadas o en formación con el número de volúmenes o legajos que tuviese cada una”⁸⁹

⁸⁷ Nota N° 696 deL CGE al Presidente del Consejo Escolar De Arrecifes - Sección Oficial – 7 de junio de 1877 - La Educación Común. Página 231

⁸⁸ Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires. Año 1875. Buenos Aires: Imprenta del Mercurio – Artículo 34 - Página 347

⁸⁹ Diario de Sesiones del CGE en La Educación Común – Tomo V – Número 6 – Buenos Aires, Setiembre 15 de 1879 – Sesiones fechas Julio 5, 12, 19, 28

Además de las actividades de inspección in situ, el sistema educativo bonaerense contaba en el período estudiado, con otras actividades que tenían como objetivo controlar su funcionamiento. Una de las herramientas más frecuentemente utilizadas para el control era la presentación de informes, tanto cuanti como cualitativos. Éstos eran a su vez una responsabilidad de todos y cada uno de los niveles presentes en el sistema educativo. Estos informes apuntaban tanto a controlar el desempeño de las escuelas en términos de sus responsabilidades académicas, como a verificar los procesos administrativos.

En el ámbito del control administrativo, el CGE recibía todos los presupuestos elaborados anualmente por los CED, que eran sometidos a un análisis para obtener su aprobación. En algunos casos, el CGE los enviaba de vuelta para que fueran corregidos. La información consignada era rigurosamente analizada por un equipo que se desempeñaba dentro de la DGE y su envío a la instancia central no era una mera formalidad. Una vez que aprobaba los presupuestos locales, el CGE los consolidaba y armaba partir de esta información el presupuesto anual de la educación de la provincia, que sometía luego a la aprobación de las cámaras legislativas cada año.

Con este último comentario, completamos la descripción de las responsabilidades y obligaciones determinadas por el diseño institucional previsto en la Constitución de 1873 y la Ley de educación Común de 1875 para los órganos centrales.

Como sostuviéramos en un comienzo, parece manifestarse de manera clara la voluntad de convertir al conjunto de escuelas bonaerenses en parte de un sistema educativo a partir de las directivas generales emanadas de los órganos centrales. Dos de las áreas más sensibles a la conformación de un sistema educativo son entonces las que se definen estratégicamente en la instancia central, el contenido y estructuración de la enseñanza, y las directivas generales de la carrera docente. A su vez, el poder de control sobre tanto la gestión pedagógica como la administrativa refuerza la idea de columna vertebral alrededor de la cual habrían de agruparse los órganos locales.

ii. Las funciones de los órganos locales: CED

Los Consejos Escolares de Distrito (CED) fueron pensados en el cuerpo normativo estudiado habitando territorialmente dentro de los distritos escolares. Como dijéramos anteriormente, la Ley de Educación Común determinaba que cada municipio conformaba un Distrito Escolar y para cada uno de ellos debía constituirse un CED cuyos miembros debían ser elegidos por los habitantes de la comunidad local.

En el área de las actividades relacionadas con el proceso de enseñanza-aprendizaje, los CED tomaban decisiones que por su naturaleza podemos denominarlas operativas. La elección de los libros de texto, la definición del calendario escolar, y la gestión de los procesos de

evaluación de los alumnos constituyen ejemplos de estas actividades definidas en el ámbito local por el diseño institucional planteado por las normas estudiadas. Describiremos en profundidad estas actividades dado que resultan ilustrativas tanto del tipo de decisión que se tomaba dentro de ámbito local, como de los vínculos que se mantenían con las instancias centrales.

Si bien, como detalláramos antes, desde la instancia central (Dirección General de Escuelas, DGE y Consejo General de Educación, CGE) se sugerían posibles títulos para ser incorporados en la enseñanza, la facultad última para decidir sobre este tema radicaba dentro del nivel local, salvo para los temas de Religión y Moral, casos para los cuales sí existían textos prescritos por el CGE. Así lo expresaba Sarmiento en un circular de 1877 dirigida a los presidentes de los todos los CED de la provincia de Buenos Aires:

“El consejo que presido se ha ocupado detenidamente de la forma en que debiera hacerse la designación de los textos para el uso de las escuelas comunes, y ha acordado sobre ello lo siguiente,

- Dejar al director ó maestro principal de cada escuela la facultad de usar en ella los textos que considere más convenientes, debiendo emplearse un solo texto para cada ramo, y darse la enseñanza con sujeción estricta a los programas sancionados por el Consejo General, que forma parte del reglamento de escuelas comunes
- Hacer excepción a esta disposición en lo que se refiere a los textos para la enseñanza de la religión, y para las lecturas morales, según el mismo reglamento deberán ser designados por el Consejo General”⁹⁰

De todas maneras, cabe preguntarse cuántos textos se encontraban disponibles para la elección de los libros por parte de los directores o maestros. Es probable que, dado el alto costo del papel, la escasez de impresiones en la Argentina, y la falta de conocimiento por parte de algunos docentes de campaña de la oferta existente, los textos sugeridos por el CGE fueran los que se tomaran como obligatorios⁹¹. El siguiente fragmento, extractado de un informe presentado por el Consejo Escolar de Lomas de Zamora en 1877, muestra evidencia de esta situación:

“(…) Las escuelas se encuentran provistas de todo aquello que es indispensable. (...) *Los textos de enseñanza son los prescritos* por el Consejo General de Educación”⁹²

⁹⁰ Circular N° 6 de la DGE a los presidentes de los CE - Sección Oficial -26 de febrero de 1877 La Educación Común (página 25)

⁹¹ Para ampliar sobre el tema del costo del papel y su uso en el ámbito escolar ver Gvirtz, S (1999) *El discurso escolar a través de los cuadernos de clase, Argentina 1930-1970*. Buenos Aires: Eudeba

⁹² Informe del Consejo Escolar de Lomas de Zamora al Presidente del Consejo General de Educación de diciembre de 1877 en La Educación Común Tomo II Número 14 - Octubre de 1877 - Sección Oficial – Página 557 – El destacado es nuestro.

Asimismo, los CED tenían la posibilidad de proponer cambios en la planilla de horarios cuando las circunstancias así lo requerían. Ahora bien, cualquier modificación de este tipo debía siempre contar con el visto bueno de la instancia central. Los dos fragmentos que se exponen a continuación (aunque pertenecen a diferentes casos) muestran el proceso de autorización para la modificación de horarios. El CED debía elevar una nota explicando las razones por las cuales creía conveniente la modificación en la grilla horaria, y a partir de ésta el CGE evaluaba y aprobaba o no los cambios propuestos.

“ (...) en la estación del invierno, la hora de la salida a las 4 es demasiado tarde y con especialidad en aquel aislamiento. Es de toda conveniencia, pues que el Consejo Escolar de este distrito sea facultado por el superior, para variar la hora de entrada y salida a esta escuela, con tal de que se dé la enseñanza requerida, consultándose en ello el progreso de la educación común y la seguridad de la mayoría de los alumnos de esta localidad”⁹³

“Participo a V. que el Consejo General ha aprobado el horario remitido por V. en el Mes de enero último, debiendo destinarse a clase de religión el tiempo fijado por el reglamento, dándose esta enseñanza en el local de la escuela como el mismo reglamento lo dispone”.⁹⁴

Durante la época estudiada, los alumnos debían rendir exámenes anuales con el objeto de pasar al próximo curso. Los exámenes se tomaban en el ámbito del distrito escolar y eran los Consejeros Escolares quienes debían gestionar la logística del procedimiento que abarcaba aproximadamente una semana y que involucraba tanto a los docentes del distrito como a otros profesionales enviados por el CGE, como por ejemplo, inspectores provinciales. Generalmente, las mesas examinadoras estaban compuestas por docentes locales y algún inspector o miembro de la instancia central, cuando esto era posible, dado que frecuentemente se dificultaba a causa de las grandes distancias y la superposición de eventos a los que éstos debían asistir.

Como podemos ver por lo aquí descrito, el tipo de decisiones relacionadas con el proceso de enseñanza-aprendizaje que estaba a cargo de los CED era más bien de tipo operativo. No se observan en el rasgos estratégicos, sin embargo, sostenemos que estas definiciones que se daban en la instancia local son las que en definitiva terminan imprimiéndole al funcionamiento del sistema su sello particular. Por lo tanto afirmamos que aunque operativas, las decisiones que se tomaban dentro de los CED eran relevantes para el funcionamiento cotidiano de las instituciones escolares.

⁹³ Informe de la Inspección General de Escuelas al CGE – Inspección del distrito de Magdalena y Rivadavia en - Sección Oficial -20 de marzo de 1877 - La Educación Común (página 171)

⁹⁴ Nota N° 1419 del CGE a la Preceptora de la Escuela Pública de Navarro del 24 de septiembre de 1877 en La Educación Común Tomo II Número 14 - Octubre de 1877 - Sección Oficial – Página 542

Tan relevantes eran estas funciones que la normativa pensó al ámbito local como administrador de una de las cuestiones clave para la operación del sistema: la contratación y despido de docentes. Según el texto de la Ley de 1875, le correspondía a los CED:

“nombrar y contratar los maestros de las escuelas comunes, no pudiendo hacer estos nombramientos sino en personas que hayan obtenido diploma de tales, expedidos por el Consejo General de Educación”⁹⁵

“vigilar la conducta de los maestros y demás empleados de las Escuelas, pudiendo separarlos de su empleo, siempre que lo juzgue conveniente”⁹⁶

Como viéramos en la descripción de las funciones de los órganos centrales, si bien a estos últimos les correspondía una función de contralor, en la práctica era habitual que el CGE se involucrara en estas tareas más allá de lo que la norma indicaba.

La Ley de Educación Común de 1875 no sólo contemplaba que el ingreso y egreso del empleo docente estuviera en manos de los CED, sino que además estipulaba que éstos también estuvieran encargados de la capacitación de los docentes en ejercicio, siguiendo las pautas generales emanadas de las instancias centrales. Las capacitaciones se llevaban a cabo por medio de las conferencias pedagógicas que tenían lugar en las escuelas y a las que debían asistir todos los maestros. La norma afirmaba que era facultad del CGE “disponer y reglamentar las conferencias de maestros y fomentar la asociación de estos, con fines útiles á la enseñanza”⁹⁷. Por lo tanto, mientras que la reglamentación corría por cuenta de la instancia central, la operación de los encuentros era una tarea de los CED. A su vez, era frecuente aprovechar la visita de los inspectores a los distritos escolares para que éstos dictaran conferencias a los maestros. Vemos aquí como los inspectores cumplían una función de apoyo técnico a la tarea docente, algo diferente a la instancia de control de procesos con la que luego serán identificados casi exclusivamente estos funcionarios.

Así como los CED se desempeñaban en la toma de decisiones relacionadas con el proceso de enseñanza-aprendizaje, y del manejo de la carrera docente, también tenían potestad para la administración de recursos y gestión de los presupuestos, siempre dentro de la misma lógica que se planteó para las primeras actividades descritas. Según la Ley de Educación, era responsabilidad de los CED:

⁹⁵ Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires. Año 1875. Buenos Aires: Imprenta del Mercurio – Artículo 49 –Página 349

⁹⁶ Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires. Año 1875. Buenos Aires: Imprenta del Mercurio – Artículo 26 - Página 344

⁹⁷ Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires. Año 1875. Buenos Aires: Imprenta del Mercurio – Artículo 26 - Página 344

“pasar al Director General de escuelas, antes del 15 de Febrero, el Presupuesto de gastos de la Educación común para el año siguiente en su distrito respectivo (...) Los Consejos deberán acompañar al Presupuesto que formen el respectivo cálculo de recursos para cubrirlo, en el cual figurará el importe de la Contribución Escolar sobre la base de lo cobrado en el año precedente, y las subvenciones que deban percibirse que estén acordadas de antemano”⁹⁸

Los CED debían administrar todo el año el distrito ciñéndose estrictamente a lo pautado en el presupuesto. En el caso de necesitar hacer alguna modificación, debían ser autorizados expresamente por la instancia central. Las respuestas obtenidas de parte del CGE no eran siempre favorables a las modificaciones. Así lo muestra la siguiente cita de una nota que le envía el CGE al presidente del Consejo Escolar de Junín en mayo de 1877:

“El Consejo General ha recibido su nota fecha 28 del ppto. para la que hace observaciones sobre el presupuesto sancionado para ese distrito, y pide la aprobación del que adjunta. En respuesta hago saber á Ud. que el presupuesto de ese distrito tiene un déficit de *treinta y ocho mil setecientos pesos moneda corriente* que no puede aumentarse según lo resuelto por la legislatura al respecto, siendo en consecuencia imposible aceptar modificación alguna. Si ese Consejo Escolar necesita hacer otros gastos fuera de los señalados en el presupuesto, puede al efecto arbitrar recursos extraordinarios solicitándolos de la Municipalidad, ó del vecindario por medio de suscripciones, como la Ley lo indica”.⁹⁹

En cuanto al manejo cotidiano de los recursos, la revisión de la correspondencia entre el CGE y los CED evidencia que si bien los CED estaban autorizados a operar autónomamente con el manejo de los gastos corrientes, para gestionar los gastos de capital (construcción de edificios, compra de muebles u otros útiles importantes etc.) debían contar con la aprobación del CGE.

Las actividades de control tampoco escapaban a las potestades de los CED. El control dentro del diseño institucional en cuestión era ejercido de dos maneras. La primera herramienta de control eran las inspecciones presenciales, que eran llevadas a cabo por sub-inspectores locales. Amén de la figura de los inspectores que dependían del Director General de Escuelas, también se encontraban los sub-inspectores que se desempeñaban en el nivel local y que trabajaban bajo la órbita de los CED.

El segundo instrumento para administrar el control eran los informes. Éstos hacían las veces de vínculo entre las instancias locales y centrales. En el nivel local, la Ley de Educación sostenía que era responsabilidad de los CED:

⁹⁸ Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires. Año 1875. Buenos Aires: Imprenta del Mercurio – Artículo 49 - Página 350

⁹⁹ Nota del CGE al Presidente del Consejo Escolar de Junín – Sección Oficial en La Educación Común – Buenos Aires, 15 de mayo de 1877. (página 202)

“llevar un libro, en que se asentarán las resoluciones, órdenes, procedimientos e informes del Consejo; y otro sobre la contabilidad de los fondos escolares que maneje e invierta”. Asimismo, le corresponde remitir al Director General los datos estadísticos que le pidiere; y en Enero de cada año, un informe detallado sobre el estado de las Escuelas del Distrito, exponiendo la situación en que se encuentran, los adelantos introducidos en el año, el resultado de los exámenes y cuanto ocurra a demostrar el estado y necesidades de la Educación y a facilitar los medios de llenarlas”¹⁰⁰

Esta responsabilidad debía ser cumplida en tiempo y forma puesto que los CED eran plausibles de ser punidos con multas u otras formas de castigos. Así lo consigna el siguiente ejemplo extractado de una nota que envía el CGE al presidente del CED de San Juan Evangelista en 1878, que se expone a continuación:

“Pongo en conocimiento de V. en respuesta a su nota fecha 26 del próximo pasado, que el Consejo que presido en atención a lo informado por la Inspección General, ha resuelto aplicar una multa de cien pesos m/c., al Director del Colegio de los Padres Escolapios establecido en ese Distrito, por no haber cumplido con lo dispuesto en el Art. 58 de la Ley de Educación Común”¹⁰¹

Por lo tanto, los CED debían preparar información que el Director general evaluaba y de ser aceptada, consolidaba en un informe, que a su vez, debía someter a la aprobación del CGE. Finalmente, la última etapa consistía en la elevación de este informe por parte del CGE tanto al Poder Ejecutivo como a la Legislatura. Este sistema de controles cruzados, que estableciera la Ley de Educación dio lugar a lo que años más tarde se conociera como estadística escolar y resultara en una de las varias herramientas con que contaba el Estado para controlar el devenir de la población escolar.

A partir de esta descripción podemos ver que tanto la Constitución de 1853 como la Ley de Educación Común de 1875, ambas preveían un lugar claramente definido y con atribuciones relevantes para los órganos locales de gobierno. Pero aquí no terminaban las diferencias con el anterior esquema de gobierno. El diseño institucional planteado por estas normas también buscaba generar importantes cambios en la forma de financiamiento del sistema educativo, cuestión que como señaláramos anteriormente, antes de la reforma generaba necesidades acuciantes, especialmente en la campaña.

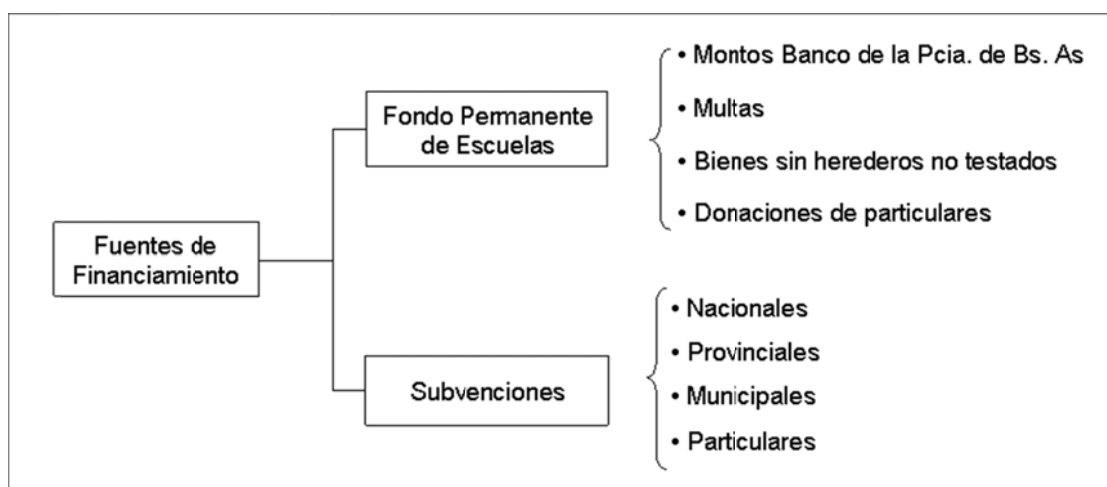
¹⁰⁰ Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires. Año 1875. Buenos Aires: Imprenta del Mercurio – Artículo 49- Página 351

¹⁰¹ Nota N° 63 del CGE al Presidente del Consejo Escolar de San Juan Evangelista del 7 de Marzo de 1878 en La Educación Común Tomo III Número 1 Marzo 1° de 1878 - Sección Oficial – Página 69

iii. El esquema de financiamiento de la educación

Uno de los problemas que permanentemente debían afrontar quienes se encontraban al frente de la dirección de la educación era la falta de rentas específicas para financiar su funcionamiento. En la Ley de Educación Común de 1875 se intentó abordar este inconveniente. En consecuencia, se determinaron dos fuentes de financiamiento ad-hoc, que resultaban intransferibles e inviolables ya que sólo podían aplicarse para financiar temas relacionados con cuestiones educativas. El cuadro que se expone a continuación nos servirá de guía para describir el nuevo esquema que planteara la Ley:

Cuadro 7.– Esquema de Financiamiento de la Educación Provincial a partir de la Ley de Educación Común de 1875



Las dos fuentes de financiamiento de las cuales se serviría el sistema educativo para costear su funcionamiento eran en el Fondo Permanente de Escuelas y las Subvenciones. Así lo enunciaba el artículo 60 de la Ley:

“Las escuelas y demás instituciones de educación común se sostienen con una renta permanente de Escuelas, con los intereses del fondo permanente de las mismas, con el producto del impuesto de educación que se establece por esta Ley, y con las subvenciones Nacional, Provincial, Municipales y particulares”¹⁰²

Sobre el Fondo Permanente, la legislación prescribía que su monto “bajo ningún pretexto podrá ser distraído para objetos ajenos a su destino”¹⁰³. De esta manera intentaban los ideólogos de la norma asegurar una renta específica para la educación y atacar el problema de la volatilidad de los montos disponibles para esta cartera, que tanto se había padecido especialmente en

¹⁰² Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires. Año 1875. Buenos Aires: Imprenta del Mercurio – Artículo 60 - Página 353

¹⁰³ Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires. Año 1875. Buenos Aires: Imprenta del Mercurio – Artículo 63 - Página 354

épocas de guerra o disturbios generales, en las cuales uno de los primeros recursos en ser recortados eran los destinados a educación¹⁰⁴.

Las subvenciones, por otro lado, presentaban un panorama diferente. Las provenientes del erario nacional debían ser administradas de acuerdo a lo prescrito en la Ley de subvenciones de 1871, que en su artículo 2° afirmaba que:

“Las provincias que en virtud de leyes sancionadas por sus legislaturas, destinen recursos especiales para el sostén de la educación popular y que quieran acogerse por un acto explícito a la protección de esta ley, recibirán subvenciones del Tesoro nacional, para los objetos siguientes,

1° Construcción de edificios para escuelas

2° Adquisición de mobiliario, libros y útiles para las escuelas

3° Sueldos de maestros”¹⁰⁵

Por lo tanto, para recibir los fondos provenientes del tesoro nacional, las provincias debían dictar una ley acogiéndose al régimen que se encontraba prescrito en la Ley de subvenciones de 1871 y sus reglamentaciones. Además, las construcciones debían ser aprobadas por el Ministerio de Instrucción Pública y todo proceder relacionado con el uso de este dinero estaba sujeto al escrutinio de inspectores nacionales.

Las subvenciones provinciales, por otro lado, tenían un carácter más bien subsidiario para la operación de las escuelas del sistema, dado que su objetivo era costear los gastos que demandaban tanto la instancia central (oficinas y personal directamente adscripto tanto al CGE como a la DGE) así como también aquellos que generaran las escuelas normales. En relación con los gastos del nivel local, la norma sostenía que financiaría

“Los demás gastos que demanden las necesidades de la educación común en los partidos o parroquias que a pesar de sus esfuerzos, no reúnan los fondos necesarios para satisfacerlos”¹⁰⁶

De aquí el carácter subsidiario de los aportes provinciales. Según el espíritu de la ley, los fondos provinciales sólo deberían intervenir en el ámbito local cuando éste no fuese capaz de solventar sus propios gastos.

¹⁰⁴ Oria, A (2004) Ob. Cit.

¹⁰⁵ Remorino, J (1954) Anales de legislación Argentina. Compendio 1852-1880. Buenos Aires: La Ley – Página 934

¹⁰⁶ Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires. Año 1875. Buenos Aires: Imprenta del Mercurio – Artículo 72 - Páginas 355 - 356

En el ámbito local, si bien los municipios a partir de la citada Ley de Educación dejaban de tener potestad sobre las decisiones educativas, sí tenían la responsabilidad de financiarlas. Al respecto la norma pautaba que “las subvenciones municipales provendrán del 15%, por lo menos, del producto anual de todas sus rentas e ingresos”¹⁰⁷. Los CED en su carácter de instancias locales responsables por el manejo de la educación, estaban a cargo de gestionar ante la municipalidad el pago de las sumas correspondientes. Dada la previa descripción, se tiene entonces que este 15% de los ingresos municipales era la fuente que había ideado la ley para solventar los gastos educativos que se generaran en el ámbito local (CDE y escuelas). El racional de la norma parecería decir: a gastos locales, financiamiento local.

Volviendo al cuadro, se puede observar que la cuarta y última fuente de subvención era aquella que provenía de los particulares, miembros de la comunidad local. Esta contribución de parte de los particulares tenía dos fuentes diferentes. En primer lugar, La ley determinaba para este tipo de contribución un impuesto específico para financiar la educación, que era el 2 por mil anual sobre el valor de la propiedad territorial de cada uno de los propietarios de terrenos, o casas del municipio. Este impuesto escolar debía ser recaudado conjuntamente y por los mismos colectores de los demás impuestos de la Provincia, debiendo su producto ser depositado en el Banco de la Provincia a la orden del Consejo General y a nombre del distrito respectivo¹⁰⁸. La segunda fuente de recursos para las subvenciones particulares eran las matrículas, que eran cobradas cada año a los alumnos. La norma así lo estipulada:

“Diez pesos al año, por la inscripción de cada niño en la matrícula escolar, que deberán pagar los padres ó encargados en el acto de inscribirlos, con exclusión de los pobres de solemnidad”¹⁰⁹

Todas las contribuciones que se generaban tanto en el nivel local como en el central (nacional o provincial) debían ser depositadas en el Banco de la Provincia a la orden del CGE. Estas sumas eran luego administradas por la instancia central, tarea que estaba cargo del Director General de Escuelas junto con el Tesorero. Por lo tanto, a partir de este esquema, el CGE actuaba como intermediario entre las entidades fiscales de la nación, provincia o municipalidad, y los CED.

Podemos identificar en este nuevo y bastante más complejo sistema de financiamiento dos objetivos. En primer lugar, determinar rentas específicas para costear la educación para así evitar la inestabilidad que los vaivenes políticos imprimían a la cantidad de recursos disponibles

¹⁰⁷ Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires. Año 1875. Buenos Aires: Imprenta del Mercurio – Artículo 73 - Página 356

¹⁰⁸ Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires. Año 1875. Buenos Aires: Imprenta del Mercurio – Artículos 77, 79 y 80 - Páginas 356 –357

¹⁰⁹ Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires. Año 1875. Buenos Aires: Imprenta del Mercurio – Artículo 77 - Página 356

para financiar la cartera¹¹⁰. Con este objetivo se estableció el Fondo Permanente de Escuelas y se crearon impuestos específicos cuyos fondos no podían, en el plano de lo formal, ser asignados a ninguna otra cuenta que no fuera la de educación. Por otro lado, un segundo objetivo de este nuevo esquema fue basar el grueso de los recursos en la instancia local. Los recursos municipales, que como mínimo debían equivaler al 15% de todo lo recaudado por los municipios, así como también la contribución territorial, que estaba basada geográficamente dentro de los mismos municipios, obraban en este sentido. Las contribuciones que debían hacer los usuarios del servicio educativo (salvo aquellos legalmente declarados pobres) también nos hace reflexionar sobre un tema ya tratado en el apartado anterior. Quienes diseñaron este esquema institucional pensaron que la participación activa de los miembros de la comunidad local, también debía verse materializada en la contribución monetaria. Una vez más aquí se puede ver que la idea del lugar del Estado, la Comunidad y la definición de lo público no necesariamente coincide en la época estudiada con los conceptos actualmente sostenidos.

iv. Síntesis

Esta última descripción del esquema de financiamiento completa el panorama del nuevo diseño institucional planteado por el cuerpo normativo que entró en vigencia a comienzos de la década de 1870. Como señalamos al comienzo del apartado, estas reformas surgen enmarcadas en la discusión sobre el lugar que debían tener los órganos locales en el esquema general de gobierno. Como resultado de este debate, se crearon nuevos órganos de gobierno, desaparecieron algunos antiguos, y se trabajó sobre la re-asignación de responsabilidades y obligaciones.

En términos de los órganos de gobierno de la educación bonaerense, el nuevo esquema normativo hizo desaparecer del esquema la Sociedad de Beneficencia, que como explicamos en el capítulo anterior había tenido una gran influencia en el gobierno de la educación desde la época de Rivadavia. A su vez, las municipalidades también salieron de la escena educativa, dado que con la sanción las nuevas leyes perdieron la potestad de gestionar la educación en el ámbito local ante la creación de los Consejos Escolares de Distrito.

Esta nueva creación delimitaba entonces de manera mucho más clara que en el régimen anterior las funciones y responsabilidades de las instancias centrales y locales. Los órganos centrales, encarnados en la DGE y el CGE, fueron diseñados para hacer las veces de órganos rectores desde donde emanaban las directivas de tipo estratégico-políticas, mientras que los CED como órganos locales tenían potestad para operar el sistema tomando decisiones que “llenaban de contenido” aquellas políticas marco diseñadas en el centro.

¹¹⁰ Esta situación no era exclusiva de la cartera educativa de la provincia, De acuerdo con Tedesco, la inestabilidad de los fondos ligados a la educación emparentada con los vaivenes políticos era una característica del sistema educativo argentino en su conjunto. Ver Tedesco, J.C. (2003) Ob. Cit. Página 129

Respecto de este particular diseño institucional disentimos con la tesis expuesta por Giovine¹¹¹, donde ve en este período un embrión de lo que luego constituirá en las décadas siguientes las bases de un sistema de tipo centralizado. Al respecto, si bien la autora concuerda con nuestra idea al sostener que,

“se deposita en la sociedad civil la responsabilidad del control y regulación social, de una forma que torna ambigua la escisión entre ésta y el Estado, al convocarla a constituirse ella misma en un poder público”¹¹²

A su vez afirma que

“aunque todavía no se posee una idea acabada de “Estado docente”, ya comienzan a evidenciarse en determinados aspectos su intento de monopolizar el escenario educativo, tal como en la expedición de títulos habilitantes del magisterio como atribución exclusiva del Consejo General de educación para el ejercicio docente en las escuelas comunes”¹¹³

Insistimos aquí con la idea de que la definición de un sistema educativo requiere para funcionar como tal reglas que estructuren el comportamiento y la relación entre las partes. Que estas reglas organizadoras estén emanadas desde de los órganos centrales no hace necesariamente que este sistema tome la forma centralizada que la autora parece sugerir.

Una de las evidencias que apoya esta idea es la cantidad y calidad de las decisiones que se encontraban bajo la órbita de las autoridades locales de educación, los Consejos Escolares de Distrito (CED), así como también el diseño del esquema de financiamiento del sistema, que pretendía otorgar un papel muy relevante a las fuentes generadas en el ámbito local. Asimismo, este espacio que se abrió a la comunidad local en la toma de decisiones referidas a cuestiones educativas se vio claramente operacionalizado en la conformación de las autoridades que habrían de componer los CED, puesto que éstos debían ser elegidos por el voto popular de los miembros de cada uno de los recientemente creados Distritos Escolares.

Así las cosas, podemos afirmar que el diseño institucional estuvo claramente orientado a jerarquizar al ámbito local a partir de la apertura de la participación de los miembros de las comunidades en diferentes aspectos de la vida educativa. Sin embargo, este proyecto así concebido tuvo pocos años de aplicación fiel a la norma y fue poco a poco siendo modificado en la práctica hasta que en 1905 fue totalmente reemplazado por un esquema de tono centralizado.

¹¹¹ Giovine, R (2000)Ob. Cit.

¹¹² Giovine, R (2000)Ob. Cit. Página 123

¹¹³ Giovine, R (2000) Ob. Cit. Página 124

4. Las modificaciones del diseño institucional hasta 1905

a. El contexto de las reformas: cambios en la constitución y el régimen municipal
La puesta en práctica del diseño institucional que marcaba la Ley de Educación Común de 1875 mostró un panorama complicado. Uno de los principales escollos radicaba en que lograr la participación de la sociedad civil, tanto para ejercer el voto como para desempeñar la función de consejero, era una tarea muy difícil. En los informes de la DGE de la época, así como también en los periódicos oficiales eran frecuentes las quejas y llamadas de atención sobre la falta de participación de los vecinos de los diferentes distritos de la provincia. Los fragmentos que se exponen a continuación son sólo una muestra de las múltiples demostraciones de la existencia de este problema que se encontraron en la revisión de fuentes que se llevó a cabo.

“(…) La composición del Consejo Escolar de este Distrito es como sigue:

Dr. D. Manuel Acuña, procurador municipal, Presidente

Dr. D. Miguel Herrera, escribano público, Secretario honorario

D. Juan Garcia

D. Luis Barreda

D. Agenor Abraguin, Juez de Paz

D. Ramon Cano, municipal y comandante, suplente

D. Guillermo M' Clymont, municipal, suplente

D Juan Rivera y D. Bruno Cánobes, suplentes

(…) Antes de dejar el asiento, les manifesté que sus cargos de miembros de la municipalidad eran, por la ley, incompatibles con los de miembros del Consejo Escolar que simultáneamente ejercían. Convinieron conmigo en la incompatibilidad de los cargos, exponiendo que no había en el pueblo suficiente número de hombres competentes para desempeñarlos ni voluntad en los electos para aceptarlos, y aún aceptándolos, su acción no se hacía sentir en beneficio de la comunidad”¹¹⁴

“Con fecha 22 de Febrero, el Sr. Echevarria presentó su renuncia de Presidente del Consejo, por tener que ausentarse del Partido; si bien su separación fue sensible por su competencia ya activa voluntad, no por eso el Consejo minoró sus esfuerzos en el mayor desarrollo de la Educación. Nombrose para reemplazar al Dr. Echevarria al Sr. D. Adolfo Olivares, quien ha desempeñado su cargo hasta Agosto último, con la mas buena y decidida voluntad.

¹¹⁴ Informe de la Inspección General de Escuelas – Inspección del Distrito Escolar de Cañuelas del Inspector M Zinny del 23 de mayo de 1877 - en La Educación Común Tomo II Número 13 - Sección Oficial – Página 518

Verificado el sorteo, como lo dispone la Ley, y comunicado á la Municipalidad, ésta convocó al vecindario por tres ocasiones sin que concurrieran sufragantes ¡Conducta incomprensible y gravemente perjudicial á los intereses locales”¹¹⁵

El problema ligado a la falta de participación en derredor de los Consejos Escolares tomaba, según las fuentes revisadas, diversas maneras. Por un lado, se evidenciaba en los pocos (o directamente inexistentes) candidatos para llenar los puestos de consejeros escolares. Una vez elegidos, también se verificaban dificultades en relación con la falta de compromiso para ocupar las posiciones, y por lo tanto esto redundaba en frecuentes renunciadas a los deberes públicos. Por otro lado, la falta de participación no sólo era un problema relacionado con la participación de aquellos que debían gestionar el sistema de educación local (es decir de los “elegidos”) sino que también se verificaba una falta de comparecencia de los miembros del “demos” al momento de votar.

Las explicaciones que se ensayaban en la época para dar cuenta de este fenómeno generalmente giraban en torno a las carencias culturales de los habitantes de la provincia, así como también a la falta de práctica en el auto-gobierno. Sarmiento, en su Memoria sobre el ejercicio de 1878 de la DGE (dos años después de haberse puesto en práctica la nueva estructura de gobierno), explica este punto de vista.

“La experiencia ha dejado en dos años muchas dudas sobre la generalidad o conveniencia de este proceder. Nada parece más natural que confiar al mayor número de vecinos la gestión y cuidados de las escuelas en la que se educan sus propios hijos. En la práctica, empero, fracasan los resultados, o faltan en muchas localidades vecinos que se interesen vivamente en el progreso de la educación, o no saben siempre cuáles sean los medios de impulsarla”¹¹⁶

El problema fue abordado con sucesivas enmiendas en los artículos que reglamentaban la elección de los miembros de los CED. En 1877, la Ley N° 1103 eliminó la necesidad de contar con cinco suplentes para la conformación del cuerpo de funcionarios del CED¹¹⁷, y en 1878, la Legislatura facultó a al CGE para proveer, desde la instancia central, el personal necesario para hacer funcionar a los consejos locales. Así lo explicaba Sarmiento en su Informe sobre el Estado de la Educación Común en 1878.

“Un obstáculo en la práctica ha presentado la ley de educación común, tan liberal en sus propósitos y en algunas disposiciones tan poco previsoras.

¹¹⁵ Informe del Consejo Escolar de Lomas de Zamora al Presidente del Consejo General de Educación de diciembre de 1877 en La Educación Común Tomo II Número 14 - Octubre de 1877 - Sección Oficial – Página 553

¹¹⁶ “La educación en Buenos Aires en 1878”. La Educación Común Tomo I – Numero 1- Buenos Aires, Enero 1 de 1879. L a Plata: Dirección General de Escuelas

¹¹⁷ Ketzelman y De Souza (comps.) (1930) Ob Cit– Tomo V - Páginas 328-329

La formación de los Consejos Escolares en cada distrito, compuestos de cinco titulares y cinco suplentes ha presentado las mayores dificultades prácticas. En rarísimos casos ha podido efectuarse la elección popular prescrita.

Las municipalidades suplieron a la necesidad nombrándolos y aunque la elección de los ciudadanos fuese adecuada, las renuncias en masa, por razones que la ley no justifica, dejaron sin Consejos a varios Distritos, y fue preciso proveer a nuevos nombramientos que provocaban nuevas renuncias y la necesidad de llenar vacantes amen de las disidencias.

La Legislatura acaba de poner término a este malestar, facultando al Consejo de Educación a proveer las vacantes en los Consejos Escolares, o nombrar a los que faltan enteramente, a fin de remediar el mal que resulta de no tener por meses enteros las escuelas Consejo de Distrito, que es el administrador de la inversión de las rentas, pago de los maestros, provisión de útiles, reparo de los edificios públicos y alquiler de las casas particulares.”¹¹⁸

El comienzo de la década de 1880 estuvo marcado por un debilitamiento de los lazos que unían a las diferentes posturas dentro del autonomismo bonaerense. Como veremos en mayor detalle en el tercer capítulo, luego de la conciliación entre Mitre y Avellaneda, los miembros más reformistas del Partido Autonomista decidieron escindirse. Ya en las elecciones de 1878 se presentaron en listas separadas y fue Carlos Tejedor quien resultó ungido gobernador, representando a la parte más conservadora del autonomismo provincial. Este cambio en el ejecutivo provincial tuvo su correlato en el poder legislativo. Esta modificación en la composición de las cámaras permitió la reforma de algunas de las normas que se habían sancionado durante la década anterior.

En 1889, como parte de este proceso de cambio se logró reunir el consenso necesario para sancionar una nueva Constitución Provincial¹¹⁹, la que dio lugar para el nivel local a la nueva Ley Orgánica de Municipalidades sancionada en La Plata (capital de la provincia desde 1881) el 28 de octubre de 1890¹²⁰.

La reforma constitucional, que refleja entre otros elementos la pérdida de la Ciudad de Buenos Aires como parte integrante de la provincia, no introdujo grandes modificaciones, sino que más bien trató de adecuar una serie de procedimientos (como el electoral por ejemplo) al crecimiento y desarrollo de la provincia, y a la importante incorporación de extranjeros a la masa poblacional.

¹¹⁸ La educación en Buenos Aires en 1878 – Redacción en La Educación Común Tomo I – Numero 1- Buenos Aires, Enero 1 de 1879 (página 1)

¹¹⁹ Constitución de la Provincia de Buenos Aires (1889) en Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires. Año 1889. La Plata: Imprenta El Fiscal

¹²⁰ Ley Orgánica de las Municipalidades de 1890. en Massa, A (1907) Digesto escolar de la Provincia de Buenos Aires. La Plata: talleres Gráficos Sesé, Larrañaga y Cía. Página 317

Por su parte, el régimen municipal, descrito tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica no sufrió grandes alteraciones en su estructura de autoridad, siguiendo en líneas generales el esquema planteado en la Constitución de 1873. Se conservó la estructura de división entre órgano ejecutivo y deliberativo, y se eliminó el Consejo Central a causa de la separación de la ciudad de Buenos Aires, ahora Capital Federal. A su vez, los procedimientos para la designación de las autoridades, tanto locales como centrales también se mantuvieron.

Ahora bien, si bien la estructura de autoridad se mantuvo dentro de las pautas marcadas más de una década atrás, la distribución de algunas potestades y funciones se vio alterada respecto del modelo de 1873. Bajo el nuevo cuerpo normativo las municipalidades bonaerenses conservaron las importantes potestades de determinar su presupuesto y de imponer nuevas contribuciones, sin embargo al revisar el artículo 205¹²¹ de la citada norma se puede notar que dentro de las atribuciones del régimen municipal, no se hace referencia al manejo de la policía u otras fuerzas de seguridad. Esta forma de distribución de potestades, en donde el manejo de la seguridad queda bajo la potestad de instancias centrales, es similar a la que se planteara en la Ley Orgánica de Municipalidades 1882 en la Capital Federal, que analizáramos previamente en la sección correspondiente.

Así las cosas, la provincia de Buenos Aires inicia la década de 1890 con una reforma constitucional y una Ley Orgánica de Municipalidades que no modifica sustancialmente el la estructura del gobierno municipal, aunque sí restringe el accionar del nivel local algunos temas como el manejo de la seguridad. Como veremos en el próximo apartado, el gobierno de la educación se vio afectado a partir de la irrupción del criterio de la idoneidad¹²² como base estructurante de la distribución de la potestad para tomar decisiones.

¹²¹ Constitución de la Provincia de Buenos Aires (1889) en Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires. Año 1889. La Plata: Imprenta El Fiscal. Página 554

¹²² Se hace uso aquí de la conceptualización de Dahl respecto de los criterios que se pueden poner en práctica para determinar quién tiene la potestad de tomar una decisión en particular. El autor afirma que existen tres criterios básicos que determinan esta cuestión: el criterio de la elección personal, el de la economía, y el de la idoneidad. El criterio de la elección personal supone que el proceso de toma de decisiones es aceptado como válido por aquellos que se ven afectados por las decisiones que en él se tomen, porque puede garantizar que estas decisiones se correspondan con la propia elección personal. El criterio de la economía, por otro lado, supone que se delega la capacidad de decidir en una persona o grupo puesto que se considera más económico que así sea. Finalmente, el criterio de idoneidad, que es el que nos ocupa afirma que si bien se sostiene frecuentemente que todos deberíamos tener derecho a participar de la toma de decisiones que afectan nuestros intereses de manera vital, esto no significa que en determinadas cuestiones sea racional insistir en la participación activa del momento de la decisión sobre el tema. En palabras de Dahl, el supuesto sobre el que se asienta el criterio de la idoneidad sostiene que “Por el propio interés, la participación de uno debe detenerse donde comienzan las diferencias significativas de idoneidad” (Dahl, 1994: 43). Para una descripción más detallada sobre el tema ver: Dahl, R (1994) *¿Después de la Revolución? La autoridad en sociedades avanzadas*. Barcelona: Gedisa Editorial

b. El avance de las instancias centrales en el gobierno de la educación

A medida que se entraba en la década de 1880, comenzaron a emerger con voz cada vez más fuerte las críticas al gobierno educativo establecido por la Constitución de 1873, y la Ley de Educación Común de 1875.

Las críticas, provenientes generalmente de intelectuales ligados a la educación, identificaron principalmente dos focos de problemas, uno situado en el nivel central y otro en el local. Con respecto al nivel central, se objetaba la estructura de doble órgano que propugnaba la Ley de 1875. Ésta, se sostenía, generaba conflictos en la asignación de responsabilidades que llevaban a un ejercicio ineficaz de la autoridad. Así lo consigna Francisco Berra, quien se desempeñara como Director General de Escuelas en el período detallado:

“(…) el Poder legislativo dio, por la ley de educación de 1875, atribuciones técnicas y económicas tanto al Consejo general como al Director General, procurando que en algunos asuntos intervinieran los dos. (...) De este plan de la ley surgieron gravísimas consecuencias (...) en vez de procurar las dos mancomunar sus esfuerzos para que resulte una acción armónica y dotada de eficiencia poderosa, como ha querido el legislador, tiendan a esquivar su cooperación o a neutralizar sus iniciativas. (...) La experiencia de veintidós años ha probado que es imposible hacer concordar durante algún tiempo, en un plan de conducta, al Consejo y al Director, ya porque el espíritu de cuerpo tienda a la desarmonía, ya porque la diversidad de aptitudes impida a unos la inteligencia cabal del pensamiento de los otros”¹²³

Por otro lado, en el nivel local se identificaban dos tipos de problemas, ambos relacionados con el diseño de la Estructura de Autoridad. En primer lugar, sostenían que el régimen descentralizado que habían impuesto las normas vigentes en aquel momento, a partir de la participación de los CED tanto en los temas académicos como en los administrativos, no era compatible con la necesidad de unidad, orden y control que se juzgaba necesaria para el crecimiento del sistema. Reyna Almandos, al evaluar la situación en aquel momento relata esta idea:

“La ley fue inspirada en un espíritu eminentemente localista y al dar a los Consejo escolares de distrito las atribuciones administrativas que les confiere, descentralizando la administración y estableciendo tantos gobiernos autónomos como distritos hubiera en la

¹²³ Berra, F.A. (1898) *Código de Enseñanza Primaria y Normal de la Provincia de Buenos Aires*. La Plata: Talleres de Publicaciones del Museo. Páginas 495-497

provincia, se dio origen a innumerables conflictos y abusos que introdujeron la desorganización en las escuelas y la desmoralización en el magisterio.”¹²⁴

En segundo término, y quizás el foco de problemas más frecuentemente citado por los críticos de la época, recaía en la falta de preparación de la sociedad civil actuante en las instancias locales para hacerse cargo de las tareas educativas que le habían sido confiadas. La inexistencia del espíritu de asociación, la falta de respeto por el cumplimiento de las normas, así como también la facilidad de inclinación por las prácticas corruptas en el nivel local eran las razones frecuentemente invocadas para proponer una modificación en la distribución de potestades para tomar decisiones en el campo educativo. La siguiente cita extractada del periódico oficial Revista Educación, editada por el Consejo General de Educación en 1884 refleja claramente esta posición:

“Dadas las condiciones actuales de nuestras poblaciones, la educación pública no puede ser atendida ventajosamente por los vecindarios; lo que hace difícil adoptar el sistema seguido por otros países como Inglaterra, que cuenta con Institutos, Academias y Universidades costeadas por la sola acción particular (...) no existiendo, pues entre nosotros el espíritu de asociación y de iniciativa para sostener esa clase de establecimientos, no podría prescindirse de que el Estado dejara de intervenir directa o indirectamente en la organización y marcha de la enseñanza”¹²⁵

La presencia de este frente de críticas estructurado y homogéneo haría suponer una pronta reforma de la Ley de Educación común con el objeto de reflejar este nuevo conjunto de preferencias dominantes respecto de los papeles de la instancia local y la central en la toma de decisiones educativas. Como veremos en nuestro relato, la modificación de la Ley de Educación Común tuvo que esperar hasta 1905. En el ínterin, otras piezas normativas como el Código de Enseñanza Primaria de 1898 elaborado por Francisco Berra trabajaron en pos de la reorganización del gobierno del sistema educativo.

A diferencia de las reformas que se mostraran en los períodos anteriores los cambios que tuvieron lugar en este período histórico dejaron la estructura de autoridad y la forma de elección de autoridades inalterada, y se abocaron a modificar la distribución de responsabilidades como camino para cambiar aquello que se creía el origen de los problemas educativos de la época. Se mantuvo entonces en el nivel central tanto el órgano colegiado en la piel del CGE, como el unipersonal, encarado en el Director General de Escuelas. Asimismo, en el ámbito local los CED siguieron representando su papel de órgano de gobierno. Esta conservación de los patrones dictados en 1875 resulta curiosa a la luz de la profusión de observaciones que

¹²⁴ Reyna Almandos, Alberto (1927) *Ob. Cit* – Página 30.

¹²⁵ Revista de Educación de la Provincia de Buenos Aires. T.6, Año 3 N°33 (Marzo de 1884) - Páginas 193-194 citado en De Luca, A (1991) “Consejos Escolares de Distrito: Subordinación o participación popular”. En Puiggros, A (dir.) *Historia de la Educación Argentina. Tomo II Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino*. Buenos Aires: Galerna. Página 58

señalaban a esta parte del diseño institucional como la principal causa de los desórdenes que se apreciaban en el sistema.

Ahora bien, la falta de modificación de la estructura de autoridad no implicó la inmovilidad del esquema de gobierno, sino que más bien mostró un comportamiento diferente de la reforma. Como consignáramos anteriormente, se trabajaron cambios a partir de la re-asignación de responsabilidades en la toma de decisiones en el campo educativo. Siguiendo esta línea, el artículo 213 de la Constitución de 1889 sostenía que:

“La administración local y el gobierno inmediato de las escuelas en *cuanto no afecte a la parte técnica* estarán a cargo de consejos electivos de vecinos de cada municipio de la provincia”¹²⁶

En 1905, al promulgarse la Ley de Educación Común, se operacionalizaron los conceptos de gobierno técnico y administrativo, de la siguiente manera:

“El gobierno de la instrucción común es técnico y administrativo; corresponde al gobierno técnico todos los asuntos de carácter científico relacionados con la enseñanza, como la redacción de programas, su reglamentación el nombramiento del personal docente y remoción del mismo, la ubicación de escuelas en los distritos escolares; todo lo relativo a la arquitectura e higiene escolar; adopción de textos; expedición de títulos y cuanto por su naturaleza revista carácter pedagógico ó didáscológico, así como la fijación de las atribuciones, obligaciones y responsabilidades del personal empleado en este servicio.

Corresponde al gobierno administrativo todo asunto de carácter económico relacionado con la enseñanza como la conservación de las casas-escuelas, el mantenimiento de los establecimientos de enseñanza bajo el régimen reglamentario establecido, la asistencia escolar, el censo y la matrícula escolar, la aplicación de las penas que la ley de educación establece, las iniciativas locales tendientes a fomentar el desenvolvimiento de la instrucción común primaria, y la fijación de las atribuciones, obligaciones y responsabilidades del personal empleado en este servicio”¹²⁷

Esta separación entre temas técnicos y administrativos marca la entrada del Criterio de la Idoneidad como elemento predominante en la asignación de responsabilidades en la normativa referida a la toma de decisiones en el sistema educativo. A partir de la reforma de la Ley en 1905, sólo puede tomar decisiones propiamente educativas un grupo selecto de hombres

¹²⁶ Constitución de la Provincia de Buenos Aires (1889) En Registro oficial de la Provincia de Buenos Aires. La Plata: Imprenta El Fiscal – Artículo 213 - Página 558

¹²⁷ Ley referente á la instrucción común primaria en la Provincia de Buenos Aires. En Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires. Año 1905 Julio- Diciembre.(1906) La Plata: Taller de Impresiones Oficiales. Artículo 5 – Página 611

dotados de las aptitudes definidas como necesarias. El Código de Enseñanza Primaria y Normal de la Provincia de Buenos Aires de 1898, fue la primera norma que operacionalizó la distinción entre el campo técnico y administrativo, y como puede verse a partir del análisis de su texto, fue la fuente en la que abrevaron los legisladores de 1905. En su texto se explicaba que:

Las funciones técnicas, como se infiere de la lectura del libro segundo, necesitan ser desempeñadas por personas que posean conocimientos generales, especialmente versadas en las ciencias biológicas y sociológicas, profundamente conocedoras de la ciencia de la enseñanza y de la higiene escolar, con cerebro dotado de facultades filosóficas, que sean moralistas austeros, que tengan vistas de hombre de Estado suficientes para concebir el fin trascendente de la enseñanza y para hacerla concurrir a la realización práctica de ese fin, y carácter firme y perseverante, que no ceda a los obstáculos, ni se arredre por la duración de las dificultades. Hombres dotados de aptitudes tan numerosas abundan muy poco en todas las naciones”.¹²⁸

La cuestión educativa toma entonces la impronta de un tema eminentemente técnico, manejable sólo por expertos. El campo de acción de los actores legos queda por lo tanto más restringido y sujeto al control de los que saben, que se encuentran dentro la instancia central. Así lo consiga el Código de la Enseñanza de Berra de 1898 que afirma que:

“Desde que la C de 1889 vino a privar a los Consejos de Distrito de toda atribución técnica no quedó lugar a duda ninguna: no teniendo los consejos locales atribuciones técnicas, forzoso es que las tenga todas la autoridad técnica central, ya que deben existir y ejercerse”¹²⁹

A partir de esta nueva asignación de responsabilidades en la toma de decisiones, los CED pierden facultades importantes en el campo de las decisiones educativas. Dos de ellas, la capacidad de contratar y despedir al personal, y la potestad para decidir la ubicación de las escuelas pasan a la instancia central al ser consideradas por el nuevo cuerpo normativo como parte de las facultades técnicas o científicas. Así lo determina la Ley de Educación de 1905:

“El nombramiento, la permuta ó la traslación de los directores y maestros, según sus respectivas aptitudes técnicas y las necesidades del servicio en la Provincia corresponderá exclusivamente al Director General de escuelas, quien podrá también suspenderlos ó destituirlos por sí o a pedido de los Consejos Escolares”¹³⁰

¹²⁸ Berra, F.A. (1898) Ob Cit. Páginas 500-501

¹²⁹ Berra, F.A. (1898) Ob Cit. Página 507

¹³⁰ Ley referente á la instrucción común primaria en la Provincia de Buenos Aires. En Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires. Año 1905 Julio- Diciembre.(1906) La Plata: Taller de Impresiones Oficiales. Artículo 7 – Página 612

“la ubicación de las escuelas a que se refiere el artículo 5º, será facultad del Director General de Escuelas”¹³¹

Resulta pertinente destacar que las facultades que pierden los CED a partir de estas reformas son ganadas dentro del ámbito central por la Dirección General de Escuelas y no por el CGE. Esta re-distribución de facultades dentro del ámbito central responde a una de las cuestiones planteadas al comienzo del apartado, el conflicto que percibían los policy makers de la época en relación con la existencia de un doble órgano central.

Si bien la Constitución de 1889 nada regulaba sobre la re-distribución de funciones en la instancia central, el Código de Enseñanza de 1898 dedica una parte extensa de su Capítulo Cuarto a determinar y justificar una clara diferenciación entre funciones técnicas y administrativas, no ya entre el espacio central y el local, sino dentro del mismo nivel central. De la mano, una vez más, del Criterio de la Idoneidad, se determinó entonces que las funciones técnicas debían corresponder a la Dirección General de Escuelas, mientras que las administrativas y de naturaleza central recaían sobre el CGE. Así lo definía el artículo del Código de Enseñanza citado:

“(…) puede haber directores capaces de desempeñar satisfactoriamente tanto el gobierno económico como el técnico; pero que la Provincia no tiene ni tendrá en muchos años elementos para componer un consejo técnico tolerable, aunque los tiene para formar consejos capaces de ejercer bien el gobierno económico. De aquí se deduce que es de todo punto necesario encomendar al Consejo General las funciones económicas, y al Director las técnicas”¹³²

Esta irrupción del saber experto como base estructurante de las relaciones sociales dentro del gobierno del sistema educativo bonaerense parece trabajar en un doble juego. Por un lado, la diferenciación de funciones técnicas y administrativas sirve para asignar las potestades de toma de decisiones entre el nivel local y el central. Mientras que los CED deben ocuparse de las funciones administrativas, el nivel central se queda con todas aquellas que requieren de un “saber experto” para ser llevadas a cabo.

Por otro lado, el Criterio de la Idoneidad también opera dentro del mismo nivel central, ya que es precisamente sobre la base del expertise como indicador de la capacidad de toma de decisiones que se aumenta el poder del órgano unipersonal, el Director General de Escuelas,

¹³¹ Ley referente á la instrucción común primaria en la Provincia de Buenos Aires. En Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires. Año 1905 Julio- Diciembre.(1906) La Plata: Taller de Impresiones Oficiales. Artículo 9 – Página 612

¹³² Berra, F.A. (1898) Ob Cit. Páginas 501-502

en detrimento del órgano colegiado. Es por esto que sostenemos que las reformas en el diseño institucional de este período imponen una doble centralización, tanto en el nivel local como en el central, disminuyendo significativamente la importancia relativa de la toma de decisiones colectiva y en manos de actores legos. A principios de siglo XX entonces, queda configurada la distribución de facultades en la toma de ediciones de gobierno del sistema educativo bonaerense como se muestra a continuación:

“El gobierno técnico de la enseñanza o dirección general de escuelas es desempeñado por el *Director general de escuelas*; y el gobierno económico lo es por un *Consejo General de educación* y por *Consejos Escolares*

El Director general de escuelas ejerce el gobierno técnico en la Provincia escolar y en los distritos

El Consejo General de Educación ejerce el gobierno económico en la Provincia escolar solamente, y tiene a su cargo los servicios económicos, que interesando en común a los distritos y a la Provincia, necesitan ser prestados por una autoridad central.

Los consejos escolares ejercen el gobierno económico solamente en sus distritos respectivos”¹³³

Esta configuración se mantuvo inalterada durante gran parte del siglo XX y pasó a través del tiempo a ser considerada como “la forma que toman los gobiernos de los sistemas educativos”.

5. Síntesis

Abrimos este capítulo afirmando que la puesta en práctica de la Constitución de 1873 generó en el ámbito político de la provincia de Buenos Aires el reto de plantear un diseño institucional plasmado en normas de menor rango que operacionalizara los conceptos contenidos en la nueva carta magna. Éste a su vez, debía, respetar la ideologías, valores, principios y creencias que habían guiado su reforma. Sostuvimos también que la Ley de Educación Común de 1875 fue producto de este proceso y como tal, habría de presentar el mismo desafío.

Puesto que nuestro objetivo fue brindar una descripción de cómo se fue modificando el diseño institucional que gobernó la educación de la provincia de Buenos Aires desde 1875 a 1905, nos adentramos en el estudio de las normas que determinaban quién podían tomar qué decisiones. También consideramos que en aras de comprender el verdadero funcionamiento del gobierno de la educación, también era necesario explorar las reglas de juego que se dirimían en el campo informal. Así vimos por ejemplo, que si bien las normas determinaban una cierta

¹³³ Berra, F.A. (1898) Ob Cit. Página 493

distribución de potestades entre los órganos centrales y los locales que favorecía a los consejos locales, la práctica hacía que esta división de atribuciones no siempre fuera respetada en los términos de la ley.

Esta observación nos lleva al punto que quisiéramos hacer en esta síntesis. Nuestro análisis del recorrido que hizo el proyecto de gobierno local de la educación en Buenos Aires durante los 30 años elegidos revela que el diseño institucional encontró dos maneras de verse modificado. La primera de ellas, que denominaremos *Reforma Estructural* es la más evidente por explícita. Esta Reforma Estructural tuvo lugar durante la década de 1870, especialmente a partir de la modificación de la constitución provincial en 1873 y la sanción de la Ley de educación común de 1875. En esta oportunidad, el diseño institucional se modificó al alterarse casi por completo las normas y procedimientos que determinaban el qué y el quién de la toma de decisiones de gobierno. Esta forma de trabajar sobre el diseño institucional generó a su vez, formas completamente diferentes en la estructura de autoridad, que es por lo general, la cara más visible del diseño institucional. Por esta razón, resulta más evidente y por lo tanto, quizás más propensa a generar manifestaciones explícitas de conflicto.

La segunda manera en que el diseño institucional se vio alterado tuvo características diferentes. Esta forma alternativa de intervenir en el diseño institucional que hemos denominado *Reforma de Contenido*, operó principalmente sobre las reglas de juego y la definición de las responsabilidades dentro del gobierno del sistema, prácticamente sin alterar las Normas Formales y dejando casi intacta la Estructura de Autoridad. Esta segunda forma de alterar el diseño institucional resulta mucho más subrepticia que la reforma Estructural. Por esta razón, es también más opaca, tanto en relación a su génesis como a sus protagonistas y su componente ideológico y de principios. Sin embargo, como hemos visto a través de nuestro relato, esta segunda manera puede resultar tanto o más eficaz para obtener una modificación que la que actúa de manera explícita y abierta.

Veremos en el tercer capítulo cómo se operacionalizaron estas dos formas de modificar el diseño institucional a través de diferentes estrategias de intervención, preguntándonos tanto quiénes fueron los principales actores de estas modificaciones como también cuáles fueron las motivaciones que los llevaron a actuar de una u otra forma.

Sin embargo nuestra próxima tarea estará abocada a cambiar el punto de vista de nuestro análisis. Una vez descrito el diseño institucional que daba vida al proyecto de gobierno local de la educación, resulta necesario enfocar nuestra atención en los actores que habrían de gobernar y ser gobernados dentro de este sistema. Trabajaremos entonces sobre la cuestión de la participación y las variables socio-culturales en la provincia de Buenos Aires en el período estudiado.

La construcción de la idea de fracaso – Causas y consecuencias dentro de la explicación socio-cultural.

1 Introducción

Toda utopía de gobierno supone la existencia de actores con capacidad de gobernar. Para el caso analizado, una propuesta de gobierno de la educación que se basa en la autonomía del nivel local, entendido éste como aquel que comprende el ámbito municipal y los distritos escolares, requiere de actores con idoneidad y voluntad para tomar decisiones que permitan operar el sistema. Por lo tanto, es en estos actores en donde la explicación del socio-cultural pone la mirada.

El problema que define la explicación socio-cultural tiene dos raíces, que se interrelacionan. Por un lado, es causa del fracaso del proyecto de gobierno local de la educación la falta de idoneidad en la población, entendida como el conjunto de conocimientos articulados y formales que van desde saber leer y escribir, hasta tener conocimientos técnicos sobre las cuestiones pedagógicas que hacen las decisiones del campo educativo. Por otro lado, el bajo grado de desarrollo de los lazos sociales entre los bonaerenses se suma a la escasez de conocimientos formales para darle el golpe de gracia a un proyecto que, según quienes utilizaban esta explicación, demandaba mucho más de lo que los habitantes de la provincia de Buenos Aires de la época eran capaces de dar.

En la construcción de su lógica de razonamiento, la explicación socio-cultural afirma que como consecuencia de la imposibilidad de contar con una masa crítica de ciudadanos idóneos y activos necesaria para el funcionamiento adecuado de un gobierno de la educación con acento en el manejo local de los asuntos, sobreviene la centralización que suple esta falta de capacidad local, y así es como se termina de cerrar la construcción de la idea de fracaso del proyecto de gobierno de la educación planteado en la década de 1870 en la Provincia de Buenos Aires.

¿Qué desafíos nos plantea entonces el estudio de esta explicación? En primer lugar, es necesario desentrañar “el problema de la participación”. Para desarrollar este tema será necesario describir, en una primera instancia, la lógica de argumentación de la explicación en cuestión, es decir, la manera en la que los analistas que han tratado este tema desde este abordaje construyen y reconstruyen el devenir del proyecto de gobierno local de la educación a partir de las características socio-demográficas de los habitantes de la provincia, las

posibilidades de participación y el funcionamiento del proyecto convertido, según esta visión, en fracaso. Para estudiar este argumento será preciso, en una segunda instancia, profundizar algunos temas alrededor de la discusión sobre participación, ciudadanía, y gobierno local.

Luego de indagar las maneras en que desde esta explicación se construye el argumento de fracaso, encararemos el estudio tanto de las capacidades formales de la población durante el período estudiado como de aquellas relacionadas con los lazos de sociabilidad, que según esta explicación determinan la probabilidad de éxito de un proyecto de gobierno con fuerte acento la participación de los miembros de la sociedad civil. Definir claramente el perfil socio-cultural de los actores llamados a protagonizar la escena del gobierno local nos ayudará a evaluar en qué medida la interpretación de escasez de capital social y cultural tiene un correlato con lo que sucedía en la Buenos Aires de 1870 en adelante.

Finalmente, para completar nuestro análisis, consideramos que sería adecuado estudiar qué sucede con los lazos de sociabilidad y participación de los miembros de las comunidades locales en otros ámbitos diferentes al educativo. Si encontráramos que aún en otros ámbitos que requieren de un compromiso con las cuestiones públicas, que exigen también la existencia de algún grado de desarrollo de una ciudadanía comprometida y activa, el grado de participación de los actores locales es bajo, entonces contaríamos con bases más firmes para apoyar una relación entre los factores socio-culturales y el devenir de los proyectos de gobierno local, en este caso particular, de educación.

Comenzaremos entonces indagando el tema de la construcción de la idea de fracaso del gobierno local de la educación bonaerense ligado al problema de la participación, y las características socio-demográficas de la población.

2 La cuestión del fracaso, la participación y las variables socio-culturales

a. El argumento de la explicación socio-cultural

“De los noventa partidos o distritos escolares en los que se distribuye la provincia, apenas hay diez donde se puede constituir un Consejo honorable, cuyos miembros ofrezcan como garantía un conjunto de ilustración, moral y patriotismo, suficientes cualidades indispensables para tener el derecho de constituirse en miembros dirigentes de la causa común”¹³⁴

La opinión de Celso Latorre, inspector del Consejo General de Educación en 1888, y figura destacada de la pedagogía bonaerense de la época, muestra algunos de los elementos clave que conforman la lógica de la explicación que construye la idea de fracaso del proyecto de gobierno local de la educación. Conocimiento articulado y formal insuficiente, entendido como

¹³⁴ Latorre, C (1888) - Citado en Reyna Almandos, A (1929) – Página 40

las competencias que detentan los actores para manejar su proceso decisorio a partir de su contacto y relación con la cultura letrada, medida a través de indicadores como la tasa de alfabetización de la población, o el tipo de profesión prevaleciente, unido a la escasez de virtud ciudadana, son los dos factores más importantes que componen este modo de abordar el problema.

¿Quiénes eran aquellos que interpretaban el devenir del proyecto de gobierno local como un fracaso, ligado a las características socio-culturales de los habitantes de la provincia? A priori, sería lógico pensar que este tipo de análisis estuvo propiciado por aquellos miembros de la elite política que estuvieron en desacuerdo con la implementación del proyecto desde sus orígenes. En un principio, en los comienzos de la década de 1870, esta intuición es correcta. Así lo manifestaba Luis Sáenz Peña en el debate de la Convención Constituyente de 1870-1873, al estudiar la forma que debía tomar el gobierno de la educación de la provincia:

“Yo no impugno la doctrina, pero mi punto de mira nace de la aplicación de esa teoría. Yo me permitiré recordarle al señor convencional [se refiere a Estrada] que esa esperanza que le halaga, de levantar el espíritu público de todo el vecindario de la provincia, por el interés que se debe tomar en la educación de sus hijos, no puede alucinarnos señor Presidente, a los que hemos presenciado a las elecciones populares para elegir municipales... Yo creo, no puede halagarnos la esperanza de que tratándose de la educación común... ese pueblo pueda concurrir por ese hecho a elegir comisiones de cinco vecinos, encargados de administrar y vigilar las escuelas”¹³⁵

Para Sáenz Peña, como para varios de los que se oponían al proyecto desde principios de la década de 1870, no se podía esperar que el pueblo participara del gobierno local en la manera en que éste lo necesitaba para funcionar. Según este grupo opositor al proyecto, que tuvo una importante voz en los debates constituyentes de 1873, la experiencia en otros ámbitos de gobierno, en este caso el municipal, ya había demostrado que los habitantes de la provincia no estaban aptos ni tenían la voluntad necesaria para tomar el desafío de ocupar y gestionar cargos de gobierno en el espacio local. Por lo tanto, para quienes miraban el fenómeno desde este enfoque, la historia del gobierno local de la educación escribía una crónica de una muerte anunciada.

Si bien es cierto que en una primera instancia fueron quienes se opusieron férreamente a la implementación proyecto de gobierno local los que comenzaron a gestar la idea de un destino de fracaso a partir de los rasgos socio-culturales del pueblo bonaerense, unos años más tarde, esta visión era también parcialmente compartida por algunos de aquellos que en un principio habían resultado fieles impulsores de la idea de una educación gobernada principalmente a partir de la participación de los actores locales. La opinión de Sarmiento hacia fines de la década de 1870, cuando la implementación del proyecto de gobierno local era incipiente,

¹³⁵ Debates de la Convención Constituyente de Buenos Aires 1870-1873 (1921) Página 1265.

resulta un buen ejemplo de este “desengaño” por el que pasaron algunos de los otrora defensores del involucramiento civil en la educación.

“La experiencia ha dejado en dos años muchas dudas sobre la generalidad o la conveniencia de este proceder (...) En la práctica, empero fallan los resultados, o faltan en muchas localidades vecinos que se interesen vivamente en el progreso de la educación, o no saben siempre cuales sean los medios de impulsarla; o bien los que tienen reconocidas aptitudes no quieren o no pueden contraerse a estas atenciones, o últimamente los partidos políticos, las enemistades y preferencias de aldea o de barrio, y la inasistencia de los unos acaban por embarazar la acción de los que tienen buena voluntad, suscitar divisiones y abandonar en definitiva la gestión a un secretario rentado, que se ocupa de llevar las cuentas, pasar las planillas al Consejo General y cobrar los salarios de los maestros”¹³⁶.

En las últimas décadas del siglo XIX y a comienzos del XX hasta que la Ley de Educación Común de 1875 fue derogada, la idea de que la población bonaerense no contaba con el conocimiento formal necesario para hacerse cargo del gobierno local de la educación cobró un mayor impulso toda vez que las cuestiones educativas comenzaron a considerarse como materia abordable solamente por aquellos con cierto grado de conocimiento técnico.

Los inspectores del área de educación como Celso Latorre, que desempeñaban sus funciones dentro del Consejo General (CGE), y que poco a poco fueron ganando espacios de poder en el ámbito educativo fueron unas de las figuras más representativas de esta mirada sobre el problema. Técnicos y pedagogos de Estado, fundando su análisis en el poder del conocimiento experto argumentaban sobre la necesidad de dejar el manejo de los temas técnicos en manos de especialistas, dado que los miembros legos de las comunidades no estaban preparados para afrontar el desafío de manejar la creciente complejidad de la problemática educativa.

Políticos y líderes de opinión se hacían eco de estos argumentos. Así, por ejemplo, en 1898 justificaba Francisco Berra la separación de las funciones técnicas y administrativas que había impuesto la Constitución de 1889, y que, según el pedagogo, dejaba casi sin funciones relevantes a los Consejos Escolares de Distrito, y por lo tanto, a los actores locales en el gobierno de las escuelas bonaerenses.

El Criterio de la Idoneidad se convirtió en una de las bases más importantes de estructuración de las relaciones de poder dentro del sistema educativo, argentino en general y bonaerense en particular, durante gran parte del Siglo XX. Dentro de este esquema, son sólo aquellos que “saben” los que poseen las aptitudes y competencias para gobernar. Por lo tanto, los legos, aquellos carentes de las habilidades necesarias quedan fuera del juego del gobierno. A partir de esta premisa, resulta lógica entonces la construcción del fracaso de un proyecto de amplio

¹³⁶ Sarmiento, D.F “Informe II del Estado de la Educación Común– Durante el año 1878 “– *Obras Completas de Sarmiento – Informes sobre Educación* – Tomo XLIV. Buenos Aires: Editorial Luz del Día – Página 234

involucramiento de la sociedad civil fundada en las magras competencias formales de los actores locales de la provincia de Buenos Aires.

Como afirmamos al comienzo del apartado, no eran solamente las cualidades individuales de los habitantes de la provincia las que resultaban inadecuadas, sino que la carencia de redes sociales tenía también un papel destacado en la escena de fracaso. En una sociedad doméstica replegada sobre sí misma, con escasos vínculos asociativos y redes sociales muy endebladas se despliega una serie de consecuencias como la falta de compromiso cívico que se refleja en la poca participación de los habitantes lo referido a las cuestiones públicas. En estas condiciones, los Consejos Escolares de Distrito en tanto órganos que requieren de la participación de esta sociedad civil incapacitada, no tienen oportunidad de funcionar adecuadamente.

Las condiciones geográficas adversas eran señaladas como una de las principales causas del escaso desarrollo de lazos de sociabilidad y participación en las cuestiones públicas de los habitantes de la provincia de la época. Barba, al analizar el desempeño de los CED sostenía:

“Surge también del censo de 1881, que la provincia contaba con una población esencialmente pastoril que se hallaba muy diseminada por su vasto territorio (1.7 habitantes por km²) (...) Era un cuadro verdaderamente desalentador para el desarrollo educativo, pues la baja densidad hacía prácticamente imposible la reunión de los niños campesinos en una escuela”¹³⁷.

Asimismo, también se creía que la pauta cultural generada por años de gobierno poco ligados a la participación de la sociedad civil en las cuestiones públicas tenía relevancia al tratar de darle sentido a la falta de involucramiento de los habitantes de la provincia. Siguiendo esta lógica, Ramos, quien en 1910 estuvo encargado de escribir la historia de la educación desde la independencia hasta el centenario, al referirse al proyecto de gobierno local de la provincia de Buenos Aires afirmaba que:

“Las escuelas no podían entregarse al gobierno propio y directo del pueblo porque se oponía a ello todo nuestro estado social (...) Nuestro pueblo que había sentido pesar sobre su pasado la inmensa noche de la desorganización institucional, que no tenía nociones, ni aún aproximadas de lo que significaban sus deberes y derechos, no era quien para encargarse del engranaje administrativo que implica la dirección, el control, la inspección de una escuela. Sin embargo, como esto no se tuvo en cuenta, las leyes de educación de la mayor parte de las provincias, inspiradas en el sentimiento que más arriba hemos esbozado, quisieron delegar en él, por intermedio de las Comisiones vecinales, distritales,

¹³⁷Barba, E (1976) Los autonomistas del 70. Auge y frustración de un movimiento provinciano con vocación nacional. Buenos Aires entre 1869 y 1878. Buenos Aires. Editorial Pleamar. Página 87

departamentales etc. Una tarea que excedía á sus posibilidades de hacerla eficaz. La mayor parte de las comisiones fracasaron en su empeño”¹³⁸

Bajo esta lógica, la participación de la sociedad civil en cuestiones relacionadas con el interés público parece tener sólo dos caminos: la no participación, o bien la participación con fines individuales que atentan contra el bien común. Así lo manifestaba el informe sobre el Estado de la Educación Común en 1884:

“En varias ocasiones me he visto en la penosa necesidad de rechazar las personas propuesta; unas veces porque los candidatos carecían de las necesarias aptitudes y aún de consideración social entre sus convecinos: otras por no tener su domicilio en el lugar, y no pocas porque el nombramiento consultaba todo menos el fomento de la educación y la buena administración de los intereses escolares”¹³⁹

Dado que se supone que los Consejos Escolares de Distrito no pueden funcionar adecuadamente porque sus miembros no están a la altura de las circunstancias, entonces son éstos los que han de cargar con la culpa de los males que tienen lugar en el sistema educativo bonaerense. De los documentos revisados pertenecientes a las dos últimas décadas del SXIX y principios del SXX, una abrumadora mayoría señalaba como causa de los problemas que tenían lugar dentro del sistema educativo bonaerense a la estructura de gobierno que ponía el acento en la participación de los actores locales. Eran tiempos de reclamos de reformas y esta reforma tenía, para quienes miraban la cuestión desde la explicación socio-cultural, una sola forma posible: la centralización. Ramos en 1910 nos ofrece una muestra muy concreta de este pensamiento:

“Se estaba en la época de los entusiasmos y todo parecía posible. Se tomó lo más generoso, lo más amplio de los principios educacionales extranjeros, especialmente en los Estados Unidos. (...) ¿Qué duda era dado tener, cuando dentro del esquema cerebral, estampado en las ilusiones en el papel, de un ideal lógico e irrefutable? Desgraciadamente la refutación vino enseguida inexorablemente. El vasto programa solo se mantuvo en los preceptos escritos de la ley y en sus sentimentales considerandos. Y en la práctica de los hechos fue muy pronto, nada más que una ilusión perdida. (...) Estas comisiones no solamente fueron inútiles sino que fueron perjudiciales también”¹⁴⁰.

“La escuela sólo necesitaba vida propia y segura; lo demás vendría de por sí. No era su fin llenarse de programas trascendentales sin cumplimiento alguno, hermosearse de teorías buenas para los Estados Unidos pero irrealizables por el momento ente nosotros, sino

¹³⁸ Ramos, J.P. (1910) Ob. Cit. Páginas 166-167 –El destacado es nuestro.

¹³⁹ Informe sobre el Estado de la Educación Común en la Provincia de Buenos Aires durante el año de 1884: Cuentas de administración que presenta al Consejo Superior el Director General de Escuelas Buenos Aires: Jacobo Peuser, 1885 citado en Reyna Almandos, A (1929) Ob. Cit. Página 39

¹⁴⁰ Ramos, J. P (1910) *Historia de la instrucción Primaria en la República Argentina 1810-1910 (Atlas Escolar)* Tomo III. Buenos Aires: Jacobo Peuser – Página 175

enseñar primeras letras a la mayor cantidad y en la mejor forma posible. Y este fin se lo hubiera permitido una buena administración central¹⁴¹

La demanda generalizada por una mayor intervención del Estado provincial en los asuntos educativos locales es el remedio indicado para paliar las dificultades que se generaban a partir del esquema diseñado por la ley de 1875. La lógica de argumentación era entonces la siguiente: el proyecto de gobierno local no ha podido cumplir con sus objetivos dada la escasa preparación socio-cultural de sus miembros y por lo tanto debe ser reemplazado por el aparato tecnocrático del Estado central.

Ahora, una vez presentado el argumento armado desde la justificación empírica de sus impulsores, resulta interesante profundizar algunas de las ideas que se encuentran esbozadas dentro de esta lógica.

b. Los conceptos detrás del argumento socio-cultural

Puesto que uno de los principales argumentos esgrimidos a fines del siglo XIX y gran parte del XX por los detractores de la Ley de Educación de 1875, que atribuía importantes funciones al ámbito local, era precisamente la falta de participación de los miembros de la sociedad civil local llamados a gobernar, resulta pertinente indagar el campo de la participación de la sociedad civil en las cuestiones públicas, precisando algunas de sus principales problemáticas.

Siguiendo a Nagel¹⁴², definimos a la participación como el conjunto de acciones a través de las cuales los miembros del sistema político influyen o buscan influenciar los resultados. Estas acciones, que implican algún grado de movimiento, energía o esfuerzo logran influenciar los resultados cuando éstos se encuentran alineados con las preferencias de los actores en cuestión. Ahora si de resultados hablamos, hay una variedad de eventos sobre los cuales los actores pueden ejercer influencia, entre ellos, quién ocupa posiciones que implican la toma de decisiones, cuál es el mejor curso de acción a ser tomado sobre un tema específico, o cómo deberían ser las reglas que dirimen la propia toma de decisiones.

La naturaleza de la participación puede describirse a partir de tres variables, su alcance, su intensidad y su jurisdicción. La primera de las características, el alcance, se refiere a cuánta gente participa, y tiene a su vez tres dimensiones. En primer lugar el tamaño, o número de personas que componen la población afectada; en segundo término, la elegibilidad, compuesta por la fracción de todos los afectados que tienen permitido tomar decisiones; y finalmente, la asistencia, que es la proporción de aquellos elegibles que hacen uso efectivo de la posibilidad de participar.

¹⁴¹ Ramos, J.P (1910) *Historia de la Instrucción primaria en la República Argentina – 1810-1910 (Atlas Escolar)*. Buenos Aires: Jacobo Peuser – Página 190

¹⁴² Nagel, J (1987) *Participation*. New Jersey: Prentice Hall

La segunda característica que determina la naturaleza de la participación es la intensidad, que indica cuánto esfuerzo es requerido por parte del participante. Las dos dimensiones de la intensidad son la frecuencia de la participación y su duración. Cuanto mayor sea entonces la frecuencia y la duración de las sesiones participativas, más intensa será la participación, demandando un mayor esfuerzo de parte de los miembros que participan.

Finalmente, la jurisdicción, o sobre qué es lo que se decide, es la tercera variable, que en conjunto con las otras dos, definen la naturaleza del acto participativo. Según Nagel¹⁴³, el espectro de resultados que controla el acto participativo es una propiedad estructural de cada comunidad política.

La combinación de los valores que tomen las tres variables descritas determinarán los matices que muestre la naturaleza de la participación. Si bien cada caso debe ser analizado de forma particular, podemos esbozar tres generalizaciones respecto de estas características y la naturaleza de la participación. En primer lugar, es lógico argumentar que cuanto más intensa sea la actividad que se requiere de los miembros, menos alcance tendrá. Asimismo, cuanto menor sea el alcance de la participación, menor también se espera que sea la probabilidad de que exista una similitud entre las preferencias y decisiones de los participantes y aquellas de la población total afectada. Finalmente, resulta plausible pensar que cuanto mayor sea la jurisdicción de la participación, en el sentido de decidir situaciones relevantes para quienes deciden, mayor será la motivación de los elegibles para participar, y por lo tanto mayor será la asistencia al acto participativo.

Ahora bien, siguiendo esta línea de razonamiento, resulta interesante preguntarse por las razones que influyen el grado de participación de los individuos en cuestiones que se relacionan el bien público, acto que denominaremos *involucramiento cívico*. Una de las maneras de abordar este fenómeno es a través de la mirada en los actores y sus características socio-demográficas y culturales. Esta postura relaciona el nivel de capital humano y social, entendidos como las características sociodemográficas de los actores, así como también de la organización social como las redes, normas y confianza, que facilitan la coordinación para el beneficio mutuo¹⁴⁴, con el grado involucramiento civil. En palabras de Skocpol, esta corriente

“hace supuestos causales y formativos a lo largo de lo que se podría denominar líneas neodurkheimianas, poniendo el acento en la socialización de los individuos, en las normas compartidas y la acción social cooperativa”¹⁴⁵

¹⁴³ Nagel, J (1987) Ob. Cit. Página 44

¹⁴⁴ Putnam, R (1995) “Bowling Alone: America’s Declining Social Capital”. *Journal of Democracy*. 6 (1) Página 66

¹⁴⁵ Skocpol, T (1999) Ob. Cit – Página 13

Por un lado, los resultados de los estudios sobre participación revelan que ésta es más frecuente en comunidades cuyos miembros muestran indicadores socioeconómicos más elevados, entre ellos el nivel de ingreso, el máximo nivel educativo alcanzado, el tipo de empleo, y grado de ruralidad de la población analizada¹⁴⁶.

Ahora bien, sería incorrecto tratar a la participación de los ciudadanos en cuestiones relacionadas con la toma de decisiones alrededor del bien común como un acto exclusivamente influenciado por las características inherentes a los individuos. Los autores que tratan el tema coinciden en que el involucramiento civil es una práctica socialmente adquirida y reforzada.

Tanto es así que la misma esencia de la civilidad es definida como una característica que se desarrolla a partir de la praxis. Barber¹⁴⁷ argumenta que es a través de su participación en las cuestiones del interés común y del trabajo en común que los miembros individuales de una comunidad se transforman en ciudadanos. En esta línea, el autor afirma entonces que la ciudadanía es una relación dinámica entre extraños que se convierten en vecinos cuya compatibilidad se deriva de la expresión de la conciencia colectiva.

Esta conciencia colectiva es uno de los dos efectos que se le atribuyen al acto de participar. Según Putnam¹⁴⁸, la participación de los miembros de la sociedad civil instala los hábitos de cooperación, solidaridad y espíritu público, que en palabras de Shils¹⁴⁹, permiten generar el estado cognitivo en el que uno se ve a sí mismo como parte de una colectividad. Según este último autor, esta autoconciencia colectiva trae de suyo a la norma que da prioridad al interés de la colectividad por sobre el interés individual o parroquial, que es la esencia de la civilidad sustantiva que se encuentra detrás del compromiso cívico.

El segundo efecto asociado a la participación es la generación de la confianza social. Mediante la participación, los individuos que regularmente actúan con otros en espacios cara a cara aprenden a trabajar juntos para resolver problemas colectivos. De esta manera ganan confianza social, que se derrama hacia confianza en las instituciones y las formas participativas de gobierno en general que redundan en un fortalecimiento del compromiso cívico.

Siguiendo esta línea de razonamiento se sostiene que la existencia de asociaciones formadas por miembros de la sociedad civil, como clubes, sindicatos o sociedades de fomento, entre

¹⁴⁶ Almond, G.; Verba, S (1967) "The Civic Culture" en en Hodgkinson, V.; Foley, M, (eds.) *The Civil Society Reader*. Hannover. University Press of New England

¹⁴⁷ Barber, B (1998) "From Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age" en Hodgkinson, V.; Foley, M, (eds.) *The Civil Society Reader*. Hannover. University Press of New England.

¹⁴⁸ Putnam, R. (1993) "From Making Democracy Work", en Hodgkinson, V.; Foley, M, (eds.) *The Civil Society Reader*. Hannover. University Press of New England

¹⁴⁹ Shils, E (2003) "The Virtue of Civil Society" en Hodgkinson, V.; Foley, M, (eds.) *The Civil Society Reader*. Hannover. University Press of New England

otras, es una importante generadora de confianza social y por lo tanto un indicador relevante de la capacidad de los grupos de actores civiles de participar en actividades de gobierno colectivo. Esta tesis fue originalmente planteada por Putnam¹⁵⁰ quien en un estudio histórico sobre asociacionismo y gobierno en Italia encontró que la calidad del gobierno (en el sentido de “governance”) está determinada por tradiciones de larga data de participación civil. El autor afirma que el análisis histórico sugiere que las redes organizadas de reciprocidad y solidaridad cívica son una pre-condición para el funcionamiento adecuado de los gobiernos cívicos y la modernización, antes que un epifenómeno de ésta última. Verba y Nie¹⁵¹ confirman en sus trabajos la tesis de Putnam, afirmando que las personas que están activamente involucradas en sindicatos y grupos recreativos, también participan políticamente de manera frecuente, en palabras de Nagel:

“Los datos [del estudio de Verba y Nie] sugieren que las organizaciones no políticas permiten a sus miembros activos practicar habilidades ciudadanas que se “derraman” para promover el involucramiento político¹⁵².”

Lo que resulta interesante de estos estudios es que los efectos de derramamiento de confianza social y fortalecimiento de las capacidades cívicas de los individuos que se genera a causa de la participación de los individuos en asociaciones no requieren que el propósito manifiesto de las asociaciones en cuestión sea político. En palabras de Almond y Verba:

“la membresía en una asociación, aún cuando el individuo no considera a la asociación como políticamente relevante y aún cuando ésta no implica su activa participación, genera un ciudadano más competente¹⁵³”

Una opinión, sino encontrada, al menos crítica sobre esta mirada es la que presenta Knight¹⁵⁴ al referirse a las dificultades que estriban en la idea de considerar a las asociaciones que se generan en el seno de la sociedad civil como indicadores de la capacidad de participación, autogobierno de sus miembros e involucramiento civil. Según el autor,

¹⁵⁰Putnam, R (1995) Ob. Cit.

¹⁵¹ Verba, S; Nie, N (1972) *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper & Row; Verba, S; Nie, N; Kim, J (1978) *Participation and Political Equality: A Seven Nation Comparison*. Cambridge: Cambridge University Press.

¹⁵²Nagel, J (1987) Ob. Cit. Página 40

¹⁵³ Almond, G; Verba; S (1963) Ob. Cit. Página. 189

¹⁵⁴ Knight, A. (2002) “The Weight of the State in Modern Mexico” en Dunkerley, J (ed) *Studies in the Formation of the Nation State in Latin America*. Londres: Institute of Latin American Studies. Páginas 212-25 . Para profundizar sobre esta visión ver también: Acuña, C (2007) “Repasando los claroscuros de la incidencia política de la sociedad civil: obstáculos y debilidades” en Acuña, C; Vacchieri, A (comps.) *La incidencia política de la sociedad civil*. Buenos Aires;; Sigo XXI Editores. Págs.191-220

“Mientras que resulta posible hacer una gruesa evaluación de las actividades del Estado – estimar el “peso” del Estado, el cálculo equivalente del peso o la densidad de la sociedad civil es difícil, si no imposible”¹⁵⁵

Las fuentes de esta dificultad de medición o evaluación de la densidad de la sociedad civil a través de sus asociaciones radican principalmente en dos tipos de razones, una de índole metodológica y otra de principios.

En primer lugar el autor sostiene que dado que las asociaciones de la sociedad civil son por definición voluntaristas, su presencia económica (fácilmente medible) es escurridiza, ya que las actividades de este tipo raramente se encuentran registradas. Por lo tanto, la medición de sus actividades y presencia debería involucrar el conteo de sus miembros. Sin embargo, esta medición generalmente trae problemas, ya que las estadísticas de este sector no resultan del todo confiables (generalmente resultan cifras más altas de las reales). Asimismo, el número de miembros de una asociación civil, como indicador de su desarrollo presenta otro problema, ya que un conjunto de individuos en asamblea, afirma el autor, no necesariamente constituye un ejemplo de sociedad civil densa. Dado que la noción de una sociedad civil “vigorosa” implica relaciones que requieren de un entramado fuerte entre ciudadanos, lo que se debería estar midiendo es la cohesión de estas redes u entramado, y no el número de asociados. Como podemos adivinar, esta medición no resulta fácil de lograr, sobre todo al trabajar con documentos históricos que generalmente se encuentran dispersos e incompletos.

Ahora bien, aún suponiendo que la cohesión entre las redes que constituyen el corazón de las asociaciones pudiera de alguna manera ser razonablemente medida, queda por revisar el problema de principios que plantea Knight. Según el autor, es un supuesto común, desde los escritos de Tocqueville, que se piense en una sociedad civil rica y sana como aquella que cuenta con un gran número de organizaciones voluntarias, no estatales. Dentro de este supuesto, este tipo de asociaciones contrarrestan positivamente las ambiciones centralizadoras del Estado y en consecuencia, conducen a la democracia. En este sentido, se concluye que una sociedad civil densa prepara el terreno para un Estado democrático y con rasgos fuertes de autogobierno. Sin embargo, este supuesto no tiene en cuenta el caso (frecuentemente encontrado, según Knight) en el cual las asociaciones voluntarias son autoritarias, no democráticas o patriarcales, y derivan la fuerza y la convicción de sus miembros de la profunda antipatía hacia otras asociaciones voluntarias. En esta línea podría cometerse el error de considerar “densa” a una asociación civil poblada de organizaciones indiferentes o directamente hostiles hacia los principios democráticos, no compatibles con un autogobierno del tipo que propone un gobierno local. Aquí de nuevo, más que contar el número de asociaciones dentro de una sociedad resulta pertinente, si el objetivo final es evaluar cuán

¹⁵⁵ Knight, A (2002) Ob. Cit. Página 221

densa es la sociedad civil, encarar un análisis más de tipo cualitativo en el que se observen los objetivos, valores y funcionamiento de las asociaciones bajo cuestión.

En consecuencia, si bien el trabajo de Knight no invalida la mirada que intenta desentrañar el entramado cívico de una sociedad a través de las asociaciones que en su seno se desarrollan (especialmente si se toman en cuenta los hallazgos del trabajo de Almond y Verba citados anteriormente), sí nos advierte acerca del enfoque que puede ser más productivo a la hora de efectuar dicho análisis. Una mirada cualitativa (antes que una cuantitativa) parecería ser un camino más productivo a la hora de evaluar el potencial de desarrollo de una sociedad civil densa, proclive a desarrollar y operar modelos de auto-gobierno democráticos.

En síntesis, y para concluir este apartado sobre la construcción del argumento de la explicación socio-cultural, podemos concluir que los indicadores socioeconómicos desarrollados, las redes sociales de solidaridad, las asociaciones, y la confianza social resultan las principales variables que explican el fenómeno de la participación. Son éstos, dentro de esta explicación, los factores que contribuyen a generar la capacidad requerida para que los modelos de gobierno organizados bajo la lógica de participación cívica funcionen adecuadamente. Veamos entonces, con el objetivo último de determinar cuánto fundamento empírico tienen los argumentos esgrimidos, qué forma tomaban estas características socioculturales en la provincia de Buenos Aires en el período indagado.

3 El perfil socio-demográfico y cultural de los habitantes de la provincia de Buenos Aires a partir de la década de 1870

a. El perfil socio-demográfico

Como expusieramos en la sección anterior, el perfil socio-demográfico de los habitantes de la provincia de Buenos Aires fue reiteradas veces y en ocasiones diversas expuesto como el eje a partir del cual se tejía la idea de fracaso del gobierno local de las escuelas bonaerenses durante fines del Siglo XIX. Es precisamente por esta razón que resulta pertinente indagar estas características para ver en qué medida estas afirmaciones encuentran sustento empírico. Con este objetivo, intentaremos entonces a lo largo del período de vigencia del proyecto delimitar el perfil socio-demográfico de los actores en cuestión. Para construir este perfil, indagaremos algunas de las principales variables presentadas en los censos de población, complementando nuestro análisis con algunas otras fuentes secundarias, como los registros municipales y los textos escritos previamente por especialistas en el tema.

Si bien centramos el foco de nuestro análisis en la década de 1870, momento en el cual el proyecto de gobierno local fue concebido e implementado, consideramos necesario ampliar el rango temporal de análisis con el fin de estudiar las posibles modificaciones de las características de los habitantes de la provincia de Buenos Aires a lo largo de los años de

vigencia de la Ley de Educación Común. Es por esta razón que utilizaremos como fuentes principales de este análisis el Primer Censo Nacional de población de 1869¹⁵⁶ y el Censo de población de la provincia de Buenos Aires de 1881¹⁵⁷, y luego complementaremos nuestro análisis, cuando resulte pertinente, con aquellos que tuvieron lugar luego de terminada la década, el de la provincia de Buenos Aires de 1890¹⁵⁸, y el Segundo Censo Nacional de Población de 1895¹⁵⁹. Asimismo, nos serviremos de trabajos previos que han tratado el tema, como el de Sábato y Romero¹⁶⁰ y las investigaciones sobre la provincia de Buenos Aires en el siglo XIX llevadas a cabo por el Instituto de Estudios Histórico-Sociales de la Universidad Nacional del Centro.¹⁶¹

i. La distribución espacial

Uno de los primeros datos que debemos consignar es que entre los dos primeros censos de población relevados en el país y la provincia, se verificó un aumento de la superficie territorial de la provincia del 41%, pasando de 209.250 km² a 294.862 km² entre 1869 y 1881. Las campañas del desierto ideadas por Alsina y llevadas a cabo por Roca ampliaron considerablemente el ya extenso territorio de la provincia. Luego de este período, la provincia pareció ir definiendo su tamaño definitivo, con pequeñas transformaciones poco significativas.

En todos los censos relevados, el territorio de la provincia se encontraba dividido en regiones. La composición de las regiones en términos de sus municipios, y por ende del territorio que ocupaban, fue mutando de censo en censo, registrándose las principales variaciones en el primer período inter-censal.

q

En 1869 las regiones eran Ciudad, Norte, Centro y Sur. Según los datos del censo de 1869, la región Norte era la más pequeña luego de la capital, con 26.350 km² y estaba compuesta por 17 partidos divididos a su vez en dos secciones: Costa e Interior. Los partidos de la región Norte tenían un tamaño promedio de 1550 km². En la sección de la Costa se encontraban los partidos de Belgrano, San Isidro, San Fernando, Conchas, Zárate, Baradero, San Pedro,

¹⁵⁶ Primer Censo de la República Argentina - Verificado en los días 15, 16 y 17 de Septiembre de 1869 - Diego de la Fuente - Buenos Aires: Imprenta El Provenir (1872)

¹⁵⁷ Censo General de la Provincia de Buenos Aires. Demográfico, Agrícola, Industrial y Comercial. Verificado del 9 de octubre de 1881 bajo la administración del doctor don Dardo Rocha (1883).

¹⁵⁸ Censo general de la provincia de Buenos Aires, La Plata: Dirección General de Estadística. 1890

¹⁵⁹ Segundo Censo de la República Argentina: Mayo 10 de 1895. Buenos Aires :Penitenciaría Nacional, 1898

¹⁶⁰ Sábato, H; Romero, L.A. (1992) *Los trabajadores de Buenos Aires. La experiencia del mercado 1850-1880*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana; Sabato, H (1989) *Capitalismo y Ganadería en Buenos Aires: La fiebre del lanar 1850-1890*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.; Recchini de Lattes, Z; Lattes, A (1975) *La Población de Argentina*. Buenos Aires: INDEC, serie de investigaciones demográficas 1.

¹⁶¹ Entre otros, Míguez, E (1993) "La movilidad social de nativos e inmigrantes en la frontera bonaerense en el siglo XIX: datos, problemas perspectivas". *Estudios Migratorios Latinoamericanos*. 8 (24) pp 129-169; Fradkin, R; Garavaglia, JC (1997) "Cambios y Permanencias: Buenos Aires en la primera mitad del siglo XIX" *Anuario del IEHS* 12. pp13-21; Cansanello, O (1997)"Sobre los orígenes de la sociedad bonaerense. Continuidades y perspectivas". *Anuario del IEHS* 12. pp 79-91

Ramallo y San Nicolás. El interior contaba con los partidos de San Martín, Pilar, Exaltación de la Cruz, San Andrés de Giles, San Antonio de Areco, Arrecifes, Pergamino y Rojas.

La región del Centro era más extensa que la del Norte con 46.500 km² y contaba con 20 partidos, cuya extensión promedio era de 2.325 km². Los partidos miembros de la región central en 1869 eran: San José de Flores, Morón, Moreno, Merlo, Matanzas, Luján, Las Heras, Mercedes, Suipacha, Navarro, Carmen, Lobos, Chivilcoy, Salto, Chacabuco, 25 de Mayo, Bragado, Junin, Lincoln y 9 de Julio.

Finalmente, la región sur era la más extensa con 136.400 km² y 36 partidos, lo que arrojaba un tamaño promedio de 3.789 km² por partido. Los 36 partidos eran: Barracas, La Paz, Quilmes, San Vicente, Ensenada, Cañuelas, Magdalena, Rivadavia, Ranchos, Monte, Chascomús, Biedma, Las Flores, Saladillo, Pila, Castelli, Dolores, Tordillo, Vecino, Rauch, Arenales, Ayacucho, Tapalqué, Ajó, Monsalvo, Tuyú, Azul, Mar Chiquita, Tandil, Balcarce, Lobería, Necochea, Juárez, Tres Arroyos, Bahía Blanca y Patagones.

Uno de los cambios más apreciables de la fisonomía bonaerense durante el período analizado es la desaparición de la ciudad de Buenos Aires. Al federalizarse en 1880, la Provincia de Buenos Aires se quedó sin su principal ciudad, tanto en términos de población como de desarrollo socio-económico. Por lo tanto, la división en regiones prescindió de la región ciudad, y a su vez se incorporó una pequeña región denominada Patagónica (que comprendía el pueblo de Patagones y sus alrededores) que antaño había formado parte de la región sur¹⁶². De esta manera, en 1881 momento en el cual ya regían la Constitución de 1873 y la ley de municipalidades de 1876 que le dieron forma a la organización política de la provincia, Buenos Aires estaba dividida en 80 partidos o distritos, cada uno de los cuales, constituía un municipio. Los municipios a su vez estaban divididos en cuarteles.

La región Norte en este momento estaba compuesta por 47 partidos y 409 cuarteles, de los cuales 12 eran catalogados como urbanos y el resto pertenecían a la categoría de rurales. Desde 1869 hasta 1881, la cantidad de partidos de esta región se incrementó en 30 de los cuales 10 anteriormente habían pertenecido a la región sur, 16 a la región central, y 4 resultaron nuevas creaciones desde 1869 (Brandzen, Marcos Paz, Rodríguez y Brown). A partir de estas incorporaciones, la "nueva región norte" más que duplicó su tamaño pasando a tener una superficie de 58.490 km². Aún así, esta región seguía siendo la más pequeña de la provincia.

Por otro lado, los datos del censo de 1881 consignan que la región del Centro contaba en ese entonces con 22 partidos y 182 cuarteles, de los cuales 23 eran urbanos y el resto rurales, que

¹⁶² Para facilitar la comparación inter-censal, incorporaremos en los cálculos a la región Patagónica dentro de la Región Sur.

ocupaban una superficie de 129.808 km² y de esta manera se convertía en la región más extensa de la provincia. Puede verse, a través de la comparación con la descripción anterior, la región del centro aumentó en dos su cantidad de partidos. Sin embargo, es preciso destacar, que siguiendo el proceso descrito para la región norte, si bien para este nuevo censo se conservaron los nombres de las regiones utilizados 1869, su composición varió considerablemente. Estas modificaciones hicieron que la región central original perdiera 16 partidos que pasaron a formar la región norte, e incorporara 18 partidos de los cuales 16 habían pertenecido a la región sur, y dos eran nuevas creaciones (Bolívar y Alvear). Además, la región central pasaba a tener dentro de su superficie territorios fronterizos que antaño sólo habían pertenecido a la región sur. Esto nos indica que la expansión de la provincia durante este período se llevó a cabo tanto hacia el oeste como hacia el sur.

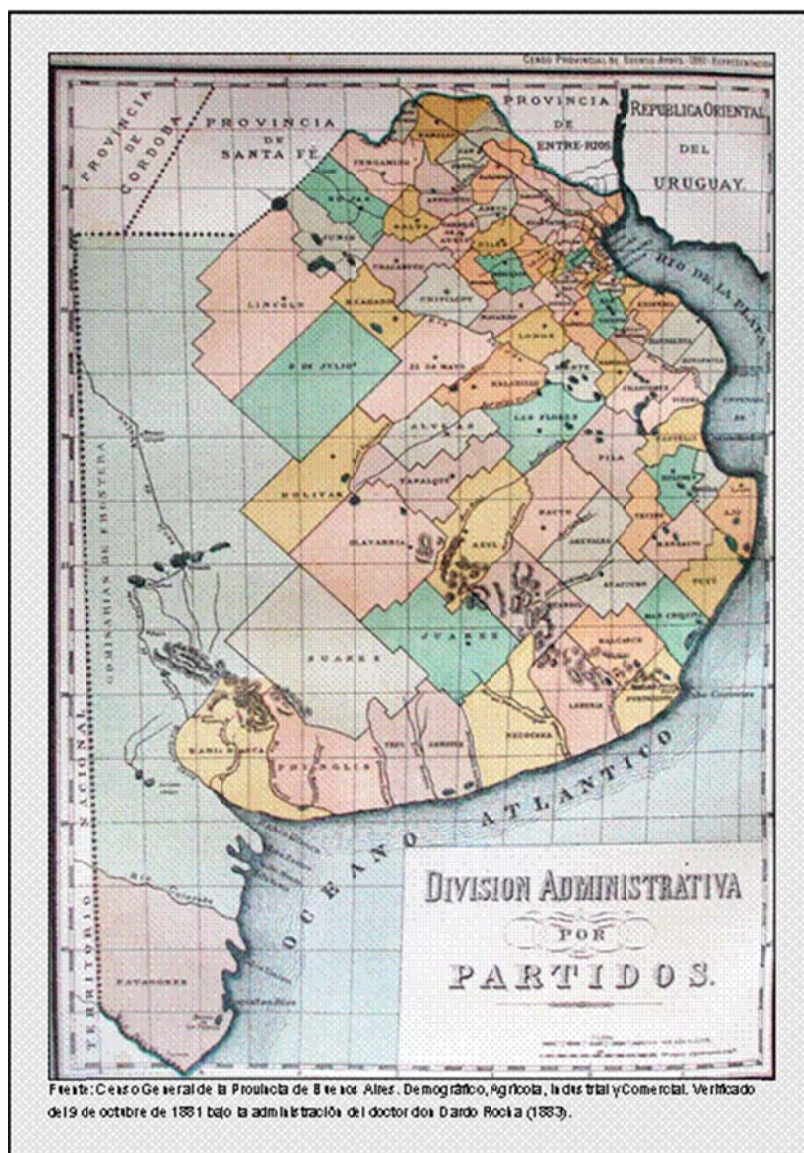
Finalmente la Región Sur y la Patagónica contaban con 10 y 1 partido respectivamente. Este último era el de Patagones que en 1869 pertenecía a la región Sur. Estas dos regiones contaban con 106 cuarteles en total, donde 11 eran designados como urbanos, que en total ocupaban una superficie de 122.009 km². Como describiéramos anteriormente, de los 36 partidos que originalmente constituían esta región, 26 se perdieron, 10 a manos de la región norte y 16 para la región central. Asimismo, se incorporó un nuevo municipio, el de Pueyrredón. Es pertinente notar que si bien en términos de km² esta región es bastante similar a la central, dada la redistribución de partidos en las regiones, ésta última quedó con un saldo muy inferior a 1869, mostrando entonces tamaños promedio por partido mucho más extensos que el resto de las regiones. En los análisis de la época, se hacía notar la desigual distribución regional que ya se había evidenciado en 1869. Así lo manifestaba el Censo de 1881:

“La división administrativa por partidos y la electoral y judicial llaman la atención por su desigual y desproporcionada extensión. Tenemos partidos cuya superficie es solo de 40 a 50 kilómetros cuadrados y otros como Olavarria, Juárez, Tres Arroyos, Suarez, Pringles, 9 de Julio, Lincoln, Necochea, Patagones que varían de 7.000 a 15.000 kilómetros cuadrados, cada uno; como se comprende fácilmente, la administración, la justicia, la policía, el estado moral de las poblaciones, dejan mucho que desear en semejantes circunstancias”¹⁶³.

Siguiendo la línea de tiempo podemos ver que ni el censo de 1890 ni el de 1895 revelan cambios profundos en la composición geográfica de la provincia. De 1881 a 1890 se agregaron 10 municipios, y se cedieron los de Belgrano y Flores a la Capital Federal. Las transferencias de municipios de una región a otra, tan común en el re-diseño territorial que se aprecia de 1869 a 1881 estuvo prácticamente ausente, tanto en este período como en los cinco años transcurridos entre 1890 y 1895, lapso en el cual se incorporaron otros 10 nuevos municipios.

¹⁶³ Censo 1881 - Ob Cit – Página 45

Cuadro N° 8. - Mapa de la división política de la provincia de Buenos Aires en 1881

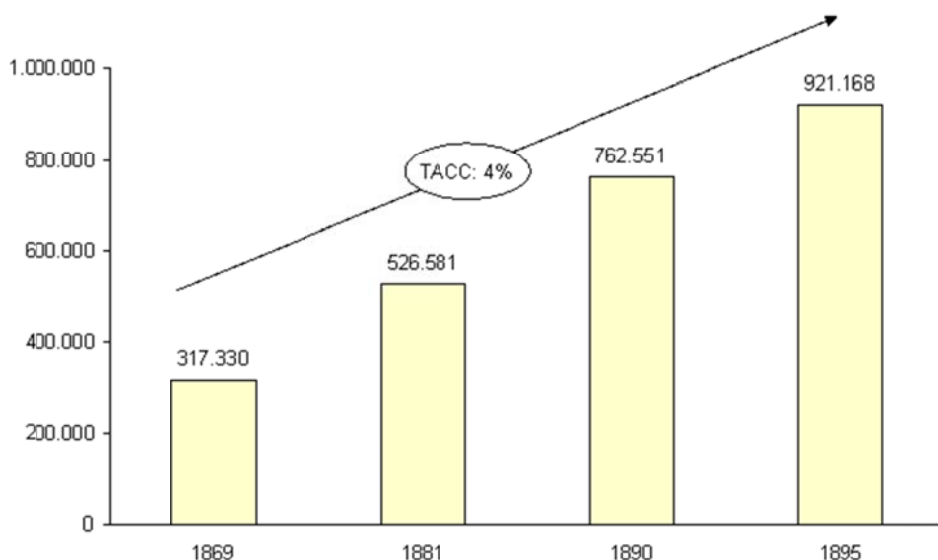


En 1869, la provincia contaba con 495.117 habitantes, incluyendo aquellos que vivían en la ciudad de Buenos Aires, que representaban el 36% del total. Sin tener en cuenta la ciudad, la provincia de Buenos Aires tenía entonces 317.300 habitantes. Comparando esta cifra con la del censo de 1881, se verifica un crecimiento del 66%, alcanzando ese año la población una cifra de 526.581 habitantes. El motor de este crecimiento parece ser la población adulta que en el período citado aumentó un 78%. La población total de la provincia en los años subsiguientes continuó aumentando a un ritmo sostenido. En 1890, habitantes de la provincia de Buenos Aires llegaban a 762.551 para luego de 5 años, estar cerca del millón de habitantes, con una cifra exacta de 921.168 habitantes. Con una tasa anual de crecimiento promedio de 4%, la población bonaerense se triplicó en un cuarto de siglo. Como veremos más adelante, un fuerte

motor de este espectacular crecimiento fue la masa inmigratoria que según Sábato y Romero fueron:

“los protagonistas centrales de este cambio (...), cuya presencia transformó de manera decisiva el perfil demográfico de la provincia. Eran en su mayoría hombres jóvenes, que se incorporaron inmediatamente a la actividad económica engrosando la población ocupada”¹⁶⁴

Cuadro N° 9. – Gráfico de la evolución de la población de la provincia de Buenos Aires 1869-1895



Por otro lado, la distribución por sexos se mantuvo inalterada a lo largo de todo el período analizado, estando el 56% del total de la población compuesta por hombres y el 44% por mujeres.

Durante el período de tiempo tomado por los censos relevados, la población adulta (entendida como aquella mayor de 14 y 15 años en los censos de 1869, 1890, 1895 por un lado y el de 1881 respectivamente) representaba alrededor del 60% del total¹⁶⁵. De estos adultos, en promedio el 49% estaba casado o era viudo.

¹⁶⁴ Sábato, H; Romero L.A.(1992) Ob. Cit – Página 39

¹⁶⁵ Resulta pertinente hacer aquí una aclaración respecto de las periodizaciones y las variables elegidas para describir algunos de los fenómenos que el censo intentaba dar cuenta. Otero afirma que en censo de 1869 (y podemos arriesgarnos a incluir también en esta conclusión al censo de 1881) está construido sobre premisas de tipo legalista. Esto implica que la realidad social es indagada en estos estudios, a partir de definiciones codificadas por el Estado y no mediante definiciones sociológicas más sensibles a las prácticas sociales efectivas. Esto hace por ejemplo que se considere adultos a todos aquellos que han terminado con su obligación escolar y que están listos para entrar legalmente en el mercado laboral- Para profundizar este tema, ver Otero, H (1999) “Demografía Política e Ideología estadística en la estadística

La densidad poblacional promedio de la provincia, como la mayoría de los índices de población, también se vio afectada por la federalización de la ciudad de Buenos Aires en 1880 y la expansión territorial a partir de las campañas al desierto. Mientras que la densidad promedio de población en 1869 era de 2.4 habitantes por kilómetro cuadrado, en 1881 esta cifra había descendido a 1.7 habitantes por kilómetro cuadrado. Sin embargo, resulta necesario estudiar más en detalle estos números, ya que los promedios y los cambios operados en el período analizado suelen enmascarar algunos datos relevantes.

En primer lugar, las diferencias entre las regiones que componían la provincia resultaban en 1869 muy marcadas. Mientras que la ciudad de Buenos Aires mostraba una densidad poblacional de 4.517 hab/km², el resto de las regiones (Norte, Centro y Sur) no lograba superar los 3 hab/km². Esta disparidad también se veía claramente en la distribución espacial de las casas y las familias. En la ciudad de Buenos Aires en 1869, había 491 casas y 791 familias por kilómetro cuadrado. En el resto de las regiones apenas se llegaba a 0.5 casas y familias en el mismo espacio. Esto quiere decir que *en promedio*, en las zonas de campaña, para encontrar la casa más cercana, una persona debía recorrer 2 kilómetros. Es probable entonces, y retomaremos este tema más adelante, que estas diferencias de densidad poblacional hayan tenido un fuerte impacto en las formas que tomarían los vínculos asociativos en la campaña y en la ciudad en el momento de implementarse el sistema de gobierno escolar de 1875. Un buen ejemplo de las dificultades que creaban las grandes distancias y la dispersión de la población en la campaña para desarrollar la vida social y comunitaria se encuentra en el análisis que los redactores del Censo de Población de 1881 hacen de la distribución espacial de los centros de justicia:

“Los que están en las Comisarías de Frontera o sobre las márgenes del Colorado o del Negro, deben caminar de 600 a 1000 kilómetros para demandar justicia o arreglar intereses, que en ocasiones apenas importan lo que el viaje y los daños y perjuicios de la traslación. Los jueces de Partido no pueden entender sino en asuntos que importen hasta 20.000\$ papel moneda corriente, o sean 800 pesos fuertes; así la familia del medianero que en la Frontera haya conseguido después de muchos años de trabajo, adquirir valores por 1.000\$ fuertes, ha de andar término medio 800 kilómetros para buscar justicia o arreglo de aquellos, es un centro que le es tan lejano como desconocido”¹⁶⁶

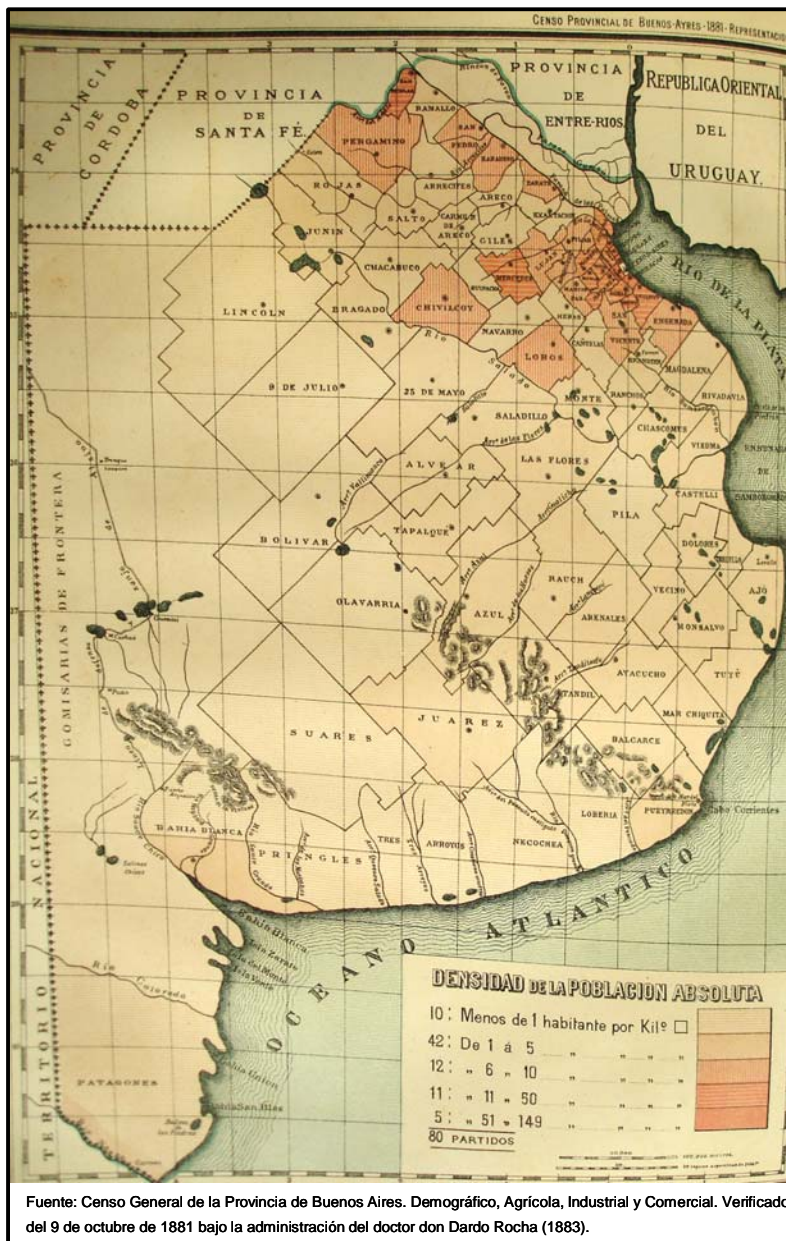
Retomamos en segundo término la comparación inter-censal. Como señaláramos en párrafos anteriores, a primera vista pareciera que en 1881 la provincia, quizás a causa de su extensión territorial, se había vuelto menos densamente poblada. Ahora bien, si comparamos las cifras del Censo de 1869 excluyendo a la ciudad de Buenos Aires, con las que muestra el censo de

censal argentina, 1869-1914” En Anuario IEHS N° 14 - Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Págs 43-70

¹⁶⁶ Censo de 1881 – Ob. Cit – página 45

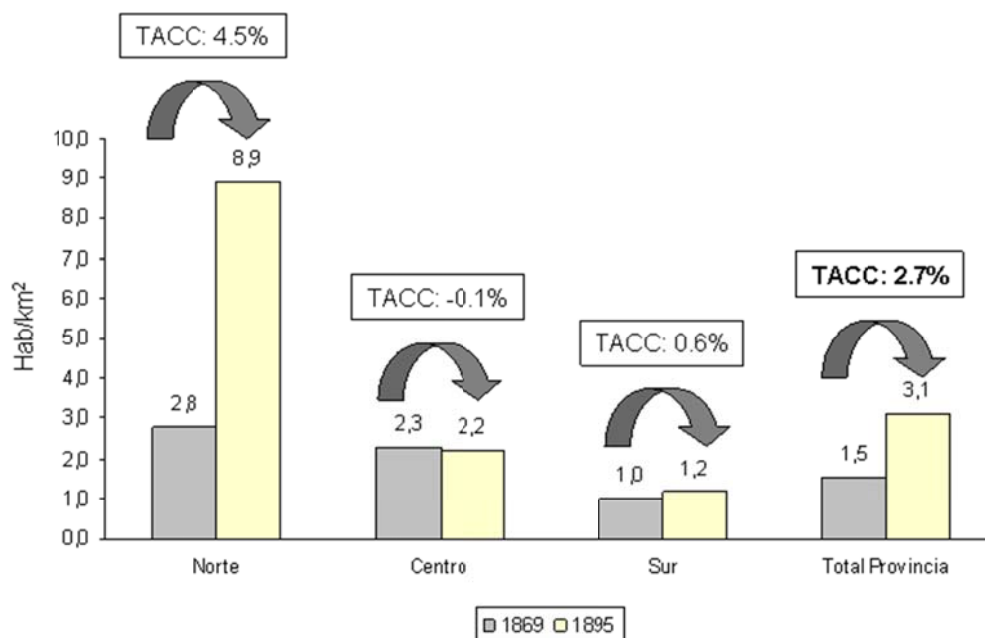
1881, lo que observamos es que a pesar del aumento del territorio del 44% en km², el aumento poblacional, quizás ayudado por la inmigración, mas que compensó la expansión geográfica pasando de una densidad promedio de 1.5 hab/km² a una de 1.7 hab/km². También es pertinente notar que federalizada la ciudad de Buenos Aires, la provincia se volvió algo más homogénea en términos de su distribución poblacional por regiones, aunque la Región Norte (quizás por su cercanía y vínculos con la ciudad) mostraba una densidad mayor frente a las regiones del Centro y Sur: (5.6 hab/km² vs. 1.1 y 0.4 respectivamente)

Cuadro N° 10.: Mapa de la densidad poblacional por partido de la provincia de Buenos Aires en 1881



La tendencia que se vislumbrara en 1881 que consignaba un relevante aumento de la densidad poblacional, se vio confirmada por los datos que, ya cerca de los comienzos de SXX, arrojó el Segundo Censo Nacional de Población de 1895. Según este estudio, la provincia mostraba en ese año una densidad poblacional promedio de 3.1 habitantes por km², el doble de lo que ocurría sólo 26 años antes. Este rápido crecimiento poblacional, que en el nivel provincial tuvo una tasa anual compuesta cercana al 3%, se manifestó de manera evidente en la Región Norte (que geográficamente rodeaba a la Capital Federal), donde a fines de siglo podían encontrarse casi 9 habitantes por km². Por otro lado, la región central y la sur continuaron con densidades poblacionales menores, 2.2 y 1.2 hab/km² respectivamente.

Cuadro N° 11.: Gráfico de la evolución de las densidades poblacionales de la provincia de Buenos Aires por región. 1869-1895



De la mano del análisis de la densidad poblacional, nos adentramos en el estudio del avance de las zonas urbanas por sobre las rurales. En este punto resulta relevante tomar en cuenta el impacto que la federalización de la ciudad de Buenos Aires tiene en el análisis comparativo. Tomando la provincia de Buenos Aires en su conjunto (incluyendo la ciudad de Buenos Aires) hacia el año 1869, es posible ver como las diferencias regionales en torno a la tasa de urbanidad son muy marcadas. Mientras que en la ciudad de Buenos Aires el 100% de la población era urbana, en el resto del territorio de la provincia este porcentaje apenas promediaba el 30%. La federalización de la principal ciudad de la provincia en 1880 homogeneizó el panorama de la provincia, del mismo modo que había ocurrido con las densidades poblacionales analizadas previamente.

Así las cosas, para hacer un análisis comparativo inter-censal que resulte relevante, es interesante comparar el avance de la urbanización de la provincia sobre bases homogéneas. Por lo tanto resulta pertinente excluir de la comparación a la Ciudad de Buenos Aires en 1869. Bajo este supuesto, el censo de 1881 consigna que en 1869 la provincia sólo presentaba 51 agrupaciones urbanas comprendidas por ciudades, pueblos o aldeas en las que habitaban 93.134 personas, o sea el 29% de la población total. Para 1881, este tipo de agrupaciones llegaba a 87, con 169.154 habitantes, que representaban el 32% del total, lo que implicaba un avance de casi el 10% en la urbanización promedio de la provincia. Aún así, dado que se trata de un dato promedio no hay que descuidar las diferencias regionales. De las 87 agrupaciones urbanas, 59 se hallaban en la Región Norte, 17 en la Región Central y 41 en la Región Sur. La parte rural de la provincia seguía siendo ampliamente mayoritaria, sobre todo en las regiones del Centro y Sur, en donde los índices de ruralidad se seguían manteniendo cerca de los de 1869.

Esta conclusión se ve respaldada en el análisis del tamaño de las ciudades. En el censo de 1881 aparecen dos ciudades de 8.000 a 11.000 habitantes: San Nicolás y Chivilcoy; 5 que están alrededor de 6.000: Mercedes, Lobos, Pergamino, Dolores, Azul; 12 que tienen de 3.000 a 5.000: Belgrano, Flores, Morón, San Fernando, Luján, San Pedro, Salto, Barracas, Ranchos, Bragado, Chascomús y Tandil; en seguida, 35 pueblos con 1.000 a 3.000; y 33 con menos de 1.000.

En 1895, diez años antes de la derogación de la Ley de Educación de 1875, momento en el cual se le dio un fin legal a la ya perimida Ley de Educación común de 1875, la ciudad seguía avanzando sobre la campaña a paso firme. En ese año casi el 40% de los bonaerenses habitaba en zonas urbanas, mostrando un aumento del 14% respecto del mismo índice medido en 1869.

ii. El acceso a la cultura letrada

Siguiendo con la descripción del perfil socio-cultural de los habitantes bonaerenses y adentrándonos ahora en las características relacionadas con el acceso a la cultura letrada de la población de la provincia de Buenos Aires en el período estudiado, podemos ver a partir del análisis del material reseñado, que en 1869 el 30% de la población sabía leer y escribir, mientras que el 70% era analfabeto¹⁶⁷. Aquí también las diferencias entre la ciudad y el resto

¹⁶⁷ El acceso a la cultura letrada, cuyo indicador más comúnmente utilizado es la tasa de alfabetización muestra algunos desarrollos interesantes durante el período consignado. Sin embargo, es necesario hacer una aclaración metodológica. Los censos relevados indagan la capacidad de leer y escribir en poblaciones de diferentes edades. Mientras que supuestamente el censo de 1869 indaga a los habitantes mayores de 8 años, el de 1881 lo hace en la población adulta, o sea mayor de 14 años según los criterios utilizados en dicho estudio. Finalmente, los dos últimos censos relevados aquí, el de 1890 y el de 1895 trabajan con la población mayor a 6 años. Dado que son los únicos datos con los que se cuenta, serán utilizados para este estudio, sin embargo es preciso tener en cuenta que cuanto menor sea la edad de la cota mínima de la población indagada, mayor probabilidad habrá de estar sobre estimando a cantidad de analfabetos, dado

de las regiones eran bien marcada. Mientras que en la ciudad el 45% de la población sabía leer y escribir, en las regiones Norte, Centro y Sur este indicador era de 25%, 20%, y 21% respectivamente.

Las cifras del censo de 1881 muestran un considerable avance de la alfabetización, dado que la población adulta¹⁶⁸ que sabía leer representaba un 47%. Estos números mostraban un comportamiento algo dispar por regiones, siendo la Región Norte la que mostraba el mejor índice de alfabetización con un 50%, mientras que las regiones Centro y Sur detentaban índices más bajos, 43% y 41% respectivamente.

Con respecto a este tema, el censo de 1881 muestra una relación directa entre la densidad poblacional y los índices de alfabetización, es decir, a mayor densidad poblacional, mayor proporción de población letrada. En la cota superior se encuentra la Región Norte, que con una densidad promedio de 5.6 habitantes por km² muestra, como ya hemos dicho, una tasa de alfabetización del 50%. Las regiones menos pobladas del Centro y Sur de la provincia (1.1 y 0.4 habitantes por km² respectivamente), siguiendo con esta relación, revelan entonces resultados más pobres en cuanto a la alfabetización de su población.

Así como en la mayoría de los indicadores relevados hasta aquí, la tendencia de aumento de la alfabetización de la población se mantuvo en alza hasta la entrada del nuevo siglo. En 1890, el 51% de la población bonaerense sabía leer y escribir, cifra que llegó cinco años después a 54%¹⁶⁹. Podemos afirmar entonces que al momento de ser derogada la Ley de Educación Común de 1875 más de la mitad de la población de la provincia tenía acceso a la cultura letrada.

iii. El mundo del trabajo y la estructura económica

Avanzando ahora en el terreno del trabajo de los habitantes de la provincia¹⁷⁰, tanto en 1869 como en 1881, la principal ocupación¹⁷¹ de la población adulta (15% y 13% de la población

que, por ejemplo, consideramos que a los 6 años es posible que el niño esté aprendiendo a leer y no por ello sea correcto categorizarlo como analfabeto. En el censo de 1869, una nota aclaratoria sostiene que para calcular la cantidad de personas que saben y no saben leer y escribir, se tomaba la población mayor a 8 años. Sin embargo, los números consignados en las tablas parecen contradecir esto, ya que sumados dan como resultado el total de la población o sea 495.106 personas, un apequeña diferencia con el total consignado en el Cuadro de Población, que puede atribuirse a los denominados “analfabetos funcionales”, aquellos que saben leer, pero no escribir. De esta manera se podría estar sobre-estimando el porcentaje de la población realmente analfabeta. Lamentablemente, estos son los únicos datos a los que pudimos acceder para aquella época.

¹⁶⁸ Entendida como aquella mayor de 14 años, según la categorización utilizada por el censo

¹⁶⁹ Tanto el Censo de 1890 como el de 1895 al indagar tasa de alfabetización toman la población mayor a 6 años. Si pudiéramos hacer una comparación inter-censal con el censo de 1881, que tomaba la población mayor a 14 años, utilizando para estos dos últimos censos la misma base etaria (mayores de 14 años), sería muy plausible encontrar aún mayores crecimiento en los índices de alfabetización.

¹⁷⁰ Lamentablemente, ni el Censo de 1890 ni el de 1895 indagan este tema por lo que deberemos limitarnos a la comparación de la información consignada durante la década de 1870

respectivamente) era la de jornalero o peón, trabajador que se empleaba por día, generalmente en tareas que requerían del uso de la fuerza, y que implicaban una precaria y poco estructurada relación laboral. La ocupación de peón en realidad se llevaba a cabo en todo el espectro de actividades, tanto rurales como urbanas, y primarias, secundarias y terciarias. Los peones eran un conjunto de mano de obra poco calificada y móvil.

Esta peculiar forma que tomó el principal tipo de empleo de la provincia en el período estudiado tuvo su razón de ser, según Sábato y Romero, en la fuerte dependencia de la economía bonaerense en la exportación de productos de la actividad primaria, y por consiguiente su fuerte sujeción a los altibajos de la economía internacional. Según los autores,

“dado que las empresas capitalistas se organizaron teniendo en cuenta estos altibajos, reprodujeron en su interior un patrón de empleo que favorecía los contratos cortos, los compromisos flexibles con sus trabajadores no calificados y a la vez privilegiaron una organización productiva que utilizaba poca mano de obra especializada”¹⁷².

A su vez, como contracara de este tipo particular de demanda de trabajo, estaba la forma que tomaba la oferta laboral. Según los autores consultados, los miembros de la oferta de este tipo de empleo alternaban frecuentemente entre el trabajo asalariado y otras formas de subsistencia que se encontraban fuera de él, como carrear ganado robado o sin dueño aparente, o cazar animales pequeños para luego vender en ferias o pulpería. De esa manera, se hacían del dinero que necesitaban para sus necesidades básicas. Por lo tanto, la forma que tomó la vinculación con el mundo laboral de esta parte importante de la población empleada no sólo era una cuestión de la demanda de trabajo, sino que se trataba a su vez de la disponibilidad de los trabajadores para incorporarse al mercado de trabajo, que frecuentemente elegían este ir y venir al mercado laboral como un modo de vida¹⁷³. En este sentido,

“el disciplinamiento laboral y social de esta fuerza de trabajo potencial fue una de las principales preocupaciones de las clases propietarias y del Estado de Buenos Aires desde comienzos del Siglo XIX”¹⁷⁴

¹⁷¹ Para poder procesar los datos sobre las ocupaciones en el censo de 1869, se tuvo que recurrir a la agrupación de las categorías, dado que como sostiene Otero (ob. Cit.) en este censo, “los censistas optaron por una exposición alfabética y extensiva de las profesiones declaradas en los libretos censales, definiendo así una grilla mimética de la realidad, que casi por definición resultaba la anti-grilla, desde el punto de vista estadístico al reproducir todos los matices laborales sin proceso de abstracción y reducción de la información” (págs. 46-47). Por lo tanto, dado los posibles errores en la compilación, se ha optado por trabajar con el censo de 1881 siempre que éste fuera ilustrativo de la situación imperante en el período.

¹⁷² Sábato, H., Romero, L.A. (1992) Ob.Cit. Página 96

¹⁷³ Una discusión interesante respecto la alternancia entre el empleo y el ocio de los trabajadores rurales en un período anterior al aquí tratado puede consultarse en el Anuario del Instituto de Estudios Histórico Sociales de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires de 1997 (N° 2). En especial se recomienda ver el trabajo de Mayo, C (1987) “Sobre peones, vagos y malentendidos: el dilema de la economía rural rioplatense durante la época colonial” en *Anuario IEHS* N° 12. Pp: 25-32

¹⁷⁴ Sábato, H., Romero, L.A. (1992) Ob.Cit. Página 93

Siguiendo nuestro recorrido por los diferentes tipos de empleo que se presentaban en la provincia en el período estudiado, nos encontramos con aquellos individuos que se dedicaban al trabajo con materias primas en la agricultura, ganadería, horticultura y pesca. Este tipo de actividad representaba la segunda ocupación en términos de importancia, empleando al 10% de la población en ambos censos. La forma que tomó la actividad primaria en la provincia se fue modificando a medida que se acercaba el Siglo XX. En los comienzos del período estudiado, la transición de una actividad vacuna, cuyos principales rasgos eran la baja inversión de capital y el trabajo intensivo, hacia una explotación lanar que demandaba más cuidados y una mano de obra algo más calificada estaba en plena ocurrencia. A su vez, la importancia de cabañas y tambos ubicados en las afueras de la ciudad iba en aumento como consecuencia de la demanda de consumo urbano. Lo mismo ocurrió con las chacras y quintas que abastecían de productos agrícolas a los habitantes de la ciudad. Según los datos recabados por Sábato y Romero, los censos del período muestran un predominio de las ocupaciones relacionadas con la ganadería, que casi duplican aquellos relacionados con la actividad agrícola. Un importante grupo dentro de la actividad primaria era categorizado como estanciero y ganadero por cuenta propia. Según los autores, y contrario quizás a la interpretación más intuitiva, este grupo no estaba compuesto exclusivamente de grandes propietarios de tierras o ganados, sino que formaban parte de él ovejeros por cuenta propia o pequeños empresarios rurales, población local acomodada y no terratenientes ricos¹⁷⁵. En la misma línea argumenta Míguez, cuando afirma que:

“el mundo rural bonaerense de la segunda mitad del siglo XIX no se reducía a grandes terratenientes, peones jornaleros y chacareros aparecidos pobres. La complejidad del panorama agrario muestra la existencia de vías de movilidad social poco tenidas en cuenta”¹⁷⁶

Según el autor, el panorama que indica el paradigma de la gran estancia pampeana debe ser matizado puesto que la estructura de la actividad pastoril tomaba diferentes formas. En primer lugar, es destacable, como sostiene Sábato, la importancia de las “Sheep Farms” en tanto unidades netamente capitalistas de escala relativamente reducida. Asimismo, la actividad ganadera vacuna tampoco respondía al patrón de concentración tradicional. Según Míguez, los censos hasta 1895 muestran la existencia de numerosos “hacendados”, “criadores” o “ganaderos” carentes de propiedad territorial, que operaban como productores independientes, en muy variadas escalas, lo que da la pauta de la existencia de pequeños empresarios basados en el trabajo familiar. Por otro lado, la actividad tambera, orientada al abasto de los centros poblados también da cuenta de la forma heterogénea que tomaba la actividad pastoril en la provincia en el período.

¹⁷⁵ Sábato, H; Romero, L.A (1992) Ob. Cit página 50

¹⁷⁶ Míguez, E (1993) Ob. Cit. Página 147

El trabajo de Míguez también destaca la importancia de la existencia de formas de arriendo y sub-arriendo que implican una diversificación del panorama socio-económico de la región. Por ejemplo, en la actividad cerealera de mediana y gran escala se verifican casos de propietarios de maquinaria agrícola que realizaban trabajos para terceros. De esta manera, pequeños propietarios o productores sin propiedad, podían ser en realidad empresarios de considerable envergadura, explotando grandes extensiones, y ofreciendo servicios de trabajo y cosecha en escala bastante amplia.

La manufactura y actividades artesanales eran la tercera actividad empleadora de personal, con un 6% en 1869 y un 4% en 1881. A comienzos del período, la mayoría de los miembros de este sector combinaba la fabricación con la reparación, la producción con la venta, denotando una organización del trabajo perteneciente a una etapa pre-industrial de escasa mecanización y división del trabajo. Sin embargo a medida que la población fue aumentando, el sector artesanal-manufacturero fue transformándose, especialmente en la ciudad, estimulado por el mercado urbano.

En la campaña, a diferencia de la ciudad, predominaba el ejercicio individual de oficios, y en sus pueblos, los pequeños talleres artesanales. Allí, las industrias de envergadura estaban de algún modo ligadas a la actividad primaria, como los molinos harineros y los saladeros. También era posible encontrar establecimientos relacionados con el transporte, como los talleres de construcción y reparación de embarcaciones o carretas, y luego del ferrocarril. Hacia 1881, era posible encontrar en todos los pueblos del norte y centro de la provincia una o varias carpinterías, cigarrerías, panaderías, hornos de ladrillo, herrerías, hojalaterías, sastrerías, zapaterías y talabarterías.¹⁷⁷

Concluyendo nuestro recorrido por la división de las ocupaciones en la provincia, resulta pertinente destacar que en ambos censos, se muestra una mayoritaria porción de la población que figura como "sin profesión". Estas cifras se acercan al 58% en 1869, y trepan al 65% en 1881.

La distribución descrita revela la estructura económica de la provincia en la época, en la cual la producción agropecuaria básica (agrícola para el consumo interno y ganadera para la exportación) era dominante (aunque seguida de cerca por la rama de servicios que a medida que se acercaba el fin de siglo iba ganando importancia), mostrando especialmente a comienzos de la década de 1870 una naturaleza cuyos rasgos pueden ubicarse más bien en el período pre-industrial, situación que podemos atribuir, entre otros factores, a que la introducción de algunos elementos de la tecnología moderna (el ferrocarril, el vapor, los alambrados, entre otros) estaban recién comenzando a rendir sus frutos. Este panorama

¹⁷⁷ Sábato, H; Romero, L.A (1992) Ob. Cit. Página 74

comienza a desdibujarse a medida que se avanza hacia el siglo XX, mostrando en esa época un patrón heterogéneo, del que surgiría en las primeras décadas del Siglo XX una provincia en la que si bien las actividades primarias seguían teniendo un papel importante, los servicios y la manufactura ganaban importancia rápidamente.

Si exploramos la distribución de las ocupaciones por regiones en el año 1881 a través de un segundo cuadro que nos brinda el censo, y que utiliza una clasificación de ocupaciones algo diferente de la empleada anteriormente para hacer el análisis comparativo el año 1869, podemos observar que no hay diferencias cualitativas de importancia entre las regiones que componen la provincia. En las tres regiones que quedaron luego de la federalización de la ciudad de Buenos Aires, el mayor porcentaje de habitantes se encuentra categorizado como "sin profesión". Esta categoría junto con la de jornaleros, que presentan la situación laboral más precaria, reúnen en las tres regiones un porcentaje cercano al 63% (62% en la región Norte, 64% en la región central y 63% en la región sur, que incluye la pequeña región patagónica).

Siguiendo con el análisis de la naturaleza del empleo de los habitantes de la provincia de Buenos Aires, resulta relevante mirar brevemente algunas de las fuentes generadoras de empleo en la época en términos cuanti-cualitativos. Si bien es esperable que la actividad más importante en términos de generación de empleo haya sido la agrícola-ganadera (dado el alto porcentaje de población rural y de jornaleros, modalidad de trabajo compatible con las tareas en el campo), el análisis de la estructura de la industria y el comercio bonaerense puede arrojar datos reveladores a la hora de explorar las posibles formas de vinculación social de los miembros de aquella sociedad civil.

El censo de 1869, no ahondaba en este tema, quizás porque no fue un censo provincial, sino nacional y por lo tanto requería cierta síntesis en los contenidos. Es por esta razón que sólo tomaremos información del estudio llevado a cabo en 1881. Allí se consignaba que en dicho año, la industria movía un capital de \$446.336.900 moneda corriente anualmente. Este monto se hallaba muy desigualmente distribuido en términos territoriales, ya que el 83% se generaba en la región norte, mientras que la región central y sur apenas sumaban en conjunto el 17% restante. Las imprentas eran los emprendimientos que concentraban la mayor porción del capital industrial bonaerense, con \$2.500.000 moneda corriente. A diferencia de otras industrias enumeradas a continuación, ésta parece ser capital intensiva y requerir algún grado de capacitación por parte de sus empleados. Ahora bien, si miramos el grado de importancia de los emprendimientos industriales en términos de la cantidad de establecimientos, los saladeros y graserías se ubican en primer lugar con 35 emprendimientos. Es plausible inferir que esta industria, fuertemente orientada hacia la exportación, era mano de obra intensiva y requería empleados de baja calificación. La siguiente cita, extractada del análisis que los propios autores dan del censo, nos brinda un panorama más general de las características del sector industrial en la época:

“Seguidamente [de los saladeros] vienen por su importancia relativa, los molinos a vapor y de agua, que eran 57 con 76.835.000 \$ m/c o 3.073.400 \$ fuertes. (...) Vienen después 591 carpinterías, herrerías y carrocerías, con 36.290.000 \$ m/c o 4.451.600 \$ fuertes, y un personal de 2.771 individuos. Siguiendo la escala tenemos 227 panaderías, 22 barracas, 351 zapaterías. Una usina de gas y 78 fábricas de ladrillo. Después de los establecimientos detallados y en proporciones menores y orden descendente se presentan 35 fábricas de bebidas, 40 atahonas, 98 platerías, relojerías etc., 22 queserías, 21 curtiembres, 151 sastrerías, 119 confiterías, 27 chancherías, 73 talabarterías, 25 jabonerías y velerías, 52 fábricas de cigarros, 2 fábricas de almidón, 9 astilleros y 88 hojalaterías”¹⁷⁸

La principal localidad industrial en términos el capital invertido era la de San Nicolás, que detentaba una inversión de \$100.000.000, casi un 25% del total. Es interesante ver este ejemplo como una confirmación de la mayor importancia de este tipo de actividades en las zonas más cercanas a la ciudad de Buenos Aires, pertenecientes a las primeras zonas de colonización y desarrollo de la provincia.

Siguiendo con las actividades económicas generadoras de trabajo en la provincia, los datos muestran que la actividad comercial en 1881 movía un capital de giro de \$808.177.030 moneda corriente. De este monto, el 57% pertenecía a la región norte, mientras que el centro y el sur concentraban el 32% y 11% respectivamente. Dos elementos merecen destacarse en la comparación con la actividad industrial. En primer lugar, la actividad comercial doblaba en términos de capital a la actividad industrial. Asimismo, en segundo término, es dable destacar que la enorme concentración que mostraba la actividad industrial en la región norte se ve un poco atenuada (aunque sigue siendo muy marcada) en los emprendimientos comerciales. Esta atenuación se puede ver en la mayor diversidad geográfica de las localidades que revisten alguna importancia en el rubro comercial. Así lo consigna en censo:

“Hasta 1881 los centros comerciales principales en el interior de la provincia eran, en primera línea, San Nicolás, Azul, Mercedes, Dolores, Chivilcoy, Lobos, Chascomús, Pergamino, Tandil, Las Flores, Ayacucho, y Bragado resumiendo estas doce ciudades comerciales un capital comercial de 440.512.240 \$m/c o 17.620.488 pesos fuertes o sea mas de la mitad de todo el movimiento comercial del interior.”¹⁷⁹

La principal actividad comercial en términos de capital de giro eran los negocios de tienda y almacén que representaban un tercio de toda la actividad comercial, y empleaban a 4.306 empleados. La fisonomía de los tipos de emprendimientos comerciales imperantes en la época se describe adecuadamente en la siguiente cita extractada del censo de 1881:

¹⁷⁸ Censo de 1881 Ob Cit – Página 64

¹⁷⁹ Censo de 1881 – Ob. Cit – Página 66

“(…) en seguida [de las tiendas y almacenes], 14 sucursales del Banco de la Provincia con un capital de 247.500.000 \$ m/c o 9.990.000 pesos fuertes y un personal de 70 empleados principales, 2.113 almacenes de sólo comestibles, 214 tiendas de género puramente, 170 acopiadoras de frutos del país, 55 corralones de maderas, 21 barracas, 65 almacenes y barracas sin prensa, 34 ferreterías, 356 fondas, 94 hoteles, 120 boticas, 6 almacenes al por mayor”¹⁸⁰

Según el trabajo de Sábato y Romero, en el período estudiado el comercio se expandió aceleradamente y comenzó a transformarse,

“de modo tal que las formas antiguas y tradicionales de organizar la actividad como la pulpería o el baratillo, coexistieron con las novedosas como las grandes tiendas o los negocios especializados”¹⁸¹

Una última pincelada, que puede ayudarnos a construir este cuadro de situación socio-demográfica de los habitantes de la provincia de Buenos Aires en el período estudiado, nos la da el análisis de la participación de los habitantes en lo que el censo caracteriza como “sociedades diversas”, y que reúne un conjunto de organizaciones compuesto por emprendimientos sociales, filantrópicos, comerciales, y de caridad. Los datos del censo de 1881 afirman que el 7% de la población adulta estaba involucrada en algún tipo de emprendimiento como los descritos, que sumaban 223 en total. Estas sociedades tenían en promedio 97 miembros y la mayor concentración de emprendimientos era de naturaleza filantrópica. Una vez más, la mayor concentración geográfica, tanto de participantes como de organizaciones, se daba en la región norte de la provincia, donde se desarrollaba el 70% de este tipo de actividad.

iv. Perfiles de los habitantes bonaerenses

Hasta aquí hemos hecho un recorrido algo breve por las principales características socio-demográficas de los habitantes de la provincia durante el período que va desde 1869 a fines del siglo, con especial énfasis en la década de 1870. Como enunciáramos al comienzo del apartado, este período resulta especialmente relevante dado que es a principios de la década de 1870 cuando se comienza a gestar el proyecto de gobierno local de la educación, y por otro lado, es a fines este período cuando se inician sus fuertes críticas, y se vislumbran serias fallas en su funcionamiento.

Nuestro próximo paso será entonces respondernos dos cuestiones, que a su vez se encuentran íntimamente ligadas. En primer lugar, los datos precedentes deberán ayudarnos a contestarnos la pregunta acerca de las características socio-demográficas del habitante de la provincia que debía, de acuerdo a los arreglos institucionales vigentes en el período, participar

¹⁸⁰ Censo de 1881 – Ob Cit - Páginas 65 y 66

¹⁸¹ Sábato, H: Romero, L.A.(1992) Ob.Cit. Página 58

en el gobierno local de la educación bonaerense. A su vez, en segundo término deberemos tratar de comprender en qué medida estos rasgos condicionaron los comportamientos de los individuos en relación con la creación de vínculos asociativos y su capacidad o voluntad para participar de las actividades de gobierno.

La provincia de Buenos Aires durante el período estudiado pasó por una expansión importante de su territorio, que tuvo consecuencias en el modo en el que su población se distribuía geográficamente, esto impactando a su vez en las densidades poblacionales, y luego suponemos, también en las posibilidades de construcción de vínculos asociativos. Como viéramos en la descripción anterior, la provincia en el período estudiado evidenciaba una muy desigual distribución territorial, en la cual los partidos del centro y sur mostraban grandes extensiones de tierra escasamente pobladas, mientras que especialmente en la Ciudad de Buenos Aires (perteneciente al territorio de la provincia hasta 1880), y en menor medida en los partidos del norte, se revelaba un panorama diferente con varios núcleos urbanos.

Esta divergencia regional se hace evidente a través del cálculo de las densidades poblacionales. En términos generales, la provincia de Buenos Aires en 1881 detentaba una densidad de población baja, aún para la época, cuando se la compara con la distribución territorial de otros estados o países recientemente independizados, o con colonias de imperios europeos. La densidad de 1.7 habitantes /km² es comparable, según el censo de 1881, con la del Estado de Florida en la Unión Americana, o con la de Nueva Zelanda, ambas, zonas que no se destacaban por su avance o progreso en cuestiones de participación de la sociedad civil. Aún para fines de siglo, con una densidad promedio en aumento de 3.1 habitantes por km², la provincia se encontraba lejos del promedio que tenía la Unión Americana 15 años antes que era de 5.1 habitantes por km². Ahora bien, como consignáramos anteriormente, este promedio oculta las profundas diferencias que se manifestaban entre la ciudad de Buenos Aires y las zonas de campaña.

La densidad de la Ciudad de Buenos Aires (4.517 hab/km²) en el período estudiado momento, más alta que la ciudad más densamente poblada de la Unión Americana (Distrito de Columbia con 1.146 hab/km²) y superaba ampliamente a la de un estado como Massachussets (88 hab/km²), que era frecuentemente citado como ejemplo del funcionamiento de los gobiernos organizados alrededor de la participación de la sociedad civil. La alta concentración de casas y familias en este territorio parece también colaborar con la descripción una situación típicamente urbana, que presupone ciertas formas de sociabilidad bien diferentes a las posibles en el campo. Pareciera entonces poco convincente para la ciudad de Buenos Aires el argumento que sostiene que las fallas en el funcionamiento del gobierno local de la educación son producto de una escasa densidad de población, que afecta la posibilidad de construir los vínculos asociativos que requiere la participación de la sociedad civil en asuntos de la esfera pública.

Por otro lado, estas razones frecuentemente argumentadas sí parecen tener respaldo empírico en la situación de la campaña bonaerense en donde en 1869 apenas se superaba el promedio de 1.5 habitantes por km², en 1881 se llegaba a 1.7 hab/km² y a fines de siglo sólo se rebasaban los 3 hab/km². La concentración de casas o espacios habitacionales era también muy escasa. Pareciera entonces, que a diferencia de la situación en la ciudad, en la campaña el análisis cuantitativo de los datos censales sobre la distribución territorial de los habitantes son compatibles, a priori, con la idea que sostiene que una de las causas del devenir del proyecto de gobierno local de la educación se relaciona con el escaso contacto que tenían los individuos entre sí, y la dificultad que implicaba participar en términos de desplazamiento geográfico. Un análisis más detallado de los perfiles socio-culturales de los habitantes de la provincia nos ayudará a comprender más cabalmente este fenómeno.

Luego de este análisis, concluimos que a partir de los datos encontrados, no resulta correcto caracterizar a un único tipo de habitante de la provincia, ya que podemos encontrar diferencias muy marcadas entre las zonas urbanas, y las rurales o de campaña. De esta forma, hasta el momento de la federalización de la ciudad de Buenos Aires podemos encontrar dos grandes tipos de habitantes de la provincia. El porteño, oriundo de la ciudad de Buenos Aires, y aquel que vivía en la campaña (veremos luego que aún dentro de la campaña también existen importantes diferencias).

El habitante de la ciudad de Buenos Aires era un individuo urbano. La fuerte concentración de la población, sumada a la tasa de alfabetización que ya en 1869 alcanzaba el 45%, ambas hacían del porteño un individuo con características socio-demográficas más propensas a facilitar la generación de vínculos asociativos. Al caracterizar a la ocupación de los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires en el período estudiado, Sabato¹⁸² sostiene, coincidiendo con los datos que obtuvimos de los censos revisados, que predominaba en la ciudad el empleo asalariado, dentro de un mercado de trabajo móvil y poco especializado, que sin duda, generaba situaciones de incertidumbre. Sin embargo, la autora también afirma que mientras crecía este tipo de empleo, también se desarrollaba un importante sector de trabajadores cuenta-propistas, pequeños propietarios de diversa índole asociados sobre todo al comercio, los servicios y algunas ocupaciones manuales, que posiblemente tuvieran un grado mayor de afinidad con la construcción de lazos que permitieran el desarrollo de una noción moderna de ciudadanía.

El poblador de la campaña bonaerense tenía otras características. En primer lugar, era un individuo cuyas posibilidades de socializar con otros que no fueran aquellos miembros de su entorno más cercano se encontraban más comprometidas por la distancia y separación de los

¹⁸² Sabato, H (2004) *La política en las calles: entre el voto y la movilización. Buenos Aires 1862-1880*. 1° edición. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes – La autora utiliza para el análisis de las características demográficas de los habitantes de la ciudad, el Primer censo Nacional de 1869 y el Censo General de Población, Edificación, Comercios e Industrias de la Ciudad de Buenos Aires de 1887.

núcleos poblacionales. Típicamente se encontraba sin empleo fijo (empleándose sobre la base de un contrato diario o de corta duración), no declarando profesión alguna, insertado en un entorno mayoritariamente agropecuario.

Como dijéramos anteriormente, esta precaria situación laboral puede haber trabajado de manera negativa en torno del logro del compromiso cívico relacionado con cuestiones del bien común en dos sentidos. En primer lugar, es plausible hipotetizar que la inestabilidad laboral puede haber contribuido a generar una situación de precariedad económica que pondría en segundo plano las preocupaciones radicadas en cuestiones públicas como las del gobierno del sistema educativo. En segundo término, y siguiendo la línea ya planteada, resulta razonable pensar que situaciones laborales inestables como las que experimentaban los pobladores de la campaña bonaerense, no deben haber ayudado a generar vínculos familiares y extra-familiares y sentimientos de pertenencia a una “comunidad imaginada” que resultan necesarios para la construcción de una ciudadanía moderna. Así lo manifiestan Sábato y Romero cuando afirman que

“no debe sorprender que el conjunto de hombres y mujeres solteros fuera [en la campaña] superior al 50 por ciento tanto en 1869 como en 1881. En sí mismo, este indicador no dice demasiado pues podría suponerse que la práctica formal del casamiento era poco frecuente. Sin embargo, teniendo en cuenta las condiciones de vida y trabajo en el campo, es posible que revele también la endeblez de las relaciones familiares en este período”¹⁸³

En la descripción precedente, al adentrarnos en el análisis más minucioso de las características socio-demográficas del habitante de la campaña bonaerense vimos que se presentaban diferencias regionales bastante notables. Por lo tanto, y como anticipáramos párrafos más arriba, una vez más como con el caso de la ciudad y la campaña, no resulta muy adecuado hablar de un único tipo de habitante de la campaña, sino más bien de dos situaciones diferentes.

Los datos revelan que la región norte mostraba un panorama algo distinto al de las dos regiones restantes, el centro y el sur. Quizás por su mayor proximidad con la ciudad de Buenos Aires y por su más antigua historia como poblaciones asentadas, las localidades del norte detentaban una mayor cantidad de núcleos urbanos, un índice de alfabetización más alto (50% en 1881), y una mayor actividad industrial y comercial. No sería adecuado entonces sostener que el habitante de la zona norte de la provincia carece totalmente de vínculos con la cultura urbana. Si bien este tipo de configuración es mayoritaria en la región, existe una relevante cantidad de “situaciones urbanas” en donde el habitante se parece más al descrito para la ciudad de Buenos Aires. Esta afirmación parece encontrar correlato en el grado de desarrollo

¹⁸³ Sábato, H; Romero, A.L. (1992) Ob. Cit.. Página 118

que muestra esta región respecto de las otras dos en términos de la cantidad de asociaciones en las que la sociedad civil participa voluntariamente para tratar cuestiones que hacen al interés común. Como mostráramos en las líneas precedentes, es en esta región en donde se verifica la mayor concentración de este tipo de sociedades. Este tipo de fenómeno podría estar evidenciando la existencia de un contexto socio-demográfico más receptivo a prácticas de gobierno que involucran la participación de la sociedad civil.

Las diferencias dentro de la campaña bonaerense no terminan aquí. Si bien es cierto que la región norte muestra un grado de desarrollo mayor que es en cierta manera homogéneo a lo largo y a lo ancho de toda la región, en las regiones sur y centro también es posible encontrar una cantidad relevante de pueblos que parecerían responder mejor a ciertos parámetros de urbanidad que a la imagen de campaña absolutamente desolada que parecen arrojar los parámetros demográficos cuantitativos. Así es como las ciudades de Azul, Tandil, o Bragado, más cercanas a la frontera muestran cifras de población o de actividad comercial que corroboran esta visión.

En la sección siguiente nos ocuparemos de indagar la presencia o ausencia de rasgos de ciudadanía moderna en los bonaerenses de fines del siglo XIX y primeros años del siglo XX. Para esto, trataremos de estudiar en qué medida existen indicios de formas de sociabilidad que pertenecen a un universo de ciudadanos modernos. Las actividades llevadas a cabo por los miembros de las comunidades locales relacionadas con el bien común y fuera del ámbito de la educación tanto en la ciudad como en la campaña nos servirán de guía para insertarnos dentro del universo cultural de los habitantes de la provincia de Buenos Aires en el período estudiado.

b. El perfil cultural, o la (in)existencia del involucramiento cívico

Al plantear el problema de la participación y su incidencia en la posibilidad efectiva de implementación de un proyecto de gobierno con un alto grado de involucramiento cívico desde la explicación socio-cultural, sostuvimos que, tanto las características demográficas individuales como aquellas propias de las prácticas socio-culturales, resultaban factores relevantes para medir la probabilidad de éxito de este tipo de emprendimientos. Por lo tanto, resulta pertinente, además de estudiar los caracteres socio-demográficos que hemos descrito en la sección anterior, interpelar las costumbres y prácticas arraigadas en la cultura y el imaginario colectivo, que según hemos visto en la construcción del argumento socio-cultural, influyen de manera directa en los modos de actuar de los individuos en el espacio cívico.

Preguntarnos entonces por el problema de la participación ciudadana en los ámbitos de gobierno local nos remite a la cuestión de la identidad de los habitantes de la provincia en tanto ciudadanos. En el período bajo análisis, ¿se pensaban a sí mismos los habitantes de la ciudad

y la campaña bonaerense como miembros de una comunidad imaginada¹⁸⁴? Existían asociaciones a través de las cuales los individuos podían practicar la participación que los transformaría en ciudadanos? ¿Qué evidencias de compromiso cívico podían hallarse en el período estudiado en la provincia de Buenos Aires?.

i. El involucramiento cívico en las zonas urbanas

Como sostuvimos en la descripción del argumento socio-cultural, para que los individuos se transformen en ciudadanos, y en consecuencia puedan desplegar algún grado de involucramiento cívico, se precisa de una autoconciencia colectiva, que a su vez se adquiere a través de la actividad en común. Esta actividad común es posible gracias al desarrollo de instituciones intermedias cuya tarea consiste catalizar la opinión pública que deviene de ese sentirse parte de un conjunto. Según Habermas¹⁸⁵, estas instituciones pueden tomar la forma tanto de cafés, o bien de publicaciones periódicas, hasta de redes de relaciones sociales más amplias. Si bien estos ámbitos de la esfera pública resultan muy variados en su forma, tienen algunos rasgos en común que hacen que se articulen bajo la lógica del discurso crítico racional sobre objetos de preocupación común, lógica que es fácilmente trasladable al tipo de discusión que demanda del compromiso cívico. Por un lado, dentro de estos espacios públicos se da un tipo de intercambio social que, según Calhoun¹⁸⁶, lejos de presuponer la igualdad de status, la desestima completamente. En otras palabras, el “público” emergente se establece a sí mismo como inclusivo, donde cualquier miembro tiene derecho a reclamar para sí la atención del público que debate. Por otro lado, la discusión entre estos públicos presupone ampliación del tipo de cuestiones que se problematizan, fijando como límite sólo aquello que el público decide no tratar o no poner a la discusión,.

Así las cosas, tenemos entonces que una de las maneras de indagar la presencia o ausencia de involucramiento cívico es estudiar el grado de desarrollo de instituciones que permiten el ejercicio de prácticas que fomenten el compromiso cívico de los habitantes. Siguiendo a Sabato¹⁸⁷, suponemos que la presencia de asociaciones formadas por miembros de la sociedad civil es un buen indicador de la etapa en la que se encuentra el desarrollo de la ciudadanía en un momento dado en el tiempo. Al respecto la autora afirma que “la expansión del asociacionismo y de la prensa en Buenos Aires pueden interpretarse como síntoma de una esfera pública en expansión”¹⁸⁸, espacio por excelencia en el que se desarrolla el

¹⁸⁴ Sobre la idea de pertenencia una comunidad imaginada ver Anderson, B (1993) *Comunidades imaginadas: reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México : Fondo de Cultura Económica

¹⁸⁵ Habermas, J (1991) *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Cambridge: MIT Press. Para una muy completa discusión sobre la obra de Habermas ver Calhoun, C. (ed.) (1992) *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge: MIT Press

¹⁸⁶ Calhoun, C (1992) Ob. Cit. Página 13

¹⁸⁷ Sabato, H (2004) Ob. Cit.

¹⁸⁸ Sabato, H (2004) Ob. Cit. Página 27

involucramiento cívico. En el mismo sentido en el que lo expone Habermas, la autora establece que esta relación entre involucramiento cívico y asociaciones radica en interpretar a estas últimas, junto con la prensa como

“(…) embriones democráticos, en la medida que eran ámbitos de prácticas y valores igualitarios, espacios de intercambio comunicativo en los que la autoridad del argumento y la razón predominaba sobre los que pudieran emanar de cualquier jerarquía externa o previa”.¹⁸⁹

Esta interpretación de las asociaciones nacidas en el seno de la sociedad civil como buenos indicadores del estadio de desarrollo de la ciudadanía coincide a su vez, como afirmáramos en nuestra breve discusión previa sobre el problema de la participación, con la conclusión a la que arribó Putnam¹⁹⁰ en sus trabajos sobre involucramiento cívico. Sus hallazgos sostienen la tesis de que el involucramiento cívico-político requerido para la participación de la toma de decisiones sobre el bien común (como el que demanda un proyecto como el de la Ley de Educación de 1875) está altamente correlacionado con la participación de los miembros de la sociedad civil en asociaciones tan diversas, y no necesariamente políticas, como congregaciones religiosas, asociaciones de padres y maestros, o clubes de práctica deportiva.

Este marco conceptual dirige entonces nuestra mirada hacia el estudio de las asociaciones surgidas por iniciativa de la sociedad civil en Buenos Aires en el período estudiado. Ahora bien, ésta parece no ser una empresa tan fácil como a priori se muestra. Skocpol al referirse a este tipo de estudios afirma que

“junto con las encuestas y las etnografías, los estudios históricos son una parte crucial del repertorio de la investigación sobre compromiso cívico”¹⁹¹

Sin embargo nos advierte que

“el desafío es grande cuando se trata de mirar la participación en asociaciones voluntarias en el pasado (...) Demasiado frecuentemente sólo podemos adivinar porqué las personas formaban lideraban, se unían o abandonaban grupos o movimientos. Inferencias deben hacerse a partir de datos incompletos y fragmentados”¹⁹²

En este sentido, Skocpol nos hace referencia a la necesidad que planteaba Knight de llevar a cabo un análisis cualitativo sobre las asociaciones y su consiguiente dificultad metodológica. A partir de esto, intentaremos reconstruir una porción de la historia de las asociaciones existentes

¹⁸⁹ Sábato, H (2004) Ob. Cit. Página 26

¹⁹⁰ Putnam, R (1995) Ob. Cit.

¹⁹¹ Skocpol, T (1999) Ob. Cit – Página 9

¹⁹² Skocpol, T (1999) Ob. Cit – Página 10

en el Buenos Aires de la década de 1870, recurriendo a fragmentos primarios, pero también valiéndonos del trabajo de historiadores versados en el tema.

De acuerdo a los datos que consignáramos en el apartado anterior, el censo de 1881 revelaba que la presencia de asociaciones civiles estaba concentrada en las zonas más densamente pobladas de la provincia, aquellas que se encontraban cerca de la influencia de la ciudad de Buenos Aires. Allí, en la ciudad de Buenos Aires, que hasta 1881 perteneció a la provincia, se desarrollaron la mayoría de las asociaciones a las que Sábato hace referencia, y que pueden resultar una interesante evidencia de la capacidad de los habitantes de la provincia de Buenos Aires, en este caso de las regiones más densamente pobladas, para procesar y operar adecuadamente un modelo de gobierno local de educación, que requiere de una activa participación ciudadana.

Estas sociedades tenían una naturaleza diversa y si bien generalmente se proponían cumplir con sus objetivos específicos, desarrollaban a su vez una serie de actividades más generales que las colocaban en el centro de la vida pública de la ciudad. En su mayoría eran asociaciones de ayuda mutua cuyo objetivo era reunir fondos, y crear para socios y familiares mecanismos de asistencia en las áreas de salud, desempleo e invalidez, y en algunos casos educación. Los criterios de agrupación también eran variados. Giraban en torno de la pertenencia a colectividades, a un oficio o profesión, o a etnias o religiones. Asimismo, también era posible encontrar en Buenos Aires en el período estudiado, asociaciones con otros fines y que demostraban una cierta continuidad en el tiempo, como por ejemplo, sociedades de caridad o con fines comerciales. Finalmente, la naturaleza de las asociaciones también podía ser efímera. Este conjunto estaba integrado por comisiones, y comités destinados a fines puntuales, que se disolvían una vez alcanzados los objetivos. Entre estas sociedades podemos nombrar a los comités organizados para organizar un homenaje a una figura pública, o recaudar fondos para levantar un hospital.

Las prácticas asociativas descritas cuidaban la organización interna, definidas a través de estatutos o reglamentos donde se establecían los objetivos y las reglas de juego. Las asambleas y las elecciones ocupaban un lugar importante en las actividades de cada entidad. Según la autora, estas asociaciones tenían una gran difusión en la población de la ciudad. Eran adoptadas por sectores muy diversos, tanto social como culturalmente. Generalmente no se encontraban definidas en términos de clase, y evidenciaban una alta predisposición a participar de los sectores intermedios de la pirámide social, que no excluían ni a ricos ni a pobres. Este dato no resulta menor, dado que como afirmáramos anteriormente, por lo general este tipo de prácticas están asociadas a la presencia de elementos modernos de ciudadanía. Podemos aventurar entonces, que dada la evidencia presentada, en los sectores más urbanizados de Buenos Aires pensarse como ciudadano no era una prerrogativa exclusiva de las elites culturales. En términos categóricos, Sábato respalda esta conclusión al afirmar que:

“Las imágenes de una población indiferente a los asuntos públicos han quedado atrás. Por el contrario, hubo en Buenos Aires una actividad intensa destinada a incidir sobre ellos y que involucró tanto a las instituciones del sistema político como a las organizaciones de la sociedad civil”¹⁹³

ii. El involucramiento cívico en la campaña

La evidencia en la campaña bonaerense parece sugerir un panorama menos definido, que requiere de un análisis diferente. La recopilación de datos socio-demográficos parece indicar, al menos en términos generales, una situación más hostil para el desarrollo de las condiciones que favorecen un alto grado de compromiso cívico y con ella, de las condiciones necesarias para poder aplicar correctamente un modelo de gobierno local con alta participación de los miembros de la sociedad civil como el propuesto por la Ley de Educación de 1875. Baja densidad poblacional y escasos niveles de alfabetización, unidos con poco desarrollo industrial y comercial no parecen indicar un panorama favorable para la acumulación de capital social.

Asimismo, el legado cultural de la estructura de gobierno de la colonia y el período post-independiente que se basaba en un criterio exclusivo de participación en las cuestiones públicas (primero sólo podían hacerlos los propietarios y luego se extendieron estas facultades a quienes se consideraban domiciliados en el lugar), contribuyen también a fortalecer la hipótesis de las condiciones adversas para el desarrollo del involucramiento cívico en la campaña. La participación notablemente menor de los habitantes en asociaciones o sociedades civiles se muestra entonces como una prueba que estaría apoyando esta visión.

¿Podemos entonces concluir que tanto las condiciones socio-demográficas como las socio-culturales, traducidas en una escasez de capital social, contribuyeron de manera directa al fracaso de proyecto de gobierno local de la educación en la provincia de Buenos Aires en el período estudiado? Creemos, como veremos a continuación, que existe alguna evidencia que aporta complejidad al panorama que ofrece la campaña bonaerense y que por lo tanto, deberíamos seguir avanzando en otras líneas de análisis antes de llegar a una conclusión sobre esta cuestión.

Como dijéramos anteriormente para estudiar el grado de desarrollo socio-cultural, y del involucramiento cívico de los habitantes de la campaña, es necesario aguzar el ingenio en la búsqueda de evidencia sobre la cuestión que nos atañe. A diferencia de la ciudad de Buenos Aires, que ha sido siempre una atracción para el trabajo historiográfico sobre temas de historia política y cultural, tanto por su importancia estratégica en el período como por la abundancia de fuentes, la campaña registra menos investigaciones que puedan echar luz sobre el problema

¹⁹³ Sábato, H (2004) Ob. Cit. Página 297

que nos ocupa¹⁹⁴. Es por esta razón que si nuestro objeto radica en tratar de comprender qué sucedía en relación con la ciudadanía, la participación y la posibilidad efectiva de implementar un gobierno local de la educación, deberemos buscar evidencia que aún de manera indirecta, nos pueda ayudar a llegar a una conclusión más contundente para la pregunta formulada al comienzo del trabajo.

En primer lugar, consideramos que para estudiar la vida social en la campaña bonaerense en el período bajo análisis es necesario tener presente la idea de la diversidad de situaciones demográficas y sociales dentro de la propia campaña como fuera señalado párrafos atrás. Si bien los datos demográficos cuantitativos nos muestran una región hostil para el desarrollo de vínculos asociativos, es preciso desechar la idea, tal como lo sostiene Garavaglia¹⁹⁵, de una campaña bonaerense desolada, de grandes extensiones de tierra exclusivamente poblada por grandes propietarios y gauchos. Ya a principios del siglo XIX en la campaña bonaerense existían diferentes sectores productivos que, una mirada exclusivamente cuantitativa a los censos de población podría no llegar a aprehender. Según el autor, además de los grandes propietarios de tierras, en la estructura social de la campaña de Buenos Aires también era posible encontrar un grupo conspicuo de campesinos y labradores que se dedicaban a la ganadería o agricultura en pequeña escala que no necesariamente eran propietarios. Estos campesinos podían ser arrendatarios en incluso “agregados” en tierras de otros. Dada esta evidencia,

“La imagen de una inmensa pampa poblada e innumerables ganados con un puñado de gauchos “suelos” dedicados al noble ejercicio de comer empanadas y tocar la guitarra es falsa, al menos vista desde la abigarrada complejidad de la campaña de fines del siglo XVIII. Es falsa no sólo porque existía esa estructura social tan diferenciada de la que hemos hablado, sino también porque así no era posible “yerrar”, hacer rodeos (antes de los alambrados), enviar ganado a los corrales del abasto porteño, “hacer cueros”, criar ovejas, engordar novillos, “hacer bueyes”, criar y amansar mulas... Todo ello, además en medio de una aguda y despiadada competencia entre blancos e indígenas por el control del territorio”¹⁹⁶

Siguiendo esta línea de pensamiento, y ofreciendo una interesante evidencia que pone un manto de sospecha sobre la aparente incapacidad de los habitantes de la campaña para participar en cuestiones que hacen a la vida pública se encuentra en el trabajo de Ricardo

¹⁹⁴ Una fuente interesante y variada sobre temas relacionados con la campaña bonaerense en el SXIX es el conjunto de trabajos incluidos en los ANUARIOS IEHS, publicación anual del Instituto de Estudios Histórico-Sociales "Prof. Juan Carlos Grosso" perteneciente a la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Sin embargo, se han encontrado pocos de ellos que han trabajado para el período aquí seleccionado la cuestión del involucramiento cívico.

¹⁹⁵ Garavaglia, J. C. (1997) “¿Existieron los gauchos?” Anuario del IEHS (12) Pp. 42-52

¹⁹⁶ Garavaglia, J.C, (1997) Ob. Cit. Página 48

Salvatore¹⁹⁷ sobre la historia social de los paisanos errantes de la provincia de Buenos Aires durante el SXIX. Salvatore al referirse al período pos-rosista¹⁹⁸, sugiere una serie de cuestiones que podrían estar mostrando más actividad dentro del espacio público de parte de los habitantes de la campaña, de la que a partir de los datos censales podríamos inferir.

El autor sostiene que la reforma municipal de 1854 y la aparición de nuevas tecnologías sociales como la estadística, ambas cambiaron la naturaleza de las intervenciones políticas y la forma que tenían los sectores subalternos de la campaña para dirigirse a las autoridades. Como evidencia, el autor cita una serie de hechos que tuvieron lugar en espacios geográficos diferentes en el interior de la provincia. El reclamo de tierras por parte de los colonos inmigrantes en el partido de Chivilcoy, las peticiones de los vecinos de San Fernando para acceder al derecho a elegir a sus autoridades militares, y las demandas de varios pueblos de la provincia para nominar representantes para la Asamblea Provincial fueron todos casos exitosos en los que los habitantes de los diferentes partidos bonaerenses lograron acceder a sus demandas en el ámbito de la esfera pública a través de mecanismos que requerían cierto grado de autoconciencia colectiva. ¿Quiénes eran, según Salvatore, los habitantes de la campaña que participaban en este tipo de empresas? Los sectores medios rurales, y los colonos inmigrantes, campesinos que se dedican a la actividad rural en pequeña o mediana escala. Aquí también, aunque con matices que suavizan la conclusión, la evidencia parece sostener que el actuar como ciudadano participando en cuestiones públicas que requerían un cierto grado de involucramiento cívico era una práctica también adoptada por algunos sectores de la campaña, aún antes del período de la Organización Nacional.

En síntesis, el trabajo de Salvatore parece indicarnos entonces que alejarnos de la visión de una campaña sumida íntegramente en la apatía y falta de participación de los sectores medios y bajos resulta una dirección fructífera. Veamos si seguir bajo este supuesto se puede sustentar en el período de la Organización Nacional que nos concierne en este estudio.

En nuestra descripción de los rasgos demográficos de los habitantes de la provincia y nuestra posterior caracterización, sostuvimos que existían diferencias apreciables entre los habitantes de la propia campaña. Afirmamos en su momento que en la región norte de la provincia era probable encontrar un conjunto considerable de situaciones urbanas dada la cercanía con la ciudad de Buenos Aires. A su vez, aseveramos que en las regiones del centro y del sur de la provincia, el panorama era menos homogéneo. Junto con grandes extensiones de tierra despobladas típicas de regiones de frontera, convivían pueblos que podrían dar cuenta de situaciones de sociabilidad diferentes a los que plantea la idea de la pampa desolada que

¹⁹⁷ Salvatore, R (2003) *Wandering Paysanos. State Order and Subaltern Experience in Buenos Aires during the Rosas Era*. Durham & London: Duke University Press

¹⁹⁸ Salvatore, R (2003) Ver Capítulo 12 – Si bien el autor trabaja un período anterior al que aquí estudiamos, creemos que resulta pertinente su referencia puesto que constituye un antecedente de lo que ocurre dentro del campo socio-cultural en décadas posteriores.

transmite desde la explicación socio-cultural. Por esta razón, resulta pertinente abordar la cuestión de la participación y el grado de desarrollo del involucramiento cívico en estas regiones por separado. Dos casos particulares, uno perteneciente a la región Norte, el de San Isidro, y otro de la región sur, el municipio de Tandil, vertebrarán nuestro estudio¹⁹⁹.

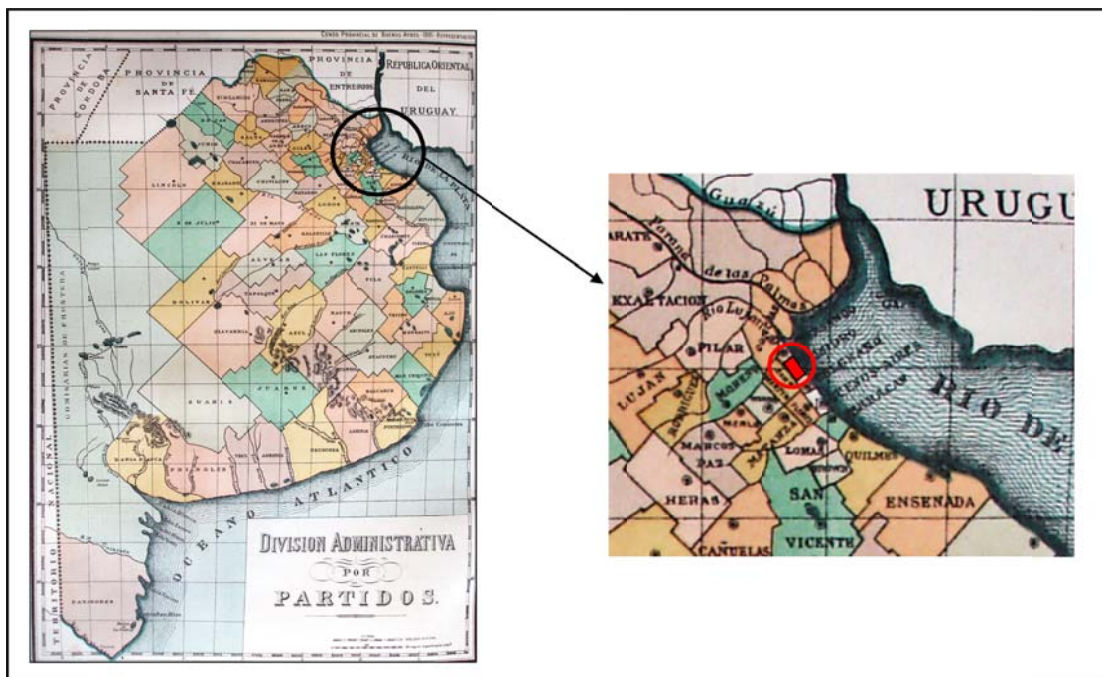
o El caso del Municipio de San Isidro

San Isidro es uno de los municipios que pertenecen al grupo de partidos de la antigua colonización de la provincia de Buenos Aires. Contaba en el año 1869 con 3.955 habitantes, que llegaron 4.826 según el censo de 1881. Diez años después, la población había aumentado un 54%, alcanzando los 7.412 habitantes. Este importante aumento poblacional puede atribuirse en parte al gran aluvión inmigratorio que recibió el país, y que en San Isidro implicó que hacia fines de siglo, más del 40% de la población fuera extranjera, una proporción considerable, sobre todo si se tiene en cuenta que menos de 30 años antes este porcentaje era inferior al 27%. Como veremos más adelante, este dato es relevante dado que el fenómeno inmigratorio resultará interesante para abordar el tema de la instalación de prácticas de participación de la sociedad civil en cuestiones públicas.

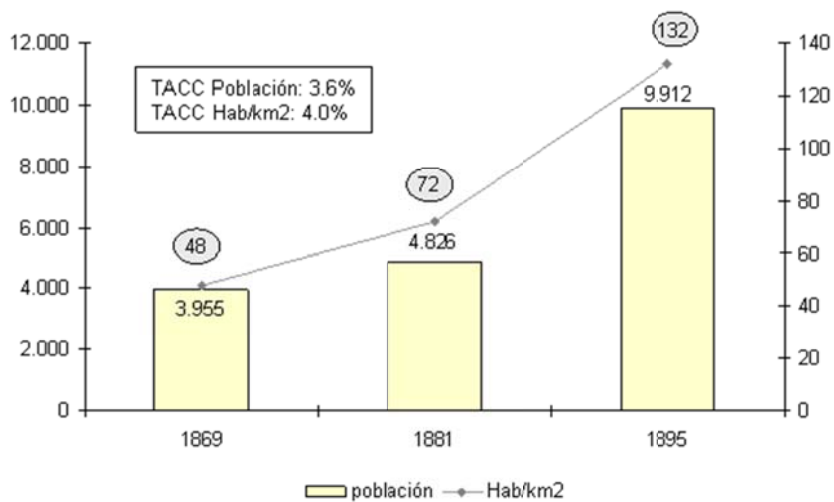
Quizás por su cercanía a la ciudad de Buenos Aires, la extensión de San Isidro, al igual que la de los partidos vecinos era pequeña. En 1869 contaba con un territorio de 82 km², que se vieron reducidos a 67 km² en 1881 por la fundación de nuevos partidos que se desprendieron de éste. Este pequeño territorio hacía que la densidad poblacional fuera mucho más alta que en el caso de los municipios de frontera, pero apreciablemente menor que en la Ciudad de Buenos Aires. Mientras que en 1869 San Isidro tenía 48 habitantes por km², con la reducción de territorio y el aumento poblacional, en 1881 esta cifra llegaba a los 72 habitantes por km². Del mismo modo, esta densidad poblacional hacía que en un kilómetro cuadrado se pudieran encontrar aproximadamente 12 casas y familias en 1881.

¹⁹⁹ Si bien es cierto que resultaría mejor dar un panorama general sobre estos temas, abarcando lo que sucedía en el período estudiado en todos los municipios de la provincia, dada la escasez de material procesado, sería una empresa difícil de completar en un tiempo acotado, y justificaría un estudio aparte. Por lo tanto, creemos que la elección de estos dos municipios, que responden a características socio-demográficas diferentes resulta adecuada para tratar de dar una idea sobre el problema que nos ocupa, sin perder el foco del trabajo.

Cuadro N° 12.- Mapa de la ubicación geográfica de San Isidro en la provincia de Buenos Aires – 1881



Cuadro N° 13. - Grafico de la evolución de la población y densidad de población en el Municipio de San Isidro. 1869-1895



Total Hab. Bs. As	317.330	526.581	921.168
Hab/km ² B.As	1.5		3.1

San Isidro era un pueblo dedicado principalmente a la agricultura. Así lo revelan tanto la tasa de urbanidad, que era inferior al 30% en 1881, como el uso de sus tierras. El 99% de su extensión estaba ocupada por chacras, y el 1% restante le pertenecía al pueblo. Según lo consignan los censos, en el partido no había superficie destinada al pastoreo, muy probablemente porque dada su cercanía con la ciudad de Buenos Aires, los precios de la hectárea eran en promedio mucho más caros que en las tierras fronterizas del sur²⁰⁰, y resultaba entonces más racional explotar dichas tierras para abastecer al mercado urbano con productos perecederos.

En relación con el acceso a la cultura letrada, en 1869, el 48% de la población de San Isidro sabía leer y escribir. Para 1881 esa proporción había superado el 56%. El partido contaba en aquel momento con 10 escuelas, 6 de las cuales eran públicas, atendidas por 8 maestros.

Siguiendo con el funcionamiento de las instituciones en el campo educativo, podemos afirmar que el desempeño del Consejo Escolar sanisidrense parecía dar crédito a algunas de las descripciones que hacían sus detractores durante los primeros años de funcionamiento. A partir de la revisión de las actas municipales celebradas durante el período estudiado²⁰¹, se puede verificar una serie de inconvenientes, que parecían justificar en la época las críticas al funcionamiento del modelo de participación local. En primer lugar, resultaban frecuentes los problemas de escasa comparecencia de votantes los días de elección de autoridades. A modo de ejemplo, se extrae la siguiente cita de la sesión del 19 de abril de 1875:

“No habiendo tenido lugar la elección de las personas que deben formar el Consejo de Educación, la Municipalidad usando de la autorización conferida por el inciso 2°, art. 40 de la Ley Educativa y en vista de la dificultad de organizarlo, acordó nombrar a esta función a los Sres. (...) difiriendo las elecciones populares hasta la terminación de la cosecha en que actualmente se encuentra ocupado todo el vecindario”²⁰²

La cita nos muestra que los problemas de falta de participación eran lo suficientemente graves como para no lograr realizar los comicios. Nada sin embargo hasta aquí podemos afirmar contundentemente acerca de las razones de esta dificultad. Sin embargo, podemos sospechar

²⁰⁰ Según los datos que consigna el censo de 1881, el valor promedio del a hectárea en el partido de San Isidro era de 3.002 \$m/c, mientras que en Tandil, como ejemplo de municipio de frontera, este promedio era sensiblemente inferior llegando a unos 165\$m/c por ha. Censo de 1881, Ob. Cit. Cuadro Valor Medio de las Tierras

²⁰¹ El libro de Actas de las reuniones del Consejo Escolar hubiera sido un documento interesante para relevar. Lamentablemente, la mayoría de los Consejos Escolares de la Provincia no han guardado este tipo de fuentes. En consecuencia, dado el vínculo que las Municipalidades mantenían con los Consejos Escolares de distrito, las Actas Municipales resultan una fuente, aunque indirecta, pertinente, dado que registraban entre otros actos, los llamados a elecciones para concejales, los pedidos de impugnación, las notas de quejas o felicitación de parte de los vecinos, y todo aquello relacionado con el proceso burocrático de financiamiento del sistema educativo en el nivel local.

²⁰² Libro de Actas Municipales – libro II 1873-1878. Archivo Histórico Municipal de San Isidro. Folio 166

que una de las causas de la falta de participación podría residir en un diseño institucional inadecuado, plasmado en una operacionalización de procesos poco propicia para las circunstancias específicas del municipio. Al respecto cabría hacerse la siguiente pregunta: Si San Isidro era, como sostuvimos, un municipio eminentemente rural ¿por qué hacer los comicios, como frecuentemente ocurría según lo consigna las actas municipales, en la época de cosecha?

Por otro lado, las renunciaciones de los consejeros elegidos, aún cuando el período de servicio era de dos años, eran moneda corriente. Era entonces habitual que el período inter-electivo se necesitara convocar a nuevas elecciones para ocupar los puestos vacantes. A veces, las renunciaciones eran masivas y en consecuencia, los consejos quedaban disueltos. Así lo consigna el acta de la sesión del día 21 de enero de 1877:

“Habiéndose disuelto el Consejo Escolar del distrito a consecuencia de las renunciaciones presentadas por sus miembros y siendo necesario proceder a la elección de las personas que deben formarlos, se acordó convocar al vecindario con ese objeto para el domingo próximo en uso de la facultad de la ley del 26 de febrero de 1876”²⁰³

Sumados a los constantes llamados a elección, estaban las denuncias o peticiones de impugnación de las elecciones, evidencia que permite hipotetizar procesos electivos no enteramente claros y de acuerdo a las normas prescritas. En estos casos eran las autoridades de la Municipalidad quienes actuaban como árbitros de los conflictos y tomaban decisiones al respecto. A modo de ejemplo extractamos una cita de la sesión del 4 de marzo de 1876:

“Se tomó en consideración una protesta deducida por D. Juan R González, D Ricardo Ortega, D Manuel Beltrán y D. Manuel Tirigall (hijo) a consecuencia de la elección del Consejo Escolar practicada el 27 de febrero último por la cual pedía que la Municipalidad la anulase convocando para el doce del corriente. Ésta con presencia de los registros, teniendo presente el Art.- 18 de la ley relativa y en vista de que la protesta carecía de fundamento legal, resolvió no hacer lugar a ella y aprobar las elecciones ordenando se comunicara la elección de los nombrados dando cuenta la mismo tiempo al Consejo General”²⁰⁴

La evidencia parece mostrar que el Consejo Escolar de San Isidro planteaba una situación de funcionamiento bastante irregular, al menos en el plano de su constitución formal. Asimismo, las actas municipales también revelan que la precaria posición que intentaba ocupar el nuevo órgano de gobierno creado por la Ley de Educación de 1875 no se limitaba a las dificultades en la elección y mantenimiento de sus cuerpos de autoridades, sino que el Consejo también

²⁰³ Libro de Actas Municipales – Libro II 1873-1878- Archivo Histórico Municipal de San Isidro – Folio 209

²⁰⁴ Libro de Actas Municipales – Libro II 1873-1878- Archivo Histórico Municipal de San Isidro – Folio 179

parecía enfrentar algunos problemas para constituirse como el órgano rector y referente de las cuestiones educativas en el nivel local, puesto que los habitantes del municipio continuaban asociando a las cuestiones educativas como de incumbencia municipal. En reiteradas ocasiones se encontraron actas que daban cuenta de notas que eran dirigidas a la Municipalidad, cuyo interés era manifestarse sobre la situación de la educación en el Municipio. Así lo expresaba el acta de la sesión del 30 de mayo de 1879,

“Se resolvió pasar al Consejo del distrito una nota haciéndole presente las quejas del vecindario sobre que los preceptores no observan los reglamentos, ni se dedican a llevar sumisión como concierne a las Escuelas del Municipio”²⁰⁵

Este tipo de comunicaciones, provenientes generalmente de los vecinos, resulta una sugerente evidencia de la probable escasez de legitimidad de la que gozaba el recientemente creado órgano, razón por la cual se prefería a la Municipalidad como institución interlocutora.

Así las cosas, la situación planteada parece vislumbrar un Consejo Escolar con dificultades tanto en su constitución formal como en su funcionamiento, coincidente con las críticas que circulaban en la época sobre la estructura de gobierno que propugnaba la Ley de Educación Común de 1875.

Éste diagnóstico, unido a las condiciones de ruralidad y al precario desarrollo cultural que aún en 1881 mostraba San Isidro, juntos parecerían estar proveyendo evidencia que respalda la explicación socio-cultural. Ahora bien, como sostuviéramos en la segunda sección del capítulo, antes de cerrar este argumento, resulta pertinente para completar nuestro análisis y fortalecer nuestras conclusiones indagar otros ámbitos de la vida pública que demandan un cierto grado de participación de la sociedad civil para su funcionamiento.

Uno de los indicadores frecuentemente observados en la indagación sobre el involucramiento cívico-político de los miembros la sociedad civil es el grado de participación de sus miembros en los procesos electorales, entendiendo al ejercicio del voto como el acto constitutivo de la ciudadanía política. Por esta razón es que indagaremos en qué medida y de qué manera los habitantes del municipio de San Isidro participaban de estos procesos.

Ahora bien, respecto de este indicador, resulta pertinente hacer un breve comentario. Como sostiene Sábato, antes de 1870, votar no era necesariamente un ejercicio de individuos privados, sino que más bien parecía responder a gestos colectivos. En este sentido la autora afirma que hasta 1870 para la población en general (y no aquella que formaba parte de las máquinas electorales montadas dentro del sistema político),

²⁰⁵ Libro de Actas Municipales – Libro III 1879-1884- Archivo Histórico Municipal de San Isidro – Folio 40

“el votar no se consideraba una forma de intervención política significativa (...) es probable que nociones como soberanía y representación resultaran muy abstractas, de manera tal que se desarrollaron mecanismos de intervención política más directos y atractivos”²⁰⁶

Estos mecanismos más directos y atractivos incluían movilizaciones, festejos, protestas y notas en periódicos, entre otros.

A medida que avanza la década de 1870 y sobre todo al entrar la provincia al orden conservador de la década de 1880, este lugar marginal que ocupa el voto dentro de la construcción de la ciudadanía política va mutando²⁰⁷, preparándose para que décadas más tarde la participación en elecciones sí constituya definitivamente un buen indicador del grado de desarrollo cívico-político de la población.

Nos encontramos entonces en el período estudiado frente a una etapa de transición, en la cual a medida que nos acercamos a principios del siglo XX, mayor precisión reporta este indicador. Es por esta razón que hemos decidido incluirlo en el análisis. Sin embargo, dado que sólo con mirar este indicador podríamos estar revelando una imagen parcial, en la sección siguiente, se han tomado otras variables que consideramos pueden contribuir a dar una idea más acabada del estado del desarrollo de la densidad de la sociedad civil y sus prácticas en el período estudiado.

Siguiendo al ya citado Putnam, y tomando los recaudos que sugiriera Knight, sostuvimos anteriormente que el involucramiento cívico-político también está altamente correlacionado con la participación de los miembros de la sociedad civil en asociaciones diversas, y no necesariamente políticas, como congregaciones religiosas, asociaciones de padres y maestros, o clubes de práctica deportiva, así como también en órganos de difusión de novedades, culturales y cotidianas, como bibliotecas y periódicos. De este tipo de asociaciones nos ocupamos, haciendo uso del trabajo de Sabato en el estudio de este tema en la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, afirmamos que la construcción de un concepto de lo público, que resulta una condición necesaria para que exista algún grado de participación de los miembros de la sociedad civil en cuestiones precisamente públicas, también puede darse en ámbitos que congreguen a los individuos a partir de una idea de conjunto. Estos “espacios públicos” pueden encontrarse durante el siglo XIX en espacios de recreación o congregación como marchas o

²⁰⁶ Sabato, H (2004) Ob.Cit – Página 181

²⁰⁷ Sabato, H (2004) Ob.Cit – Páginas 181-182

fiestas patrióticas, cines, teatros, y cafés²⁰⁸. Siguiendo entonces con estas premisas, indagaremos en qué medida existen indicadores de participación de los sanisidrenses en las elecciones municipales, en estos “espacios de públicos” anteriormente descritos, y finalmente en asociaciones o comisiones.

La participación en las elecciones

Comenzaremos con la participación en los procesos electorales. Durante el período de vigencia de la Ley de Educación de 1875 (hasta 1905) las estructuras de gobierno de las municipalidades de la provincia contaban con dos órganos de gobierno. El Ejecutivo, encarnado por el presidente de la corporación municipal, partir de 1886 denominado intendente municipal, y el Deliberativo, formado por un conjunto de miembros denominados municipales, cuya cantidad variaba según la cantidad de habitantes que tuviera el municipio, y que podía ir desde cuatro hasta veinte. Las funciones municipales eran consideradas carga pública, y la duración del término era de dos años, renovable por mitades, lo que hacía que todos los años en el último domingo de noviembre se llevaran a cabo elecciones. Las condiciones para elegir candidatos y tener la posibilidad de postularse variaron muy poco en todo el período estudiado. En líneas generales, rigieron siempre las mismas condiciones que para elegir diputados. Para los extranjeros, esto significaba además, mostrar una cierta antigüedad de residencia en el distrito, pagar ciertos impuestos, e inscribirse en el Registro Especial de la Municipalidad. Además, se imponía un límite a la cantidad de extranjeros que podían formar parte de los órganos de gobierno, que rondó en el período entre la mitad y un tercio del total de funcionarios electos.

Las actas municipales, los registros electorales y los textos que tratan este tema²⁰⁹ revelan que las elecciones en San Isidro eran actos que se llevaban a cabo regularmente. En el período 1870-1905 sólo dos veces fueron suspendidas, en 1894 (se realizaron al comenzar el año siguiente) y 1900, momento en que la municipalidad fue intervenida y quedó al mando del Comisionado Diego Carman. A pesar de su regularidad, el ejercicio de los cargos electos no resultaba sin inconvenientes, a pesar del corto mandato de un año. De los 36 períodos que van desde 1870 hasta 1905, la mayoría, un 53%, presentan alguna renuncia, no comparecencia o reemplazo de uno o varios miembros del cuerpo de autoridades del municipio. Este tipo de conflictos parecían agudizarse al presentarse disturbios de gran escala en el nivel nacional o en el provincial. Por ejemplo, en 1893 ante la revolución radical, los miembros del cuerpo de autoridades municipales fueron relevados de sus cargos y nuevos actores fueron designados.

²⁰⁸ Para el caso de la ciudad de Buenos Aires en un período inmediatamente anterior al estudiado en este trabajo, ver González Bernardo, P (2000) *Civilidad Política en los orígenes de la nación argentina: Las sociabilidades en Buenos Aires, 1829-1862*. México: Fondo de Cultura Económica

²⁰⁹ Actas Municipales 1873-1906, Archivo Histórico Municipal de San Isidro – Tomos II a X; Kröpfl, P (2005) *La metamorfosis de San Isidro (2)*. Buenos Aires: Signo Producciones

Ahora bien, sabemos que las elecciones, aún con las grandes dificultades mencionadas, eran operaciones que, a diferencia de las elecciones para consejeros escolares, se llevaban a cabo regularmente. Resulta entonces pertinente preguntarse por los electores, ¿Quiénes eran los que elegían a las autoridades? Los datos sobre quienes participaban en las elecciones municipales de San Isidro, especialmente para comienzos de período estudiado, son escasos. Encontramos información en los textos analizados acerca del número de empadronados de 10 de los 36 períodos analizados²¹⁰. Si bien por la incompletitud de la serie temporal resulta algo arriesgado sacar conclusiones generales, del análisis de los datos encontrados surge que en promedio (con una varianza pequeña), no más del 6% de la población total se registraba para votar, alcanzando su valor máximo en el año 1877 con un 10%. Estos valores resultan bajos, sin embargo se encuentran por encima del rango estudiado por Sábato para la Ciudad de Buenos Aires en un período similar, y resultan coherentes con las ideas que la autora plantea respecto del voto en el período²¹¹.

Una participación más bien escasa, pero dentro de los parámetros de lo que ocurría en la ciudad de Buenos Aires donde los indicadores socio-demográficos eran sustancialmente más adelantados que en San Isidro es lo que encontramos en este municipio del norte de la provincia, ahora bien ¿quiénes resultaban elegidos? Durante el período estudiado se generaron 164 puestos de Municipal o Concejal (la parte del poder legislativo de la estructura de autoridad municipal). Estos puestos fueron ocupados por 69 personas diferentes, lo que arroja un promedio de 2.4 ejercicios por persona. Sólo 29 personas ejercieron el cargo por única vez, mientras que la gran mayoría tuvieron repetidas actuaciones dentro de poder legislativo municipal (Fernando Alfaro (h) fue concejal 9 veces en 36 años). Surge también del análisis que 10 familias concentraron 56 cargos, o sea el 35% de las bancas generadas durante el lapso estudiado. Los Márquez y los Rolón resultan un claro ejemplo de estas familias que ocupaban bancas repetidas veces. El cargo ejecutivo de Presidente de la Corporación Municipal (a partir de 1887 denominado Intendente Municipal) muestra un patrón muy similar. En los 36 ejercicios analizados, se desempeñaron 46 Presidentes/Intendentes, cargos ocupados por 22 personas, de lo que surge un promedio de 2.1 actuaciones por persona. De estas 22 personas, 12 ejercieron el cargo por única vez, mientras que el resto fue reelecto al menos una vez.²¹²

A partir de estos datos puede concluirse que si bien el acto de elegir era frecuente y regular, la renovación de autoridades no era tan habitual, recurriendo a un grupo más o menos pequeño de candidatos que resultaban elegibles y elegidos. Si bien algunos de los personajes elegidos

²¹⁰ Correspondientes a los años 1870, 1871, 1872, 1873, 1877, 1898, 1902, 1903, 1904, y 1905

²¹¹ La autora sostiene que durante gran parte del Siglo XIX la participación electoral relativa fue en disminución. En el período que va de 1820 a 1830 ésta alcanzaba la 7% de la población total, mientras que para 1874 y 1880, la proporción fue del 3% y 2% respectivamente – Ver Sábato, H (2004) Ob. Cit. – página 101

²¹² Cálculos realizados a partir de los datos provistos en Kröpfl, P (2005) Ob. Cit.

pertenecían a las familias más destacadas de la órbita local, los comerciantes, nativos y extranjeros también tenían espacio para la participación en el gobierno local. Esta tendencia se fue acentuando a medida que se acercaba el siglo XX, donde como veremos más adelante, la participación en la vida pública de los extranjeros, se hizo cada vez más importante. Los señores Becco, Vignolles y Manzone son sólo algunos ejemplos de los extranjeros (españoles e italianos principalmente) que tomaron un lugar en la estructura relevante de autoridad municipal.

En síntesis, los datos consignan procesos electorales regulares y frecuentes, con un alto grado de dificultad en la continuidad del ejercicio en los cargos, unas bajas tasas de participación, similares a las de la Ciudad de Buenos Aires, con una renovación de autoridades más bien escasa, protagonizada por la “elite local”, que fue lentamente dejando espacio hacia fines del período a esta “pequeña burguesía” formada principalmente por comerciantes extranjeros. Podemos concluir entonces que para el período estudiado estamos frente a la incipiente instalación de un proceso democrático, que probablemente por carecer de bases institucionales fuertes, encontraba dificultades para operar cotidianamente. Sus patrones no variaban demasiado de lo que ocurría en la ciudad que marcaba el ritmo de los cambios. Si bien como sostiene Sábato, es probable que las elecciones no hayan sido hasta entrado el siglo XX una forma bien institucionalizada de participación civil, podemos afirmar que las elecciones en San Isidro no eran prácticas totalmente indiferentes para los habitantes del municipio. De hecho, se podían conformar las mesas electorales, existían candidatos electos, y hasta parecía haber una preferencia partidaria por el mitrismo²¹³ Asimismo, como mostráramos anteriormente, el desarrollo de las elecciones no era ajeno a los acontecimientos de la política nacional y provincial y en algunos casos se verificaron algunos hechos de violencia.

Estos rasgos, no coinciden de manera contundente con el patrón de comportamiento totalmente apático o ignorante que parecería sugerirse desde el paradigma sociocultural, sino que más bien proponen una visión algo más matizada en donde los procesos comenzaban a instalarse, y la población no era totalmente ajena a estos acontecimientos. Ahora es necesario para continuar con nuestro análisis, y poder arribar a conclusiones más certeras, adentrarnos en otra de las formas en las que la participación de la sociedad civil puede manifestarse, los denominados “espacios públicos”.

El desarrollo de los “espacios públicos”

Para la discusión que deseamos plantear acerca del desarrollo de la ciudadanía moderna en la Provincia de Buenos Aires, en la segunda mitad del siglo XIX resulta útil indagar la presencia de ámbitos públicos que ofrezcan la posibilidad de generar vínculos desde lo individual, pero que a su vez permitan acercarse a una idea de comunidad. Estos espacios públicos se definen

²¹³ Kröpfl, P (2005) *Ob. Cit.*

de manera concreta y palpable, y aunque son un fenómeno frecuentemente encontrado en los centros urbanos, intentaremos verificar en qué medida se encuentran presentes en el municipio de San Isidro a partir de 1870. Debemos entonces buscar estos espacios en dos tipos de ámbitos. El primer espacio a indagar está compuesto por los cines, teatros, cafés y espacios de reunión como las fiestas populares. El segundo ámbito será la prensa escrita que actúa como indicador de la existencia de una opinión pública desarrollada, que a su vez permite hipotetizar acerca de la presencia de rasgos de ciudadanía moderna.

En el ámbito del esparcimiento, podemos afirmar que las fiestas patronales eran el acontecimiento social más importante del municipio. Se llevaban a cabo durante toda la semana del 15 de mayo, fecha del santo patrono del lugar, San Isidro Labrador. Las actas municipales dan cuenta del papel activo que tenía la Municipalidad en la organización de estos eventos ya que las financiaba reservando en su presupuesto una partida destinada a solventar los gastos. Kröpfl comenta que cuando los recursos no alcanzaban como muchas veces sucedió, se hacían colectas entre los vecinos. El autor sostiene que la programación de los actos se mantuvo bastante constante a lo largo del tiempo y consistía principalmente en juegos, números artísticos diversos, quermeses, reparto de juguetes y golosinas a los niños, y como actos centrales, misa y procesión de la efigie del santo por el centro del pueblo. El escenario central de la concentración era la plaza.²¹⁴

Aparte de estas fiestas, los sanisidrenses no tenían en la década de 1870 muchas otras opciones para pasar su tiempo de ocio, dado que el municipio carecía todavía de diversiones organizadas salvo las riñas de gallos, unos pocos billares, canchas de bochas y de taba y juegos de barajas y de sapo en alguna pulpería. Las actas municipales de la época confirman esta visión, ya que pocas fueron las sesiones que registraron algún tema relacionado con la actividad recreativa. Resulta interesante destacar que por lo general en esta época las actividades de este tipo se relacionaban con el desorden y los disturbios, con lo cual las autoridades municipales no miraban con beneplácito el funcionamiento de locales destinados al esparcimiento y la reunión social. Así lo muestra la siguiente cita de la sesión del 19 de abril de 1875, en la que los concejales niegan una petición para la instalación de una academia de baile:

“Se leyó una solicitud de Doña Chacón de Correa, pidiendo autorización para establecer una academia de baile en la fonda que tiene establecida en el Cuartel 8 (...) La Municipalidad con el propósito de mantener el orden y siendo esta clase de diversiones llenas de disturbios y enteramente perjudiciales resolvió no hacer lugar a lo solicitado”²¹⁵

²¹⁴ Kröpfl, P (2005) Ob. Cit – Página 165

²¹⁵ Libro de Actas Municipales – Libro II 1873-1878. Archivo Histórico Municipal de san Isidro – Folios 167-168

Coherentemente con esta visión, la actividad comercial en el Municipio era de subsistencia con algunos almacenes, pulperías y panaderías. Las tradicionales boticas fueron las primeras actividades comerciales explotadas por profesionales con estudios específicos. La primera de ellas fue fundada en el año 1877, y la segunda, la “Botica de la Sociedad”, instalada en 1883 por Miguel Perlender, que luego sería la farmacia más conocida de San Isidro. Entre los primeros comercios significativos de San Isidro se destacan dos que hoy subsisten en propiedad de sus herederos: la zapatería Olivero instalada en el año 1875 y la joyería Testorelli, instalada en el año 1887 por el suizo José Testorelli²¹⁶. El Hotel Vignolles, otro de los emprendimientos emblemáticos de San Isidro fue el primero del municipio y estaba ubicado en la esquina de las calles 9 de Julio y Chacabuco. Fue inaugurado en 1868. Tanto el hotel como su propietario, Enrique Vignolles, primer presidente y fundador de la Sociedad Cosmopolita, así como su segundo propietario Bonifacio Lanzavechia, contribuyeron a fomentar las primeras incursiones turísticas en San Isidro y brindar alojamiento a las empresas británicas²¹⁷

Recién a fines de la década de 1880, en 1887 más precisamente se inauguró el primer teatro. Denominado Stella Maris, se inauguró con el objetivo de presentar espectáculos líricos. La aparición del cine se hizo esperar hasta el comienzo del nuevo siglo. El primer registro de una función del nuevo cinematógrafo corresponde a una función que se brindó al aire libre para las fiestas de 1902 en la plaza “entre castillos y tiendas” como informa el semanario Siglo XX²¹⁸. Ya llegando al centenario, el municipio comenzó a poblarse de más opciones de esparcimiento, entre ellos el cine-teatro San Isidro, perteneciente a la Sociedad Italiana de Socorros Mutuos inaugurado en 1909²¹⁹

Los ámbitos de difusión de la cultura, como las bibliotecas populares, y las novedades cotidianas y opinión pública como los periódicos parecen haber seguido el mismo patrón que los espacios de esparcimiento. A Principios de 1870 se fundó a instancias de Sarmiento, la Biblioteca Popular de San Isidro. Abrió sus puertas el 22 de mayo de 1873, con 327 libros. Fue una idea propuesta por el Juez de Paz Manuel Martín y Omar y en sus primeros años apenas tuvo movimiento. Varios años más tarde, en 1898 surgió una comisión re-organizadora que le dio un nuevo impulso.

Con respecto a la prensa escrita local, no hemos encontrado evidencia de desarrollos anteriores a la década de 1890. En 1891 apareció “El Progreso”, que duró dos años en circulación y era redactado por uno de los maestros que se desempeñaba en el municipio. Los

²¹⁶ Salas, M (2005) Del Pago de la Costa al San Isidro Actual. La obra de dos vascos. Buenos Aires: Fundación Vasco Argentina Juan de Garay - Página 132

²¹⁷ Salas, M (2005) Ob. Cit. – Páginas 105-106

²¹⁸ Kröpfl, P (2005) Ob. Cit – Página 230

²¹⁹ Salas, M (2005) Ob. Cit. Página 113

comienzos del Siglo XX le dieron también aquí nuevos bríos al desarrollo de la opinión pública plasmada en la prensa escrita. El 9 de septiembre de 1900 nació la publicación “Siglo XX”, y el 4 de marzo de 1901 apareció el primer número de “La Coalición”, semanario político que un año después se convirtió en “El Municipio”. En los años subsiguientes se fundó al menos un periódico por año, y aunque muchos eran de corta duración, el aumento de la cantidad de medios de expresión de la opinión pública muestra que el desarrollo de este indicador de la existencia de un ámbito de “lo público” cobró fuerza en los comienzos del nuevo siglo.

Los espacios públicos que contribuyen a la generación de la autoconciencia colectiva que demanda la participación en las cuestiones públicas podían ser indagados tanto en el ámbito de esparcimiento como así también en el de la difusión y creación de la opinión pública. El relevamiento de documentos históricos, así como las opiniones de los autores que tratan el tema, ambos sugieren que la década de 1870 encuentra a San Isidro en un estado todavía embrionario. Los desarrollos en este ámbito son más bien escasos y poco definidos. Es recién al finalizar el siglo XIX cuando el municipio experimenta un crecimiento, tanto en la cantidad de opciones de esparcimiento, como en el número de publicaciones periódicas. Ahora bien, para concluir nuestro análisis sobre los ámbitos de participación de la sociedad civil, resulta pertinente abordar el campo de las asociaciones y creación de lazos asociativos.

La participación en asociaciones

Uno de los supuestos sobre los que trabaja la explicación socio-cultural es aquel que afirma, como fuera expuesto anteriormente, que la falta de involucramiento cívico, generado por deficientes condiciones demográficas y culturales, se ve traducida en una sociedad que se desenvuelve en la esfera doméstica, y que por lo tanto desarrolla escasos vínculos asociativos y redes sociales muy endebles. Una de las formas en las que se operacionaliza esta deficiencia es en la inexistencia de asociaciones o agrupaciones cuyo interés primordial sea generar espacios de sociabilidad y tratar algunos temas relacionados con el bien común. Veamos entonces qué es lo que dicen los registros y documentos históricos de San Isidro al respecto.

La historia del devenir de las asociaciones formadas por miembros de la sociedad civil en el partido de San Isidro puede dividirse en tres etapas, la primera que se desarrolla antes de 1870, época en la que comienza nuestro período de estudio, la segunda que tienen lugar entre 1870 y fines del siglo XIX, y finalmente, la tercera etapa que comienza a principios del siglo XX.

La primera etapa en la historia de las asociaciones de la sociedad civil de San Isidro, aquella que tiene lugar antes de 1870 y que funciona en nuestro estudio a modo de antecedente, muestra un escaso desarrollo de cualquier tipo de actividad asociativa. Las pocas asociaciones de las que se tiene registro antes del último cuarto del siglo XIX estaban relacionadas con la

religión. Así Kröpfl²²⁰ afirma que desde la inauguración de la capilla que dio origen a la formación del pueblo, a principios del siglo XVII, y durante más de un centenario y medio, las únicas instituciones que se desarrollaron, de modo precario e irregular, fueron las destinadas a atender los negocios relacionados con la religión, esto es, las cofradías, que se dedicaban a apoyar las iniciativas de la Iglesia. Ejemplos de este tipo de asociaciones son la Cofradía de San Isidro Labrador, y Cofradía de la Soledad y Santo Entierro de Cristo de 1731. Más adelante, siguiendo con los antecedentes de las asociaciones que nos atañen, en 1823, nacía una de las más importantes asociaciones de la sociedad civil que habría de tener la ciudad de Buenos Aires en este siglo: la Sociedad de Beneficencia, creada con el beneplácito de Rivadavia y cuyas funciones giraban en torno a la creación de instituciones de ayuda a los pobres, enfermos y ancianos, entre las que se podían encontrar escuelas, hospitales y orfanatos. Esta asociación en donde se desempeñaba Mariquita Sánchez de Thompson, conspicua vecina de San Isidro, habría de servir de modelo, en algunos aspectos, para algunas de las que se instalaran en el partido varias décadas más tarde.

La segunda etapa que hemos identificado en el devenir de las asociaciones surgidas en el seno de la sociedad civil en San Isidro, y que a su vez resulta más pertinente para nuestro trabajo, es la que comienza en la década de 1870. Este período puede interpretarse como una etapa fundacional en el desarrollo de las asociaciones en San Isidro. Podemos aquí apreciar dos tipos de instituciones bien diferentes. El primer tipo está compuesto por una iniciativa que nació como inquietud de los miembros de la elite local y que tomó forma en la Sociedad de Socorros Mutuos, fundada el 9 de diciembre de 1872. Fue impulsada por María A. Beláustegui de Cazón, esposa de un miembro muy activo de la sociedad política local. Su acta de fundación sostiene que:

“la señora Doña María Antonia Beláustegui de Cazón hizo presente el objeto de la reunión que era proponer a las señoras la fundación de *una sociedad para socorrer a los pobres y enfermos de la localidad*, en la que funcionaba privadamente desde el mes de octubre”²²¹

De la Sociedad de Beneficencia fundada en la Ciudad de Buenos Aires habían tomado varias de las consignas, entre ellas el objetivo social y las acciones centradas en los habitantes de menores recursos. Esta fundación, amén de estar involucrada en proyectos relacionados con la salud, como la creación del primer hospital de San Isidro, tuvo un importante papel en la difusión de actividades educativas y la fundación una de las primeras escuelas religiosas del partido, la de las hermanas de la Congregación de María Auxiliadora, que se instaló en 1881 en San Isidro, y que en los años subsiguientes comenzó su labor educativa en un edificio facilitado por la Sociedad.

²²⁰ Kröpfl, P (2005) *Ob. Cit* – Página 175

²²¹ Actis, Francisco Pbro. (1930) *Historia de la Parroquia de San Isidro y de su Santo Patrono 1730-1930*. Buenos Aires: Institución Juan Segundo Fernández. Página 295

El segundo tipo de desarrollo institucional era diferente de aquel diseñado por los miembros de la elite local en dos aspectos. En primer lugar, este segundo tipo de asociaciones que surgieron en la década de 1870 en el partido de San Isidro estaba formado por miembros de comunidades de inmigrantes, italianos y españoles. En este sentido afirmamos que su composición social era más heterogénea y por lo tanto algo más abarcativa. En sus filas se encontraban principalmente comerciantes y artesanos, junto con algunos incipientes propietarios. Este tipo de asociaciones se diferenciaba también respecto de los fines que perseguían, dado que estos diferían de la acción social para con los pobres. Las asociaciones de inmigrantes en este período buscaban principalmente preservar las culturas de origen de sus miembros y fortalecer sus vínculos a través de la provisión de servicios sociales y de socialización como escuelas, pensiones y espacios de recreación.

La primera de estas asociaciones fue la Sociedad Cosmopolita de Socorros Mutuos. Ésta, al igual que la Sociedad de Socorros Mutuos de la elite, fue fundada en 1872 y debió su nombre a la importante participación de extranjeros en su primera comisión directiva. Su primer presidente fue Enrique Vignolles, comerciante italiano, dueño del único hotel de San Isidro, que años más tarde llegaría a ser concejal.

Seis años más tarde, nació la Sociedad Italiana de Socorros Mutuos "Dante Alighieri". Fue fundada el 27 de enero de 1878 con 99 socios, cifra relevante si consideramos que sólo tres años más tarde, en 1881, la cifra total de extranjeros en el municipio era de 1.693, lo que implica que esta asociación nucleaba en sus comienzos a casi el 6% de toda la población foránea que vivía en el municipio. La "Dante Alighieri" estaba encabezada por un grupo de italianos de notoria actividad pública y social como Manuel Boggio (electo municipal en 1872, 1873, 1874, 1879 y 1880, concejal en 1887 y 1888) Don Arturo Rebón (municipal en 1865 y 1867 (propietario de siete locales comerciales en el pueblo). Participaron además, muchos otros inmigrantes de modesto origen como Copello, Vismara, Campodónico, todos prolíficos padres de familia y propietarios de importantes fracciones de tierras, casi todos hábiles comerciantes que dejaron descendientes que se destacaron profesionalmente o en la política²²². El objetivo de la Sociedad era proveer a la protección mutua de sus integrantes y defender la lengua y la cultura italianas.

La comunidad española también tuvo su presencia en el espacio asociativo de San Isidro. El 24 de agosto de 1890 se fundó la Sociedad Española de Socorros Mutuos, cuyo primer presidente fue Laureano Rivas. Como los españoles no tenían recursos para costear su propia sede, la Sociedad Española funcionó durante varios años en el local de la Sociedad Italiana. Éste, además de ser un detalle de color, muestra a la vez la existencia de una interrelación entre las distintas comunidades de extranjeros que habitaban en el municipio.

²²² Kröpfl, P (2005) *Ob. Cit.*

Si bien el número de asociaciones sobre las que se tienen registros fehacientes es pequeño para este período, consideramos que resultan relevantes dado que su consolidación institucional fue eficaz y rápidamente se transformaron en organizaciones sólidamente basadas en la comunidad. Prueba de ello es que todas las tres asociaciones de socorros mutuos consignadas subsisten hasta el día de hoy.

Ahora bien, las asociaciones con fines amplios y duración indefinida no eran los únicos canales a través de los cuales se podía manifestar la vocación participativa de los vecinos de San Isidro. A partir de la revisión de las actas municipales del período, pudimos observar que las comisiones eran otra forma de construcción de lazos sociales frecuentemente utilizada. Estas comisiones tenían por objeto llevar a cabo tareas de supervisión y recolección de fondos relacionados con el fomento y desarrollo de los pueblos del partido. La construcción de obras públicas como la apertura de calles, la edificación de un templo, o el armado y organización de la biblioteca popular eran tareas generalmente supervisadas por comisiones de vecinos que se reunían periódicamente para levantar suscripciones, fiscalizar el estado de las obras, o comunicarse con otros vecinos para lograr la cooperación necesaria para llevarlas a cabo. Estas comisiones a su vez, tenían una relación cercana con las autoridades municipales, a quienes reportaban el estado de avance de los proyectos y de quienes, a su vez frecuentemente reclamaban cooperación. A modo de ejemplo, citamos un extracto de la sesión del 19 de abril de 1874, en el que la Comisión encargada del fomento del pueblo de Olivos reclama a la Municipalidad una comunicación oficial a los vecinos acerca de los proyectos que serán encarados por la comisión

“Se dio lectura enseguida de una nota del a Comisión de Olivos, encargada de fomentar el adelanto y mejoras de aquella localidad por lo cual se manifestaba que para iniciar la suscripción que se le indica, es antes necesario que el vecindario conozca los proyectos que se pretenden realizar, el encargo que ella tiene de levantar esa suscripción y la suma con que cuenta la municipalidad para la ejecución de las obras, fundada en que sus esfuerzos serán inútiles si antes no se tomara esa determinación”²²³

En este período en el que el Estado está aún en formación, la penetración estatal en la esfera de los asuntos de interés y beneficio público aún no se ha consolidado. Algunos de estos espacios parecen entonces ser ocupados por estas comisiones que muestran una forma de interacción con este Estado embrionario en donde la participación de los miembros de la sociedad civil constituye un elemento importante. Estas comisiones ad-hoc, sumadas a las asociaciones de carácter más permanente anteriormente descritas muestran que durante esta segunda etapa del devenir de las asociaciones de la sociedad civil en San Isidro, que comienza a principios de la década de 1870 y finaliza al comenzar el nuevo siglo, tuvieron lugar, aunque de manera incipiente, desarrollos institucionales que denotan la existencia de la idea de

²²³ Libro de Actas Municipales – Libro II 1873-1878- Archivo Histórico Municipal de San Isidro – Folio 78

participación en las cuestiones públicas. Si bien en un principio esta participación estuvo más bien limitada a los miembros de la elite local, a medida que la presencia de los inmigrantes se fue haciendo más importante, el involucramiento civil fue abarcando a porciones más amplias de la población. Como veremos a continuación, la explosión del desarrollo de este tipo de instituciones era sólo una cuestión de tiempo.

Los comienzos del siglo XX están marcados en el municipio de San Isidro por la masiva creación de asociaciones, cuya composición social era bien variada y sus fines mostraban todo un abanico de posibilidades. Durante este tercer período que abarca la primera década del nuevo siglo, las asociaciones de inmigrantes comenzaron a ser emuladas por vecinos que no tenían en común su nacionalidad de origen, sino que lo que actuaba como lazo era la existencia de intereses comunes surgidos en el seno de una noción de comunidad local. Nacen aquí los clubes de barrio, tanto sociales como deportivos²²⁴, y luego las asociaciones de fomento. Así el 15 de mayo de 1902 el periódico Siglo XX, editado en el municipio, daba cuenta de las asociaciones que tenían sus actividades en San Isidro. Además de las “veteranas” Sociedades de Socorros Mutuos de las colectividades italianas y españolas, constaban en el artículo una serie de asociaciones nuevas que generalmente se originaban en los barrios y que estaban más especializadas en términos de sus fines que sus predecesoras. La Sociedad Feminista de Socorros Mutuos fundada en 1901 con 100 socias, o la Sociedad Musical del Puerto nacida en 1898, originariamente con 130 socios, son sólo dos ejemplos de los tantos que se citan en el artículo y que muestran claramente el importante desarrollo que estaba dándose en el espacio de la participación de la sociedad civil en el mismo momento en que la Ley de Educación de 1875, que la tomaba al involucramiento cívico como un eje fundante, estaba siendo derogada. Esta sensación de efervescencia puede constatararse en el artículo de diario citado de 1902:

“A poco más, el deseo de asociación va a tomar los caracteres de una verdadera neurosis. 40 mocitos cuya edad varía de 10 a 16 años se han constituido seriamente en sociedad bajo la denominación de “Sociedad Marina Infantil de San Isidro”. Tienen su local (en Chacabuco 79) y una cuota mensual de \$0.50. Es de suponer que esta asociación será tan efímera como el sueño de los niños”²²⁵

Cabría aquí preguntarse cómo fue leída esta serie de desarrollos por aquellos que discutían en el mismo momento la derogación definitiva del proyecto de gobierno local de la educación bonaerense. A priori, sólo podemos destacar este potencial de “desarreglo temporal” entre el momento de la implementación del proyecto surgido en la Ley de Educación de 1875, y aquel del desarrollo de las formas asociativas que indicarían un ejercicio pleno la ciudadanía

²²⁴ En 1902 se funda el Club Atlético San Isidro (CASI) y en 1910 el Club Náutico San Isidro, ambas instituciones que llegaron a ser emblemáticas en el municipio que continúan hoy sus actividades con una gran cantidad de socios y actividades sociales y deportivas.

²²⁵ Citado en Kröpfl, P (2005) Ob. Cit.–Página 217

moderna de parte la población estudiada. Las fuentes analizadas revelan que la década de 1870 fue un período en el partido de San Isidro en el cual, si bien escasos, los desarrollos institucionales presentes sentaron las bases para el posterior desarrollo masivo de vínculos asociativos. Como anticipáramos al comienzo de esta sección, creemos que es importante destacar aquí el papel de los inmigrantes, dado que sus asociaciones, pioneras en el municipio, sirvieron de modelo de aquellas sociedades de fomento que se instalarían recién llegado el Siglo XX.

A modo de síntesis

Comenzamos esta sección del análisis de la cuestión del gobierno local de la educación en el municipio de San Isidro brindando un sucinto panorama de la situación socio-demográfica de sus habitantes en el período estudiado. Allí nos topamos con un municipio eminentemente rural hasta casi fines de siglo, con una densidad de población media, pero bastante alejada de la de la Ciudad de Buenos Aires, y cuyos índices de alfabetización eran similares a los de la Ciudad, probablemente por su cercanía geográfica. En líneas generales, la actividad rural sumada a la densidad poblacional insuficiente, ambas parecían mostrar un panorama, si bien no completamente hostil, poco favorecedor de las prácticas requeridas por un gobierno de la educación que se implementara en su mayor parte en el ámbito local.

Algunas de la evidencias de la explicación socio-cultural fueron confirmadas en el campo educativo al estudiar el funcionamiento del Consejo Escolar de Distrito. Allí, a través del análisis de las actas municipales, encontramos un Consejo de funcionamiento muy irregular que evidenciaba tanto dificultades para constituir los órganos de gobierno, como para como para convertirse en la autoridad educativa referente del municipio.

Al llegar a este punto nos planteamos si para San Isidro la lógica de razonamiento de la explicación socio-cultural se vería confirmada. Nos embarcamos entonces a indagar tres ámbitos diferentes en los cuales podríamos llegar a encontrar evidencia de participación (o falta de ella): las elecciones municipales, la generación de espacios públicos, y las asociaciones formadas por miembros de la sociedad civil.

Encontramos una situación más compleja de la que parecería proponer la explicación bajo análisis. El municipio de San Isidro muestra, más que un panorama de completo fracaso de las iniciativas de participación de la sociedad civil, un estado eminentemente embrionario, que sólo logra manifestarse plenamente en los tres ámbitos estudiados a comienzos del Siglo XX.

Es allí, en la primera década de 1900 en donde los datos parecen mostrar una sociedad cuyo compromiso con las cuestiones relacionadas con el bien común se desarrolla ampliamente a través de participación en cuestiones que atañen a la vida pública del municipio. Pero en ese momento, el proyecto de gobierno local de escuelas a era letra muerta en casi todos sus

aspectos innovadores. ¿Podemos entonces, a partir de los datos aquí consignados, hipotetizar que más que una idea de fracaso, debemos trabajar para San Isidro alguna otra hipótesis sobre el devenir del proyecto de gobierno local, que implique el análisis de los tiempos que se requieren para que cambios institucionales como los propuestos por la Ley de Educación de 1875 se consoliden y puedan brindar resultados de acuerdo al o a priori esperado?

Las condiciones socio-demográficas de la población de San Isidro mejoraron sustancialmente al finalizar el Siglo XIX. En 1895, San Isidro estaba rápidamente dejando de ser un municipio totalmente rural. De hecho para esa época, el 55% de la población habitaba en zonas urbanas. La densidad poblacional había aumentado en más de un 80% llegando a 132 hab/km², y el 67% de toda la población sanisidrense sabía leer y escribir. Junto con estos desarrollos, vimos a lo largo de esta sección, que tanto la participación electoral, como la generación de ámbitos públicos, así como también la fundación y funcionamiento de las asociaciones y comisiones se volvieron en esta época áreas de crecimiento dinámico, que mostraban una gran apertura de la participación a estratos más amplios de la sociedad. Podemos asegurar entonces que estas tres áreas revelaban a principios del siglo XX indicadores de una ciudadanía moderna en pleno desarrollo. Sin embargo, este fue el mismo momento en que la Ley de Educación de 1875 fue derogada en toda la provincia. ¿Qué hubiera ocurrido de haber seguido vigente la Ley? Parece esta una pregunta interesante, pero pertenece al campo de una historia contra-fáctica, que sólo podría brindarnos una serie de conjeturas sin respaldo alguno.

Podemos sin embargo, preguntarnos si esta situación que se plantea para un municipio como el de San Isidro, que si bien rural, se encontraba cerca del área de influencia de la ciudad de Buenos Aires, se verifica también para municipios bien alejados del centro cultural y social que era la ciudad de Buenos Aires en el período estudiado. Miraremos a modo de ejemplo el caso del Municipio de Tandil.

- o El caso del Municipio de Tandil

El municipio de Tandil resulta un ejemplo interesante ya que formaba parte de la región sur de la provincia, y estaba emplazado durante el período estudiado en la frontera de la avanzada contra la población indígena. Este partido que nació bajo el nombre de Chapaleofú en 1839, fue formalmente denominado Partido de Tandil en 1855 luego de la sanción de la ley Provincial de Municipalidades en 1854, en medio de incursiones de malones de indios. Hasta 1865 el partido careció de casa municipal, momento en el que se demolió el fuerte, y se construyó un edificio adecuado para desempeñar las funciones que la ley requería de esta institución.

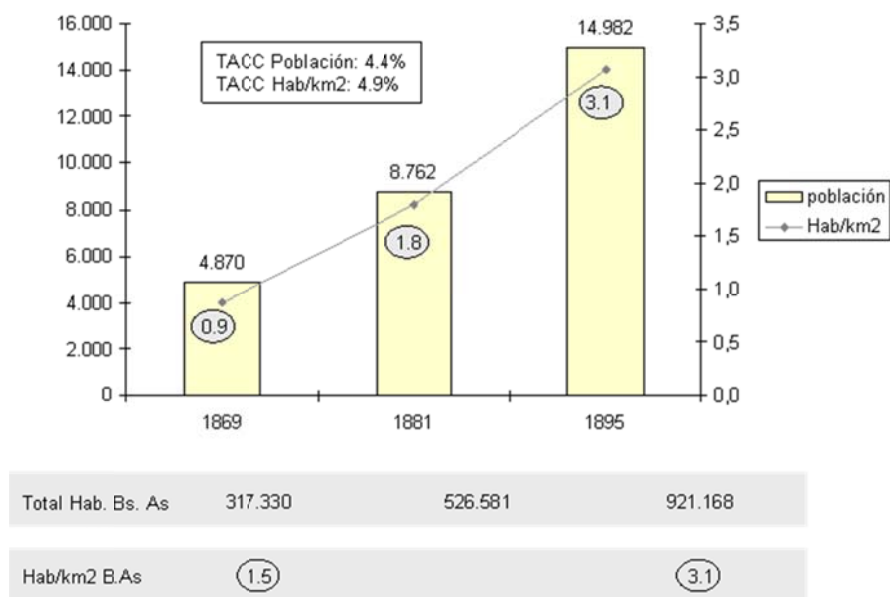
Cuadro N° 14. - Mapa de la ubicación geográfica de Tandil dentro de la provincia de Buenos Aires en 1881



En 1869, cuando se realizó el primer Censo Nacional, el partido de Tandil tenía 4.870 habitantes y su pueblo homónimo abarcaba el 44% de la población total del Partido, cuyo origen era casi exclusivamente argentino. Trece años después, el municipio mostraba un importante aumento de población ya que en 1881, Tandil contaba con 8.762 habitantes. Gran parte de este aumento puede explicarse por la afluencia de extranjeros, que durante el período citado aumentó un 209%. Como veremos más adelante, al igual que para el caso de San Isidro, la comunidad de extranjeros habría de jugar un rol importante en la construcción de patrones de involucramiento cívico entre los tandilenses.

Como gran parte de los municipios de frontera, Tandil contaba con un extenso territorio. En 1881, abarcaba 4.873 km², lo que hacía que la densidad poblacional fuera muy baja, menor a un habitante por km² en 1869, y algo inferior a dos en 1881. Los bajos índices de densidad poblacional también se manifestaban tomando en cuenta otras unidades de análisis como las casas o las familias. Por ejemplo, en 1881 había que recorrer, en promedio 3.5 km aproximadamente para ir de una casa o familia a la otra. Sin embargo, estos índices deben ser tomados con cautela, ya que los promedios pueden llegar a encubrir distribuciones sumamente desiguales. Al respecto, un dato señalado por ambos censos es que una importante parte de la población tandilense es calificada como urbana, 45% en 1869 y 41% en 1881. Esta concentración habla de una población urbana asentada en la ciudad de Tandil, y una campaña más bien despoblada, sobre todo en las estancias ganaderas linderas con la frontera con los indios. En 1881 el pueblo de Tandil, donde habitaba gran parte del 45% urbano del municipio, tenía 90 cuadras de extensión. Luego, alrededor del casco urbano había 516 cuadras ocupadas por quintas y jardines. Las chacras, que ocupaban 3.984 cuadras estaban antes de las estancias que ya lindando con la frontera ocupaban 216 leguas.

Cuadro N° 15. - Grafico sobre la evolución de la población y densidad de población en el Municipio de Tandil. 1869-1895



Tandil era un municipio ganadero, ya que como consigna el Censo de 1881, el 98% de sus tierras estaba dedicado al pastoreo, y sólo el 2% restante estaba destinado a chacras. Los terrenos ocupados por los pueblos no llegaban ni al 1% de total de la superficie.

Según la investigación de Míguez²²⁶ previamente citada, ya para 1860 se empieza a cumplir en Tandil la típica función de abasto de bienes y servicios para la producción rural circundante. Años más tarde comienza una etapa de fuerte expansión de la economía de la región que puede verse tanto a través del rápido aumento de la población ya consignado, como a partir de la diversificación económica que se registra en la ciudad y sus alrededores. El eje de este crecimiento estuvo dado por la actividad de transporte y comercialización de insumos y productos rurales, el ejercicio de funciones administrativas regionales, y las pequeñas unidades de producción y reparación de insumos para satisfacer la demanda regional y del propio pueblo en expansión.

En 1883 se inaugura la conexión ferroviaria con Buenos Aires, que además de la obvia función de facilitar el contacto con la capital, se constituyó en una importante fuente de trabajo a la vez que favoreció el desarrollo de la industria extractiva, que para 1895 absorbía de manera directa a no menos de 400 personas.

En cuanto al acceso a la cultura letrada de los tandilenses, los censos consignan que en 1869, sólo el 35% sabía leer y escribir. En 1881 esta cifra se acercaba al 50% del total adulto.

La vida social en Tandil y el desarrollo de los espacios públicos

Para completar e panorama socio-demográfico dentro del cual se implementaría el proyecto de gobierno local de las escuelas, es preciso ahondar en algunos datos acerca de la vida social del pueblo. Hacia 1882 en Tandil existían 167 casas de comercio y establecimientos industriales. Los tandilenses contaban con treinta almacenes, trece tiendas, seis panaderías, cinco puestos de frutas y carnicerías, y cuatro boticas donde abastecerse. También había diez carpinterías, cuatro platerías, tres mueblerías y colchonerías, una pinturería, y una relojería. En cuanto a servicios comerciales y administrativos, podían encontrarse una sucursal del Banco de la Provincia de Buenos Aires, inaugurado en 1872, ocho sastrerías, seis zapaterías, una mercería, tres rematadores, dos escribanías, dos agencias de servicios fúnebres, una agencia de galeras, una imprenta, una casa de fotografía, y cuatro peluquerías. Estos datos reflejan de manera cabal la idea que sostiene Míguez²²⁷ respecto de la naturaleza de la expansión económica del pueblo. El autor afirma que se trata de una expansión económica poco concentrada, representada por una multiplicidad de pequeñas unidades, donde las únicas actividades en mayor escala que absorbían una cantidad relevante de trabajadores, más allá de las grandes estancias, eran la extractiva y el ferrocarril.

²²⁶ Míguez, E (1997) Ob. Cit.

²²⁷ Míguez, E (1997) Ob. Cit.

El esparcimiento contaba con varios ámbitos diferentes, que junto con otros que describiremos fueron conformando espacios en donde de a poco lo público se fue diferenciando de lo privado. En 1881 en Tandil había once fondas, seis confiterías, tres hoteles, dos cafés, y dos casas de baile. Además de estos locales, en donde los tandilenses tenía la oportunidad de crear algunos lazos de sociabilidad, en el municipio todos los años se organizaban fiestas populares en las que participaba gran parte del pueblo. Las “romerías”, organizadas por la Sociedad Española de Socorros Mutuos eran un espacio donde bailes y comidas, además de los espectáculos circenses eran las principales atracciones de estas fiestas que se repetían todos los años en el mes de diciembre. Los italianos y los daneses también tenían festejos de parecidas formas. Los italianos, por ejemplo celebraban reunidos en la Sociedad Italiana, el “20 de septiembre” con fiestas parecidas a una kermesse, con entretenimientos y música típicas de su tierra²²⁸.

El arte también tenía su lugar en el municipio de frontera en las últimas décadas del SXIX. Hacia 1878 funcionaba en Tandil la “Sociedad Filodramática”, que organizaba funciones de teatro cuyas actuaciones se realizaban en el Hotel del Universo. En esa misma época los tandilenses disfrutaban de funciones que daban compañías itinerantes. En el N° 1 de la edición del Eco de Tandil de 1882 se leía el siguiente aviso:

“La Tragedia de Barracas, drama histórico en 3 actos y prosa, basada en episodios de los combates del 20 y 21 de junio de 1880, escrita por Pedro Ugalde San Martín. Se vende en la Botica de la Plaza, 25 pesos”²²⁹

A los tandilenses parecía también gustarles los espectáculos musicales. A fines de 1880 el Consejo Deliberante aprobó un proyecto recibido para que el municipio contara con una banda de música “no solamente para distraer a los ciudadanos, sino que concurrirá también a su cultura, desarrollando la sociabilidad”. Como resultado de esa propuesta, la banda municipal comenzó a funcionar con 14 músicos. De los 200 pesos mensuales que costaba mantenerla, la intendencia sólo abonaba 70; el resto se recaudaba gracias a las contribuciones de los vecinos²³⁰.

La prensa ocupa un lugar importante en la construcción de la idea de lo público en Tandil. Desde principios de la década de 1870 comenzaron a editarse una serie importante de periódicos, algunos de los cuales subsisten hoy en día. El primer periódico del que se tiene noticia fue El Pueblo, un diario manuscrito fundado por Narciso Domínguez (5 veces presidente municipal antes de 1873). Luego de la primera experiencia de “El Pueblo”, Pedro Ugalde fundó

²²⁸ Pérez, D.E. (2007) *Historias del Tandil*. Tandil: C.I.D.L.E . Página 143

²²⁹ Citado en Di Paola, , N (2003). *La Ciudad de las Sierras. Reseña Histórica del Tandil*. Tandil: Ediciones del Chapaleofú. 4° Ed. Página 182

²³⁰ Di Paola, , N (2003). *La Ob. Cit.* Página 179

“El Correo del Sud” en 1872, En ese mismo año apareció El Tábano, periódico con connotaciones satíricas y punzantes. En 1875 aparecen “La Tribuna” y “El Provenir” de Rafael Pites. Luego en 1879 surgió “La Voz del Pueblo” de Enrique Spika. Ya en la década de 1880 nacían “El Presente” de Francisco García y Norberto Casco (1880). El 30 de julio de 1882, Juan Jaca fundó el diario “El Eco de Tandil”, periódico que hoy en día sigue en circulación, siendo uno de los principales de la ciudad “La Provincia”, tuvo su primer número en 1885, surgido de la imprenta del danés Blas Grothe, que fuera una de las principales de la ciudad²³¹

Esta descripción muestra hasta aquí un Tandil de rasgos heterogéneos, donde por un lado la geografía y algunos indicadores demográficos parecen señalar a terreno poco propicio para la aparición de los lazos de sociabilidad que resultan necesarios, según la explicación socio-cultural, para implementar un proyecto de gobierno local de escuelas que precisa de un grado de involucramiento civil. Sin embargo, a su vez, la evidencia indica que en la época estudiada el grado de desarrollo de ámbitos de sociabilidad y generación de lo público parecían estar más avanzados de lo que a priori podría pensarse.

La participación de los tandilenses en los asuntos públicos: asociaciones y gobierno municipal

En su trabajo “La autonomía municipal y la centralización estatal”²³² María Bjerg muestra, al igual que la conclusión a la que arribamos en la sección anterior sobre espacios de sociabilidad, un panorama complejo en relación con la participación de los habitantes de la población en los asuntos públicos, en el que no se encuentran ausentes algunos registros de un alto nivel de involucramiento de parte de los tandilenses, junto con algunas dificultades para institucionalizar ciertos procesos. Según la autora,

“En la sociedad de Tandil en los años que median entre Caseros y fines de la década de 1870 la participación de los vecinos, tanto nativos como extranjeros en la política municipal fue intensa”²³³

Bjerg argumenta que el poder local fue constituyéndose en los intersticios que el Estado Provincial, dado el vasto territorio y los escasos recursos, fue dejando a la iniciativa de los vecinos del municipio de campaña. Es entonces, bajo esta visión, por razones de corte más pragmático que ideales que se desarrolla la participación de los tandilenses en las cuestiones que hacen a la vida pública un tipo de ciudadanía con rasgos de modernidad en este municipio.

Como evidencia de la existencia efectiva de la participación por parte de los vecinos, la autora hace referencia la profusión de comisiones y asociaciones vecinales cuya principal responsabilidad era hacer frente a las necesidades del pueblo. La evidencia encontrada

²³¹ Pérez, D (2007) Ob.cit. y Di Paola, N. (203) Ob. Cit.

²³² Bjerg, M (2001) “La autonomía municipal y la centralización estatal. El discurso de “El Eco de Tandil” en la década de 1880” *Revista Entrepasados*. N° 20-21 Páginas 75-100

²³³ Bjerg, M. (2001) Ob. Cit. Página 78

respalda este punto de Bjerg. Una de las primeras asociaciones de las que se tiene referencia es la “Asociación Circo de Carreras Tandileras” fundada en 1866. El acta fundacional de la asociación decía:

“El 14 de abril un grupo de vecinos de Tandil acordaron formar una asociación a fin de establecer un circo de carreras como medio para lograr el mejoramiento de la raza equina (...) y a medida que sus recursos lo permitieran practicar la beneficencia pública y propiciar cualquier obra altruista en el modo y forma que la comisión directiva lo resuelva. (...) La Asociación se denominó Circo de Carreras Tandileras y quedó definitivamente constituida en esa fecha, emitiéndose a fin de formarle capital 120 certificados o acciones de valor nominal de 500 pesos m/c o sea 230 pesos oro cada una que fueron suscriptas e integradas inmediata y totalmente por 97 socios fundadores”²³⁴

A partir de la década de 1870, al igual que en el municipio de San Isidro, podemos ver en Tandil el nacimiento de las asociaciones de comunidades extranjeras. En 1870 nace la primera entidad de carácter mutual: la “Sociedad Filantrópica La Caridad”, relacionada con la comunidad española. Surgirían más tarde la “Sociedad Cosmopolita”, la española (1873) y la italiana (1877), que marcaron una etapa muy importante en la atención de servicios solidarios y también médicos²³⁵.

En la década de 1880 se profundizó el proceso de creación de asociaciones de vecinos que perseguían brindar servicios a la comunidad, servicios que por otro lado, el Estado parecía no estar en condiciones de brindar. En 1880 se fundó el Asilo San Juan, creado por iniciativa de la “Asociación Masónica”, cuya función era dar amparo a los enfermos “sin distinción de creencias ni nacionalidades y que carecen de recursos para costear su asistencia”. Enrique Spika, titular del diario “La Voz del Pueblo” afirmaba en 1882 que por ese entonces en el Tandil funcionaban también otras instituciones, la ya mencionada “Sociedad Cosmopolita de Socorros Mutuos”, “La Sociedad Filantrópica Francesa”, “La Logia Luz del Sud” y el “Club Unión Social”²³⁶.

El funcionamiento del gobierno municipal y sus elecciones, como se vio en el apartado sobre el municipio de San Isidro, también puede resultar un buen indicador del grado de desarrollo del compromiso cívico en Tandil en las últimas décadas del siglo XIX.. Los documentos y registros analizados por Bjerg revelan que mientras que en la década de 1850 y 1860 fueron moneda corriente los conflictos internos en la corporación municipal con listas únicas y escasos sufragantes, la actividad pública de los tandilenses se intensificó durante la década de 1870. Los enfrentamientos en la política nacional entre mitristas y alsinistas comenzaron a reflejarse en la municipalidad de Tandil y en la vida del pueblo. Esta intensificación de la vida cívica se

²³⁴ Citado en Di Paola, N (2003) Ob. Cit Páginas 162-163

²³⁵ Perez, D (2007) Ob. Cit. Página 45

²³⁶ Di Paola, N (2003) Ob. Cit. Páginas 165 y 167

puede ver claramente en las elecciones para municipales de 1873 donde por primera vez, se presentan en el período electoral dos listas opositoras. En esta oportunidad, la lista de extranjeros encabezada por Juan Fugl, Ramón Santamarina y Manuel Eigler, derrotó en las elecciones municipales a la de Figueroa, Jurado y Prado²³⁷. Cerrando el período del estudio, la década de 1880 mostró una disminución de este entusiasmo participativo, que a juicio de la autora encuentra su causa en las prácticas centralizadoras que desde el Estado provincial se propiciaron, disminuyendo drásticamente los incentivos para participar²³⁸.

En los 32 años que van desde esta primera elección competitiva, hasta 1905, donde finaliza nuestro período de estudio, Tandil tuvo a 26 personas ocupando los 35 cargos de intendente municipal que se designaron en el municipio. Esto quiere decir que cada uno de ellos ocupó el cargo en promedio 1.3 años. A diferencia de San Isidro, en Tandil se verifica un recambio de nombres más amplio, dado que quien más ocupó el cargo lo hizo en tres oportunidades (Raimundo Piñero), seguido por aquellos que lo hicieron en dos períodos (Demarchi, Díaz, Elejalde, Garrido, y Gómez).

¿Quiénes participaban de estos asuntos públicos de la vida del municipio? La Ley de Municipalidades determinaba que la cabeza de la municipalidad estaba compuesta por un presidente de la corporación (luego intendente) y un número variable según la cantidad de habitantes de municipales (luego concejales) electos por medio del voto popular. Si bien el pueblo de Tandil no estaba libre de dificultades para encontrar representantes, es plausible pensar que luego de la década de 1860, formar parte de los cuadros dirigentes locales no era una prerrogativa exclusiva de los miembros las familias tandilenses más distinguidas. Así lo manifiesta Bjerg:

“Si bien en los años inmediatamente posteriores al fin del rosismo el poder siguió recayendo en gran parte en los miembros de las familias estancieros tradicionales (...) en las autoridades militares del fuerte y en los pulperos más ricos de la región (...) la última parte de la década de 1850 y sobre todo los años sesenta, serían testigos de cambios lentos pero significativos en la composición del gobierno municipal”²³⁹.

Por otro lado, así como sucediera para el caso de San Isidro, en Tandil los inmigrantes tuvieron un papel destacado en el proceso del desarrollo del involucramiento cívico. Durante el período bajo análisis Tandil recibió una importante cantidad de inmigrantes ultramarinos. El mercado de trabajo muestra de manera clara la naturaleza de este fenómeno. Mientras que en 1869 los

²³⁷ Pérez, D (2007) Ob. Cit. Página 94

²³⁸ La autora muestra como un indicador de esta disminución del fervor participativo, la reducción de la frecuencia de las reuniones mantenidas por los miembros de la municipalidad. Se afirma que “Mientras que a mediados de los años 1870 los ediles se reunían entre veintiséis y veintiocho veces al año, en 1884 la corporación sesionó nueve veces, y entre junio y diciembre de 1885 se reunió solo dos veces” Bjerg, M (2001) Ob. Cit. Página 85

²³⁹ Bjerg, M 82001) Ob. Cot. Página 81

inmigrantes externos conforman la tercera parte de la población económicamente activa, el 1895 constituyen casi el 66%. Además de este crecimiento cuantitativo, es relevante para abordar la cuestión de la instalación de prácticas de participación en las cuestiones públicas, observar que el aumento de la proporción de inmigrantes en la población económicamente activa fue mucho más rápido en ocupaciones que requieren cierto grado de especialización y que se pueden vincular con sectores medios o al menos con cierta diferenciación hacia arriba en los sectores trabajadores²⁴⁰.

Bjerg sostiene que el aumento del flujo migratorio a las tierras del sur bonaerense se vio reflejado en el incremento de participación de estos grupos en la vida política de Tandil, donde además de constituir asociaciones de ayuda mutua, los extranjeros de hecho formaron varias veces parte de la estructura de autoridad de los cuerpos municipales tandilenses²⁴¹.

Ahora bien, las prácticas relacionadas con la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos no estuvieron exentas de dificultades. Las condiciones demográficas que detallamos anteriormente de hecho dificultaban algunos procesos, sobre todo aquellos directamente relacionados con lo educativo.

La historia del desarrollo de la educación en Tandil es un buen muestrario de este tipo de dificultades. Desde la fundación de la primera escuela en el municipio en 1854, hasta la constitución de los consejos escolares en el período bajo análisis, todas las acciones requerían un esfuerzo extraordinario por parte de los vecinos que se comprometían con la causa.

El 18 de julio de 1854 quedó labrada el acta de apertura de la primera escuela pública del partido. Funcionó hasta 1855 cuando debió cerrar sus puertas falta de alumnos. El juez de Paz Darragueira en una carta a Barros Pazos, rector de la Universidad de Buenos Aires, detallaba la situación:

“(…) Sensible le es tener que reiterar al que suscribe el abandono de las familias de este pueblo y del partido abandonando sus casas para internarse más adentro. Los útiles de la escuela quedan bien acondicionados y depositados hasta que regresen las familias con los niños y se reúna un número suficiente para abrir nuevamente la escuela”²⁴²

El 1° de agosto de 1857 se reabrió la escuela. El número de alumnos se fue incrementando paulatinamente, de 8 a 20 hacia fines de año, merced a la insistencia de algunos vecinos entre ellos, Juan Fugl, personaje destacado de Tandil. Al aumentar el número de alumnos, la escuela quedó chica. Era necesario ampliarla, para lo cual las autoridades municipales solicitaron

²⁴⁰ Míguez, E (1997) Ob. Cit.

²⁴¹ Los daneses Juan Fugl y Manuel Eigler, el español Ramón Santamarina, o los vascos Juan María Dhers y Francisco Arabehty formaron durante el período parte del gobierno municipal

²⁴² Citado en DiPaola, N. (2003) Ob. Cit. Página 213

dinero al Estado provincial. Según lo que comenta Di Paola, Sarmiento, en ese entonces Jefe del departamento de Escuelas, sabía que el gobierno provincial no disponía de una partida para ampliar el edificio, pero sugirió que los propios vecinos contribuyesen a favor de ese objetivo, para fortalecer “el patrimonio común que la escuela representa y que dará a la comunidad ciudadanos civilizados y útiles”. Según los registros municipales, la comunidad respondió favorablemente con un empréstito para la ampliación de la escuela.

Funcionando la escuela de varones, la primera escuela para niñas de Tandil, que era coordinada por la Sociedad de Beneficencia, comenzó a funcionar el 1° de noviembre de 1859 con 10 niñas, aunque a los pocos días ya tenía el doble. En marzo de 1860 se contaba en Tandil con escuelas municipales públicas, una para varones con 48 alumnos y otra para niñas con 64; dos escuelas particulares, una de varones con 14 alumnos y otra de mujeres con 16.

Una vez sancionada la Ley de Educación Común en 1875, se formó en Tandil el primer Consejo Escolar en 1876, en cabeza del doctor Eduardo Fianza. La constitución del cuerpo de autoridades para los estos cuerpos de gobierno presentó las mismas dificultades que encontramos en el municipio de San Isidro. La siguiente narración da cuenta del fenómeno:

“Por aquellos años era difícil encontrar en la frontera alguien que supiese tan sólo leer y escribir, más aún a un sujeto con suficiente instrucción para asumir la responsabilidad de organizar y administrar la educación del pueblo”²⁴³

A modo de síntesis

La situación hasta aquí descrita, parece darnos algunas nuevas pistas en nuestro recorrido. En primer lugar, la evidencia parece mostrar un Tandil más participativo, con una presencia más fuerte de rasgos de involucramiento cívico de la que a priori podríamos imaginar partir de su ubicación geográfica y de las características socio-demográficas promedio de su población. En este sentido, la relación que señala la imposibilidad de aplicar un modelo de gobierno local de la educación que requiere un alto nivel de participación de la sociedad civil con bajos niveles de los índices demográficos que pueden denotar progreso cultural, no parece estar respaldada por la evidencia encontrada. Sin embargo debemos evitar el riesgo de ser categóricos en nuestras afirmaciones. Como mostráramos en los párrafos precedentes, los indicios muestran una mayor actividad ciudadana de la que podríamos esperar, pero ésta siempre estaba acompañada de limitaciones, dificultades y problemas, que necesariamente debieron haber afectado el desempeño de estas prácticas, y que se evidencian de forma marcada en la dificultad a la que se enfrentaban los tandilenses al intentar construir el gobierno local de la educación.

²⁴³ Bjerg, M (2001) Ob. Cit. Página 82

En segundo lugar es pertinente, aún bajo el riesgo de parecer repetitivos, destacar el papel de los inmigrantes en el ejercicio de prácticas relacionadas con el involucramiento cívico en la campaña. Si bien la gran expansión inmigratoria tiene lugar bien avanzado el último cuarto del siglo XIX, algunos de los que van llegando a la campaña bonaerense a partir de la caída del régimen rosista traen consigo un bagaje de costumbres que al parecer resultan un interesante catalizador para la generación de prácticas propias del ejercicio del involucramiento cívico en cuestiones públicas.

Finalmente, la tercera conclusión que podemos extraer del análisis del caso de Tandil es que la realidad socio-política de la campaña parece no estar tan alejada de la situación política de la provincia (Estado Central). Más aún, la coyuntura política parece estar muy en sintonía con los altibajos en los niveles de participación de los habitantes de Tandil. No parece plausible adjudicar a la casualidad la relación entre el aumento de la participación de los miembros de la sociedad civil durante la década de 1870 cuando la situación política pasa a ser más favorable para este tipo de prácticas.

En síntesis, un municipio del sur, aparentemente lejos de la influencia "civilizadora" de la ciudad, cuyas características socio-demográficas promedio muestran un panorama difícil para la aparición de prácticas relacionadas con el involucramiento civil, muestra un incipiente ejercicio de la ciudadanía en relación a cuestiones que atañen al bien común, que se manifiesta aún bajo la constante aparición de dificultades operativas.

A lo largo de este apartado hemos tratado de indagar en qué medida es posible encontrar en la campaña bonaerense a partir de 1870 rasgos relacionados con el involucramiento y compromiso cívico necesarios para operar adecuadamente un gobierno de escuelas con acento en la toma de decisiones en el ámbito local. Tanto en San Isidro como en Tandil hemos encontrado que si bien bajo condiciones difíciles, la generación de vínculos asociativos y participación en cuestiones que se relacionan con la vida pública no se encontraba en 1870 totalmente ausente, como algunos de los argumentos de la explicación socio-cultural dan a entender, dado que hallamos que su presencia se manifiesta de manera embrionaria. Entonces, aún si las frecuentes críticas de los políticos e intelectuales de la época sobre el deficiente funcionamiento de los Consejos Escolares tenían asidero, no sería prudente afirmar que ésta se debía a una inexistencia absoluta de capacidades de la población bonaerense estudiada para participar.

La existencia de asociaciones y la participación frecuente, aunque a veces desordenada y desprolija, de los miembros de la sociedad civil en los pueblos de la campaña resultan evidencias importantes que no pueden ser ignoradas al estudiar la vida cívica de estos municipios de campaña. De todos modos, repetimos que estas afirmaciones deben siempre tomar un tono matizado ya que las dificultades propias de una ciudadanía en desarrollo, seguramente entorpecían el correcto funcionamiento de una institución como la de los

Consejos Escolares, que estaba en la etapa de introducción. Es posible ver en los otros ámbitos a través de los cuales la participación de los miembros de la sociedad civil se hacía presente, como al evolucionar los indicadores demográficos a principios de Siglo XX, el involucramiento cívico se manifestaba en pleno desarrollo. Ahora bien, queda planteado el interrogante sobre si fue la mejora de estas condiciones la que permitió la explosión de la participación de la sociedad civil en los ámbitos públicos de la campaña, o si la causa fue más bien el paso del tiempo que necesariamente requieren este tipo de proyectos que demandan un alto grado de compromiso de parte de los ciudadanos.

4 Conclusiones

A lo largo de este capítulo hemos trabajado en la búsqueda de indicios que apoyaran o refutaran la idea de la inexistencia de rasgos de compromiso cívico que resultan el pilar de la construcción de la idea de fracaso del proyecto de gobierno local de la educación bonaerense que se monta desde la explicación socio-cultural. Este enfoque argumenta que fueron las deficientes condiciones socio-demográficas, que se tradujeron en la escasez de compromiso cívico, las que impidieron el funcionamiento del un esquema de gobierno como el planteado por la Ley de Educación 1875.

Dado que previamente describimos que las situaciones demográficas de la Ciudad de Buenos Aires y de la campaña eran sustancialmente diferentes, decidimos indagar de manera separada para ambas zonas geográficas, en qué medida era posible encontrar en Buenos Aires a partir de 1870 rasgos relacionados con la existencia de involucramiento civil por parte de los habitantes de la provincia necesarios para operar adecuadamente un gobierno de escuelas con acento en la toma de decisiones en el ámbito local.

La Ciudad de Buenos Aires, como señaláramos en el apartado anterior, parece claramente no responder adecuadamente a la explicación socio-cultural. Por un lado, los índices socio-demográficos muestran, ya en la década de 1870, una ciudad en pleno desarrollo con altísimos niveles de densidad poblacional y un nivel de alfabetización de su población comparable con las grandes ciudades de su tiempo. Por el otro, el grado de progreso de prácticas propias de una ciudadanía desarrollada tampoco otorga argumentos que abonen la hipótesis del fracaso del proyecto de gobierno local de la educación. Siguiendo el trabajo de Sabato, pudimos comprobar que en estos sectores más urbanizados de la provincia, pensarse como ciudadano no era una prerrogativa exclusiva de las elites porteñas. La evidencia de la existencia de una idea de comunidad compuesta por individuos que se ocupan de los asuntos comunes dentro de espacio públicos se revela en la cantidad y calidad de las asociaciones, periódicos y manifestaciones políticas de variado tipo. Planteada así la cuestión, podemos afirmar que en la Ciudad de Buenos Aires el gobierno local de la educación no encontraba escollos significativos para su correcto funcionamiento.

El caso de la campaña bonaerense nos presenta una situación más compleja, ergo más interesante. La recopilación y análisis de datos demográficos del período en el cual la Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires fue promulgada mostraron para esta zona geográfica una situación hostil para el desarrollo del involucramiento cívico. Baja densidad poblacional, escasos niveles de alfabetización, y poco desarrollo industrial y comercial no parecían augurar un ámbito propicio para el desarrollo de prácticas de participación ciudadana. A su vez, el relevamiento de este tipo de datos reveló que existían dentro de la misma campaña diferencias regionales marcadas. Los municipios situados al norte, aquellos que habían sido fundados primero y que tenían menos distancia geográfica con la Ciudad de Buenos Aires parecían mostrar indicadores socio-demográficos más favorables al proyecto de gobierno local. Los del sur y centro revelaban una situación más heterogénea de lo que harían pensar los indicadores demográficos, con espacios abiertos ciertamente desolados, co-existiendo con pueblos en los que la situación se asemejaba a lo que ocurría en los municipios del norte.

Encaramos la tarea de investigación en la campaña desde una perspectiva cualitativa, tomando como ejes vertebradores de nuestra búsqueda en la campaña a los municipios de San Isidro en el norte de la provincia, y Tandil, perteneciente a la región sur.

El panorama que encontramos en ambos municipios fue menos claro de lo que desde la explicación socio-cultural se hubiese esperado. En primer lugar, tanto en San Isidro como en Tandil, encontramos evidencia de la dificultad por parte de los Consejos Escolares para conformar sus órganos de gobierno y constituirse como autoridades legítimas en el campo educativo. Las irregularidades en las elecciones, la falta de comparecencia y compromiso de los miembros de los Consejos parecían dar respaldo a las críticas que se le endilgaron al sistema durante gran parte del siglo XIX y del XX. Esta primera evidencia nos llevó, en una primera instancia, a pensar en la posibilidad de que en la campaña bonaerense la explicación socio-cultural pudiese, a diferencia del caso de la ciudad de Buenos Aires, abonar la tesis del fracaso del proyecto de gobierno local de la educación. Teníamos hasta entonces condiciones socio-demográficas hostiles para el desarrollo y ejercicio del compromiso cívico, y su vez un desempeño de los Consejos Escolares por debajo de las expectativas de lo que establecían las normas.

Nos quedaba entonces, para poder completar el conjunto de evidencias que apoyaran el cumplimiento de la premisa socio-cultural indagar la existencia rasgos de involucramiento cívico en otros ámbitos diferentes al que se desarrollaba en el terreno educativo. Allí es donde comienza la complejidad que plantea el análisis de la campaña bonaerense. Como sostuviéramos en la sección anterior, en la década de 1870 encontramos para los municipios analizados, un incipiente desarrollo de las actividades que requieren de cierto grado de involucramiento cívico, que se manifestaba en diferentes campos de acción. Las elecciones y

la gestión municipal evidenciaban un funcionamiento que si bien algo desordenado, mostraba un grado de institucionalización inesperado. Por otro lado, la existencia de asociaciones creadas en el seno de la sociedad civil cuyos fines eran principalmente ocuparse de cuestiones públicas como la beneficencia o la preservación de las culturas foráneas, contradecía la incapacidad de los bonaerenses de la campaña que hubiera sido esperable desde la explicación socio-cultural.

A su vez, este panorama no es fidedigno si no matizamos estas afirmaciones. Es preciso recordar entonces que la participación en cuestiones relacionadas con el bien común entendida como indicador de la existencia de rasgos de involucramiento cívico estaba más restringida al comienzo del período a los miembros de las elites locales²⁴⁴. A fines del siglo XIX, y sobre todo en los primeros años del XX, es el momento en el que la creciente influencia de los inmigrantes, sumada al crecimiento poblacional y su posterior desarrollo, hicieron que la participación ciudadana en cuestiones públicas fuera un ejercicio extendido a grandes porciones de la población. Esta extensión de la ciudadanía fue acompañada de una mejora sustancial de los indicadores socio-demográficos, como pudimos observar de manera inequívoca en el caso de San Isidro. Resulta curioso entonces que fuese en ese mismo momento cuando la Ley de educación de 1875, que se basaba fuertemente en la participación de la comunidad local en el gobierno de la educación, fuera derogada definitivamente y reemplazada por otra de corte centralista.

Este último dato sumado a la evidencia de una participación cívica en incipiente desarrollo al momento de la implementación del proyecto de gobierno local parece guiarnos por un camino diferente del planteado por la explicación socio-cultural como base del devenir de la Ley de 1875. Si eran las condiciones socio-demográficas las bases sobre las cuales debía sentarse el proyecto de gobierno local, ¿cómo puede explicarse entonces que cuando éstas finalmente se desplegaron de manera masiva tanto en la ciudad como en la campaña bonaerense, se le diera al proyecto su golpe de gracia?

Si bien sería algo torpe afirmar que las condiciones socio-demográficas adversas a las que se enfrentó el gobierno local de la educación en el momento de su implementación resultaron inocuas, nos aventuramos aquí a afirmar que la evidencia encontrada sugiere que es probable que éstas no constituyan la principal causa que determine la forma que tomó el recorrido del proyecto. Por lo tanto, sostenemos que indagar otros campos explicativos puede contribuir a desentrañar las causas de este fenómeno que, hasta ahora se presentan algo complejas.

²⁴⁴ Esta forma de evolución de las prácticas de involucramiento cívico parece tener su correlato en otros países de Latinoamérica. Los casos de México y Perú se encuentran analizados y documentados, en Forment. C (2003) *Democracy in Latin America 1760-1900. Vol. I, Civic selfhood and Public Life in Mexico and Peru*. Chicago: Chicago University Press.

Es precisamente esta complejidad la que el argumento socio-cultural no logra capturar, y es por esto que la explicación termina quedando sin sentido ante la evidencia empírica que lo confunde. Tomando una idea de Palti²⁴⁵, respecto de la construcción de las lógicas de análisis liberales del SXIX, la explicación socio-cultural parece estar construida a partir de una visión tradicional sobre las ideas liberales del siglo XIX, dentro de la cual este tipo de proyectos se encuentra condenado a muerte dado que se inserta en un modelo que no podrá echar raíces merced a la tradición omnipresente de la centralización política y el atavío cultural heredado. Esta interpretación presenta una lógica dicotómica de “modelos” y “desviaciones”, en donde cualquier rasgo diferente a los ideales liberales tradicionales (de ciudadano, de participación, de gobierno) resultan tratados como patologías. El problema de este enfoque es que se basa en el supuesto de que las ideas liberales-republicanas son absolutamente racionales y lógicamente auto-contenidas, lo que lleva a un límite interpretativo, y esto deja fuera, o mejor dicho dentro del conjunto amorfo y heterogéneo de patologías, a un grupo de fenómenos que si tratados por separado y analizados desde un paradigma más flexible, permiten vislumbrar formas novedosas o diferentes de ser ciudadano, de participar o de gobernarse que no responden ni al modelo ni a su polo opuesto, la desviación. En este sentido, las formas puras o tipos ideales duros no parecen ser el mejor molde para comprender las formas de participación y democracia en el territorio bonaerense de mediados del siglo XIX²⁴⁶.

Ahora bien, antes de finalizar este análisis resulta pertinente hacer un alto para reflexionar acerca del acto participativo en educación. En esta línea, podría argumentarse que el grado de involucramiento de los ciudadanos requerido para lograr un ejercicio participativo en educación es de una índole diferente del necesario para generar compromiso cívico en otras áreas, y que es por esta razón que se requiere un grado de desarrollo del involucramiento cívico más avanzado para lograr que este tipo de proyectos de gobierno local funcionen, argumento que como puede verse, se basa en la lógica planteada por el paradigma explicativo aquí analizado.

A comienzos de este capítulo, habíamos afirmado, siguiendo a Nagel, que la naturaleza de la participación podía definirse a partir del valor que tomaran las variables de alcance, intensidad, y jurisdicción. A partir de estas premisas cabría preguntarse, ¿Qué sucedería entonces si la naturaleza del acto participativo en el gobierno de la educación fuese más intensa, es decir, requiriese de un esfuerzo mayor, en términos de duración o frecuencia, que la participación en otros ámbitos?, ¿Podríamos seguir sosteniendo la hipótesis de la escasa utilidad de la explicación socio-cultural para dar cuenta del devenir del proyecto de gobierno local de la educación si la jurisdicción, es decir, el contenido de lo que se decide a través de la participación, tuviese características que lo hiciesen sustancialmente diferente de lo que se decide participando en otras esferas de lo público, como por ejemplo en el gobierno municipal?

²⁴⁵ Palti, E (1997) *Legitimacy and History in the Aftermath of Revolutions (Latin America 1820-1910): A Journey through the Fringes of Liberal Thought*. Berkeley: University of California.

²⁴⁶ A una conclusión similar llega Forment para los casos de México y Perú. Ver Forment, C. (2003) *Ob Cit.* Página 36

Por otro lado, también es pertinente indagar el campo de la jurisdicción. ¿Sobre qué se decide cuando se participa en educación? ¿Es comparable una decisión tomada en el seno del Consejo Escolar, a una dirimida, por ejemplo, en el ámbito de la municipalidad, o de una asociación de beneficencia? Respondernos esta pregunta demanda repasar brevemente sobre qué ámbitos tenían poder de decisión los Consejos Escolares estudiados. Según la Constitución de 1873 y la Ley de Educación de 1875, los Consejos Escolares tenían una jurisdicción muy amplia. Podían tomar decisiones importantes en el área pedagógico-didáctica, como por ejemplo, elegir los libros a ser utilizados en las escuelas de su distrito, o coordinar todos los procesos de evaluación anuales. A su vez, su jurisdicción también se extendía al campo de lo administrativo financiero, dado que los estaban autorizados para manejar el presupuesto del distrito y contratar y despedir docentes, entre otras decisiones. Ahora bien, las asociaciones de la sociedad civil y las municipalidades tomadas como ejemplos de otros ámbitos de desarrollo de la actividad pública, también gozaban de estas amplias jurisdicciones. Estas últimas, por ejemplo, tenían capacidad a partir de la Constitución de 1873, de implantar impuestos, gestionar su presupuesto, y manejar la seguridad del municipio.

Por lo tanto, si hemos de encontrar alguna diferencia en la jurisdicción de la participación en educación versus otros ámbitos de lo público, no será en la *cantidad* de esferas que caen en la órbita de decisión local. Es más probable entonces que nuestra búsqueda resulte más fructífera si nos detenemos en la *naturaleza* de la decisión tomada, y en la inter-temporalidad de sus beneficios.

Respecto de la naturaleza del acto educativo, cabe hacerse para este caso dos reflexiones. En primer lugar, el acto educativo entraña un proceso de construcción del hombre que parece hacerlo diferente a muchos otros actos que se despliegan en el ámbito público. Este mito de la educación como fabricación se funda en parte en la función decisiva que ésta tiene como enlace entre las generaciones. La siguiente cita de Arendt, clarifica bien esta idea:

“El niño, sujeto de la educación tiene para el educador un doble aspecto: es nuevo en un mundo que le es extraño y está en proceso de transformación, es un nuevo ser humano, y se está convirtiendo en ser humano. (...) Si en este mundo el niño no fuera un recién llegado sino sólo una criatura viva que aún no ha alcanzado el punto máximo de su desarrollo, la educación sería sólo una función vital y no consistiría más que en la preocupación por el mantenimiento de la vida y el entrenamiento de la práctica para vivir, de que todos los animales se ocupan cuando tienen cachorros (...) Sin embargo, los seres humanos en la educación asumen la responsabilidad de la vida y el desarrollo de su hijo y de la perpetuación del mundo”²⁴⁷

²⁴⁷ Arendt, H (2003) Entre el pasado y el futuro. Ocho Ejercicios sobre la Reflexión Política. Barcelona: Península. Página 197

Afirmamos entonces que la educación es una de las actividades más elementales y necesarias de la sociedad humana. Esto es así porque a través de ella la sociedad enseña a los nuevos las formas de este mundo que les es extraño, y de este modo se perpetúa.

Siguiendo con el razonamiento presentado, a priori se podría pensar que esta jurisdicción del acto educativo le daría entonces aún más sentido a la participación. Si educamos para perpetuarnos como sociedad, tanto más sentido tiene entonces la participación en el gobierno educativo, actividad tan ligada al ejercicio y a la vez a la generación de lo público. Ahora bien, este proceso de “fabricación del hombre” que se da a través de la educación tiene además otra particularidad. Es un proceso que se extiende a lo largo de períodos de tiempo extensos, y por lo general el producto acabado no se ve sino luego de que el esfuerzo educativo haya concluido. Esta distancia entre esfuerzos y beneficios, se convierte en un problema de inter-temporalidad de las acciones que sostenemos, probablemente actúe en desmedro de la vocación participativa de los miembros de la sociedad civil.

A su vez, esta dificultad se ve reforzada por una segunda característica del acto educativo, su carácter originariamente privado. Una gran porción de la educación de los niños pertenece a la esfera de la familia y es allí en donde los miembros de la sociedad tienen la oportunidad, el deber y la necesidad de participar diariamente en esta cuestión. Entonces no es sólo que la vocación participativa se puede ver menguada por la inter-temporalidad de sus beneficios, sino que también esta voluntad dedicada a la cuestión comparte su espacio con lo que simultáneamente ocurre en el ámbito privado.

¿Concluimos entonces a partir de este análisis que dada su jurisdicción, el acto participativo en educación requiere de los participantes de un esfuerzo extra y por lo tanto es necesario un grado de compromiso cívico más desarrollado? Resulta difícil encarar esta respuesta, lo haremos quizás, reformulando algo la idea. Dada la naturaleza de la jurisdicción de la educación, que involucra la formación de un hombre, y por lo tanto esto presenta tanto cuestiones de competencia con el ámbito privado así como también dificultades a partir de la inter-temporalidad de esta tarea, nos aventuramos a hipotetizar que es probable que las reformas institucionales que requieran de un cambio de conductas respecto del gobierno de los sistemas educativos en general y de la participación dentro de ellos en particular, demanden un lapso de tiempo extenso para poder desarrollarse plenamente

Siguiendo esta línea, y para cerrar el análisis del devenir del proyecto de gobierno local de la educación a partir de la explicación socio-cultural, concluimos que si bien es probable que las condiciones socio-demográficas hayan entorpecido el funcionamiento del sistema, el compromiso cívico que requiere un proyecto de gobierno local en general, y de educación más aún, no sólo se logra a partir de estándares socio-demográficos elevados sino que es necesario que el proyecto se mantenga activo el suficiente tiempo como para lograr la

institucionalización de las reformas planteadas. Es por esta razón que estimamos necesario abordar la cuestión política que pueda potencialmente estar relacionada con la derogación de la Ley de Educación Común de 1875. Trataremos este tema en el próximo capítulo.

La lógica política, o sobre cómo las burocracias luchan por sobrevivir

1 Introducción –El planteo del problema

Basándonos en la descripción detallada del diseño institucional planteado por la Ley de Educación Común de 1875 que hicieramos en el Capítulo 1, podemos afirmar que este esquema de gobierno lleva consigo un importante elemento de conflicto que derivará en la contienda política que finalmente dará por ganadoras a las instancias centrales de gobierno de la educación de la provincia de Buenos Aires. Este potencial (y rápidamente real) conflicto radica en la propia definición de los Consejos Escolares de Distrito (CED) como espacios subordinados jerárquicamente a un órgano central (el binomio Consejo General de Educación (CGE) -Dirección General de Escuelas (DGE)) cuyas potestades de gobierno se inscriben en el plano estratégico político, a la vez que se los estipula como órganos de amplia autonomía, también con capacidad de toma de decisiones estratégicas.

La autonomía de los CED planteada por el marco institucional se basa principalmente en dos factores. En primer lugar, en la elección popular de los miembros, que determina su deber de responder a esta clientela o “constituency”. En segundo término, el esquema institucional otorga una extensa autonomía a los CED a partir de la amplia definición de potestades, entre las que estaban la capacidad de manejar la contratación y despido de docentes, y de determinar la fundación de escuelas. Estas capacidades que a priori parecieran de tipo operativas, devienen estratégicas al funcionamiento del sistema y allí entonces queda planteado un punto neurálgico de conflicto.

Esta definición de roles, en algún punto conflictiva, genera que cada uno de los miembros persiga intereses de cuerpo sino antagónicos, al menos no necesariamente convergentes. Mientras que las instancias centrales del sistema encarnadas por los burócratas pertenecientes a la CGE y la DGE tienen como objetivo corporativo mantener el monopolio sobre el control de la organización del sistema en todos sus niveles, los órganos locales representados por los CED responden a sus propios intereses de cuerpo y a su vez son responsables ante a su propia clientela o constituency en tanto instancias que median entre los intereses de los órganos centrales y aquellos de la comunidad a quienes representan.

Esta aparición de intereses de cuerpo es probablemente la cuestión clave que los ideólogos de la Ley de Educación Común 1875 desestimaron, o probablemente nunca haya sido tenida en

cuenta. Parecería, como sostiene Munin²⁴⁸, que en el diseño institucional planteado por la norma de 1875 no hay lugar para los intereses peculiares de la burocracia, y a su vez, los miembros de los CED son concebidos como representantes neutros de las demandas de su distrito. En consecuencia, no hay espacio ni modo para que se arbitren de una manera favorable a la perpetuación del sistema, los intereses propios de los cuerpos de gobierno locales. En otras palabras, el punto de mira de los arquitectos de la Ley de Educación Común de 1875 se basó en un tratamiento teórico del funcionamiento del diseño institucional, que desestimó el comportamiento de los actores y grupos de interés que debían operar el sistema generado por dicho diseño. Esta particular visión de la lógica con la que funcionaría el diseño institucional planteado por la norma no dejó otra opción al propio sistema que enfrentar unos contra otros en una lucha que comenzó a poco de ser implementado el esquema de gobierno, y que duró los treinta años del proyecto, hasta que finalmente se dirimió a favor de los órganos de gobierno centrales²⁴⁹.

Así planteado, el devenir del proyecto de gobierno local se explicaría a partir de una variable de corte institucional, puesto que resulta que el propio diseño institucional no ofrecía espacios para dirimir el conflicto que planteaba distribución de potestades entre las instancias centrales y locales. Sin embargo, sostenemos que si bien los orígenes del problema radican en un incompleto planteo del funcionamiento del diseño institucional concebido en la Ley de Educación Común de 1875, la forma que cobró su desarrollo, es eminentemente de naturaleza política. Argumentamos entonces que es la lucha que se desata entre los componentes del sistema la que explica cabalmente el proceso de transformación del gobierno de la educación de la provincia de Buenos Aires desde un sistema con fuerte acento local hacia un esquema de corte centralista.

Desde nuestro paradigma explicativo, el conflicto se despliega cuando el órgano central quiere hacer efectiva su potestad de ser la cabeza del sistema operando sobre sus capacidades estratégicas y a partir de ello, intenta subordinar a los CED, cercenando sus facultades, reduciendo el margen de maniobra que éstos entienden como propio. Estas intenciones de los miembros profesionales de la incipiente burocracia de subordinación de los órganos locales a la lógica impuesta desde el centro intentan eliminar la incertidumbre que genera la autonomía

²⁴⁸ El concepto de de la contradicción inherente al diseño institucional planteado por la Ley de Educación Común de 1875 de la Provincia de Buenos Aires está presente en el trabajo de Munin, H (1993) *Historia de la conducción local de la educación bonaerense (1875 –1992)*. Buenos Aires: CTERA - ATE

²⁴⁹ Es pertinente aquí hacer un llamado de atención respecto del potencial peligro de una crítica anacrónica respecto del proceder de quienes idearon la Ley de Educación Común de 1875. Los desarrollos teóricos que utilizaremos para explicar el conflicto entre los órganos centrales y locales del gobierno de la educación bonaerense no vieron la luz sino hasta avanzado el Siglo XX. Es por esta razón que a nuestro entender, la visión apolítica del comportamiento de los actores burocráticos resulta razonable, cuando no casi inevitable para un político de fines del SXIX. De todas maneras, creemos que los marcos conceptuales que utilizaremos para pensar el desarrollo del gobierno de la educación de la provincia de Buenos Aires, aunque posteriores al período bajo análisis, resultan de un gran poder heurístico a la hora de explicar los hechos acaecidos.

de los CED, con los objetivos de expandir el alcance de sus actividades, ganar prestigio, evitar el conflicto, y controlar la organización y el contenido de sus tareas diarias lo más posible. Este intento de subordinación de los CED a la DGE y el CGE se traduce en acciones a través de un lento pero firme proceso de centralización del sistema, que a su vez, resulta el alimento necesario para el crecimiento de la incipiente burocracia educativa.

Las características que muestra el devenir del proyecto no son las mismas que se ven en lo que sucede en el plano de la política provincial o nacional. Sostenemos entonces que la lucha entre las instancias locales y centrales del gobierno de la educación bonaerense responde a su propia lógica, si bien se nutre tanto de las ideas como de las acciones que se generan en el ámbito de la política general. El proceso de paulatina pero firme transformación del esquema de gobierno de la educación de la provincia tiene características que se imbrican en las necesidades a las que responde: satisfacer las necesidades de cuerpo de la misma burocracia. Suponer que la centralización del sistema educativo bonaerense es el resultado de la aplicación de la voluntad de la elite conservadora que se encontraba en el poder provincial y nacional durante gran parte del período implica de algún modo tener la misma visión incompleta o parcial que tuvieron los ideólogos de la reforma de 1875 al imaginar a los actores de la propia burocracia como despojados de intereses de cuerpo, que pueden coincidir o no con aquellos pertenecientes a las elites gobernantes.

En este sentido, la hipótesis aquí planteada difiere de aquella enunciada por Giovine²⁵⁰, que se encuadra dentro del conjunto de trabajos que se basan en lo que acontece en el plano de la política de la provincia y la Nación para explicar el devenir del proyecto de gobierno local de la educación de la provincia de Buenos Aires. Según Giovine, las razones de la paulatina centralización del esquema de gobierno de las escuelas de la provincia de Buenos Aires deben buscarse en un cambio en la matriz política de la provincia a partir de los años ochenta del siglo XIX, que implicó la desarticulación del modelo político-ideológico del cual fue fruto la Ley de Educación Común de 1875. Según la autora,

“a partir de la década del 80, los acuerdos alcanzados en los 70 que giraron en torno a la implementación de un proyecto de provincia y de país basado en una organización político-administrativa con fuerte participación ciudadana ya se estaba desarticulando, dejando paso en lo político a una obsesiva preocupación por el orden”²⁵¹

Giovine afirma que a partir de una deslegitimación del discurso republicano se desplaza la idea de la participación activa en el gobierno de los asuntos públicos, instalando en su lugar la preferencia por los sistemas expertos gubernamentales, que se encargan de otorgar

²⁵⁰ Giovine, R (2000) *Culturas Políticas, Ciudadanas y Gobierno Escolar. Tensiones en torno a su definición: la Provincia de Buenos Aires (1850-1880)*. Buenos Aires: FLACSO – Tesis de Maestría inédita.

²⁵¹ Giovine, R (2000) Ob. Cit Página 131

legitimidad al Estado homogeneizador y a la versión centralizada de la república. Este pasaje de un “discurso socio-céntrico a uno estado-céntrico”²⁵² se tradujo en el ámbito educativo en la desactivación de la participación ciudadana que había sido instalada por la normativa de la década de 1870, emplazando en su lugar un nuevo paradigma que implicó el

“reforzamiento de las instancias de gobierno centrales y la redefinición de las atribuciones de los consejos escolares que implican su apartamiento de las decisiones estrictamente pedagógicas”²⁵³

A partir del trabajo recientemente expuesto quedan claras las consecuencias de este cambio de paradigma, entre las cuales se cuenta la derogación de la Ley de Educación de 1875 y con ella el gobierno local de la educación bonaerense²⁵⁴. Ahora bien, esta postura deja algunas cuestiones relevantes sin atender, especialmente aquellas que se relacionan con los procesos a partir de los cuales las consecuencias destacadas por Giovine fueron posibles. En este sentido nos preguntamos, por ejemplo, ¿Qué es lo que hizo posible que un discurso, el del republicanismo liberal, fuera reemplazado por otro, el del conservadurismo cientificista de los autonomistas del ochenta en adelante en el ámbito de la educación? , ¿Quiénes fueron los actores que, desde el campo educativo, impulsaron estas ideas?, ¿Cuál era su relación con los actores protagonistas de la escena política de la provincia? ¿Cuál era el espacio institucional de la política provincial donde se discutían y articulaban las estrategias de centralización? ¿Cuáles fueron los instrumentos utilizados para tal fin?

Este tipo de preguntas relacionadas con la dinámica interna de los esquemas de gobierno no encuentran respuesta en la explicación expuesta por la autora puesto que el foco que se utiliza para mirar el problema es demasiado amplio. En este sentido, consideramos que la escala correcta para entender la dinámica del problema es la del sistema educativo de la provincia, y no la del sistema político provincial ni nacional. Como dijéramos párrafos atrás, si bien es cierto que las cuestiones clave que se juegan en el plano más amplio de la política provincial (e inclusive nacional) se cuelean en las contiendas que se dan entre los miembros del sistema educativo, estas luchas (y sus resultados) no necesariamente siguen o copian las mismas lógicas de funcionamiento.

Como prueba de que existen lógicas separadas (aunque sí quizás interdependientes) entre lo que sucede en el plano de la política general y lo que explica el devenir del proyecto del

²⁵² Giovine, R (2000) Ob. Cit. Página 150

²⁵³ Giovine, R (2000) Ob. Cit. Página 135

²⁵⁴ En una línea argumental similar, que utiliza principalmente elementos de lo que acontece en el plano de la política provincial para explicar el devenir del proyecto de gobierno local de escuelas en el período estudiado aunque con matices diferentes se encuentran los trabajos de Pineau, P (1997) *La escolarización de la provincia de Buenos Aires (1875-1930): una versión posible*. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC; y de Barba, F (1976) *Los Autonomistas del 70. Auge y frustración de un movimiento provinciano con vocación nacional. Buenos Aires entre 1868 y 1878*. Buenos Aires: Editorial Pleamar.

gobierno local de la educación en la provincia de Buenos Aires a fines del Siglo XIX, a priori podemos afirmar que el proceso de centralización y burocratización del esquema de gobierno de la educación tuvo características más radicalizadas que los procesos de reforma en la política general (ejemplo Constitución de 1889 vs. Ley de Educación de 1905; ni el poder legislativo ni el poder judicial apoyaron incondicionalmente las iniciativas centralizadoras de la DGE y el CGE).

A lo largo de este capítulo, nuestra tarea será entonces intentar brindar evidencia que respalde la idea que sostiene que fue la dinámica interna del sistema comandada por la lucha por la supervivencia de la burocracia educativa central la que determinó el devenir del proyecto de gobierno local, pasando desde un sistema con fuerte acento en el poder local, hacia otro con importantes rasgos de centralización. Para ello, primero necesitaremos algunas herramientas conceptuales que ofrecemos en el apartado que se encuentra a continuación.

2 La construcción teórica del argumento

Los ideólogos de la Ley de Educación Común de 1875, en el mismo proceso a través del cual diseñaron el esquema de gobierno de la educación de la provincia de Buenos Aires, le dieron vida a una burocracia pública, aquella que tendría la tarea de tomar las decisiones e implementarlas en el campo educativo de la provincia. Ahora bien, todo proyecto de diseño institucional refleja las ideas, valores y posiciones de aquellos que le dieron forma. Como señalamos en la sección anterior, afirmamos que quienes diseñaron el esquema de gobierno, tenían una postura particular acerca del funcionamiento de las burocracias públicas y sus componentes. En el siguiente apartado, intentaremos dar un breve panorama de algunas concepciones teóricas sobre las burocracias públicas, para luego, más adelante, detenernos en una de ellas, la burocracia política.

a. Dos interpretaciones sobre las burocracias públicas

De una manera algo esquemática, podríamos afirmar que existen dos posturas acerca de las burocracias públicas. La primera, que denominaremos positiva, es aquella donde la administración y la política se encuentran perfectamente separadas. En esta visión apolítica de las burocracias públicas, la dinámica de la lucha política acontece en el ámbito legislativo y quizás internamente en el poder ejecutivo, pero las burocracias públicas no pertenecen a esta esfera sino a otra bien diferente, la de la administración.

Desde esta posición se concibe a las burocracias públicas como herramientas, como “instrumentos eficientes y racionales para el logro de objetivos sociales”²⁵⁵. En esta línea de pensamiento, los órganos y funcionarios que la componen no son más que piezas de un

²⁵⁵ Brown, M, Erie, S (1984) “Poder y Administración: Paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática”. En Oszlak, O (comp.) *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

engranaje cuya efectividad depende de cuán bien se siguen los lineamientos del rol que el diseño institucional les ha asignado a cada uno de ellos. En consecuencia, se asume que a través del suficiente conocimiento del esquema planteado, y el diseño apropiado, se puede eventualmente lograr el tipo de burocracia que se desea, generalmente, una efectiva²⁵⁶.

La segunda concepción sobre las burocracias públicas concibe a la administración como actividad inherentemente política y por lo tanto, las burocracias públicas resultan dentro de esta esfera, productos políticos por añadidura. Dentro de esta interpretación, las burocracias, a fin de sobrevivir en un contexto político hostil e incierto, se ven compelidas a ganar poder. En este sentido, las burocracias públicas son un Jano bifronte²⁵⁷: Tanto pueden ser instrumentos para el logro de objetivos sociales, como amos potenciales, con objetivos y agendas independientes de los organismos políticos que las crearon. Ahora bien, la transición de “instrumento” a “amo” no es una consecuencia de una lucha conciente por la dominación, sino más bien una reacción al imperativo de sobrevivir. Por lo tanto, el hecho de que las burocracias públicas adquieran poder y autonomía es un producto del conflicto entre los objetivos organizacionales para los cuales fueron creadas, y aquellos institucionales (de agenda propia) que tienen que ver con la necesidad de mantenimiento y supervivencia.

Desde esta segunda posición para comprender la lógica de funcionamiento de las burocracias resulta pertinente observar las estrategias y recursos utilizados para asegurar su supervivencia, más allá de la misión ostensible de la organización.

b. Las fuentes de poder de las burocracias

La segunda postura sobre las burocracias y su comportamiento, como dijéramos párrafos atrás, es aquella que las concibe como potencialmente autónomas del poder u organismo que les dio vida, que a su vez repercute en la existencia de una agenda de objetivos que no necesariamente coinciden con los de sus creadores. Siguiendo la idea que plantean Brown y Erie²⁵⁸ podemos afirmar que existen dos clases de recursos que fundamentan el poder burocrático, y que entonces permiten la aparición de su autonomía. Por un lado se encuentra la autoridad, que se basa en la legítima pretensión de las burocracias de reclamar para sí el desempeño de un conjunto de actividades para resolver cierto tipo de problemas. Por otro lado, el segundo recurso con el que deben contar las burocracias en pos de su autonomía, es el acceso al dinero, necesario para financiar las actividades organizacionales.

²⁵⁶ Moe, T (1984) “Integrating Politics and Organizations: Positive Theory and Public Administration”. *Journal of Public Administration Research & Theory*. 4: 1 pp.17-25

²⁵⁷ Brown, M, Erie, S (1984) Ob. Cit.

²⁵⁸ Brown, M, Erie, S (1984) Ob. Cit.

Ahora bien, ¿cuáles son las herramientas o estrategias a partir de las cuales las burocracias intentan alcanzar la autoridad y los recursos financieros para ganar autonomía? Según los autores citados a quienes seguimos en este apartado, las principales fuentes de poder de las burocracias se construyen a partir de la utilización de tres herramientas clave: la obtención de decisiones legales que favorezcan su causa, la creación de un ámbito de competencia definido, y la generación de vínculos con grupos de interés relevantes.

En primer lugar, las burocracias se valen de las *decisiones legales* como fuente de poder. Estas decisiones legales, como por ejemplo, leyes que determinan su ámbito de competencia o dictámenes las avalan como cuerpo experto en determinada cuestión, le proporcionan a las burocracias dos beneficios importantes en pos del logro de poder y autonomía. En primer lugar, logran la autoridad legal necesaria para sustentar sus actividades, sobre todo frente a otros organismos o cuerpos que pudieran pretender ese ámbito de acción. A su vez, a través de este tipo de decisiones legales, también acceden a limitar el control externo sobre las decisiones tomadas.

La *creación de un ámbito de competencia definido*, entendido como la obtención del reconocimiento del monopolio del conocimiento experto en determinada materia, es la segunda fuente de poder con la que cuentan las burocracias para lograr su autonomía. Este conocimiento experto puede ser pensado en función de tres elementos: la incertidumbre, la complejidad, y la centralidad de la tarea que llevan a cabo las burocracias.

Cuando hablamos de la incertidumbre del resultado de las tareas que lleva a cabo la burocracia como base para la creación del expertise, afirmamos que para construir un campo de conocimiento experto que permite la exclusión de otros actores externos a la burocracia en la toma de decisiones sobre una determinada cuestión, es necesario que el resultado del proceso tecnológico (o tarea) que lleva a cabo la burocracia resulte a priori impredecible, y por lo tanto requiera la constante aplicación del conocimiento experto, especialmente un conocimiento teórico.

La complejidad del proceso llevado a cabo por las burocracias también contribuye a la creación de un ámbito de competencia definido e inextricable para miembros ajenos a la burocracia. Esta complejidad aumenta en la medida en que las burocracias consiguen no sólo ser reconocidas como las poseedoras de determinado conocimiento experto, sino que a su vez, logran coordinar la planificación y administración de este conocimiento en pos de una función social específica.

Finalmente, argumentamos que la consideración de la centralidad de las tareas que llevan a cabo las burocracias, entendida como la importancia de la particular tarea organizacional o función tecnológica que éstas llevan a cabo dentro de la sociedad, tanto por los grupos de

pares como por grupos de interés relevantes, resulta de gran importancia para lograr que las burocracias construyan un ámbito de competencia definido en pos de lograr su autonomía.

El tercer y último elemento que constituye una fuente de poder para las burocracias es la *generación de vínculos con grupos de interés relevantes* para su causa. Movilizando a una clientela influyente, las burocracias intentan adquirir legitimidad y apoyo continuo.

Desde esta mirada política resulta plausible pensar entonces en la constante necesidad de las burocracias de extender su control administrativo sobre un rango de actividades cada vez más amplio, con el objetivo de reducir al mínimo la incertidumbre, y así garantizar su supervivencia. Es allí en su lucha por sobrevivir, tanto a las amenazas externas como a los conflictos internos, donde las burocracias aplican estrategias que pretenden mejorar sus respectivas posiciones en las relaciones de fuerza dentro de las cuales funcionan. Haciendo uso de las fuentes de poder descritas, estas estrategias básicamente consisten en presionar para que se dicten disposiciones que protejan la misión de la organización y monopolicen ciertas destrezas o información esencial para sí, expandir el control sobre su personal, y finalmente, desarrollar grupos clientelísticos articulados con capacidad de acción colectiva.

Haciendo uso de las categorías y lógicas de análisis hasta aquí propuestas, estamos en condiciones de plantear nuestro argumento explicativo desde la perspectiva micropolítica. Si interpretamos a la burocracia educativa creada por la Ley de Educación Común de 1875 en la provincia de Buenos Aires como una organización política con intereses de cuerpo que tienen que ver con superar las amenazas externas y resolver los conflictos internos, podemos entender el pasaje de un gobierno de la educación con una fuerte impronta local hacia uno de importantes rasgos de centralización como producto de la lucha por la supervivencia burocrática. Esta contienda tiene como protagonistas por un lado a las instancias centrales, encarnadas por el CGE y la DGE, espacios donde se desenvuelven los funcionarios de la elite educativa bonaerense que poco a poco iba tomando cuerpo, y por el otro a los Consejos Escolares de Distrito (CED), que abogan por mantener su autonomía y establecerse como referentes y responsables del gobierno local de la educación.

Las estrategias que aplica la burocracia central para superar las amenazas externas impulsadas por los CED, quienes pretenden manejar gran parte de las áreas que el centro reclama para sí, a la vez que intenta resolver los conflictos internos que se manifiestan entre las dos instancias de gobierno centrales (CGE y DGE) tienen que ver con la necesidad de manejar la incertidumbre para ganar autonomía.

Identificamos dos caminos que toma la burocracia central encarnada por los funcionarios del CGE y la DGE en su lucha por la supervivencia. En primer lugar, la burocracia educativa central intenta, a lo largo de todo el período estudiado, que se dicten disposiciones legales que

la definan como la última responsable de la misión social de gobernar la educación bonaerense, asegurándose de este modo de excluir a todo otro actor potencial que pudiera pretender tener un papel en este juego (ie, los CED), monopolizando, a través de la vía legal, ciertas destrezas y áreas de conocimiento que reclama como de su exclusivo dominio. Concretamente, esta maniobra toma forma en los repetidos esfuerzos de los funcionarios de los órganos centrales por modificar la Ley de Educación Común de 1875, con el objetivo de concentrar la mayor cantidad posible de atribuciones en relación con el gobierno de la educación. Como veremos más adelante, esta estrategia se operacionaliza a partir de la búsqueda de la redefinición de la educación como una cuestión técnica que se gestiona dentro de un sistema que, para funcionar como tal, debe subordinar sus partes a la cabeza central.

El segundo camino que toman la DGE y el CGE para eliminar la incertidumbre que plantean las amenazas externas y los conflictos internos es tratar de expandir el control sobre el principal recurso de las burocracias educativas, los docentes, intentando convertirlos en un grupo clientelístico que le resulte leal a su causa. A lo largo del período estudiado, los intelectuales que se desempeñan en los órganos centrales de gobierno van construyendo el concepto de docente profesional bonaerense, dado que necesita a ese grupo de interés a quien controlar. Como mostraremos en el desarrollo del capítulo, la utilización de la defensa del cuerpo docente en pos de la búsqueda del control sobre el manejo de su carrera, operacionalizado en la capacidad para contratar y despedir maestros, será una de las cartas más fuertes que jugarán la DGE y el CGE para expandir su control administrativo, aumentar los recursos disponibles bajo su poder, y subsumir a los órganos locales bajo su dominio.

A lo largo de este capítulo intentaremos brindar la evidencia que apoya las ideas aquí planteadas. Comenzaremos por adentrarnos en los principales sucesos de la política provincial del período con el objetivo de indagar en qué medida éstos estuvieron emparentados con las estrategias que marcaron el derrotero del proyecto de gobierno de la educación bonaerense, que fue desde un diseño institucional con marcado protagonismo de los actores locales hacia otro con fuertes rasgos de centralización.

3 Dos lógicas políticas diferentes: la política de la provincia y la micropolítica del gobierno de la educación provincial

Una parte importante de la hipótesis de nuestro trabajo sostiene que no se puede explicar el proceso de centralización del gobierno de la educación bonaerense a partir de la lógica que articulaba, durante el período estudiado, la política de la provincia. Intentaremos por lo tanto en las secciones que siguen mostrar que las características que detenta el devenir del proyecto de gobierno local de la educación no son las mismas que se ven en el plano de la política provincial.

Concretamente, podremos ver que el proceso de centralización y burocratización del diseño institucional del gobierno de la educación bonaerense tuvo características más radicalizadas que los escasos procesos de reforma que tuvieron lugar en el ámbito de la política en general durante el período bajo análisis. Asimismo, veremos cómo la mayoría de los intentos de la DGE y el CGE por lograr avanzar sobre las potestades de los órganos locales surgieron del propio seno de las instancias centrales, con una escasísima intervención de los poderes del Estado bonaerense. Lo que es más, mostraremos a continuación que en algunos casos, los poderes estatales no sólo no apoyaron las pretensiones centralizadoras de la funcionarios de los órganos centrales de gobierno, sino que fueron en contra de estos objetivos.

a. El proceso político provincial del período

i. La década reformadora

En la década de 1870 la provincia de Buenos Aires estuvo gobernada en su totalidad por representantes del partido autonomista. Es relevante destacar que en este período, el autonomismo no era una facción de pensamiento unificado, ni existía la disciplina partidaria tal como podríamos esperar años más tarde. Los clubes que lo componían se organizaban en vísperas electorales, cada cual con sus jefes, consignas y candidatos, surgidas de las relaciones mantenidas en los períodos que transcurrían entre elección y elección. En consecuencia, en las cámaras legislativas, hombres electos por una misma lista o facción política, podían apoyar puntos de vista totalmente dispares y muchas veces sostenidos por sus “adversarios políticos”²⁵⁹. Así es como dentro del partido convivían por un lado el Club 25 de Mayo o el Club Electoral, que representaban al ala más progresista del autonomismo, con miembros como Aristóbulo Del Valle, Leandro N. Alem o Vicente F. López, y por el otro, la dirigencia más tradicional del autonomismo, agente de los sectores ganaderos más tradicionales de la provincia.

Lo que resulta de particular importancia para comprender las razones que llevaron a las reformas que tuvieron lugar en este período es que los diferentes grupos de interés, tanto dentro como fuera del autonomismo coincidieron, aunque probablemente por motivos diferentes, en que era conveniente brindar su apoyo para que las reformas pudieran llevarse a cabo. Así fue como en 1870, a partir de una alianza entre los representantes más importantes de las facciones y partidos de la provincia, se redactó un acuerdo a través del cual se convenía apoyar una lista única de candidatos a la Convención Constituyente de 1870, encargada de reformar la Constitución Provincial vigente desde 1854. Así lo expresaba José Hernández, director en 1870 del Diario Río de la Plata:

“ (...) a fin de buscar la concentración de todos los matices de opinión, la representación genuina de la provincia de Buenos Aires, nos parece práctica, patriótica y oportuna. Ello

²⁵⁹ Barba, F (1976) Los autonomistas del 70. Auge y frustración de un movimiento provinciano con vocación nacional. Buenos Aires entre 1868 y 1870. Buenos Aires: Pleamar.

evita discusiones personales, ella facilita la acertada elección de los hombres conspicuos por su inteligencia, y no por la figura que hayan podido hacer en los partidos y realizará por un acto de fraternidad generosa lo que hasta ahora desgraciadamente ha sido sólo un bello ideal en nuestras asambleas políticas. Una reunión de ciudadanos, dignos por sus talentos, y pos su civismo, de deliberar sobre los destinos de su patria y capaces de ilustrarla”²⁶⁰

El 29 de noviembre de 1873 se sancionó la reforma de la Constitución Provincial. Como se detalló en el primer capítulo de este trabajo, las modificaciones más relevantes implicadas en esta reforma estuvieron relacionadas con la importancia del ámbito local como espacio de toma de decisiones de gobierno. Las secciones quinta, sexta y séptima referidas a la administración de justicia, el régimen municipal, y el gobierno de la educación fueron las áreas que mostraron mayores cambios respecto de la Constitución Provincial de 1854. En primer lugar, se estableció la elección popular de los jueces de paz (anteriormente nombrados por el P.E.) y se recortaron sus funciones, limitando su actuación a la administración de justicia. En segundo lugar, se creó la figura de los distritos, incorporando para ellos a las municipalidades como órganos de gobierno. Dentro de éstos, se establecía un órgano ejecutivo y otro deliberativo, ambos elegidos a través del voto popular. Finalmente, la Constitución Provincial de 1873 modificó sustancialmente el régimen de gobierno de la educación, que como fuera explicado en detalle en el Capítulo 1, quitaba a las municipalidades la potestad de manejar la educación, determinando una estructura de autoridad totalmente diferente a la anteriormente vigente, compuesta por órganos dos centrales, el Consejo General de Educación (CGE) y la Dirección General de Educación (DGE), y órganos locales, los Consejos Escolares de Distrito (CED)

Una vez sancionada la Constitución de 1873, se abrió la puerta para que le siguieran normas que reglamentaran lo que ésta había dictaminado de manera general. Así surgieron la Ley de Educación Común de la provincia de Buenos Aires de 1875, la Ley Orgánica de Municipalidades de 1876, y la Ley de Tierras de ese mismo año.

Sobre la naturaleza estas reformas, Aristóbulo del Valle, uno de los representantes más relevantes del grupo de autonomistas reformadores de la década de 1870 opinaba, en ocasión de la candidatura del Mariano Acosta a gobernador en 1872:

“(…) esta lista [para la elección diputados y senadores por la provincia de 1872] representa no sólo la candidatura del señor Acosta, sino también la reforma en el sentido más liberal, de todas las leyes que aún conservamos como resabio del coloniaje y de la tiranía. Representa la independencia de las municipalidades, la descentralización administrativa, la reforma del poder judicial, la libertad de estudios, la representación de las minorías, en una palabra, representa el ideal de progreso”²⁶¹

²⁶⁰ Citado en Barba, F (1976) Ob. Cit.

²⁶¹ Citado en Barba, F (1976) Ob. Cit . Página 18

Una de las primeras leyes que se sancionaron a partir de la reforma de la Constitución Provincial de 1873 fue la Ley de Educación Común de 1875. No ofreceremos aquí una descripción exhaustiva de sus características puesto que ya fueron detalladas en el Capítulo 1 del trabajo. Nos interesa aquí solamente destacar, puesto que resulta necesario para abordar las cuestiones que trataremos más adelante en este capítulo, la importancia que le otorgaba esta norma a los CED como órganos locales de gobierno, operacionalizada en la amplia potestad para tomar decisiones, tanto en el campo académico como en el administrativo. Así es como a partir de su sanción, los CED quedaron habilitados para contratar y despedir maestros, decidir la apertura de nuevas escuelas y manejar íntegro el proceso de evaluación anual de los alumnos de su distrito.

La Ley Orgánica de Municipalidades de 1876 también fue abordada en el primer capítulo de este trabajo por resultar un necesario marco de referencia para comprender las reformas en el diseño institucional que se dieron en el gobierno de la educación. Allí sostuvimos que el régimen municipal fue modificado tanto en su estructura de autoridad, como en la naturaleza de sus funciones. Respecto de su estructura de autoridad, la nueva Ley Orgánica de Municipalidades estableció para la Ciudad de Buenos Aires, dos órganos de gobierno, los Consejos de Gobierno de Barrio (14 en total), y el Consejo Central, órgano deliberativo conformado por los representantes de cada Consejo Barrial. Para la campaña, se definieron a las municipalidades como único órgano de gobierno de cada uno de los distritos en los que se dividía la provincia. Cada uno de los municipios tenía un órgano deliberativo y otro ejecutivo, ambos elegidos por el voto popular de los vecinos. En cuanto a las modificaciones en la naturaleza de las funciones del régimen municipal, la nueva ley orgánica incorporó dos nuevas atribuciones clave, la capacidad para manejar los recursos financieros del municipio, y la potestad sobre la policía (quitada a los jueces de paz).

En concordancia con lo que mandaba la reformada Constitución Provincial de 1873, el Poder Ejecutivo presentó un proyecto de reforma de la Ley de Tierras que se trató por primera vez en el Senado el 7 de septiembre de 1875. La reforma más importante que se implementó sobre la vigente norma de 1871 era la venta de tierra en pequeños lotes, prohibiendo la compra de más de 5.400 has. por una misma persona o sociedad. Asimismo, se estipulaba en la norma un precio menor por hectárea cuanto menor fuese la cantidad de hectáreas solicitadas para la compra por un sólo propietario. En caso de concurrencia a la compra, se indicaba preferir al que solicitase la menor extensión²⁶². También se preveía el retiro de derechos sobre la tierra adquirida si los propietarios no la poblaban dentro de los dos años de comprada. Con estas medidas, se buscaba posibilitar la posesión de la tierra al pequeño capital, aumentar la población de la campaña, y fomentar el desarrollo de la agricultura.

²⁶² Ketzelman y De Souza (comps.) (1936) *Colección completa de leyes del Estado y la Provincia de Buenos Aires. Desde 1859 a 1929*. Buenos Aires: Ed. Lex - Tomo V. Leyes Números 1025 a 1164 sancionadas durante los años 1876 a 1878 – Páginas 169-176

Ahora bien, a pesar de que en el plano legislativo ya entrada la segunda mitad de la década de 1870 la aparente unión entre los diferentes grupos de interés que conformaban el autonomismo seguía vigente, en el campo de la discusión sobre los pasos a seguir dentro del partido se iban debilitando las coincidencias, y la posibilidad de fractura entre los grupos más conservadores y los reformistas era cada vez más evidente. Roca, quien miraba la situación de la política provincial con agudeza, aseguraba en una carta enviada a Juárez Celman en 1876:

“La separación de Rocha, Del Valle y Alem y demás del Dr. Alsina es real y positiva. En marzo próximo con motivo de la elección de diputados a la cámara Provincial, se daría la primera batalla. Alsina tiene que presentarse como candidato a la gobernación de Buenos Aires en posición a Del Valle que no cede el puesto a nadie. El mozo tiene coraje y ambición y cree contar con las seguridades del triunfo, se presente o no a la palestra su antiguo jefe, que ya huele a difunto, según ellos mismo dicen. Puedo asegurarle que estas fracciones no se volverán a unir si el partido mitrista deja de amenazar con revueltas.”²⁶³

El golpe de gracia a la unión de los heterogéneos grupos de interés que se habían unido a principios de la década de 1870 quizás con objetivos diferentes, pero a través de un camino común, fue propiciado por la conciliación que se dio en el nivel nacional entre Avellaneda y Mitre. El grupo de autonomistas más reformista, liderado por Del Valle, no aceptó esa medida y tomó la decisión romper con el autonomismo, formando el Partido Republicano. Escindidas las fuerzas, se presentaron dos candidaturas para las elecciones provinciales de 1878. Si bien los republicanos hicieron una buena elección legislativa, perdieron a manos de los autonomistas la elección de gobernador, resultando ungido Carlos Tejedor, quien contaba con el apoyo de los estancieros bonaerenses. El partido Republicano no habría de sobrevivir más que una elección, para ser luego disuelto, reabsorbida una gran parte de sus miembros por el autonomismo que se proyectaba a escala nacional.

A partir de la elección de Tejedor, el proceso de implementación de algunas de las reformas se vio interrumpido. Una vez sancionado el proyecto de la Ley de Tierras el 15 de noviembre de 1876, la recaudación por la venta de tierras públicas se vio seriamente afectada. En 1877, el primer año de aplicación de la nueva norma, la recaudación fue solamente de \$1 millón, cifra varias veces menor que la de años anteriores, y especialmente pequeña cuando se la compara con la que se obtendría una vez derogada la ley. En septiembre de 1878, ante la preocupación por la escasez de ventas de tierras fiscales, el Poder Ejecutivo, ya en manos de Tejedor, mandó un proyecto de reforma a la Cámara de Senadores. Según los proponentes de la reforma, la principal dificultad que enfrentaba el esquema de la Ley de 1876 era que las tierras de frontera no eran propicias al momento de la implementación de la ley para la agricultura y por lo tanto, quedaban vacantes dado que según la norma no se podían vender las grandes

²⁶³ Citado en Barba, F (1976) Ob. Cit. Página 23

extensiones necesarias para practicar la ganadería como se venía haciendo hasta el momento. Esta inquietud por falta de condiciones para implementar la agricultura en la frontera y así poblarla, unida a la preocupación por la falta de recursos fiscales por la escasa venta de tierras, ambas se ven claramente reflejadas en los objetivos que se postulaban para la nueva ley que propiciaba la concentración de tierras extensas en pocos propietarios:

“(..) Primero, proporcionar recursos al gobierno y segundo, propender a la población de las tierras lejanas hoy abandonadas, facilitando su compra y poniéndose al alcance de la mayoría”²⁶⁴

La preocupación fiscal resultó determinante para la celeridad con que fue reformada la recientemente aprobada Ley de Tierras. La opinión del senador Ortiz de Rosas en el debate parlamentario expresa cabalmente este concepto:

“Hoy tenemos que hacer de la Ley de Tierras una ley de recursos... y de ninguna manera creo conveniente que nos limitemos a esperar algunos años más, que representarían otros tantos años de déficit, exponiéndonos a que llegue el momento de hacer el servicio de nuestra deuda y que no tengamos con qué pagar, esperando un ensayo que aún estaría por hacerse”²⁶⁵

El nuevo proyecto fue sancionado definitivamente por el Senado el 14 de diciembre de 1878, y se convirtió en Ley el 26 de diciembre de ese año.

También se derogaron las leyes de municipalidades y justicia de paz de 1876, las cuales fueron reemplazadas por otras de corte más centralista. Según lo que comenta Cortabarría en su estudio sobre el régimen municipal de la provincia de Buenos Aires, en 1878, cuando apenas habían sido sancionadas ambas leyes, surgió un movimiento fuerte en su contra. Quienes se oponían a su funcionamiento alegaron que las condiciones políticas y económicas imperantes en los años de su concepción habían variado sustancialmente, tornando impracticables sus disposiciones. Esta corriente reformista triunfó. Una ley promulgada por el gobernador Tejedor el 3 de septiembre de 1878 suspendió tanto la Ley Orgánica de Municipalidades como la Ley de Justicia de Paz. Asimismo, reformó el Art. 200 de la Constitución Provincial, que era el que establecía los consejos barriales en la Ciudad de Buenos Aires, llamándose a un plebiscito a tal efecto, de acuerdo al sistema de enmiendas constitucionales que estaba vigente en aquel momento. En marzo de 1879, el pueblo ratificó su medida.

Como veremos más adelante, a pesar de la férrea voluntad de los miembros de la recientemente creada burocracia educativa, la ley de Educación Común de 1875, no fue de esta partida de reformas.

²⁶⁴ Citado en Barba, F (1976) Ob. Cit. Página 48

²⁶⁵ Citado en Barba, F (1976) Ob. Cit. Página 49

ii. ¿Las contrarreformas?

El impulso de “contrarreforma” que tuvo lugar a fines de la década de 1870, del que formaron parte las modificaciones de la Ley de Tierras y la suspensión de la Ley de Municipalidades, se vio beneficiado por la falta de competencia política que enfrentó el PAN durante la década de 1880 en Buenos Aires. Según Hora, la derrota de las fuerzas porteñas en 1880 y la federalización de la ciudad de Buenos Aires desarticularon las redes provinciales que sostuvieron la competencia entre autonomistas y mitristas en las décadas previas, facilitando la formación de una fuerza subordinada al poder federal.

Siguiendo esta lógica, podría interpretarse a la reforma de la Constitución Provincial de 1889 como una profundización de este proceso de contrarreforma de corte conservador. Al respecto Giovine comenta:

“1889 (año de la reforma constitucional) y 1905 (año de la reforma de la ley de escolarización básica) representan el reconocimiento formal y definitivo del fin de una concepción de ciudadanía sustentada en un rol activo. En ese momento se considera (...) a la fórmula de un gobierno fuerte y paternalista como las vías acertadas para el logro del orden social”²⁶⁶

Algunos autores sostienen que fue esta reforma la que prepararía el terreno para la posterior centralización del esquema de gobierno de la educación que tendría lugar décadas más tarde. Sin embargo, al adentrarse en el análisis de las reformas concretas llevadas a cabo, esta afirmación parece no encontrar evidencia suficiente. Veamos entonces cuáles fueron las principales modificaciones que sufrió en 1889 la Constitución Provincial de 1873.

Respecto del régimen municipal, la nueva carta magna quitó de la órbita de las municipalidades el manejo de la policía y se hizo una distinción entre municipios pequeños y grandes en cuanto al gobierno. En aquellos distritos en los que la población no alcanzaba los 2.000 habitantes, el gobierno municipal debía ser ejercido por una comisión de vecinos elegidos por voto popular. A partir de 1889 se instauró el municipio como base electoral, potestad que perdieron los juzgados de paz y que se sumó a la lista de atribuciones que le fueron recortadas a partir de la sanción de la Ley Orgánica de Municipalidades de 1886. Esta ley, que fue aprobada durante la gobernación de D’Amico (1884-1887) quien respondía a la línea de poder de Roca, quitaba a los pueblos de la provincia de la órbita administrativa del ejecutivo provincial, un beneficio que hasta aquel momento sólo disfrutaban las grandes ciudades de la provincia. Desde entonces las municipalidades tomaron a su cargo funciones políticas anteriormente encomendadas los

²⁶⁶ Giovine, R (2003) El gobierno escolar bonaerense. Tensiones en torno ala definición de una alianza de gobierno. En Revista Propuesta Educativa N° 26 – pág. 98

jueces de paz, descentralizando así la autoridad y reforzando el régimen comunal. La reforma de la Constitución de 1889 siguió los mismos principios de descentralización de la autoridad y refuerzo del régimen comunal marcados por esta ley.

También a partir de 1889 se modificó la forma de elección y nombramiento de los jueces de paz. Mientras que hasta la reforma, se elegían por voto popular, luego de ella, lo hacía el Poder Ejecutivo a partir de una terna elaborada por las municipalidades.

Siguiendo en el ámbito electoral, luego de la reforma se reforzó el poder de las minorías. Mientras que la Constitución de 1873 ya había sancionado la representación de las minorías sobre la base de la proporcionalidad para la composición de la legislatura, en 1889 se extendió este principio para la elección del gobernador. Hasta entonces, el resultado era producto de la simple pluralidad de votos. A partir de esta reforma, se optó por un sistema que consagraba al candidato que concitase la adhesión de más de la mitad de los electores y que, idealmente, obligaba al partido mayoritario a establecer acuerdos con las minorías más significativas.

Así como se aumentó el poder de las minorías, se incrementó también el poder de la legislatura vis á vis el Poder Ejecutivo. En este sentido, las potestades del poder ejecutivo también fueron recortadas para la designación de sus colaboradores más cercanos, y volvió necesario el acuerdo del senado para el nombramiento de ministros. La Carta Constitucional determinaba de este modo un sistema de gobierno semi-parlamentario. En este sentido, argumenta Cortabarría:

“en marcado contraste con las funciones que típicamente cumplió el Parlamento en el nivel federal, la Legislatura bonaerense fue dotada de atribuciones que la volvieron la sede de los principales procesos de toma de decisiones y un engranaje esencial del mecanismo político de la época”²⁶⁷

Las modificaciones en el ámbito electoral también alcanzaron a los inmigrantes. Ante el constante aumento del flujo de inmigrantes, la Constitución de 1889 modificó, haciendo más duras, las condiciones para que los extranjeros pudieran elegir y ser elegidos en cargos públicos (mayor tiempo de residencia, monto mínimo de pago de impuestos, necesidad de inscribirse en un registro especial).

A partir de la descripción anterior, podemos concluir que si bien algunas de las modificaciones podrían interpretarse como un movimiento hacia la centralización (como por ejemplo, la elección de los jueces de paz por parte del Poder Ejecutivo) la gran mayoría de las transformaciones que se introdujeron a partir de la reforma de la Constitución Provincial de

²⁶⁷ Hora, R (2001) “Autonomistas, radicales y mitristas: El Orden Oligárquico en la Provincia de Buenos Aires (1880-1912)”. En *Boletín de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”* Tercera Serie N° 23 1° Sem.

1889, profundizaron el espíritu descentralizador con fuerte impronta de lo local como ámbito de toma de decisiones que inaugurara la Constitución de 1873.

En esta línea argumenta Hora cuando sostiene que:

“Paradójicamente, tras el Ochenta, la ausencia de todo desafío a los designios del nuevo gobierno parece haber favorecido el diseño de un sistema institucional más acorde con los postulados del liberalismo clásico. De hecho, el férreo control que el nuevo elenco gobernante ejerció sobre todos los aspectos de la vida bonaerense lo predispuso favorablemente a impulsar el proceso de descentralización política y a otorgarle un papel más central a Parlamento sin que debiera pagar un alto precio por ello”²⁶⁸

Según el autor, durante este período, los temas centrales de discusión y controversia fueron específicamente políticos, mientras que las discusiones económicas y del orden social no resultaron relevantes. De esta manera, esta situación sumada a las reformas institucionales implementadas en el período, ambas permitieron que los poderes locales ganaran autonomía respecto del Estado provincial y las elites partidarias.

Ahora bien, si resulta tan claro que las transformaciones introducidas por la reforma de la Constitución de 1889 no tuvieron el objetivo de centralización que le otorgan algunos autores, ¿cómo puede ser entonces que se argumente que el proceso de centralización del gobierno de la educación bonaerense estuvo dominado por la lógica conservadora que se articuló a través de esta reforma?

La evidencia sobre la que se apoya este argumento sostiene que en la reforma de la constitución de 1889, se modificó la distribución de potestades entre el gobierno central y el gobierno local de la educación, dado que se definió que:

“La administración local y el gobierno inmediato de las escuelas *en cuanto no afecte a la parte técnica*, estarán a cargo de consejos electivos de vecinos en cada municipio de la provincia”²⁶⁹

Asimismo, la nueva carta magna sostenía que debían dictarse las leyes necesarias para establecer y organizar el sistema de educación común.

Dos observaciones deben hacerse respecto de estas modificaciones. En primer lugar, la Ley de Educación Común que modificó la norma de 1875 recién se dictó en 1905. Hasta ese momento, o bien no hubo acuerdo en el nivel macropolítico para dictarla, o bien los actores que

²⁶⁸ Hora, R (2001) Ob. Cit

²⁶⁹ Registro oficial de la Provincia de Buenos Aires. Año 1889. La Plata: Imprenta el Fiscal – 1889. Página 558

operaban en este nivel, no la consideraron un tema de agenda. En segundo término, resulta pertinente hacer notar que si bien la Constitución de 1889 introdujo una distinción entre áreas técnicas y administrativas de la educación para definir la división de tareas entre las áreas locales y centrales, la definición operativa de esta clasificación no vio la luz sino dieciséis años después, al sancionarse la nueva ley de educación.

Sostenemos que la lógica de la reforma que sufre el gobierno del sistema educativo no tiene como punto de partida la contienda macropolítica que se plasma en la reforma constitucional de 1889. Debemos rastrear entonces su origen en la voluntad de los funcionarios de la burocracia educativa central (actuando en la DGE y CGE) de aumentar su autonomía y autoridad vis á vis los consejos locales a partir de monopolizar un área de conocimiento experto. En este sentido, la reforma de la sección de la educación de la Carta Magna de 1889 es antes que la causa, la consecuencia de una voluntad de reforma que se articula con lógica propia.

Veremos en la próxima sección cuáles fueron las razones que derivaron en este particular comportamiento de las transformaciones, intentando mostrar que la reforma que sufrió el sistema educativo tomó dinámica propia y no estuvo subsumida a una lógica política provincial ulterior, que como vimos en esta sección, lejos estaba de ser una fuerza centralizadora en temas sociales y económicos.

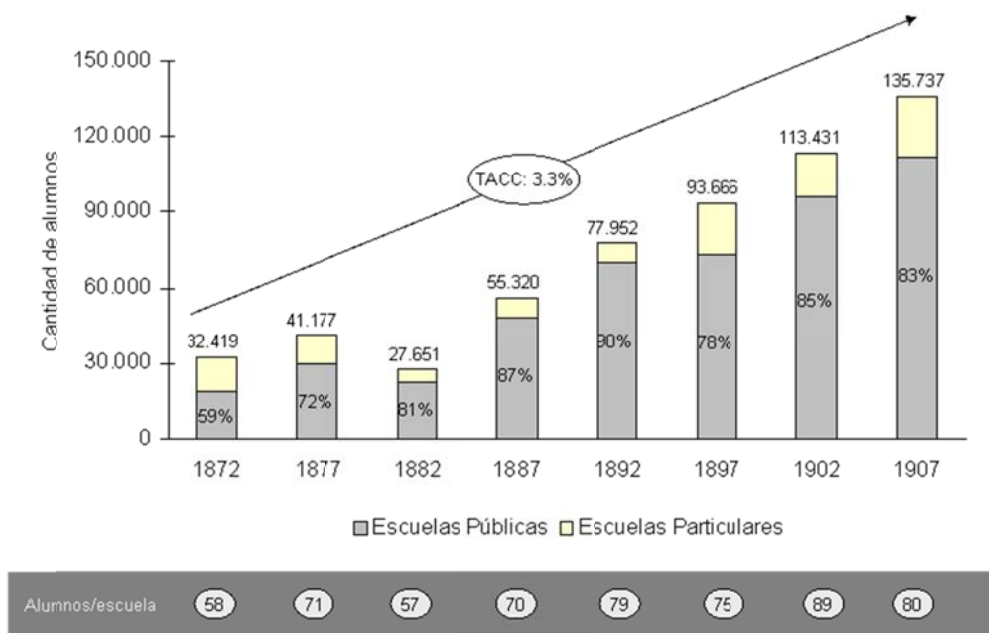
b. El proceso micropolítico educativo, o sobre cómo la burocracia educativa se creó a sí misma

Durante el período estudiado, el sistema educativo bonaerense experimentó un importante crecimiento, tanto desde el lado de la demanda como desde la oferta, entendida como la estructura que fue necesaria para dar abasto al creciente número de niños y jóvenes que se incorporaban al sistema. Ambos procesos, que a priori podríamos juzgar entrelazados e inseparables uno de otro, dieron lugar a que a principios del siglo XX, quienes estaban al frente del sistema tuvieran que gestionar una “criatura” cinco veces más grande y otras tantas más compleja que aquella que había nacido junto con la Ley de Educación Común de 1875.

En 1872, tres años antes de que se sancionara la Ley de Educación Común, se educaban en la provincia de Buenos Aires 32.419 niños y jóvenes, 57% de los cuales lo hacían en escuelas públicas. En 1907, a sólo dos años de la sanción de la reforma de 1905, esta cifra ascendía a 135.737, y el porcentaje de estudiantes en escuelas públicas había aumentado a 83%. Esto implicó un crecimiento de más del 300% para el total del sistema, donde la cantidad de alumnos en el sistema público aumentó casi 6 veces en 35 años a razón de un 5.4% anual compuesto²⁷⁰. El siguiente cuadro muestra esta evolución:

²⁷⁰ Reyna Almandos, A (1926) Ob. Cit.

Cuadro N° 16. Evolución de la matrícula en las escuelas de la provincia de Buenos Aires 1872-1907



Fuente: Reyna Almandos, A (1926) La administración Escolar de la Provincia de Buenos Aires. Síntesis de su desarrollo, 1872-1924 . La Plata -

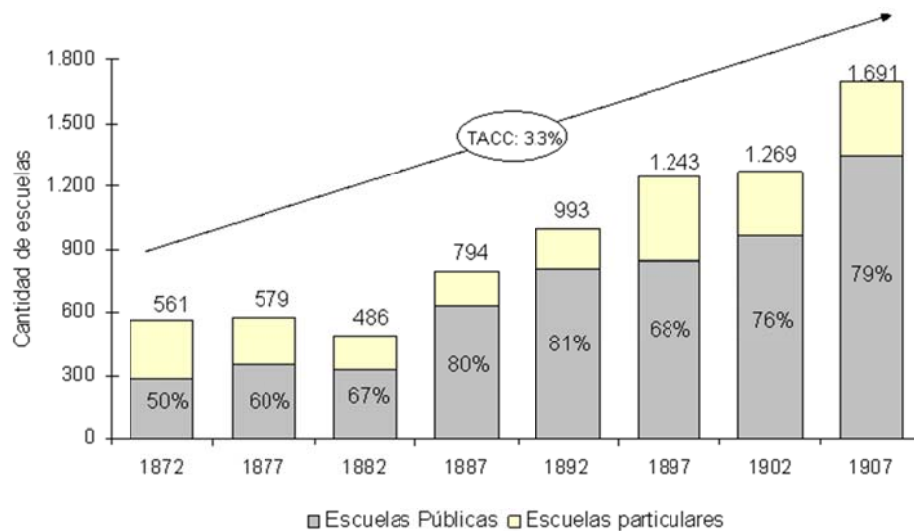
Puesto que el período bajo análisis fue una etapa de alto crecimiento poblacional, sobre todo teniendo en cuenta las importantes tasas de inmigración que se dieron hacia fines de siglo, la tasa de escolarización es un indicador que nos permite cotejar el crecimiento de la matrícula vis á vis el crecimiento de la población en edad de educarse y de esta manera nos da una idea de la magnitud del fenómeno. Mientras que en 1870 la tasa de escolarización apenas llegaba al 20% de la población en edad de educarse, 30 años después casi la mitad de la población en estas condiciones (46.3%) estaba dentro del sistema educativo²⁷¹. Si bien el período aquí medido varía en algunos años de aquel que toma en cuenta la cantidad de alumnos en el sistema, (puesto que los datos pertenecen a diferentes fuentes) estamos en condiciones de afirmar que una tasa del 3% de crecimiento anual compuesto da cuenta del éxito del sistema para seguirle el paso al crecimiento poblacional.

Este logro nunca hubiera sido posible de alcanzar sin que la estructura de la oferta acompañara el fenómeno de incorporación de los niños y jóvenes al sistema. Una manera de dimensionar el crecimiento de la estructura del sistema es estudiar la evolución de su presupuesto. Los datos recopilados indican que en los 30 años que van desde 1877 a 1907 el presupuesto del sistema educativo aumentó 6 veces, a razón de un 6.4% anual compuesto, pasando de \$937.759 a \$5.614.263.

²⁷¹ Munin, H (2003) Ob. Cit. -Pág.35

Ahora bien, puesto que al medir el tamaño del presupuesto en moneda corriente corremos el riesgo de incluir crecimiento no genuino gracias a la inflación que podría haber habido en el período, es preciso dimensionar el fenómeno a partir de otras variables. Una de ellas es la cantidad de escuelas operando en el sistema. Aquí también podemos observar un movimiento que va en la misma dirección que los anteriores. En 1872, había en la provincia de Buenos Aires 561 escuelas, de las cuales la mitad eran públicas. Treinta y cinco años más tarde, en 1907, la cantidad de establecimientos escolares se había triplicado y el 80% del total pertenecía al sistema público, evidenciando este último tipo de escuelas un crecimiento del 4.7% anual compuesto²⁷².

Cuadro N° 17. Evolución del número de escuelas y presupuesto para educación 1872-1907



Presupuesto para Educación En Millones de \$	0.9	0.5	1.3	2.4	37	4.0	5.6
--	-----	-----	-----	-----	----	-----	-----

Fuente: Reyna Almandos, A (1926) La administración Escolar de la Provincia de Buenos Aires. Síntesis de su desarrollo, 1872-1924. La Plata -

Otro de los indicadores clave, que como veremos en las secciones que siguen nos da una idea de la envergadura del sistema educativo y de su capacidad de lograr poder y autonomía, es la cantidad de docentes que éste emplea. Los datos recopilados muestran un crecimiento que va en línea con los números antes expuestos, y donde el mayor aumento se verifica, una vez más, en el sector de las escuelas públicas. En 1872 habían 1.285 docentes en ejercicio, 538 de ellos desempeñándose en escuelas públicas. Para 1907, la cifra total de maestros ascendía a 4.169, donde 3.190 de ellos trabajaban en establecimientos públicos. Es aquí muy notorio el crecimiento de empleados públicos vis á vis los docentes que se desempeñaban en escuelas

²⁷² Reyna Almandos, A (1926) Ob. Cit

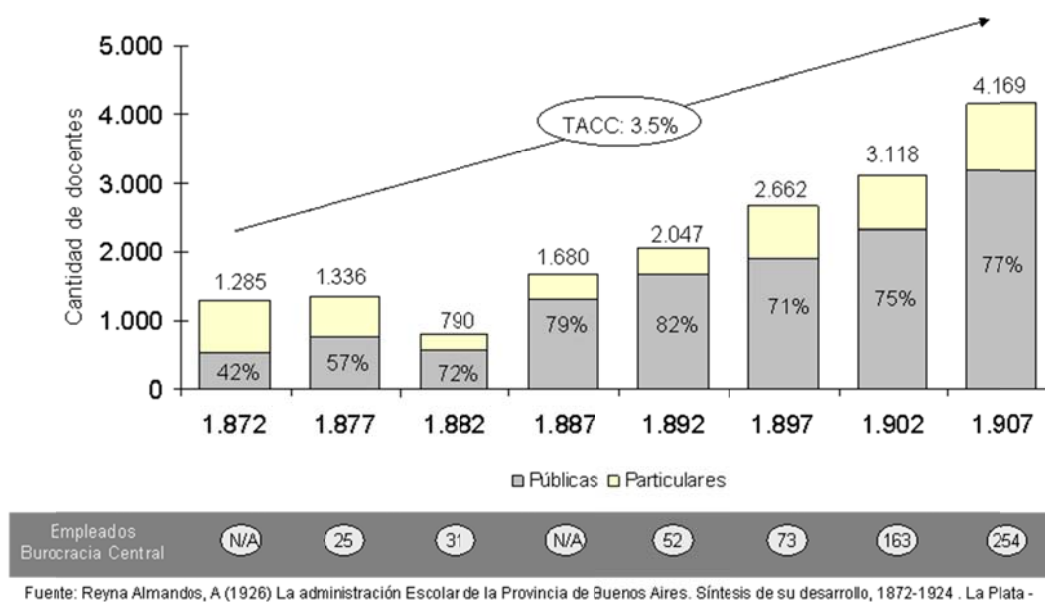
particulares, ya que mientras en 1872 el 42% trabajaba en el sistema público, en 1907, este porcentaje ascendía al 77%.

Ahora bien, el cambio en la planta docente del sistema educativo bonaerense no sólo fue cuantitativo, sino que a partir de la década de 1880 se inicia un importante proceso de profesionalización del magisterio. En 1882, sólo el 35% del total de maestros que se desempeñaba en la provincia de Buenos Aires tenía un título habilitante. A partir de una serie de políticas orientadas a lograr un cuerpo docente titulado, se logró a sólo 20 años de aprobada la ley de 1905 que el 98% de la planta docente bonaerense tuviera título habilitante. Si bien en período aquí tenido en cuenta excede un poco aquel tomado en cuenta en nuestro estudio (va hasta 1924), vale la pena mostrar los datos puesto que sus resultados resultan a todas luces impactantes, habida cuenta de la cantidad de docentes incorporados al sistema.

La burocracia educativa central propiamente dicha, entendida como el conjunto de empleados trabajando en los órganos centrales del sistema (CGE y DGE), no fue ajena al crecimiento que experimentaron todas las variables con las que hemos dimensionado la evolución del sistema educativo de la provincia durante el período bajo análisis. Resulta lógico entonces, dado el crecimiento tanto de estudiantes como de docentes, que la estructura central del sistema se haya expandido para poder gestionar la creciente complejidad que año a año enfrentaban los responsables de la educación en Buenos Aires. Los datos recopilados respaldan esta presunción. La planta de empleados abocados a la estructura central del sistema creció a razón del 4.6% compuesto anual durante los veinticinco años que van desde 1877, donde se empleaban a 25 personas, hasta 1902 donde trabajaban en la burocracia central 73 personas.²⁷³ Resulta pertinente destacar que si bien este crecimiento va en línea con las demás tasas de aumento hasta aquí señaladas, los datos muestran que es luego de la sanción de la Ley de 1905, momento en el cual se da rienda suelta a los poderes de la burocracia central, donde se verifica el mayor aumento de la cantidad de empleados asignados a la administración central. En los diez años que van desde 1902 hasta 1912, la cantidad de empleados en esta dependencia se incrementó de 73 a 163, a razón de un 12.3% anual compuesto, superando todas las tasas de crecimiento hasta aquí consignadas.

²⁷³ Reyna Almandos, A (1926) Ob. Cit. Pág. 65

Cuadro N° 18. Evolución de la cantidad de docentes y empleados de la burocracia central 1872-1907



Por último, debemos observar la evolución del tamaño del cuerpo de inspectores. Si bien la cantidad de personas abocadas a esta tarea no resulta muy grande a lo largo del período, como veremos más adelante en el desarrollo de esta sección, sí es importante la función que cumplen en tanto agentes de la aplicación del criterio de la idoneidad en el campo educativo y “guardianes” del poder central en los órganos de gobierno locales. Mientras que en 1877 la burocracia central sólo contaba con 6 inspectores, en 1907 este número ascendía a 17, lo que importa un aumento de casi tres veces su tamaño. Ahora bien, al analizar detalladamente el comportamiento de ese incremento, podemos ver que mientras que desde 1877 a 1902 se incorporaron 5 personas al staff de inspectores, las 6 restantes lo hicieron desde 1902 a 1907, período cercano a la sanción de la Ley de 1905, en el que parecen acelerarse todos los indicadores de crecimiento de la burocracia central²⁷⁴.

Los datos que hemos relevado y analizado hasta aquí muestran el gran crecimiento que tuvo el sistema educativo bonaerense en los primeros treinta años de vida, luego de la sanción de la Ley de Educación Común de 1875. Este crecimiento, tanto cuantitativo como cualitativo, puede ser interpretado como evidencia de la hipótesis que sostiene que fue durante este período que la burocracia educativa se constituyó como tal. Nuestra idea sostiene que paralelamente a este proceso de fuerte expansión tanto desde el lado de la demanda como de la oferta, se implementaron estrategias para que la propia burocracia central pudiera ganar poder y autonomía. De esta manera contó con los recursos necesarios para enfrentar las amenazas

²⁷⁴ Reyna Almandos, A (1926) Ob. Cit

externas y los conflictos internos, logrando en sólo tres décadas sextuplicar su tamaño en términos de presupuesto y aumentar de forma considerable el tamaño de la planta de empleados centrales encargados de gestionar el sistema.

Como sostuviéramos en la sección que brinda un marco teórico a este capítulo las herramientas que las burocracias tienen a su alcance para lograr poder y autonomía son tres: la obtención de decisiones legales que favorezcan su causa, la creación de un ámbito de competencia definido, y la generación de vínculos con grupos de interés relevantes. Si bien estas herramientas se utilizan según se encuentren o no disponibles para la burocracia en cuestión, es muy frecuente que la primera de ellas, referida a las cuestiones legales resulte un corolario de alguna de las otras dos.

En el campo educativo, la pretensión de crear ámbito de competencia definido se traduce en la delimitación de un área de conocimiento experto, que requiere definir a la educación como una cuestión técnica sólo abordable por especialistas en el tema. Esta definición implica a su vez dejar de lado toda posibilidad de que actores legos tengan alguna injerencia en la toma de decisiones. Como veremos en la siguiente sección, la utilización del Criterio de la Idoneidad para determinar quién está capacitado para decidir en cuestiones ligadas a la educación es la estrategia elegida por los burócratas que actuaban en las instancias centrales de gobierno en pos del logro de este objetivo, que se operacionaliza en los diversos modos con los que éstos intentan modificar el concepto que rige la Ley de Educación Común en los 30 años que van desde 1875 a 1905.

En la presentación de nuestra hipótesis sobre el devenir del proyecto de gobierno local de la educación en la provincia de Buenos Aires, sostuvimos que al mismo tiempo que los burócratas que se desempeñaban en las instancias centrales del gobierno de la educación intentan definir para sí un campo exclusivo de acción, tratan de expandir su control sobre el principal recurso del sistema educativo, los docentes. En el apartado ii) de esta sección mostraremos de qué manera las instancias centrales del gobierno educativo intentaron convertirse en el empleadoras de los docentes, maniobra que contribuiría a asegurarle la autonomía y poder necesarios para defenderse de las amenazas externas y los conflictos internos.

i. La creación de un ámbito de competencia definido

En el primer capítulo sobre el diseño institucional del proyecto de gobierno local de la educación de la provincia de Buenos Aires, sostuvimos que tanto el texto de la Constitución Provincial de 1873 como el de la Ley de 1875 poco definían acerca de la división de tareas entre los órganos centrales de gobierno y los consejos distritales. Esta definición laxa, que sólo indicaba que la administración inmediata de la educación de la provincia estaba a cargo de los órganos locales mientras que los órganos centrales se encargaban de la administración general y facultativa, fue la que abrió la puerta para que aparecieran continuos conflictos de

competencia entre los órganos de gobierno del sistema. Más precisamente, fue esta falta de definición taxativa la que empujó a las instancias centrales a reclamar para sí un ámbito de actuación cada vez más amplio y más profundo. De esta manera, los burócratas centrales intentaban lograr la autoridad necesaria para asegurar su supervivencia.

Varios fueron los caminos que siguieron los funcionarios de la DGE y el CGE para lograr su cometido. En primer lugar, trabajaron sobre la creación de una opinión unificada acerca de la necesidad de definir de manera concreta la división de responsabilidades. Los principales medios elegidos para la generación de consenso y transformación de su objetivo en un tema de agenda política fueron las memorias anuales escritas por los Directores Generales de Educación, y los editoriales de la Revista Educación, la publicación oficial del Consejo General de Educación.

La segunda herramienta a través de la cual se intentó ir definiendo ámbitos privativos de actuación de los órganos centrales fue la sanción de normas de menor rango que la ley de educación emanadas desde la burocracia central. Las resoluciones y la redacción de códigos de funcionamiento fueron los principales recursos utilizados en estos casos.

Finalmente, la operacionalización más concreta y visible de esta lucha por definir de manera ampliada el ámbito de competencia de la burocracia central se manifestó en los repetidos esfuerzos de los burócratas de la DGE y el CGE por lograr una derogación y /o modificación de la ley de educación de 1875. Esta empresa, aunque la más eficaz en pos del logro de la autoridad buscada en temas educativos, probó ser la más difícil puesto que como vimos en el primer capítulo, los principios generales que articulaban la división de tareas dentro del gobierno de la educación tenían rango constitucional. Por lo tanto, para lograr una modificación en la dirección que pretendían los burócratas centrales, era necesaria una reforma de la Constitución de 1873.

Como veremos a continuación, los vectores a partir de los cuales se articularon los intentos de la burocracia central fueron tres: la intervención directa de las instancias centrales en la elección de los consejeros locales, el manejo íntegro del cuerpo de inspectores a cargo de los órganos centrales, y la potestad del CGE o DGE para contratar y despedir maestros. Estas propuestas generalmente se plantearon de manera conjunta, y permanecieron casi invariables tanto a lo largo del período estudiado, como a través de las diferentes fuentes consultadas.

El congreso pedagógico celebrado en abril de 1882 fue una de las primeras oportunidades en las que la burocracia central pudo manifestar de forma articulada su posición acerca del deber ser del gobierno de la educación. Allí, el representante de la provincia de Buenos Aires, el Inspector Larraín, hizo la siguiente declaración

“El acierto y la regularidad de la dirección y administración de las escuelas comunes requiere que en los Estados Federales y en las Provincias o Estados que los forman, en los Estados regidos por constituciones unitarias, la administración de las escuelas públicas de su respectiva dependencia, sea desempeñada:

a) Por una dirección (colegiada o unipersonal) de personas conocedoras de los últimos progresos de la administración y ciencias escolares, que deberá tener exclusivamente la dirección facultativa y la administración general de las mencionadas escuelas, especialmente en lo que atañe a las leyes pedagógicas, a los programas y a las aptitudes personales de los maestros.

b) Por hábiles inspectores seccionales permanentes, que dependan de la Dirección, cuyo principal cometido sea el de propender con su autoridad, con su consejo y hasta con sus propias enseñanzas, a que los maestros conozcan y apliquen regularmente los métodos, ya que observen los programas y disposiciones vigentes, debiendo, además reunir anualmente a los maestros que tengan a su jurisdicción para celebrar conferencias sobre cuestiones relativas a la moral de la profesión, a los métodos de enseñanza, a la disciplina y al manejo de las escuelas”²⁷⁵

Como puede apreciarse, en la propuesta presentada por Larraín elimina toda referencia a la administración local de la educación, y a la vez permite que entre de lleno el criterio de la idoneidad como principio rector de las relaciones de poder dentro del sistema educativo. De esta manera se comienza dar forma a la idea que sostiene que la educación es una cuestión técnica y que como tal sólo debe estar manejada por expertos. Sobre este fundamento es que se basará la construcción de la necesidad de una burocracia educativa que controle y articule el incipiente sistema educativo.

El congreso pedagógico de 1882, en tanto espacio de generación de opinión, logró instalar el tema de la reforma de la ley de educación en la provincia de Buenos Aires dentro de la agenda política. Tanto es así que unos meses más tarde, en junio del mismo año, el Director General de Escuelas, Nicolás Achával, envió a la legislatura provincial por primera vez dos proyectos articulados de reforma de la Ley de 1875.

Siguiendo la línea planteada por Larraín en el Congreso Pedagógico, uno de ellos referido a los Consejos Escolares tenía como objetivo anular las facultades conferidas a las instancias locales para la toma de decisiones de gobierno otorgadas por la Ley de 1875, subsumiéndolos a la dirección del CGE. El texto del proyecto de ley enviado por Achával era el siguiente:

“Art. 1° Los consejos escolares de distrito en la administración local y gobierno inmediato de las escuelas comunes son dependencias del Consejo General de Educación, que tiene la administración general de las escuelas en la provincia.

²⁷⁵ Reyna Almandos, A (1926) Ob. Cit. Pág.35

Art. 2º Queda derogada la Ley de Educación Común de 26 de septiembre de 1875, en todo lo que se oponga a la presente”²⁷⁶

Es pertinente notar que esta iniciativa de reforma no se originó dentro de la propia legislatura, y ni siquiera fue presentada ante ésta por el Ministerio de Gobierno (órgano del cual dependía tanto el CGE como la DGE), sino que el proyecto fue directamente desde el seno de la burocracia educativa central (la DGE) a las cámaras legislativas. Un proceso por demás inusual, que muestra que la urgencia de la funcionarios de la incipiente burocracia educativa por lograr un ámbito de competencia amplio y definido iba más allá de las prioridades del gobierno de la provincia de Buenos Aires y que probablemente la vocación centralizadora del Estado de la provincia de Buenos Aires era mucho menos fuerte del que profesaban los burócratas de la educación. De hecho, el Director Achával, debió dar explicaciones al Ministerio de gobierno sobre este infrecuente proceder. La nota rezaba:

“Al usar de la facultad que la ley acuerda, dirigiéndose directamente a la legislatura, el Consejo ha buscado acelerar la consideración de este asunto suprimiendo trámites y ha tenido en consideración las graves atenciones de otro género que ocupan al Poder Ejecutivo en estos momentos; pero ha pensado siempre en solicitar simultáneamente, como lo hace por mi conducto, la cooperación del señor gobernador y sus ministros para los nobles propósitos que se tienen en vista”²⁷⁷

En otro tramo de la nota, Achával se refiere a la justificación del pedido de extensión de las facultades de los órganos centrales del sistema educativo bonaerense que implica el proyecto de reforma que:

“No pide ampliación de sus facultades para hacer más fácil su tarea; sino para hacer posible una dirección benéfica al ensanche y desarrollo de la enseñanza”²⁷⁸

Ahora bien, el Director General de Escuelas era conciente de que su pedido de reforma iba a encontrar un escollo, dado que las facultades de los Consejos Escolares estaban en 1882 determinadas por la Constitución vigente de 1873. Así lo afirmaba en la nota ya mencionada:

“Los Consejos Escolares de Distrito no han producido en general los resultados que de ellos se esperaban, y quizá esto se deba a la imposibilidad que se ha tocado para su formación, como el Código Constitucional que los crea.”

Esta última frase tenía el objetivo de generar apoyo para que la Convención Constituyente, que había abierto sus sesiones ese mismo año, se ocupara de la reforma del capítulo sobre

²⁷⁶ Reyna Almandos, A (1926) Ob. Cit. Pág.38

²⁷⁷ Reyna Almandos, A (1926) Ob. Cit. Pág.37

²⁷⁸ Reyna Almandos, A (1926) Ob. Cit. Pág.38

educación de la Constitución provincial en el sentido que pretendían los burócratas centrales del DGE y el CGE.

Como veremos a lo largo de este apartado, los dos caminos partir de los cuales se intentó limitar el poder de los consejos escolares de distrito fueron, por un lado, tornar más exigentes las condiciones para formar un consejo local (lo que indirectamente abría la puerta a la intervención central dada la eventual imposibilidad de formarlos), y por el otro, limitar su campo de acción.

La primera de las opciones, aquella que se basaba en “dificultar” la formación de los consejos con el explícito objetivo de lograr que personas “más idóneas” estuvieran a cargo (y el implícito de tornarla virtualmente imposible, por lo tanto abriendo la posibilidad de la intervención central) fue rápidamente descartada. A partir del análisis de las transcripciones de las sesiones de la comisión de educación de la convención constituyente es posible comprender cuál fue la dificultad que encontraron los reformadores a la hora de aumentar las exigencias para la conformación de los Consejos Escolares locales.

Las limitaciones a la modificación de este inciso vinieron principalmente por lo que se había previamente dispuesto en otra comisión sobre el funcionamiento del régimen municipal. Puesto que ya se había aceptado el gobierno propio municipal para todos los vecindarios de la provincia sin ningún tipo de restricción, no tenía lógica entonces imponer una limitación al gobierno de la educación que en principio trataba temas más acotados que el gobierno municipal. El relato de la sesión de la comisión llevada a cabo en marzo de 1884 lo describe claramente:

“Varias ideas se emitieron en el sentido de limitar la administración local y gobierno inmediato de las escuelas comunes por medio de consejos electivos, como lo comenta el inciso mencionado, sometiendo a ese gobierno a condiciones basadas en la población, en la renta o en el número de escuelas con que debía contar cada distrito para el ejercicio del régimen escolar, resolviéndose en definitiva dejar el inciso en los mismos términos en que se halla la Constitución.(...) Sería una contradicción establecer en la Constitución lo que se indicaba, porque habiéndose aceptado el gobierno propio municipal para todos los vecindarios de la provincia, sería ilógico privarles de los Consejos Escolares, porque si el pueblo puede elegir municipalidades cuyas atribuciones son sumamente extensas, en relación con la de estos consejos, con igual o mayor razón estaba habilitado para elegir estos, cuyas facultades son limitadas”²⁷⁹

Así como el *modus operandi* de la presentación del proyecto de reforma de la Ley de 1875 del director Achával dos años antes permitía vislumbrar cierta divergencia en la prioridad que se le

²⁷⁹ Revista de Educación. Publicación Oficial del Consejo General de Educación de la Provincia de Buenos Aires. Año III – Núm. 33 – Marzo de 1884 . Pág 199

daba a la centralización del gobierno educativo en el ámbito del gobierno bonaerense vis á vis la voluntad de los funcionarios de la DGE y el CGE, es posible aquí ver cómo esta divergencia también era apreciable cuando se comparaba la voluntad de estos funcionarios con el tratamiento que la propia convención constituyente le daba a otros espacios de gestión local como el gobierno municipal.

Retomando ahora una idea que se expuso al comienzo del capítulo, el proceso centralizador del gobierno de la educación entendido como una consecuencia de la lucha por la supervivencia de la burocracia educativa, no sólo se dio en respuesta a las amenazas que representaban los consejos locales para el crecimiento del poder y la autonomía del centro, sino que también respondió a la necesidad de hacer frente conflictos internos.

Como sostuvimos en el primer capítulo, el proceso centralizador del gobierno de la educación que se analiza en este trabajo tuvo una doble vía, dado que a la vez que se intentaba quitar atribuciones a los órganos locales, se verificaba un intento de eliminar el cuerpo colegiado que actuaba dentro de la burocracia central (el CGE).

Las sesiones de la comisión de educación de la convención constituyente permiten dar cuenta por primera vez de la aparición de este conflicto interno, que se manifiesta en la propuesta de eliminación del CGE. La argumentación a favor de esta modificación también abrevaba en el criterio de la idoneidad. Así lo consigna la crónica de la discusión sobre el tema:

“Se indicó la conveniencia de suprimir el Consejo General de Educación, fundándose en que su creación es más bien de principios: que por otra parte, era un cuerpo que dificultaba la acción de la repartición de las escuelas, lejos de facilitarla, y que su supresión no perjudicaría en nada a los intereses de la educación en la provincia, pues bastaba confiar esos intereses a una dirección general compuesta de los inspectores de las escuelas dependientes del director, obteniéndose de esta manera mayores ventajas para la educación, porque así se obraría de modo mas eficaz y directo”²⁸⁰

Esta propuesta de eliminación del CGE no prosperó en esta instancia. Su tratamiento tendría que esperar diez años, cuando fue retomada en la redacción del Código de Enseñanza primaria del director Francisco Berra.

Así las cosas al promediar la década de 1880, tanto la vía del aumento de restricciones para conformar los consejos escolares, como la propuesta de eliminar el doble órgano de gobierno no fueron más allá de las discusiones de la comisión de educación de la convención constituyente. Eliminadas por el momento las dos primeras posibilidades de modificación del esquema de gobierno de la educación, los esfuerzos de los miembros de la burocracia central

²⁸⁰ Revista de Educación. Publicación Oficial del Consejo General de Educación de la Provincia de Buenos Aires. Año III – Núm. 33 – Marzo de 1884. Página 197

(directores generales, miembros del CGE, e inspectores) se orientaron a lograr que se acotara el ámbito de actuación de los consejos locales. Cinco años después del primer intento, en 1887 se volvió a presentar un proyecto de reforma de la Ley de Educación Común de 1875 ante la legislatura bonaerense. En esta oportunidad quien firmaba el proyecto era Nicasio Carbonell, ex vocal de Consejo General de Educación.

La reforma de Carbonell resulta mucho más elaborada que la que diseñó Achával cinco años antes. El nivel de detalle que maneja este proyecto permite ver cómo iban madurando dentro de la incipiente burocracia educativa bonaerense tanto las ideas acerca del funcionamiento óptimo del gobierno del sistema como las estrategias para llegar a ese punto deseado. Carbonell intenta lograr un ámbito de competencia amplio para las instancias centrales de gobierno a partir de dos ejes: el recorte de funciones de los consejos locales, y el estricto control de su funcionamiento por un cuerpo de inspectores adscritos a la burocracia central.

En relación al recorte de funciones de los consejos locales, el artículo principal sobre este tema sostenía que:

“El Consejo Escolar ejercerá el gobierno inmediato de las escuelas en todo lo que se refiera a su *administración económica* en sujeción a las prescripciones de esta ley pero con prescindencia en todo lo concerniente a la dirección facultativa que está completamente reservada a la dirección y Consejo General, a sus inspectores y sub-inspector de distrito”²⁸¹

La aparición de la delimitación al campo económico de las atribuciones de los consejos locales marca el comienzo del camino que seguirán los posteriores intentos por centralizar el gobierno educativo, puesto que es a partir de la precisa delimitación de tareas que se logrará conformar a voluntad de los burócratas el campo de acción de los órganos centrales.

La contracara de este recorte de funciones de los órganos locales es la ampliación de atribuciones del CGE y la Dirección General. Según el proyecto de Carbonell, a diferencia de lo que planeaba la ley de 1875, es el CGE quien tiene la potestad de manejar la contratación y despido de maestros. Como veremos en la siguiente sección, será éste el elemento que finalmente detone la sanción de la reforma en 1905. Lo que aquí interesa, es que es a partir de este proyecto que las instancias centrales definen a la contratación y despido de docentes como una cuestión técnica, no económica.

Asimismo, el proyecto procura fortalecer la conformación del cuerpo de inspectores, tomando el control sobre el nombramiento y desempeño de los sub-inspectores de distrito, quienes bajo la Ley de 1875 se encontraban exclusivamente dentro de la órbita de los consejos locales. Dentro

²⁸¹ Revista de Educación. Publicación Oficial del Consejo General de Educación de la Provincia de Buenos Aires. Año VI. Núms. 70 y 71. Abril y mayo de 1887. Página. 652 –El destacado es nuestro

de este proyecto, los sub-inspectores resultan una pieza clave para controlar el desempeño de los consejos locales, puesto que si bien se definen como funcionarios dependientes del poder central, residen en las localidades de la provincia y por lo tanto su lugar de trabajo es el consejo local. De este modo, la burocracia se asegura un agente de control permanente in situ. Con el objetivo de dejar clara la relación de dependencia de los sub-inspectores con la instancia central, el texto de la ley no ahorra detalles. Entre otras cosas, afirma que los sub-inspectores debían depender *única y exclusivamente* del CGE en lo referido a lo facultativo, y en caso de recibir órdenes contradictorias de las instancias centrales y las locales, debían cumplir con aquellas emanadas de la autoridad superior, es decir, el CGE ó la DGE.

Si bien el proyecto de Carbonell era mucho más elaborado que el de Achával de 1882, y su grado de desarrollo permitía vislumbrar cuánto más articulada estaba la posición de los funcionarios del CGE y la DGE respecto de sus planes para el gobierno del sistema, habría de encontrar la misma traba que su predecesor. Mientras que no se reformara la Constitución provincial de 1873, las posibilidades de reformar la ley de educación eran escasas. La situación estaba planteada de tal manera que sólo sería posible comenzar el proceso centralizador una vez que se definieran claramente los campos de acción tanto de los consejos locales como de los órganos centrales.

La oportunidad llegó en 1889. Finalmente, luego de siete años de sesión, en octubre se sancionó el nuevo texto de la carta magna²⁸². Una vez logrado este objetivo, el camino para reformar la ley de educación parecía allanado. La competencia de los actores involucrados en el gobierno de la educación se encontraba más delimitada que antes. Como detalláramos anteriormente, la nueva constitución bonaerense definía de manera taxativa que mientras que a los órganos locales del gobierno de la educación, los CED, les correspondían todos los asuntos relacionados con el gobierno inmediato del sistema, *siempre que no afectaran la parte técnica*, el resto de los asuntos referidos a la gestión del sistema educativo estaban depositados en la burocracia central, es decir, en el CGE y la DGE. Así las cosas, todo haría suponer que la modificación de la ley de educación común era una cuestión formal.

Sin embargo, como ya fue enunciado en el primer capítulo, ésta instancia sólo llegó en 1905. ¿Qué es lo que sucedió entonces? Reyna Almandos, en su texto ya citado, ensaya una explicación al respecto, al afirmar que:

²⁸² Sería muy interesante contar aquí con un análisis de las discusiones que se generaron en la convención constituyente alrededor de la modificación del capítulo de educación de la Constitución de 1889. Lamentablemente, no es posible ya que las transcripciones de los debates se encuentran incompletas. El día 15 de febrero de 1886 se comienzan a discutir sobre tablas los artículos relacionados con educación. Esa sesión, en la que sólo se trabaja un tema relacionado con el financiamiento educativo, forma parte del tomo I de la compilación de sesiones y está ubicada en la última página del tomo. El siguiente tomo, el N° 2, retoma las transcripciones en abril de 1888, con lo cual quedan sin registrar 25 meses de sesiones, entre las cuales se encuentra la discusión sobre educación.

“(…) la gravitación de los intereses creados y de la práctica establecida desde su origen no pudo ser alterada por la modificación introducida por la nueva Constitución y los conflictos promovidos por los Consejos Escolares continuaron entorpeciendo el buen y regular funcionamiento de la administración escolar”²⁸³

Nos encontramos aquí quizás frente a una revelación para los burócratas centrales. Como hemos visto hasta ahora, gran parte de los esfuerzos de la burocracia central en pos de consolidar su poder y autonomía estuvieron orientados hacia tratar de lograr una reforma de la ley de 1875. En el período citado se presentaron tres proyectos de reforma de envergadura a la legislatura bonaerense. Ninguno de ellos prosperó. El escollo principal parecía ser hasta 1889, la constitución de 1873. Ahora bien, una vez sobrepasada esta dificultad, emergió otra que no había sido tenida en cuenta: la resistencia de los CDE en tanto órganos locales de gobierno a perder espacios de poder.

Como veremos de aquí en adelante, a partir de la sanción de la Constitución de 1889, cambia la dinámica del conflicto que se le plantea a los miembros burocracia educativa que abogaban por la centralización del sistema. Emergen los consejos escolares como contendientes activos, en defensa de sus atribuciones que intentan impedir el avance de la burocracia central sobre el espacio local.

Resulta por lo tanto necesario cambiar la estrategia de lucha en pos de lograr un campo amplio de acción. Por un lado, es preciso trabajar sobre la generación de consensos: de aquí en más se operará para imponer una definición afín sobre qué actividades conllevan la parte técnica, y la parte facultativa de la administración de la educación. En especial, se tratará de definir como técnicas a la mayor cantidad de actividades posibles relacionadas con el gobierno de la educación, con el objetivo de que tanto el CGE como la DGE concentren el grueso del gobierno de la educación bonaerense.

Por otro lado, la historia hasta acá les ha demostrado a los burócratas centrales que nada es más penetrante y eficaz que la instalación de facto de las prácticas. Por lo tanto, también trabajarán para establecer un conjunto de procedimientos formales y formas de hacer informales que van en línea con una gestión centralizada del sistema, aún cuando no hubiera una norma que las avalara, o lo que es más, aún yendo en contra de la ley que regulaba este tipo de proceder.

Siguiendo esta línea de acción, resulta necesario para los partidarios de la centralización del sistema cambiar la estrategia de intervención. Continuar insistiendo con la presentación de proyectos de ley ya no es eficaz. Los nuevos medios elegidos como caminos principales de acción son dos. Por un lado, para generar el consenso necesario para lograr la centralización

²⁸³ Reyna Almandos., A (1926). Ob. Cit. Pág 43

del sistema, se recurre de manera sistemática la presentación de informes y editoriales de opinión en las publicaciones oficiales. Por el otro, buscando la instalación de las prácticas centralizadoras de facto, se hace uso de la sanción y puesta en marcha de normas de menor rango que la ley rectora, como circulares o comunicados, emitidos tanto por el CGE como la DGE que no requieren la intervención del poder legislativo.

El análisis de las fuentes analizadas nos muestra que a partir de la década de 1890, momento en el cual los órganos centrales comienzan a sentir fuertemente la oposición de los consejos escolares ante la potencial pérdida de espacios de decisión, la funcionarios burocracia educativa central recurren de manera frecuente a la divulgación de editoriales en las publicaciones oficiales cuyo contenido apunta a operacionalizar con sentido centralizador las definiciones generales de la Constitución de 1889 respecto al gobierno de la educación.

En 1891, a raíz de un conflicto surgido entre el CGE y el Consejo Escolar de Chivilcoy, el Director General de Escuelas, Juan Acuña, pide un informe al Consejero Jacob Larraín que se publica el 19 mayo de ese año en la Revista del Consejo General de Educación. Es aquí donde puede verse por primera vez una interpretación sobre la reforma de la Constitución en relación al gobierno escolar, que abrirá el camino la operacionalización que tendrá lugar en la Ley de 1905. En su informe, el consejero Larraín sostenía que:

“El Consejo General de Educación, juntamente con el Director General de Escuelas, tiene la dirección facultativa y la administración de las escuelas comunes, y aunque los Consejos Escolares estén investidos del gobierno inmediato de las mismas, son, sin embargo, *entidades subordinadas a la Dirección General, con derechos limitados y sometidos a la aprobación y control de ésta.*; de manera que las relaciones que rigen sus actos viene a establecer a la superintendencia de la Dirección General sobre la administración escolar de toda la provincia”²⁸⁴.

Cabe recordar que el texto de la Constitución de 1888 en el inciso 2° de su artículo 213 sólo afirmaba que, “la dirección facultativa y la administración general de las escuelas comunes serán confiadas a un Consejo General de Educación y un director general de escuelas”. Nada decía respecto de la subordinación, ni la imitación de los derechos de las instancias locales. Pero los burócratas centrales ya habían aprendido la lección: nada más eficaz que generar consenso (a fuerza de insistir) alrededor de una idea, que luego tiene su correlato en la práctica.

El “Código de Enseñanza Primaria y Normal de la Provincia de Buenos Aires” elaborado por el Director General de Escuelas Francisco Berra en 1898 es el producto más acabado de esta manera de intervenir que tuvieron los funcionarios de la burocracia educativa central en este

²⁸⁴ Revista de Educación. Publicación Oficial del Consejo General de Educación de la Provincia de Buenos Aires. Tomo XX. Núm. 120. Mayo de 1891. Págs. 412-419

período. Este código funcionó en la práctica como norma cuyo fin era reglamentar el capítulo de educación de la Constitución de 1889. Tuvo este modus operandi hasta que se dictó la reforma de la Ley de Educación Común de 1875 en 1905. Durante los años que estuvo en vigencia, colaboró de manera cabal con el objetivo de lograr poder y autonomía para las instancias centrales modificando el gobierno de la educación de tres maneras: definiendo a la burocracia educativa central como un ente autónomo, a partir de la precisa delimitación de funciones entre los tres órganos de gobierno del sistema, y finalmente operacionalizando con un nivel asombroso de detalle los conceptos de gobierno técnico y administrativo.

En pos del logro de poder quizás la apuesta más fuerte tanto del CGE como de la DGE fue definirse como entes autónomos, independientes del poder ejecutivo, que sólo debían responder ante la Constitución. El autor del código plantea como uno de los grandes desarrollos del Estado la independencia con la que operan los órganos de gobierno de la educación de la provincia respecto del poder ejecutivo. Así en la última sección del capítulo sobre el gobierno del sistema, afirma que:

“La independencia del gobierno escolar, respecto de los demás poderes gubernativos y su subordinación directa a la constitución y la ley, como la tienen los demás poderes administrativos, han sido establecidos por las dos constituciones precitadas [1873 y 1889] (...) La provincia de Buenos Aires puede tener la satisfacción de haber consumado la evolución de los poderes respecto de las funciones municipales y de la enseñanza, en cuanto se las considere, aunque impropiamente, funciones de Estado; pues ambas han pertenecido en otro tiempo al poder ejecutivo y aun pertenecen en varios estados y ninguna le pertenece ya a la provincia”²⁸⁵

El análisis de los documentos estudiados revela que este intento por salirse de la definición de dependencia del poder ejecutivo (de hecho dentro del organigrama de la provincia se encontraba bajo la órbita del ministerio de gobierno), subordinándose sólo ante la Constitución provincial no se repitió, por lo menos dentro del período estudiado. Sin embargo, aunque la evidencia lo caracteriza como un hecho aislado, merece la pena destacarlo puesto que de alguna manera muestra hasta dónde llegaban las aspiraciones de quienes conformaban el grupo de funcionarios e intelectuales (generalmente ex-funcionarios) que pretendían la centralización del sistema educativo.

Mientras que la estrategia de definirse como ente autónomo operaba en el plano más bien conceptual, el reparto de atribuciones entre los diferentes órganos del gobierno del sistema educativo iba directamente a atacar el nudo del problema. Desde la sanción de la Constitución de 1873, pasando por la Ley de Educación Común de 1875, e inclusive en la reformada Constitución de 1889, uno de los grandes escollos que encontraba la burocracia central en su

²⁸⁵ Berra, F.A. (1898) Ob Cit. Páginas 516-517

pretensión de crear para sí un ámbito de competencia exclusiva lo más amplio posible era falta de precisión con la que las piezas legislativas definían quién tenía potestad sobre qué decisiones. Gran parte de los conflictos que se generaban ya bien en la forma de amenazas externas de parte de los consejos escolares de distrito reclamando para sí ciertas facultades, o bien los que se manifestaban en la forma de amenazas internas a partir de las disputas entre la DGE y el CGE tenían su origen en la laxa definición de responsabilidades que se encontraba vigente hasta el momento. El código de Berra decide entonces poner blanco sobre negro definiendo taxativamente las tareas que determinaban el área de incumbencia de la DGE, el CGE, y los consejos escolares.

La primera gran reforma que establece esta norma es la asignación de atribuciones y responsabilidades entre los dos órganos de la burocracia central, es decir, entre el CGE y la DGE. Como consignamos en la descripción del diseño institucional del primer capítulo, a partir de la implementación de este código le correspondían a la DGE las funciones técnicas de todo el sistema, mientras que quedaban bajo la órbita del CGE las tareas relacionadas con la administración económica de la educación del nivel provincial.

La justificación de esta distribución de potestades se encuentra claramente anclada, una vez más, en el criterio de la idoneidad, que resulta muy funcional para los objetivos centralizadores del burócrata. Berra argumenta que resulta más fácil encontrar a personas capaces de llevar adelante las tareas económicas o administrativas para las que “no se necesitan hombres de ciencia muy variada, ni hacendistas versados; basta con que sean probos, que conozcan las leyes que han de observar, que tengan conciencia y sentido jurídico y que sean laboriosos”,²⁸⁶ que dar con funcionarios capaces de desempeñar las tareas técnicas, que como vimos en el primer capítulo se definen como un ámbito exclusivo de poseedores de saberes escasos. Por otro lado, la necesidad de concentrar las funciones en un sólo responsable también descansa en el requerimiento de uniformidad, de homogeneidad, que no pueden proveer los cuerpos colegiados. Así lo expresa Berra quien afirma que:

“Los consejos, por la misma naturaleza heterogénea y movедiza de su composición, son incapaces de desempeñar debidamente el gobierno técnico; lo cual no puede decirse del gobierno unipersonal, que tiene un propósito, un criterio, un pensamiento, un carácter y una conciencia”²⁸⁷

Así planteadas las cosas, resulta entonces más lógico depositar las tareas técnicas en un sólo funcionario, mientras que se otorgan las administrativas al grupo de ocho personas que conforman el CGE. Esta maniobra tuvo como objetivo tratar de acabar con el conflicto interno

²⁸⁶ Berra, F.A. (1898) Ob Cit. Página 500

²⁸⁷ Berra, F.A. (1898) Ob Cit. Página 503

que tenía lugar entre el CGE y la DGE desde la puesta en marcha de la Ley de educación común. Según el director:

“La experiencia de veintidós años ha probado que es imposible hacer concordar durante algún tiempo, en un plan de conducta, al Consejo y al Director, ya porque el espíritu de cuerpo tienda a la desarmonía, ya porque la diversidad de las aptitudes impida a unos la inteligencia cabal de los pensamientos de los otros”²⁸⁸

En la opinión de Berra, estas frecuentes desavenencias entre el CGE y la DGE tenían su origen en un mal diseño institucional. En este sentido se argumentaba que la distribución que determinaba la ley de 1875 era muy desigual puesto que el Consejo quedaba aliviado de trabajo porque sus atribuciones, casi todas deliberativas, tenían que ejercerse una vez cada mucho tiempo, mientras que el director quedaba excesivamente recargado de trabajo. En consecuencia,

“Viéndose el Consejo sin trabajo suficiente, comenzó, desde que se constituyó por primera vez, a arrogarse atribuciones del Director General y de los consejos escolares (...) Más aún, llegó a sostener y sostuvo tenazmente durante los últimos años que el Consejo y el Director no son dos entidades distintas, que son una sola, que nada hay fuera del Consejo (...) Tan enorme desconocimiento del sistema claramente establecido por la constitución y por la ley provocó, naturalmente, agrias disputas con los directores y con los consejos de distrito.. (...) basta recorrer la legislación escolar de los últimos veinte años para que se descubra que el Consejo y el director han procurado ha menudo obtener ventajas de la legislatura, consiguiéndolas aquél unas veces, y éste otras, según las circunstancias les hayan sido favorables o adversas”²⁸⁹

Asimismo, se sostenía que el diseño institucional propugnado por la ley de 1875 también provocaba dificultades en relación con la superposición de potestades de uno y otro órgano de gobierno:

“al determinar las atribuciones quiso el legislador mantener independientes la esfera de acción del Director y la del Consejo, dio a aquel la jefatura suprema de todos los empleados que le sirven, pero a éste la facultad de nombrarlos y de destituirlos, por manera que hizo depender de la voluntad del Consejo las relaciones del Director con sus propios subordinados”²⁹⁰

La solución para estos problemas era entonces determinar con precisión los ámbitos de competencia de cada uno de los órganos. Esta estrategia también fue utilizada por la burocracia central para atacar el frente externo. Como pudo verse en el capítulo sobre diseño

²⁸⁸ Berra, F.A. (1898) Ob Cit. Página 497

²⁸⁹ Berra, F.A. (1898) Ob Cit. Página 497

²⁹⁰ Berra, F.A. (1898) Ob Cit. Página 495

institucional, el código de Berra definía las atribuciones de los consejos escolares por descarte. Siguiendo esta línea determinaba que todos aquellos asuntos que no eran de naturaleza técnica, ni tampoco pertenecían al conjunto de tareas económicas de tipo general (por oposición a local) eran potestad de los consejos locales²⁹¹.

Ahora bien, este tipo de definición requería ir un paso más allá para realmente acabar por definir el ámbito de competencia de la burocracia central. Era perentorio determinar qué se entendía por tareas de naturaleza técnica y cuáles comprendía el conjunto de actividades administrativas o económicas. Si bien en algunos de los escritos presentados en las columnas de opinión de las publicaciones oficiales de la DGE y el CGE ya se habían hecho ensayos de definiciones de este tipo, el código escrito por Berra es la norma que en la práctica se encarga de regular el funcionamiento del sistema en esta cuestión, y lo hace con un detalle que no vemos repetirse en otras piezas normativas. De las 534 páginas que tiene el escrito, más del 50% se dedica a detallar y justificar cada una de las actividades que se consideran de naturaleza técnica y por lo tanto resultan potestad del director general de escuelas, y cuáles forman parte del conjunto administrativo, que se repartirán según su alcance entre el CGE y los consejos locales.

Si bien el análisis de la detallada definición de Berra no resulta relevante para nuestro trabajo, sí es pertinente detenerse en el artículo 354 del Código que determina que:

“El gobierno de la enseñanza común y de la enseñanza normal es facultativo o técnico, y administrativo o económico. El gobierno técnico o facultativo, que también se llamará *Dirección técnica de escuelas* o simplemente *Dirección general de escuelas* abarca:

- a) Todos los asuntos de carácter científico relacionados con la enseñanza (...)
- b) Todo el personal empleado en el servicio de esos asuntos, sus atribuciones obligaciones y responsabilidades

El gobierno económico o administrativo comprende:

- a) Todos los asuntos de carácter económico relacionados con la enseñanza (...)
- b) Todo el personal empleado en el servicio de estos asuntos.”²⁹²

²⁹¹ Si bien uno de los objetivos del Código de Berra fue terminar con los conflictos permanentes entre la DGE y el CGE, estos no acabaron hasta 1902 cuando, luego de una larga lucha interna, Berra fue echado de su puesto por el Ministro de gobierno. Si bien el Código de Enseñanza Primaria y Normal determinaba las potestades de cada uno de los órganos centrales de la burocracia educativa, el conflicto iniciado en 1899 a raíz de un pedido del P. E. para que el Director depositara un excedente de recaudación en una cuanta para el Montepío civil, muestra que el CGE no tomó pasivamente la distribución de funciones que había diseñado el Director de Escuelas. Por el contrario, el órgano colegiado sostenía que la función del director no era otra que la de presidir el Consejo y ser meramente el órgano ejecutor de las decisiones que éste tomara. Esta divergencia entre las posiciones de la DGE y el CGE acerca de cuál era la potestad de cada uno sobre el gobierno del sistema educativo generó una relación muy tirante entre los dos órganos, que se resolvió finalmente en febrero de 1905 cambiando el director general. Para obtener más detalle sobre este conflicto en particular, ver: *Revista de Educación. Publicación Oficial del Consejo General de Educación de la Provincia de Buenos Aires*. Tomo I. Núms. 1 y 2. Enero de 1902. Págs. 19-69

²⁹² Berra, F.A. (1898) Ob Cit. Páginas 489-490

El artículo aquí citado es la llave para comprender la forma que tomó la lucha de la burocracia educativa central de aquí en más en su camino por lograr constituirse como un tal. Los apartados b) de a definición anterior tocan quizás el punto más sensible de la distribución de atribuciones del “qué” del gobierno escolar: el manejo del personal, en especial, de la plantilla docente.

El breve párrafo del artículo 354 determina que la contratación y despido de los docentes es una tarea de naturaleza técnica y por lo tanto, es una potestad de la Dirección General de Escuelas. Como veremos a continuación, esta definición muestra sólo la superficie de un conflicto que se venía gestando desde la misma sanción de la Ley de Educación Común de 1875, y que llega a su punto de ebullición alrededor de esta época. El manejo de la contratación y despido del personal docente es la cuestión que hace que la lucha por el poder de la burocracia central versus los órganos locales se desplace hacia el campo judicial y que una vez más cambie el modus operandi de la contienda. Una vez agotadas todas las demás instancias y estrategias de intervención, la burocracia educativa va por todo. Resulta entonces inevitable la sanción de una nueva ley de educación.

ii. La burocracia central como empleador del docente

Si bien hemos argumentado en este capítulo que una de las particularidades de las normas que regulaban el gobierno de la educación era que dejaban espacios abiertos para la interpretación, y por lo tanto allí se generaban conflictos respecto de la distribución de potestades entre los diferentes órganos de gobierno, para el caso de la administración de la planta docente los arquitectos del sistema educativo bonaerense de la década de 1870 dejaron claro en su diseño a quién debía corresponderle esta tarea. El texto de la norma de 1875 en los incisos 2° y 3° del artículo 49 sostenía que era potestad de los consejos escolares de distrito:

“Nombrar y contratar los maestros de las escuelas comunes no pudiendo hacer nombramientos sino en personas que hayan obtenido diploma de tales, expedidos por el Consejo General de Educación (...) Vigilar la conducta de los maestros y demás empleados de las escuelas, pudiendo separarlos de su empleo siempre que lo juzgue conveniente”²⁹³

La distribución de funciones era clara. La ley de 1875 no dejaba espacio para dudas, por lo menos desde lo normativo. Sin embargo, los intereses de los tres actores involucrados no tardaron en entrar en oposición. A sólo tres años de la puesta en marcha de la Ley de Educación Común, el conflicto por el manejo de la cuestión docente ya comenzaba a hacerse

²⁹³ Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires. Año 1875. Buenos Aires: Imprenta del Mercurio – Página 349

evidente. Así lo manifiesta la siguiente cita extractada de un editorial publicado en la Revista de Educación de 1879,

“Ocurre con frecuencia que los Consejos Escolares de distrito destituyen Maestros y Maestras con la razones que para ello tengan; y que los destituidos, no hallando siempre justificadas aquellas protesten ante el Consejo General de Educación de lo que creen una Alcaldada (...) ¿Qué debe hacer el Consejo General? Pedir el informe al Consejo destituyente, parecería lo más natural; pero para hacerlo necesita acompañar la nota de apelación, que casi siempre constituye un acta de acusación de parcialidad, injusticia y fines torcidos.”²⁹⁴

Los involucrados en el conflicto eran tres: la burocracia central, encarnada en la cita por el CGE, los consejos escolares de distrito, y finalmente los docentes de la provincia. Cada uno de ellos tenía intereses de cuerpo, que hacían que la “cuestión docente” fuera conflictiva en todas las áreas de su incumbencia.

El proceso de “estatalización”²⁹⁵ docente a través de la cual el Estado coopta al cuerpo docente y lo transforma en un conjunto de trabajadores de la educación ha sido ampliamente estudiado en el análisis de la conformación de sistemas educativos estatales, y se lo considera una de las estrategias centrales a partir de las cuales la burocracia educativa se crea a sí misma. En el caso del gobierno de la educación de la provincia de Buenos Aires el panorama es más complejo, ya que el diseño institucional ha incorporado otro actor, los consejos escolares de distrito, que reclaman para sí la potestad de manejar a los docentes. Este reclamo que implica no sólo el poder formal de poseer bajo su dominio al cuerpo más importante en términos numéricos de la burocracia educativa, sino que también significa tener en su presupuesto el manejo de la partida más onerosa en cuanto a recursos financieros.

Dentro de este juego los educadores, que hasta el momento gozaban de una amplia libertad para ejercer su profesión generada a partir de escasos controles y órganos de gobierno superpuestos, comienzan a percibir que la distribución de poderes está cambiando y aún no deciden bajo qué órgano encontrarán mejores beneficios. Es en este contexto que se desarrolla el conflicto docente que como veremos a continuación, culminará con la sanción de una nueva ley de educación en 1905.

²⁹⁴ La Educación Común. Revista Quincenal Ilustrada de Educación y Enseñanza (1879). Tomo IV – Número 2. Págs. 48-54

²⁹⁵ Al respecto Narodowski argumenta que: “Es en la época en que se sancionan las grandes leyes que fundamentan la creación de los sistemas educativos nacionales que (...) se observan dos procesos. Por un lado, la disputa con las órdenes religiosas para garantizar el control estatal sobre la escuela. (...) Por el otro, el estado se abroquelaba sobre sí mismo y se crean esas instancias supraestatales. (...) Esas instancias educativas supraescolares tienen como objetivo político quitarles poder a las escuelas, a las familias, a los educadores y a las órdenes religiosas y traspasarlo a las nuevas estructuras burocráticas instaladas en el seno de Estado. Para mayor detalle sobre este proceso ver Narodowski, M. (1999) *Después de clase. Desencantos y desafíos de la escuela actual*. Buenos Aires. Ediciones Novedades Educativas

Si bien las primeras intervenciones de la burocracia central respecto de este tema se hicieron a través de la creación de opinión en la publicación oficial del CGE, la búsqueda de la reforma de la ley de educación a favor de constituir la como responsable del manejo de los docentes no tardó en aparecer. En abril de 1882 el diputado Dámaso Centeno presentó un proyecto de ley con el objeto de derogar la disposición del inciso 3° del artículo 49 de la Ley de Educación Común, que confería a los consejos escolares la atribución de separar a los docentes de su empleo, estableciendo que la separación de los docentes sólo podría efectuarse por el Consejo General de Educación a requisición del consejo escolar del respectivo distrito, previo sumario que justificase su pretensión.

Esta iniciativa, que impactaba directamente en las potestades locales, fue rápidamente resistida por los consejos escolares quienes hicieron llegar su opinión a la comisión de educación de la legislatura que se encontraba trabajando sobre el texto de la modificación. A partir del análisis de la discusión generada en el tratamiento del proyecto se puede vislumbrar que la capacidad de acción política de los consejos locales en aquel momento no era menor. Las palabras del diputado Corvalán dan cuenta del eco que tenía la posición de los órganos locales en el ámbito legislativo:

“Cuando en 1874, en que yo formaba parte de esta cámara, se discutía la Ley de Educación Común, recuerdo que la idea fundamental que presidió, fue la de descentralizar la educación, y darle a cada localidad los medios posibles para que ellas arreglaran sus negocios propios nombrando a sus maestros como lo creyeran conveniente. Es por eso que se dio a los Consejos la dificultad de remover a los maestros”²⁹⁶

A partir de la fuerte presión que ejercieron los consejos locales, la reforma propuesta por Centeno fue alterada por la comisión de educación, y finalmente al modificarse la ley, se sostuvo que los consejos escolares podrían suspender a los maestros en el ejercicio de sus funciones siempre y cuando lo juzgaran conveniente, pudiendo ellos apelar a esa resolución ante el Consejo General dentro de los treinta días de notificada la suspensión.

A priori podría pensarse que esta modificación no alteraría en modo significativo el *modus operandi* de la contratación y despido de docentes puesto que el manejo de esta cuestión seguía bajo potestad de los órganos locales. Sin embargo, la posibilidad de apelación ante las instancias centrales que se les ofreció a los docentes abrió la puerta para que se ampliara el campo de batalla entre los tres actores involucrados en estos procesos.

Un ingrediente adicional habría de complicar aún más la situación. Como se pudo ver al comienzo de la sección, la cantidad de alumnos que se incorporaban al sistema año a año era

²⁹⁶ Reyna Almandos, A (1926) Ob. Cit - Pág.36

tal que la cantidad de docentes diplomados no llegaba a satisfacer la demanda. En 1882 sólo el 35% de la planta docente tenía título habilitante. Ahora bien, la Ley de Educación Común de 1875 sostenía que los consejos escolares de distrito estaban autorizados a nombrar maestros siempre y cuando éstos estuvieran diplomados. La necesidad de contar con maestros para llenar los puestos vacantes unida a la prohibición de nombrar maestros no diplomados no dejaba muchas alternativas: o bien las escuelas cerraban por falta de docentes, o bien nombraban a maestros no habilitados para hacerlo, aún cuando esto no estaba avalado por a ley.

En vistas de esta situación, era necesario tomar medidas para solucionar el dilema. El 10 de agosto de 1887 el P.E. dictó un decreto a partir del cual se autorizaba a la DGE para efectuar nombramientos de maestros sin título, dando cuenta al mismo tiempo a la legislatura para la elaboración de una ley al respecto, que nunca fue sancionada. Si bien se podría haber articulado una manera más pragmática de abordar el problema (como por ejemplo la expedición de títulos a través de exámenes anuales, medida que se implementó años más tarde)²⁹⁷, el camino que eligió el P.E. apremiado por dar una solución inmediata al problema que generaban las escuelas sin maestros, no hizo otra cosa que avivar el conflicto instalado entre la burocracia central y los consejos de distrito. La medida se encontraba en franca oposición a la Ley de Educación vigente por dos motivos. En primer lugar, no era facultad del Consejo General de Educación nombrar a maestros, sino que esta potestad descansaba en los consejos locales. Por otro lado, no era posible nombrar a maestros no diplomados, puesto que esta era una condición necesaria para acceder al puesto según la Ley de Educación Común vigente, que no determinaba excepciones, ni siquiera para el supuesto caso de falta de oferta de maestros con título habilitante. A diferencia de las situaciones antes detalladas, aquí el problema que se desarrollaba a partir de la vigencia de la ley de 1875 era su precisa definición de la distribución de potestades.

Así las cosas, la cuestión del nombramiento y remoción de docentes poco a poco fue transformándose en el punto focal alrededor del cual se catalizaba la lucha por el poder de la burocracia central, que no dejaba de encontrar resistencia de los órganos locales sobre cuyo terreno intentaba avanzar. Una vez sancionada la Constitución provincial de 1889, la pelea tomó nuevos bríos, puesto que aún cuando seguía vigente la Ley de Educación Común de 1875, la burocracia central encontró en la modificación introducida en la Constitución, una nueva manera de intervenir el espacio de los consejos locales.

En 1891 se produjo un conflicto por el despido de un maestro en el consejo escolar de Chivilcoy. El docente exonerado presentó un reclamo ante el CGE quien obró en consecuencia

²⁹⁷ En 1892 se resolvió que los maestros en ejercicio no diplomados concurren dos veces al año a rendir exámenes de suficiencia. En el primer año de la puesta en marcha de esta medida 733 personas adquirieron títulos desde ayudantes a maestros elementales. Ver Ramos, J. P (1910) Ob. Cit Página 56

y lo repuso en el cargo dejando sin efecto el nombramiento del nuevo maestro llevado a cabo por el consejo local. El consejo local, haciendo uso de lo que creía eran sus facultades, desoyó las órdenes del CGE, insistiendo en la remoción del maestro que había originado el problema. Ante este dilema, el CGE envió un inspector central a Chivilcoy para que evaluase la situación. La recomendación del Inspector Larraín fue disolver el consejo en cuestión. El inspector expresaba su opinión en los siguientes términos:

“La cesación el C.E. de Chivilcoy está perfectamente justificada si se tiene en cuenta las manifiestas irregularidades que ha cometido con la remoción del profesor Rodríguez y el nombramiento del profesor Peña, como también por los términos desacatados e irrespetuosos que ha empleado en su comunicación a la Dirección General, entregándolas anticipadamente a la publicidad”²⁹⁸

Esta moción generó un debate acerca de cuál era el límite del accionar del CGE sobre la potestad de los órganos locales. Luego de una larga discusión, en la sesión del día 26 de mayo se decidió acatar la medida sugerida por el inspector Larraín basando la justificación en la supuesta potestad que le otorgaba la constitución de 1889 a las instancias centrales para intervenir de la manera elegida. El diario de sesiones del CGE narra el argumento de la siguiente manera:

“El Sr. Consejero Chaves, refiriéndose a las medidas adoptadas hasta el presente, dijo que los medios conciliatorios estaban agotados, que en consecuencia, correspondía proceder con más energía y que de acuerdo con estas ideas aceptaba el despacho de la comisión, por cuanto si bien la administración local y el gobierno inmediato de las escuelas, en cuanto no refiere a la parte técnica, corresponde a los consejos escolares, la administración general era del resorte exclusivo del Consejo de Educación que ejerce la superintendencia de las mismas en toda la provincia y controla los actos de aquellos”²⁹⁹

De esta manera, una vez sancionada la Constitución de 1889, la burocracia central se anotó un punto más en su pelea por definir un ámbito de competencia amplio, esta vez, no sólo abarcando el despido de docentes, sino a la vez, imponiendo un poder de sanción sobre los órganos locales sin precedentes.

Sin embargo, el problema de fondo seguía sin resolverse. Los conflictos por el manejo de la cuestión docente continuaron sucediéndose, principalmente porque los consejos escolares podían seguir invocando el texto de la ley de 1875 para defender su espacio de acción.

²⁹⁸ La Educación Común. Revista Quincenal Ilustrada de Educación y Enseñanza (1891). Tomo XX – Número 120. Mayo de 1891 Página. 415

²⁹⁹ La Educación Común. Revista Quincenal Ilustrada de Educación y Enseñanza (1891). Tomo XX – Número 120. Mayo de 1891 Página. 418

Tanta era la presión que enfrentaban las instancias centrales en referencia al funcionamiento del decreto de 1887, que en 1894 el flamante director de escuelas Francisco Berra lo derogó, y refiriéndose a las razones que habían justificado su sanción, es decir la falta de maestros diplomados que habilitaba a las instancias centrales contratar docentes, argumentó que:

“estas consideraciones, muy atendibles sin duda alguna como acto de entendimiento y dignas de que el legislador las tome en cuenta al revisar la legislación que actualmente rige, no justifican la menor infracción a la ley por los funcionarios públicos ni por las personas privadas. Las leyes de la provincia deben reputarse expresión de la voluntad soberana. (...) Pueden ser inconvenientes, por habérselas dictado bajo el influjo de ideas erróneas, o por haberse cambiado las circunstancias a las cuales se ajustaron en su origen; pero tales inconvenientes sólo pueden ser motivo para que el pueblo pida al legislador acuerde reformas de las leyes.”³⁰⁰

En un sorprendente movimiento (que no contaba con el apoyo del CGE³⁰¹), se volvía al criterio rector de la ley de 1875, que en 1894 estaba aún vigente. Si bien en el argumento del Director General de Escuelas se abogaba por la reforma de dicha norma, al mismo tiempo se reconocía la plena vigencia de la ley de 1875, y se aceptaba que la reforma de 1889 no había modificado estas potestades a favor de las instancias centrales de gobierno al reformar la Constitución provincial. En virtud de estas consideraciones, la Dirección General de Escuelas dictó la siguiente resolución:

“Art. 1° Que no se hace lugar a las peticiones que se le han presentado para que nombre a maestros o traslade de una escuela a otra, no acordará tales nombramientos por pases mientras rija la ley del 26 de septiembre de 1875, por corresponder, así como los decretos de separación, a las facultades privativas de los Consejos Escolares o de los encargados que los suplan.

Art.2° Que careciendo de valor los nombramientos de maestros recaídos en personas que no tienen título ninguno, o que lo tienen insuficiente ara desempeñar el puesto que ocupan, no autorizará el pago de los sueldos que las personas aludidas han devengado hasta ahora o devengaren en el futuro”³⁰²

Esta polémica medida generó gran malestar entre la corporación docente, ya que a partir de su implementación una gran cantidad de maestros nombrados entre 1887 y 1894 quedaban desempleados. Aún así, Berra logró mantenerse en sus convicciones y la medida siguió vigente hasta su destitución, ocurrida en 1902 por el conflicto relacionado con el Montepío Civil.

³⁰⁰ Reyna Almandos, A (1926) Ob. Cit.- Pág.46

³⁰¹ Es pertinente recordar que la relación entre el Director General Berra y el CGE se mantuvo siempre en términos conflictivos puesto que su opinión y manera de conducirse nunca estuvieron en línea con la opinión generalizada de los miembros del CGE. Tanto fue así que como detallamos en la sección anterior, Berra fue exonerado de su puesto de 1902, a pedido de los miembros del CGE.

³⁰² Reyna Almandos, A (1926) Ob. Cit.- Pág.46

Inmediatamente luego de que el P.E. pusiera en su lugar un nuevo director, el 11 de marzo de 1902 se aprobó una resolución que dejaba sin efecto aquella tomada por Berra en 1894, quitándole una vez más, el poder a los consejos locales para nombrar y despedir maestros.

El decreto emanado del Consejo General de Educación, aprobado el 24 de marzo de 1902, dejaba sin efecto la disposición dictada en 1894 por Berra y declaraba sin ningún valor los nombramientos de maestros recaídos en personas con o sin título suficiente para desempeñar el cargo que hubieran hecho los consejos locales.

Este episodio resulta importante porque permite ver con claridad la estrategia con la que obraron las instancias centrales. Una de las lecciones que aprendieron los burócratas del CGE y la DGE de la educación bonaerense a lo largo de la historia de la lucha por ganar espacios de poder fue la importancia de instalar ciertas ideas como ciertas, aún cuando fuera claro que no tenían el respaldo legal que pretendían mostrar. La eficacia de la insistencia sobre ciertos conceptos parecería la clave para comprender cómo de a poco la burocracia central intenta instalar la idea de que no sólo la contratación y despido de docentes es una tarea de naturaleza técnica, sino que esta definición está avalada por las piezas legales vigentes (ie: Ley de Educación Común de 1875 y Constitución provincial de 1889).

Viendo la ventana de oportunidad que se les abría a partir del decreto dictado por el CGE, los burócratas centrales no escatimaron esfuerzos en pos de la construcción de consenso alrededor de estos conceptos. Tanto las resoluciones emanadas del CGE, así como también las notas y circulares enviadas a los consejos escolares, todos eran medios adecuados para transmitir una misma idea: la contratación y despido de docentes era potestad de las instancias centrales porque así lo determinaban las leyes. Un buen ejemplo de cómo se articulaba esta estrategia se encuentra en la nota enviada por el CGE a todos los consejos escolares de distrito con el objetivo de comunicar el decreto del 24 de marzo de 1902:

“Las funciones técnicas están reservadas a la autoridad superior de la educación y como son de esta clase el nombramiento de maestros, la destitución de los mismos y la ubicación de las escuelas, resulta que tales actos ejercidos por otra autoridad que no sea el Consejo General de Escuelas son nulos y sin ningún valor según lo dispone de una manera expresa la carta fundamental de la provincia. La legislatura no ha reglamentado todavía el precepto constitucional de 1889; pero esa no es causa para que se consienta en que rijan las disposiciones del artículo 49 ya citado, abiertamente contrarias a aquel. *Si la Legislatura hubiera reglamentado las disposiciones constitucionales, habría conferido sin duda alguna a la autoridad superior de la educación común el nombramiento y exoneración de los maestros diplomados*”³⁰³

³⁰³ Revista de Educación. 1º Tomo –Número 3. Marzo de 1902 Pág. 114. El destacado es nuestro

El criterio rector alrededor del cual se articulaba la pretensión de avanzar sobre el espacio de los consejos locales no era otro que el de la idoneidad de los burócratas centrales. En otro pasaje de la nota ya citada, se puede ver claramente esta idea:

“¿Quién puede apreciar si el maestro que se trata de exonerar no tiene ya suficiente capacidad pedagógica para desempeñar el cargo? ¿Quién puede decidir respecto del estado de adelanto o atraso en que se encuentre una escuela? Las discusiones promovidas en el seno del Consejo General, los informes de los inspectores, las memorias presentadas por los directores de escuelas, son antecedentes ilustrativos que demuestran que *aparte de las razones de orden constitucional que dan base a la resolución adoptada, hay verdadera conveniencia en que tales funciones estén confiadas exclusivamente a la autoridad central de la educación, que está en mejores condiciones que los consejos locales para hacer el uso discreto que reclaman las necesidades apremiantes de un buen número de distritos de la provincia. Son razones de orden superior que excluyen toda idea de arrogación de facultades*”³⁰⁴

Como era de esperar, esta resolución del Consejo General de Educación no fue aceptada pasivamente por los órganos locales. Tal fue la resistencia, que los consejos escolares de Navarro, San Nicolás y Necochea presentaron una demanda por inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

El argumento esgrimido por los consejos escolares fundaban la violación alegada en que habiendo atribuido la Ley de Educación Común de 1875 a los consejos escolares de distrito las facultades para nombrar y remover a los maestros diplomados y señalar la ubicación de las escuelas comunes sin estar hecha dicha ley derogada, no se podía declarar que esas mismas facultades le correspondían al CGE. Asimismo, la expresión “*en cuanto no afecte la parte técnica*” presente en la constitución provincial de 1889 no substraía las atribuciones en cuestión a los consejos de distrito, ni correspondía al CGE general definir lo que se entendía por *parte técnica*.

El CGE rechazó los argumentos de inconstitucionalidad presentados por los consejos locales afirmando básicamente que la ley de educación común había sido derogada por la innovación introducida en la constitución de 1889. De esta manera, considerada obsoleta la ley de 1875, no había determinaciones taxativas que contradijeran la expresa definición de que la contratación y despido de docentes era una cuestión técnica.

La respuesta de la Corte Suprema de la provincia fue demoledora para la estrategia que venía sosteniendo la burocracia educativa en relación a la construcción de una idea a fuerza de insistir, aún cuando no había fundamento legal que la sustentara. En un fallo unánime del 7 de octubre de 1902, la corte dictó la inconstitucionalidad del decreto del 24 de marzo del mismo

³⁰⁴ Revista de Educación. 1º Tomo –Número 3. Marzo de 1902 Págs. 114.- 115 El destacado es nuestro

año por medio del cual el CGE se arrogaba las funciones de contratación y despido de docentes. Contestando una a una las impugnaciones y argumentos que había esgrimido el CGE, la corte sostuvo que:

En relación a que la ley de 1875 se encontraba derogada:

“Las leyes anteriores a la constitución, son leyes vigentes, a menos que aquellas estén en oposición con una disposición expresa o implícita de dicha constitución, porque las leyes sólo se abrigan o derogan por otra ley”.

En referencia a la definición de la contratación y despido de docentes como una función que afectaba la parte técnica:

“Es indiscutible que la ubicación de las escuelas, y el nombramiento y exoneración de los maestros, diplomados ya como tales por el mismo Consejo General, que les ha discernido por lo tanto título de suficiencia, no pueden considerarse comprendidos en la parte técnica que la Constitución atribuye al Consejo General, porque no lo permite la acepción etimológica del vocablo, ni se comprendería cómo el ejercicio de esas funciones que sólo requieren buen criterio y honestidad de procederes, debieran subordinarse a reglas o principios científicos comprendidos en la dirección facultativa de la educación común”³⁰⁵

Finalmente, en relación a la capacidad del CGE de determinar qué funciones afectaban la parte técnica, el argumento del procurador general, sobre el que se basó la sentencia de inconstitucionalidad, afirmaba que:

“Tanto la Constitución de 1873 como la de 1889 han conferido al Poder Legislativo la facultad de organizar la educación común estando en el espíritu de la constituyente que fuera dicho poder el que determinara las atribuciones respectivas de las diversas autoridades escolares”³⁰⁶

El fallo de inconstitucionalidad del decreto del CGE del 24 de marzo de 1902 determinaba que la derrota de las instancias centrales en la lucha por controlar la contratación y despido de docentes era categórica. Si bien durante algún tiempo la estrategia de creación de consenso alrededor de la idea de que la Ley de 1875 ya no estaba vigente pareció tener éxito, el revés que le había propinado la judicialización de la contienda hacía necesario cambiar una vez más los planes de acción. Agotadas todas las demás instancias, la reforma de la ley de educación común parecía ser el único camino viable para asegurarse la potestad sobre el manejo de la

³⁰⁵ Acuerdos y sentencias dictados por la Suprema Corte de Justicia de la Provincia Buenos Aires: El Orden, 1902. Página 543

³⁰⁶ Acuerdos y sentencias dictados por la Suprema Corte de Justicia de la Provincia Buenos Aires: El Orden, 1902. Página 539

cuestión docente, a la vez que se ampliaba el ámbito de competencia. Pero para lograr este objetivo era necesario lograr el apoyo tanto del poder ejecutivo como del legislativo.

La crónica de los acontecimientos hasta aquí narrada da cuenta de la escasa intervención del poder ejecutivo en las cuestiones educativas. Salvo excepciones, las acciones dirigidas hacia la consolidación del poder de la burocracia educativa se originaron y pusieron en marcha en el mismo seno de las oficinas centrales de educación. Como citáramos al comienzo del capítulo, durante el período estudiado la cuestión educativa parecía no ocupar los primeros puestos de la lista de prioridades de los funcionarios del Estado provincial. Sin embargo, luego de la declaración de inconstitucionalidad del decreto del CGE del 24 de marzo, el conflicto entre el CGE y los consejos escolares llegó aun punto tal que aún la gestión cotidiana del sistema educativo se encontraba en grandes dificultades. Es recién en esta instancia que el poder ejecutivo decidió tomar cartas en el asunto.

El gobernador de la provincia, Marcelino Ugarte mandó a llevar a cabo entonces un estudio técnico, económico y administrativo para poder tomar una decisión respecto del conflicto educativo. Luego de recibir los resultados del trabajo, decidió encomendar al Director General Manuel Bahía la elaboración de un proyecto de reforma de la ley de educación común. El cuerpo de Inspectores bajo el mando del CGE discutió el proyecto a partir de 1903 y dos años más tarde el P.E. a través del ministro de gobierno, lo elevó a la Legislatura bonaerense para su tratamiento.

El proyecto de reforma de la ley de educación común entró en la cámara de diputados el 13 de septiembre de 1905. Se aprobó en general el mismo día y en la siguiente sesión del día 15, se aprobó en particular, suscitando la reforma muy poco debate. Acto seguido, la propuesta pasó a la cámara de senadores donde los legisladores ocuparon tres sesiones en la discusión hasta llegar a la sanción definitiva de la norma el 9 de octubre de 1905.

El proyecto sometido a votación elevado por el P.E. a las cámaras planteaba cambios en la Ley de Educación Común 1875 en dos esferas: la de estructura de la instrucción, y la de gobierno del sistema. En cuanto a la estructura de la organización de la instrucción, se proponía una reducción de la cantidad de años de la escolaridad obligatoria, que pasaba de seis años a cuatro³⁰⁷. La segunda modificación, que es la que nos ocupa, planteaba la reforma del diseño institucional del gobierno del sistema. El proyecto que se debatió en la cámara de diputados

³⁰⁷ Si bien esta propuesta de modificación ameritó un debate casi igual en términos de intervenciones que la propuesta de reforma del gobierno del sistema, no resulta pertinente extendernos sobre el tema, puesto que excede los límites del análisis trazados para este trabajo. Para mayor detalle sobre los argumentos esgrimidos a favor y en contra de la modificación de la estructura de la organización de la instrucción ver: Cámara de Diputados- Legislatura de la Provincia. Diario de Sesiones – Año 1902. Páginas 178-191/ 209-221 y *Diario de Sesiones – Senado de Buenos Aires*- Año 1902. Páginas:236-239/ 340-347/ 354-415

impulsaba modificaciones referidas tanto a la estructura interna de la burocracia central como así también a la distribución de potestades entre instancias centrales y locales.

La primera de las modificaciones propuesta trataba sobre la distribución de funciones entre los dos órganos de gobiernos centrales, la DGE y el CGE. El proyecto enviado a la legislatura seguía el mismo precepto que había estructurado el Código de Enseñanza Primaria y Normal redactado por el Director Berra en 1898. Mientras que las funciones técnicas se le atribuían al Director General, las funciones administrativas recaían en el CGE. En la práctica, esto significaba un importante recorte de las atribuciones de la DGE, a la vez que convertía al órgano colegiado en un mero instrumento de consulta del director, alejado de la operación y de la puesta en marcha de las decisiones.

Este proceso de centralización dentro de las mismas instancias centrales de gobierno generó un acalorado debate entre el senador Bianco que había formado parte del CGE durante cuatro años, y que se oponía férreamente a esta moción; y el Ministro de Gobierno, el Sr. Gnecco, quien defendía la postura que abrazaba el proyecto. La posición del senador Bianco era diametralmente puesta a lo que proponía el proyecto de ley. El legislador, quien argumentaba que era imposible hacer una escisión de las cuestiones educativas en una parte técnica y otra administrativa puesto que consideraba que toda cuestión tenía ambos componentes a la vez, sugería instrumentar un CGE fuerte con funciones deliberativas, y un director general cuya función era la de ejecutar aquello decidido en el ámbito del CGE.. Así lo manifestaba en la sesión del 25 de septiembre de 1905:

“La autoridad superior de la instrucción primaria en la provincia debe tener una unidad deliberativa y una ejecutiva. De manera que, de acuerdo con el precepto constitucional, la ley , al determinar las atribuciones del consejo general y del director de secuelas, debe hacer del primero un cuerpo deliberativo con plenitud de atribuciones técnicas y administrativas; y del segundo,, el ejecutor de las resoluciones del consejo. En términos más claros y precisos: el uno delibera, el otro ejecuta”³⁰⁸.

La idea de un CGE consultivo pareció ganar rápidamente terreno, (probablemente porque ya existía una práctica a partir de la puesta en marcha del Código de Berra que la avalaba) dejando al senador Bianco prácticamente sin apoyo. Al votar este artículo, la posición del Ministro de Gobierno ganó de manera abrumadora.

En referencia a la distribución de potestades entre las instancias centrales y los consejos locales, la ley de 1905 finalmente trabajó sobre la definición taxativa de las tareas técnicas y las administrativas. Teniendo como antecedente el fallo de la Corte Suprema quedaba claro que el único camino para acabar la discusión era que se determinara el contenido de ambas

³⁰⁸ Diario de Sesiones – Senado de Buenos Aires- Año 1902. Página 360

categorías por la vía legislativa. Así fue como lo explicaba el Ministro de gobierno antes los senadores bonaerenses:

“Como existe este fallo, que pudiera en cualquier momento servir de base para que los consejos escolares volvieran a querer entablar una gestión judicial para reclamar la facultad que en proyecto se les iba a cercenar, facultad que a juicio del poder ejecutivo y de la cámara de diputados no emerge de la constitución sino de la ley del 75, que les daba la atribución de hacer esos nombramientos, en razón, digo, de ese fallo fue que se estableció el artículo 5° disponiendo qué debía considerarse como cuestión técnica, dejando al gobierno administrativo de las escuelas como incumbencia de los consejos escolares”.

El análisis de los debates legislativos en los que se trató este tema revelan que aún cuando existía un fallo de la corte suprema que determinaba que no podía considerarse a la contratación de los docentes y su despido como una cuestión técnica, la opinión del Ministro de Gobierno (que era la que había definido la burocracia educativa central) continuaba siendo contraria, y ésta era la que primó entre los legisladores que aceptaron como válida la interpretación que el Sr. Gnecco hacía sobre el texto de la constitución, que por otro lado, no era otra que la que estructuraba la distribución de funciones que había propuesto y puesto en marcha el código de Berra de 1898:

“Determinar si un maestro cumple o no con su deberes, si aplica bien o mal los reglamentos escolares, los programas y planes de estudio; si los métodos o procedimientos que emplea son buenos o malos, son cuestiones que *afectan directamente a la parte técnica* de la enseñanza que la constitución no ha querido encomendar a los consejos escolares”³⁰⁹

Así las cosas, el 9 de octubre de 1905 se reformaba luego de treinta años la Ley de Educación Común. Como resultado, los consejos escolares se vieron reducidos a cumplir funciones administrativas de poca relevancia para la operación del sistema mientras que el director de escuelas concentró la porción más grande e importante de funciones del gobierno de la educación, dejando al CGE cumpliendo funciones consultivas. Con un texto escueto de sólo 16 artículos, la nueva norma había logrado cambiar por completo el diseño institucional que habían ideado los arquitectos de la década de 1870. La contienda por la autonomía y el poder de la burocracia central había terminado y finalmente tenía un claro ganador.

4 Conclusiones

A lo largo de este capítulo hemos desandado el camino recorrido a lo largo de 30 años por el proyecto de gobierno local de la educación bonaerense con el objetivo de encontrar cuál fue la lógica que dominó su proceso de paulatina centralización.

³⁰⁹ Diario de Sesiones – Senado de Buenos Aires- Año 1902. Página 358

En el capítulo anterior habíamos analizado la hipótesis socio-cultural que explica el paulatino proceso de centralización que nos ocupa sosteniendo que, si bien la falta de desarrollo de ciertas variables tanto del campo social como demográfico habían dificultado el desarrollo del gobierno de la educación bonaerense, la evidencia encontrada no permitía concluir que éstos eran factores determinantes. De aquí que nuestra hipótesis puso el acento en otro tipo de variables que en este capítulo denominamos políticas. Concretamente, sostuvimos al iniciar este apartado que fue la lucha que se desató entre los órganos de gobierno del sistema educativo la que permite explicar cabalmente el proceso de transformación del gobierno de la educación en la provincia de Buenos Aires en el período que va de 1875 a 1905.

Siguiendo esta línea, afirmamos entonces que existe una dinámica propia que permite entender el devenir del proyecto bajo análisis, que no se subsume a la lógica de los acontecimientos de la política bonaerense del período. Viramos entonces nuestra atención desde una perspectiva macro, que es la que usualmente sostuvieron aquellos que estudiaron este fenómeno, hacia un punto de vista micro-político, que basa su análisis en el estudio de la interacción entre los propios actores del sistema educativo.

Así planteada nuestra hipótesis, la tarea estuvo abocada a encontrar evidencia que respaldara la idea que afirma que fue la dinámica interna del sistema comandada por la lucha por la supervivencia de la burocracia educativa central la que determinó el devenir del proyecto bajo análisis.

En primer lugar, al estudiar el grado de convergencia entre los acontecimientos y desarrollos que tuvieron lugar en el ámbito de la política bonaerense del período y aquellos que acontecieron dentro del devenir del proyecto de gobierno local de la educación, encontramos que el proceso de centralización y burocratización del esquema de gobierno de la educación no fue un correlato de lo que ocurría en el plano de la política bonaerense en general. Más aún, la reforma de la Constitución de 1889, que es usualmente citada como el punto inflexión a partir del cual se plasma el ideario conservador dominante en el período y como consecuencia, se articulan los procesos de centralización, no sólo no se mostró como punto de inflexión en ese sentido sino que nuestro análisis revela que en la mayoría de los ámbitos de la vida pública de Buenos Aires, la reforma de la carta magna profundizó, aunque más no fuera de iure, las ideas descentralizadoras que se veían claramente plasmadas en el conjunto normativo de la década de 1870.

La otra cara de la moneda de la falta de concomitancia entre los acontecimientos y desarrollos de la política provincial y el proceso centralizador por el que pasó el esquema de gobierno de la educación fue la escasa participación que tuvieron en este proceso los actores políticos extra-burocracia escolar. Si estuviéramos frente a un caso en el cual los acontecimientos del desarrollo del esquema de gobierno del sistema educativo respondieran a una lógica articulada

a partir de un ethos centralizador, debería verificarse una importante presencia de los actores estatales provinciales en políticas centralizadoras de la educación. Ahora bien, como hemos dado cuenta en este capítulo, la evidencia encontrada no respalda esta idea. Tanto los miembros del poder ejecutivo, representado por el Ministerio de Gobierno ó en última instancia el gobernador, así como el poder legislativo, y el poder judicial, todos estuvieron prácticamente ausentes en los acontecimientos que se relataron. Muy pocas intervenciones de estos actores fueron en dirección a auspiciar o facilitar una centralización del sistema. El apoyo del poder legislativo para lograr una reforma de la ley de educación común sólo se dio luego de treinta años de reiterados intentos, y cuando se recurrió al poder judicial, en el caso del fallo de la Corte Suprema en 1902, su intervención favoreció claramente al mantenimiento de una estructura de toma de decisiones descentralizada.

Bien, hasta aquí hemos relatado aquello que “no se verificó”: queda claro entonces que el proceso de centralización del gobierno de la educación bonaerense no fue el producto de un plan conservador a nivel provincial. Vale entonces hacernos la siguiente pregunta: ¿Qué sí hemos verificado a lo largo de este capítulo? En primer lugar hemos presenciado una contienda en la que participaron casi exclusivamente tres actores: la DGE, el CGE (ambos órganos centrales de gobierno), y los consejos de distrito. En segundo término, hemos descrito que esta lucha que tuvo lugar a lo largo de los treinta años de vida del proyecto fue mutando en su forma y en la importancia relativa de cada uno de los actores, pero siempre estuvo guiada por un mismo objetivo: tratar de lograr que la burocracia educativa central lograra espacios de poder para asegurar su supervivencia como agencia dentro de un Estado que a la vez, estaba también en vías de consolidarse.

Afirmamos que esta contienda fue mutando ya que aún cuando guiada por el mismo objetivo, las estrategias utilizadas para lograrlo variaron tanto en términos de los Modos de Intervención como en relación a las Esferas de Interacción, como lo resume el cuadro que se muestra a continuación:

Cuadro N° 19. - Estrategias de cambio implementadas por la burocracia

		Esferas de Interacción	
		Interna	Externa
Modos de Intervención	Norma	Estrategia de Encuadre	Estrategia de Reforma
	Práctica	Estrategia de Colonización	Estrategia Política

La primera variable de la matriz que se muestra en el cuadro, denominada *Modos de Intervención*, afirma que la burocracia educativa central intervino o bien en el ámbito normativo, persiguiendo algún cambio en el corpus legal que favoreciera su causa, o bien actuó directamente sobre la práctica, buscando instalar un “modo de hacer” o bien directamente “haciendo de un modo” que estuviera en línea con sus propósitos. Por otro lado, la segunda variable que da forma a la matriz en cuestión, llamada *Esferas de Intervención*³¹⁰ da cuenta de los diferentes ámbitos dentro de los cuales se desarrollaron las acciones puestas en marcha, que o bien tuvieron lugar dentro de los límites de la ámbito educativo, o bien se desarrollaron en el ámbito más amplio de la política provincial.

El cruce de estos dos ejes con dos valores cada uno, nos da cuatro cuadrantes que conforman la clasificación de las acciones descritas a lo largo del capítulo. En primer lugar, encontramos un grupo de estrategias que buscaron intervenir en el corpus legal, dentro del ámbito educativo, que denominamos *Estrategia de Encuadre*. Este tipo de intervención tiene la ventaja de no requerir más que el apoyo de los mismos miembros de la agencia en cuestión, puesto que actúa dentro de los límites del campo que les compete Asimismo, dado que estas normas generalmente operacionalizan lineamientos emanados por reglas de corte más general, si se

³¹⁰ Una conceptualización que sirvió de base para el armado de esta matriz puede verse en Peters, G.(1999) *L a política de la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

mantienen por un tiempo considerable terminan por modelar los comportamientos cotidianos y generan un modo de gestionar que puede resultar muy penetrante y por lo tanto eficaz. Un ejemplo de este modo de intervención es la elaboración y puesta en funcionamiento del Código de Enseñanza Primaria y Normal redactado por Francisco Berra en 1898, que funcionó como norma rectora del funcionamiento del sistema hasta 1905. Como vimos a lo largo de nuestro relato, sólo bastó para poner el código en operación el acuerdo entre los miembros del CGE y DGE. Este cuerpo normativo funcionó de hecho como norma rectora del funcionamiento del sistema educativo durante siete años, aún cuando no tenía apoyo legislativo. Y lo que es más, puesto que al momento de redactar la reforma de la ley de educación en 1905 se había transformado en la manera de gobernar la educación, sirvió de base para la elaboración de las modificaciones a la norma vigente de 1875.

El segundo tipo de estrategia de intervención que muestra la matriz del cuadro es la que hemos denominado *Estrategia de Reforma*, apunta a operar dentro del campo normativo, pero a diferencia de la Estrategia de Encuadre, ésta interactúa con agentes externos a la agencia en cuestión. Ésta, que es quizás la forma más rotunda y definitiva de cambio puesto que se orienta a modificar las normas generales que regulan el sistema, es a la vez, la estrategia más visible y por lo tanto más difícil de lograr, ya que su visibilidad demanda del apoyo de actores ajenos a la burocracia. Estos apoyos no siempre son fáciles de lograr, principalmente porque los temas de la agenda de la burocracia no necesariamente coinciden con aquellos que ocupan el tiempo y las energías de los actores que debieran cooperar para lograr la reforma. El ejemplo más cabal que hemos encontrado a lo largo de nuestro recorrido por el devenir del proyecto de gobierno local de la educación bonaerense ha sido el conjunto de repetidos esfuerzos de la burocracia educativa central por lograr una reforma definitiva de la Ley de Educación Común de 1875. En este sentido, hemos visto cómo la reforma sólo fue sancionada cuando se logró el apoyo del poder ejecutivo y el legislativo provincial, situación que sólo ocurrió cuando la cuestión del conflicto entre los órganos de gobierno del sistema educativo llegó a un punto tal que se convirtió en tema de la agenda política del gobernador y luego de la legislatura provincial.

La *Estrategia de Colonización* es la tercera de las opciones que nos ofrece la matriz. Puesto que opera sobre la práctica y se mantiene dentro de los límites de competencia de la agencia en cuestión, es el modo de intervención más silencioso y por lo tanto menos evidente. Utiliza tácticas que podrían denominarse de “guerrilla”, ya que operan a partir de pequeñas acciones que se apalancan en los puntos neurálgicos del sistema que apuntan a transformar su propia base. El objetivo, muchas veces implícito, es lograr un cambio lento pero robusto a lo largo del tiempo. La formación de un sólido cuerpo de inspectores a las órdenes de la cabeza de la burocracia educativa central conforma un buen ejemplo de este modo de intervención, donde a través de los inspectores locales se busca vigilar directamente la práctica cotidiana de las escuelas, con el objetivo de modelarla de acuerdo a las preferencias de del CGE y la DGE. Tan

relevante para la construcción de poder de las burocracias centrales es este tipo de tareas, que sólo basta con estudiar la importancia del cuerpo de inspectores a lo largo de la génesis y posterior consolidación de los sistemas educativos tanto nacionales como provinciales³¹¹.

Finalmente el último cuadrante de la matriz nos muestra la que hemos denominado *Estrategia Diplomática*, que es aquella que basa su intervención en el manejo de las relaciones con actores que pertenecen a otras esferas que no son las del ámbito de competencia de la burocracia, pero cuyo apoyo resulta esencial para el logro de sus metas. El objetivo de esta estrategia es captar la atención de grupos de interés con acceso a determinados recursos que puedan resultar útiles para sumar a la causa de las burocracias, siempre buscando el equilibrio entre la negociación y el avance. Estos grupos de interés pueden ser tanto estatales como miembros de la sociedad civil. Al igual que la Estrategia de Colonización, las acciones de intervención diplomáticas no tienen un corpus normativo que las haga necesariamente registrables o explícitas. A lo largo de los treinta años que duró la contienda entre los órganos de gobierno del sistema educativo bonaerense, la burocracia se vio compelida en repetidas ocasiones a buscar apoyo en actores que tenían poder para inclinar la balanza en su favor. La construcción de consenso alrededor de la necesidad de reformar la Ley de Educación Común en la época reelaboración del proyecto de ley de 1905 a través de la publicación de cartas y artículos en medios gráficos que excedían el ámbito propiamente educativo (ie: diarios de circulación provincial) resulta un buen ejemplo de la utilización de este modo de intervención³¹².

Nuestro análisis revela que la aplicación de una u otra estrategia por parte de la burocracia central con el objetivo de lograr poder y autonomía fue variando a lo largo del tiempo y las circunstancias en una especie de sistema de prueba y error, en el cual se aplicaba una estrategia hasta que dejaba de resultar eficaz, o bien alguna señal del contexto indicaba que era momento de intentar lograr poder de otro modo. En este método iterativo, pudimos comprobar que existió un importante aprendizaje, evidenciado en el grado de sofisticación de las acciones llevadas a cabo. En este sentido, pudimos ver como las intervenciones se hacían más complejas volviéndose más elaboradas.

La conceptualización aquí descrita nos permite a partir de la descripción de la lógica que guió el proceso de paulatina centralización del gobierno de la educación de la provincia de Buenos Aires, afirmar la hipótesis que sostuvimos al comienzo de nuestro capítulo. Estamos en condiciones entonces de sostener que el proceso que atravesó el proyecto del gobierno local de la educación no sólo tuvo su propia lógica, independiente de la dinámica de la política provincial, sino que a su vez, podemos detectar patrones de comportamiento dentro de este

³¹¹ Para ampliar sobre este tema ver: Dussel, I (1995) "Pedagogía y burocracia: notas sobre la historia de los inspectores" en *Revista argentina de educación*. Año 13, N° 23, Oct. Pp. 55-81

³¹² Puesto que nuestro recorte de fuentes limitó el material analizado a publicaciones oficiales, no se brindan ejemplos concretos del uso de este recurso en el capítulo estudiado, no obstante nos consta que la burocracia educativa recurrió al uso de este tipo de estrategia en el momento citado.

proceso que estuvieron determinados tanto por la distribución de fuerzas entre los diferentes órganos de gobierno dentro del propio sistema, como también por el grado de estructuración y consolidación que iba teniendo la propia burocracia en su búsqueda por la supervivencia.

Ciertamente vos sois mi creador,
pero ahora, yo soy vuestro dueño.
¡Obedeced!³¹³

Si hace dos décadas hubiéramos llevado a cabo una investigación con el objetivo de conocer el grado de acuerdo con la premisa de que la sociedad civil debiera estar más involucrada en el gobierno de las cuestiones públicas, era muy probable que halláramos un casi unánime acuerdo respecto de lo positivo de la propuesta. Lo que es más, si repitiésemos este experimento hoy en día, también resultaría plausible encontrar un alto nivel de apoyo.

Por un lado, esta probable aceptación de la premisa responde a cuestiones más bien diplomáticas, o en otras palabras, a la necesidad de ser políticamente correcto. “Está bien visto” abogar por la mayor inclusión de la sociedad civil en los asuntos que regulan y definen una parte importante de su vida cotidiana y no tanto.

Por otro lado, como hemos visto en la introducción, existe suficiente evidencia que muestra que, tanto en el ámbito público en general como en el campo de la educación en particular, el modelo estado-céntrico omnipotente y cerrado al involucramiento de aquellos a quienes sirve y representa no resultaba hace ya dos décadas un instrumento eficaz para cumplir con las demandas que le competían. Dada esta falta de eficacia, resulta lógico entonces el planteo de la necesidad de implementar reformas que apunten a construir un modelo diferente, en este caso uno socio-céntrico, que incluya una mayor apertura a la participación de la sociedad civil en las cuestiones públicas.

Este acuerdo generalizado respecto de lo interesante, positivo, o necesario que resulta el mayor involucramiento de la sociedad civil en las cuestiones públicas parece haber sido en una gran cantidad de casos la condición no sólo necesaria sino también suficiente para diseñar e implementar reformas que cumplieran con este mandato.

Así las cosas, veinte años después de una masiva implementación de procesos de reforma estatal que apuntaban a reformular el gobierno de las cuestiones públicas involucrando activamente a actores de la sociedad civil, nos encontramos con consecuencias que no están a la altura de las expectativas. Bajos niveles de participación, cooptación de órganos de gobierno por parte de aquellos que tienen recursos para agregar demandas, y hasta una mayor centralización de las decisiones en manos de burocracias estatales son algunos de los resultados más frecuentes de estas políticas de reforma. Con estas consecuencias bajo la lupa,

³¹³ Shelley, M. (1998) *Frankenstein*. Barcelona: Plaza & Janes Editores. Página 224

las críticas y desavenencias con los modelos de reforma que se orientan a ampliar la participación de los ciudadanos en el gobierno de los asuntos públicos están a la orden del día.

Esta historia de rápido enamoramiento y desencanto (que por tan apasionada merecería ser sólo un fenómeno latinoamericano) fue la que nos hizo preguntarnos acerca de las cuestiones involucradas en este devenir de la participación civil en las cuestiones públicas. Más concretamente la pregunta que nos formulamos fue: ¿Cuáles fueron las razones por las cuales un modelo que supuestamente venía a remediar las dificultades de un Estado en crisis no había logrado los resultados que se proponía? Y a partir de esta cuestión, las preguntas se ramificaron, multiplicándose. En primer lugar nos preguntamos si la presencia de las consecuencias no deseadas sobre las que hacíamos referencia en párrafos anteriores nos advertía sobre un fracaso de las políticas de apertura de la participación de la ciudadanía en el gobierno de las cuestiones públicas, o si estábamos de cara a un fenómeno más complejo sobre el que aún no podíamos emitir un veredicto respecto de su grado de éxito.

Luego, en aras de profundizar la pregunta anterior, nos cuestionamos acerca de cuáles eran los factores, tanto contextuales como operativos, que llevaron a que las reformas orientadas a fomentar el involucramiento de la sociedad civil en el gobierno de las cuestiones públicas produjeran resultados tan poco deseados (al menos explícitamente) por aquellos quienes pensaron, diseñaron e implementaron estos procesos. ¿Estábamos frente a una falla en el diseño institucional de las reformas? ¿O era más bien un fenómeno que se explicaba a partir de razones que habitaban en el contexto político de la implementación de los proyectos?, ¿Podrían deberse las dificultades enfrentadas a una deficiencia en las condiciones socio-culturales de la ciudadanía que debía involucrarse en el gobierno de las cuestiones públicas? ¿Era posible encontrar una explicación que pudiera aplicarse a sino todas, gran parte de las experiencias de reforma?

Con estas cuestiones en mente, encontramos el caso del gobierno local de la educación bonaerense durante el período que va desde 1875 a 1905. Lo tomamos como objeto de estudio puesto que su desarrollo mostraba un camino muy similar al que parecían haber tomado aquellos casos actuales que nos habían generado las inquietudes antes planteadas. Ahora bien, dado que se trataba de un experimento que estuvo vigente hacía más de 100 años, las complicaciones en el abordaje metodológico iban a ser mayores. Sin embargo, por otro lado la distancia temporal lo despojaba de una serie de connotaciones ideológicas y políticas que hacen de los casos más actuales un terreno menos claro.

Con estos pros y contras, nos embarcamos en el estudio del devenir del proyecto de gobierno local de la educación bonaerense desde 1875 a 1905. Retomamos entonces las preguntas que planteamos más arriba y con ellas intentamos darle forma a nuestra búsqueda.

Nuestra primera sorpresa fue descubrir que las razones que se habían utilizado para explicar la paulatina centralización de un modelo de gobierno que había nacido con un espíritu claramente orientado a fomentar la participación de la ciudadanía, eran asombrosamente similares a las que se ensayaban en la actualidad para desentrañar el supuesto fracaso de las políticas del mismo tipo que se habían implementado en los últimos veinte años.

Encontramos que una gran parte de quienes habían estudiado el caso hasta mediados del siglo XX afirmaban que debía ponerse el foco en las deficiencias demográficas y socio-culturales de la población sobre la que descansaba el proyecto de gobierno local, para comprender el derrotero de ese proyecto que había tenido buenas intenciones pero que no había tenido en cuenta que la ciudadanía todavía no estaba preparada para gobernar cuestiones públicas como la educación. Puesto que ésta era una de las preguntas con las que originalmente nos habíamos topado al comenzar a pensar estas cuestiones, decidimos que resultaba pertinente indagar en qué medida existía evidencia empírica respaldara esta afirmación. Como ya hemos consignado en el segundo capítulo de este trabajo, encontramos que si bien era correcto afirmar que las condiciones tanto demográficas como socio-culturales de la población bonaerense habían sido adversas para instalar un proyecto de gobierno local de la educación durante gran parte del período estudiado, este abordaje se quedaba sin posibilidad explicar algunos hechos relevantes de la vida del proyecto estudiado.

Esta imposibilidad de ver determinados fenómenos está dada por la propia lógica dicotómica sobre la que se basa este paradigma explicativo, que traza un modelo, un tipo ideal claramente delineado y define como desviación todo aquello que no se le ajusta perfectamente. Es por esta razón, que bajo esta mirada no se pueden percibir algunas maneras diferentes, embrionarias, o alternativas de ejercer la ciudadanía.

Por lo tanto, consideramos que resulta muy importante tener en cuenta este aspecto teórico-empírico en el análisis de este tipo de cuestiones. Puesto que gran parte de los proyectos de reforma que han apuntado a ampliar la participación de la ciudadanía han sido implementados en contextos económicos y sociales desfavorecidos, es preciso tener muy en cuenta que no existe una única manera de ser ciudadano, de sentirse parte de una comunidad imaginada, y sobre todo de generar espacios que permitan ocuparse de lo público. Una buena explicación será en entonces aquella que no nos lleve prematuramente a una conclusión de fracaso o a una definición de desviación, permitiendo entonces dar cuenta de esta multiplicidad de formas que ofrece el involucramiento en el gobierno de la cosa pública.

En las últimas décadas del siglo XX, las explicaciones acerca del devenir del proyecto del gobierno local de la educación bonaerense pusieron la mirada en las condiciones político-ideológicas. Según este punto de vista, la paulatina centralización del gobierno de la educación bonaerense fue una de las consecuencias del ascenso y consolidación en el poder político de

la provincia de la élite autonomista conservadora que habría de gobernar Buenos Aires hasta bien entrado el siglo XX. Este cambio de tipo estratégico en la conducción de la provincia se vio reflejado el campo de la educación, de acuerdo con quienes se sumaban al paradigma político para hallar una explicación al fenómeno, en la pérdida de poder de las autoridades locales y con ella de la sociedad civil en la toma de decisiones de gobierno.

De la misma manera que trabajamos con el paradigma socio-cultural, nos ocupamos de indagar la explicación política. Decidimos entonces ver en qué medida los acontecimientos y reformas políticas que habían tenido lugar en el período estudiado habían servido de base o estado en concomitancia con las modificaciones por las que pasó el gobierno de la educación bonaerense. Como detallamos en el tercer capítulo, no sólo no pudimos encontrar concomitancia entre lo que ocurría en el plano de la política general y la reformas de la educación, sino que tampoco pudimos verificar la existencia de un impulso conservador que actuara de manera tajante en todos los ámbitos de la vida política de la provincia en el período estudiado. Por otro lado, a partir de esta búsqueda encontramos que los patrones de comportamiento de los agentes de la burocracia educativa central habían tenido un sesgo mucho más radical hacia la centralización que aquellos pocos y breves intentos que se habían dado en el ámbito de la política general.

A partir de este hallazgo, comenzamos a elaborar la que podríamos denominar “hipótesis Frankenstein”, que es la que sostiene que una vez elaborado e implementado el diseño institucional que le da forma a la burocracia educativa, la “criatura” toma vida propia, y es dentro de su búsqueda de supervivencia que se da el proceso de centralización paulatina del gobierno de la educación bonaerense. La necesidad de acumular poder y lograr autonomía impulsa los movimientos de las autoridades educativas centrales, la DGE y el CGE, que chocan con la resistencia de los órganos locales de gobierno, los CDE, que reclaman para sí gran parte de las potestades que intenta acaparar el centro.

Quizás lo que resulte más relevante de este descubrimiento es esta mirada micro-política, que a diferencia de la forma convencional de encarar el problema del poder, pone el foco en aquellos sobre quienes pesa la implementación y uso cotidiano de un diseño institucional. Como la criatura del Dr. Frankenstein, una vez que se les da vida, las burocracias generan su propia agenda independiente y muchas veces en contradicción con aquellos principios sobre los cuales fueron creadas. Por lo tanto, afirmamos que en los procesos de reforma, especialmente en aquellos en donde a distribución de poderes se ve alterada en buena medida, es muy importante tanto en su diseño como en la implementación, tener en cuenta la lógica propia de lo creado.

BIBLIOGRAFIA Y FUENTES

Fuentes Documentales

Censos de Población

- Primer Censo de la República Argentina - Verificado en los días 15, 16 y 17 de Septiembre de 1869 - Diego de la Fuente - Buenos Aires: Imprenta El Provenir (1872)
- Censo General de la Provincia de Buenos Aires. Demográfico, Agrícola, Industrial y Comercial. Verificado del 9 de octubre de 1881 bajo la administración del doctor don Dardo Rocha (1883).
- Censo general de la provincia de Buenos Aires, La Plata: Dirección General de Estadística. 1890
- Segundo Censo de la República Argentina: Mayo 10 de 1895. Buenos Aires: Penitenciaría Nacional, 1898

Constituciones provinciales

- Constitución de la provincia de Buenos Aires 1854. Registro Oficial del Gobierno de Buenos Aires. Año de 1854. Libro Trigésimo Tercero (1856). Buenos Aires: Imprenta El Orden. Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires (AHPBA)
- Constitución de la provincia de Buenos Aires 1873. Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires. Año 1875. Buenos Aires: Imprenta del Mercurio. Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires (AHPBA)
- Constitución de la provincia de Buenos Aires 1889. Registro oficial de la Provincia de Buenos Aires. Año 1889. La Plata: Imprenta el Fiscal – 1889. Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires (AHPBA)

Leyes Provinciales

- Ketzelman y De Souza (comps.) (1936) *Colección completa de leyes del Estado y la Provincia de Buenos Aires. Desde 1859 a 1929*. Buenos Aires: Ed. Lex - Tomo V
- Massa, A (1907) *Digesto escolar de la Provincia de Buenos Aires*. La Plata: talleres Gráficos Sesé, Larrañaga y Cía.
- Prado y Rojas, A (comp.) (1878) *Leyes y Decretos promulgados en la Provincia de Buenos Aires desde 1810 á 1876*. Buenos Aires: Imprenta El Mercurio. Tomos VI -VIII .
- Remorino, J (1954) *Anales de Legislación Argentina. Complemento 1852-1880*. Buenos Aires: La Ley.

Códigos de Enseñanza

- Berra, F.A. (1898) *Código de Enseñanza Primaria y Normal de la Provincia de Buenos Aires*. La Plata: Talleres de Publicaciones del Museo.

Actas Municipales

- Libro de Actas Municipales – libro II 1873-1878. Archivo Histórico Municipal de San Isidro. Tomos II a X
- Libro de Actas Municipales – Libro III 1879-1884- Archivo Histórico Municipal de San Isidro

Debates - Actas de sesiones legislativas - Sentencias

- Debates de la Convención Constituyente de Buenos Aires 1870-1873 (1921)
- Cámara de Diputados- Legislatura de la Provincia. Diario de Sesiones – Año 1902.
- Diario de Sesiones – Senado de Buenos Aires- Año 1902.
- Acuerdos y sentencias dictados por la Suprema Corte de Justicia de la Provincia Buenos Aires: El Orden

Publicaciones de la cartera educativa

- La Educación Común. Publicación Oficial del Consejo General de Educación de la Provincia de Buenos Aires. La Plata: Dirección General de Escuelas. Años 1876-1881. Publicación Quincenal
- Revista de Educación. Publicación Oficial del Consejo General de Educación de la Provincia de Buenos Aires, La Plata: Dirección General de Escuelas Años 1881-1895. Publicación Mensual
- Boletín de Enseñanza y Administración Escolar. La Plata: Dirección General de Escuelas Años 1895-1902. Publicación Mensual
- Revista de Educación. Publicación Oficial del Consejo General de Educación de la Provincia de Buenos Aires, La Plata: Dirección General de Escuelas Años 1901-1905. Publicación Mensual

Bibliografía

- Actis, Francisco Pbro. (1930) *Historia de la Parroquia de San Isidro y de su Santo Patrono 1730-1930*. Buenos Aires: Institución Juan Segundo Fernández.
- Acuña, C; Vacchieri, A (comps.) *La incidencia política de la sociedad civil*. Buenos Aires;: Siglo XXI Editores.
- Almond, G; Verba, S (1967) "The Civic Culture" en en Hodgkinson, V.; Foley, M, (eds.) *The Civil Society Reader*. Hannover. University Press of New England
- Anderson, B (1993) *Comunidades imaginadas: reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: Fondo de Cultura Económica
- Anderson, G. "Hacia una participación auténtica: desconstrucción de los discursos de las reformas participativas en educación" en Narodowski, M Nores, M(eds.) (2002)

Nuevas Tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela. Buenos Aires: Granica

- Arendt, H (2003) *Entre el pasado y el futuro. Ocho Ejercicios sobre la Reflexión Política.* Barcelona: Península.
- Ball, S “Grandes políticas, un mundo pequeño. Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas” en Narodowski, M Nores, M(eds.) (2002) *Nuevas Tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela.* Buenos Aires: Granica
- Ball, S (1994) *La micr política de la escuela: hacia una teoría de la organización escolar.* Paidós: Barcelona.
- Barba, E (1976) *Los autonomistas del 70. Auge y frustración de un movimiento provinciano con vocación nacional. Buenos Aires entre 1869 y 1878.* Buenos Aires. Editorial Pleamar.
- Barber, B (1998) “From Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age” en Hodgkinson, V.; Foley, M, (eds.) *The Civil Society Reader.* Hannover. University Press of New England.
- Bjerg, M (2001) “La autonomía municipal y la centralización estatal. El discurso de “El Eco de Tandil” en la década de 1880” *Revista Entrepasados.* N° 20-21 Páginas 75-100
- Braslavsky, C (1985) *La discriminación educativa en la Argentina,* FLACSO y GEL, Buenos Aires.
- Bresser Pereira, L; Cunill Grau, N (eds) (1998) *Lo público no estatal en la reforma del Estado.* Buenos Aires: Paidós.
- Brown, M, Erie, S (1984) “Poder y Administración: Paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática”. En Oszlak, O (comp.) *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos.* Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Bush, T; Gamage, D (2001) “Models of Self Governance in Schools: Australia and the United Kingdom”. *The International Journal of Educational Management.* 15 (1).
- Bush, T; Heystek, J (2003) “School Governance in the New South Africa”. *Compare.* 33 (2)
- Calhoun, C. (ed.) (1992) *Habermas and the Public Sphere.* Cambridge: MIT Press
- Cansanello, O (1997) “Sobre los orígenes de la sociedad bonaerense. Continuidades y perspectivas”. *Anuario del IEHS* 12. pp 79-91
- Carli, S (2008) “Debates acerca de lo público en la historia de la educación”. *Historia de la Educación.* Anuario N°9. Pp. 39-55
- Caterina, L.M (2000) “Los gobiernos de las provincias. Territorios Nacionales. Régimen Municipal (1852-1914)” en *Nueva Historia de la Nación Argentina – Tomo V.* Buenos Aires: Planeta
- Cucuzza, H (1986) *De congreso a congreso: crónica del Primer Congreso Pedagógico Argentino.* Buenos Aires: Besana

- Cucuzza, H (Comp.) (1996) *Historia de la educación en debate*. Buenos Aires: Miño y Dávila;
- Cunill Grau, N (1997) *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Dahl, R (1994) *¿Después de la Revolución? La autoridad en sociedades avanzadas*. Barcelona: Gedisa Editorial
- Dale, R (1999) "The State and the Governance of Education: An Analysis of the Restructuring of the State-Education Relationship", en Halsey, A.H; Lauder, H; Brown, P; Stuart Wells, A (comps.) (1999) *Education*. Oxford: Oxford University Press
- De Luca, A (1991) "Consejos Escolares de Distrito: Subordinación o participación popular". En Puiggros, A (dir.) *Historia de la Educación Argentina. Tomo II Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino*. Buenos Aires: Galerna.
- Di Paola, N (2003). *La Ciudad de las Sierras. Reseña Histórica del Tandil*. Tandil: Ediciones del Chapaleofú. 4° Ed.
- Dimmock, C; O'Donahue, T; Robb, A (1996) "Parental Involvement in Schooling: An Emerging Research Agenda". *Compare*. 26 (1)
- Dussel, I (1995) "Pedagogía y burocracia: notas sobre la historia de los inspectores" en *Revista argentina de educación*. Año 13, N° 23, Oct. Pp. 55-81
- Eggertsson, T (1993) A note on the Economics of Institutions. En Alston, L; Eggertsson, T; North, D (1998) (comps). *Empirical Studies in Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fradkin, R; Garavaglia, JC (1997) "Cambios y Permanencias: Buenos Aires en la primera mitad del siglo XIX" *Anuario del IEHS* 12. pp13-21
- Furubotn, E; Richter, R (2000). *Institutions and Economic Theory. The Contribution of the New Institutional Economics*. Michigan. The University of Michigan Press
- Garavaglia, J. C. (1997) "¿Existieron los gauchos?" *Anuario del IEHS* (12) Pp. 42-52
- Giovine, R (2000) *Culturas Políticas, Ciudadanías y Gobierno Escolar. Tensiones en torno a su definición: la Provincia de Buenos Aires (1850-1880)*. Buenos Aires: FLACSO – Tesis de Maestría inédita.
- Giovine, R (2003) El gobierno escolar bonaerense. Tensiones en torno a la definición de una alianza de gobierno. En *Propuesta Educativa* N° 26
- González Bernardo, P (2000) *Civilidad Política en los orígenes de la nación argentina: Las sociabilidades en Buenos Aires, 1829-1862*. México: Fondo de Cultura Económica
- Gordon, L & Whitty, G "¿Una mano a la "mano invisible"? Retórica y realidad de la reforma educativa neoliberal en Inglaterra y Nueva Zelanda" en Narodowski, M Nores, M(eds.) (2002) *Nuevas Tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela*. Buenos Aires: Granica
- Gorelik, A (1999) "Observaciones sobre la sociedad civil y el estado en la Argentina". *Revista Punto de Vista*. N° 63.

- Gvirtz, S (1999) *El discurso escolar a través de los cuadernos de clase, Argentina 1930-1970*. Buenos Aires: Eudeba
- Gvirtz, S (2005) *De la tragedia a la esperanza. Hacia un sistema educativo justo, democrático y de calidad*. Buenos Aires: Academia Nacional de Educación.
- Gvirtz, S; Minvielle, L (2009) "Participation of Civil Society in School Governance: Comparative Research of Institutional Designs in Nicaragua and Brazil" en Holsinger, D; Jacob, J (eds) *Inequality in Education. Comparative and International Perspectives*. Springer: Hong Kong;
- Gvirtz, S & Minvielle, L (2009) "Democratic Schools in Latin America? Lessons learned from the experiences in Nicaragua and Brazil". En Woods, P (Ed) *Alternative Education for the 21st Century: Philosophies, Approaches, Visions*. London: Palgrave;
- Gvirtz S, Minvielle, L (2009) "The Impact of Institutional Design on the Democratization of School Governance. The Case of Nicaragua's Autonomous School Program". *Education Management Administration & Leadership Journal*. July 2009 Vol 37 –N°4
- Gvirtz, S; Minvielle, L. *El gobierno de las escuelas en Latinoamérica. Los casos de Nicaragua y Brasil*.- Mimeo.
- Gvirtz, S; Narodowski, M (2001) "Las reformas educativas en la Argentina: pasado, presente y tendencias a futuro". Mimeo
- Habermas, J (1991) *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Cambridge: MIT Press.
- Hess, A (1999) "Community Participation or Control? *Theory into Practice*. 38 (4)
- Hora, R (2001) "Autonomistas, radicales y mitristas: El Orden Oligárquico en la Provincia de Buenos Aires (1880-1912)". En *Boletín de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"* Tercera Serie N° 23 1° Sem.
- Jessop, B (1998) "The Rise of Governance and the Risk of Failure: The Case of Economic Development" *International Social Science Journal*. 50 (155)
- Knight, A. (2002) "The Weight of the State in Modern Mexico" en Dunkerley, J (ed) *Studies in the Formation of the Nation State in Latin America*. Londres: Institute of Latin American Studies.
- Kröpfl, P (2005) *La metamorfosis de San Isidro (2)*. Buenos Aires: Signo Producciones
- Lander, E (1998) "Límites actuales del potencial democratizador de la esfera pública no estatal" en Bresser Pereira, L; Cunill Grau, N (eds) (1998) *Lo público no estatal en la reforma del estado*. Buenos Aires: Paidós
- Llach, J.J (2006) *El desafío de la equidad educativa*. Buenos Aires: Granica
- Mayo, C (1987) "Sobre peones, vagos y malentendidos: el dilema de la economía rural rioplatense durante la época colonial" en *Anuario IEHS* N° 12. Pp: 25-32
- Míguez, E (1993) "La movilidad social de nativos e inmigrantes en la frontera bonaerense en el siglo XIX: datos, problemas perspectivas". *Estudios Migratorios Latinoamericanos*. 8 (24) pp 129-169;
- Minteguiaga, A (2002) "Lo público en el campo de la educación" *Íconos* (32) pp 89-101

- Moe, T (1984) "Integrating Politics and Organizations: Positive Theory and Public Administration". *Journal of Public Administration Research & Theory*. 4: 1 pp.17-25
- Morlino, L (1985) *Cómo cambian los regímenes políticos. Instrumentos de análisis*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales
- Munin, H (1993) *Historia de la conducción local de la educación bonaerense (1875 – 1992)*. Buenos Aires: CTERA – ATE
- Nagel, J (1987) *Participation*. New Jersey: Prentice Hall
- Narodowski, M. (1999) *Después de clase. Desencantos y desafíos de la escuela actual*. Buenos Aires. Ediciones Novedades Educativas
- Narodowski, M (1999) "¿Hacen falta políticas educativas de estado en la Argentina?" *Revista Punto de Vista*. (62) pp 22-27
- North, D (1993) Epilogue: economic performance through time. En Alston, L; Eggertsson, T; North, D (1998) (comps). *Empirical Studies in Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press
- OECD (1998) *Education at a Glance. OECD Indicators; OECD (2000) Education at a Glance. OECD Indicators*
- Oría, A (2004) *Desafíos a la "Educación Popular. Sarmiento en el Departamento de Escuelas (1856-1862)*. Universidad de San Andrés - Tesis de maestría inédita.
- Orlandi, H; Zelaznik, J (1996) "El Gobierno" en Pinto, j (comp.) *Introducción a la Ciencia Política*. Buenos aires: Eudeba
- Ostrom, E (1990) *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press
- Otero, H (1999) "Demografía Política e Ideología estadística en la estadística censal argentina, 1869-1914" En Anuario IEHS N° 14 - Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Págs 43-70
- Palti, E (1997) *Legitimacy and History in the Aftermath of Revolutions (Latin America 1820-1910): A Journey through the Fringes of Liberal Thought*. Berkeley: University of California.
- Pérez, D.E. (2007) *Historias del Tandil*. Tandil: C.I.D.L.E .
- Peters, G.(1999) *La política de la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pineau, P (1997) *La escolarización de la provincia de Buenos Aires (1875-1930): una versión posible*. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC;
- Prats i Catalá, Joan (1998) "Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista", en *Reforma y Democracia*, N° 11, Caracas, junio
- Puiggros, A. (Ed.) (1990) *Historia de la Educación Argentina*. Buenos Aires: Galerna. Tomos 1, 2 y 4.
- Putnam, R. (1993) "From Making Democracy Work", en Hodgkinson, V.; Foley, M, (eds.) *The Civil Society Reader*. Hannover. University Press of New England
- Putnam, R (1995) "Bowling Alone: America's Declining Social Capital". *Journal of Democracy*. 6 (1)

- Ramos, J..P. (1910) *Historia de la Instrucción Primaria en la República Argentina. 1810-1910 (Atlas Escolar)* Tomo III. Buenos Aires: Jacobo Peuser.
- Recchini de Lattes, Z; Lattes, A (1975) *La Población de Argentina*. Buenos Aires: INDEC, serie de investigaciones demográficas 1.
- Reyna Almandos, Alberto (1927) *La administración escolar en la Provincia de Buenos Aires. Síntesis de su desarrollo (1872 – 1924)*. La Plata: DGE
- Rhoten, D (2000). "Education Decentralization in Argentina: a "Global-Local Conditions of Possibility" Approach to State, Market and Society Change". *Journal of Education Policy*. Vol 15 (6)
- Sabato, H (1989) *Capitalismo y Ganadería en Buenos Aires: La fiebre del lanar 1850-1890*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.;
- Sábato, H (2004) *La política en las calles: entre el voto y la movilización. Buenos Aires 1862-1880*. 1° edición. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes
- Sábato, H; Romero, L.A. (1992) *Los trabajadores de Buenos Aires. La experiencia del mercado 1850-1880*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana;
- Salas, M (2005) *Del Pago de la Costa al San Isidro Actual. La obra de dos vascos*. Buenos Aires: Fundación Vasco Argentina Juan de Garay
- Salvatore, R (2003) *Wandering Paysanos. State Order and Subaltern Experience in Buenos Aires during the Rosas Era*. Durham & London: Duke University Press
- Sarlo, B (1999) "Educación: el estado de las cosas" *Revista Punto de Vista*. N° 63. Págs. 17-22
- Shelley, M. (1998) *Frankenstein*. Barcelona: Plaza & Janes Editores.
- Shils, E (2003) "The Virtue of Civil Society" en Hodgkinson, V.; Foley, M, (eds.) *The Civil Society Reader*. Hannover. University Press of New England
- Tedesco, J.C. (2003) *Educación y Sociedad en la Argentina (1880-1945)*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Verba, S; Nie, N (1972) *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper & Row; Verba, S; Nie, N; Kim, J (1978) *Participation and Political Equality: A Seven Nation Comparison*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Whitty, G; Power, S; Halpin, D (1999) *La escuela, el estado y el mercado*. Madrid: Morata