

# EL GOBIERNO LOCAL DE LA EDUCACIÓN EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES A FINES DEL SXIX: ¿CRÓNICA DE UNA MUERTE ANUNCIADA? UN ESTUDIO ACERCA DEL PERFIL SOCIO-CULTURAL DE LOS HABITANTES COMO CAUSA DEL FRACASO DEL PROYECTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

LUCILA MINVIELLE

Universidad de San Andrés

lminvielle@udesa.edu.ar

---

## 1. Introducción

En 1905 con la reforma de la Ley de Educación de ese año, la provincia de Buenos Aires ponía un marco jurídico a una situación en la que paulatinamente los órganos de decisión locales basados en la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones instaurados por la Ley de Educación de 1875 habían ido perdiendo potestades. A lo largo de los años que van desde 1875 hasta 1905, sucesivas circulares de la Dirección General de Escuelas (DGE), la reforma constitucional de 1889, y finalmente la Ley de 1905 terminaron por configurar un régimen de gobierno de la educación que se basaba en unos preceptos en un todo diferentes de aquellos que habían guiado la promulgación de la primera ley de educación de la Provincia de Buenos Aires.

La Ley de Educación de 1875, que había sido promulgada bajo el espíritu de la Constitución liberal bonaerense sancionada en 1873, proponía un esquema de gobierno de la educación en la que los órganos locales de la educación denominados Consejos Escolares de Distrito (CED) tenían amplias potestades para tomar decisiones respecto del devenir de la educación. Estos cuerpos formados por miembros elegidos por el voto popular de la comunidad local tenían capacidad, en su concepción inicial para manejar el presupuesto escolar el distrito, contratar y despedir docentes, y decidir sobre cuestiones pedagógicas clave como la preparación y operación de los exámenes anuales de los alumnos, entre otras facultades. En 1905, gran parte de estas funciones

habían sido conferidas a la autoridad central, dejando a los CED a cargo de tareas administrativas de escasa relevancia.

Sobre el fracaso de este proyecto de participación ciudadana en el gobierno de la educación se tejieron las más variadas hipótesis, entre las que la ausencia de condiciones de la población para ejercer el gobierno en el ámbito local fue en su época, la más repetida y sostenida. Ahora bien, dado que este punto de vista fue ampliamente sostenido durante gran parte del Siglo XIX y del XX, creemos que resulta pertinente problematizarlo, verificando empíricamente las enunciaciones que desde este paradigma se llevan a cabo. Con este objetivo, a partir del estudio de datos demográficos por un lado, y la búsqueda de rastros de la existencia o no de una esfera pública local por el otro, se intenta definir en este trabajo el perfil socio-cultural de los actores llamados a protagonizar la escena del gobierno educativo local. De esta manera, sostenemos que podemos determinar en qué medida la hipótesis socio-cultural tiene un basamento empírico.

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

### **a. La construcción empírica del argumento**

El paradigma socio-cultural construyó su argumento empírico poniendo su mirada en los actores que habrían de gobernar la educación bonaerense. Se sostenía entonces que no se podía esperar que el pueblo participara del gobierno local en la manera en que éste lo necesitaba para funcionar. Se afirmaba que la experiencia en otros ámbitos de gobierno, como el municipal, ya había demostrado que los habitantes de la provincia no estaban aptos para el desafío de ocupar y gestionar cargos de gobierno en el espacio local. Por lo tanto, para quienes miraban el fenómeno desde este marco conceptual, la historia del gobierno local de la educación escribía una crónica de una muerte anunciada. Así lo manifestaba Saenz Peña en la Convención Constituyente de 1870-1873

“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”<sup>i</sup>

Las características demográficas que fueron juzgadas como poco propicias pueden clasificarse, según lo manifestado en los documentos y citas analizadas, en dos tipos. En primer lugar, encontramos aquellas fallas relacionadas con la “capacidad” de los individuos. Estas son entendidas como 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 prevaeciente. A su vez, la demografía adversa también se manifiesta en los testimonios recogidos, en condiciones geográficas inadecuadas, como por ejemplo, la escasa densidad de población de la provincia.

Por otro lado, desde el paradigma socio-cultural se juzga a la estructura social y al entorno cultural como elementos hostiles y coadyuvantes del desengaño con el proyecto. Las costumbres y la carencia de redes sociales tenían también un papel destacado en la escena de fracaso. Dentro de esta lógica, esta situación despliega una serie de consecuencias como la falta de interés, la escasa comprensión de la situación, la asignación irracional de prioridades y las costumbres proclives al no cumplimiento de las normas, que pueden ser definidas como una deficiencia en términos de “virtud ciudadana”.

Esta falta de virtud se traduce, para quienes observan el fenómeno desde este paradigma, en una sociedad doméstica replegada sobre sí misma, con escasos

vínculos asociativos y redes sociales muy endeble. Así analizaba la situación Ramos en 1910:

“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.”<sup>ii</sup>

Dado que se supone (y se encuentra evidencia de ello) 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. Los reclamos de reformas parecían tener una sola forma posible: la centralización, concretada a partir de sucesivas modificaciones a la Ley de 1875, e institucionalizada en 1905 con su dereogación

#### b. La construcción teórica del argumento

Siguiendo la línea de razonamiento que presenta la creación del argumento del fracaso del proyecto de gobierno local de la educación bonaerense a partir del paradigma socio-cultural desde el plano empírico, resulta interesante preguntarse por las razones que determinan el grado de participación de la población afectada, desde la lógica teórica sobre la que este argumento se basa.

Esta postura, que enfoca su mirada en los actores y sus características socio-culturales, relaciona directamente el nivel de capital humano y social<sup>iii</sup> con el grado de participación o involucramiento civil.

Dentro de este enfoque, la acumulación de capital humano 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 analizada. Estas mejores condiciones individuales se agregan para generar una dimensión colectiva, que hace referencia al conjunto de convenciones y costumbres arraigadas dentro del hacer y sentir colectivo que configuran parte del entorno dentro del cual deberán desempeñarse los actores.

Asimismo, desde este paradigma se sostiene que la existencia de asociaciones formadas por miembros de la sociedad civil, como clubes, sindicatos o sociedades de fomento, entre otras, es un importante generador de confianza social y por lo tanto un importante predictor de la capacidad de los grupos de actores civiles de participar en actividades de gobierno colectivo. En esta línea, Putnam<sup>iv</sup> 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.

En síntesis, desde el ámbito formal 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 e involucramiento civil en el gobierno según el paradigma socio-cultural. Veamos entonces, con el objetivo último de determinar cuánto fundamento empírico tienen los argumentos esgrimidos por los defensores de este tipo de explicación sobre el fracaso del proyecto de gobierno local de la educación, qué forma tomaban estas características socioculturales en la provincia de Buenos Aires en el período indagado.

### **3. La variable dependiente: el perfil sociodemográfico y cultural de los habitantes de la provincia de Buenos Aires a partir de la década de 1870**

#### a. El perfil socio-demográfico

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.

A lo largo de todo el período bajo análisis Buenos Aires 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 /km<sup>2</sup> 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 km<sup>2</sup>, la provincia se encontraba lejos del promedio que tenía la Unión Americana 15 años antes que era de 5.1 habitantes por km<sup>2</sup>. Ahora bien, 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/km<sup>2</sup>) en el período estudiado era más alta que de la ciudad más densamente poblada de la Unión Americana (Distrito de Columbia con 1.146 hab/km<sup>2</sup>) y superaba ampliamente a la de un estado como Massachussets (88 hab/km<sup>2</sup>), 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.

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 km<sup>2</sup>, en 1881 se llegaba a 1.7 hab/km<sup>2</sup> y a fines de siglo sólo se rebasaban los 3 hab/km<sup>2</sup>. La concentración de casas o espacios habitacionales era también muy escasa.

Pareciera entonces que a partir de los datos encontrados, no resulta correcto caracterizar a un único tipo de habitante de la provincia, ya que a priori 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 existen importantes diferencias entre los habitantes de las diferentes regiones que la componen).

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%, 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, Sabato<sup>v</sup> 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 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 de la virtud ciudadana 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 extra-familiares y sentimientos de pertenencia a una “comunidad imaginada” que resultan necesarios para la construcción de la virtud ciudadana.

Aquí 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. Esta afirmación parece encontrar correlato en el grado de desarrollo 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. Sin embargo, aún en la región más desarrollada del norte, las condiciones distaban mucho de asimilarse a las que presentaba la Ciudad de Buenos Aires en la misma época. El panorama en las tres regiones de la campaña bonaerense seguía siendo hostil a la creación de los vínculos necesarios para operar un sistema de gobierno local, cuando observado desde el paradigma socio-cultural



Esta última afirmación, que mira a las asociaciones como indicadores del grado de desarrollo de los vínculos asociativos dentro de las comunidades locales, nos lleva directamente sección siguiente donde nos ocuparemos de indagar la presencia o ausencia de rasgos de “virtud ciudadana” 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.

b. El perfil cultural o la (in) existencia de la virtud ciudadana

Quienes explican el problema de la participación desde el paradigma socio-cultural afirman, como Nagel<sup>vi</sup>, que el sentido de deber cívico implicado en el acto de participar en causas relacionadas con el bien común es un valor aprendido socialmente y determinado por la forma que tome la organización social en términos de la acumulación de capital social. Por lo tanto, resulta pertinente interpelar, además de los caracteres socio-demográficos, las costumbres arraigadas en la cultura y el imaginario colectivo, que 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 imaginaban los habitantes de la ciudad y la campaña bonaerense a sí mismos como ciudadanos modernos en ejercicio de la virtud cívica?

i. La virtud ciudadana en la zonas urbanas

Siguiendo a Sábato<sup>vii</sup>, 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.

Esta interpretación de las asociaciones nacidas en el seno de la sociedad civil como buenos indicadores del estadio de desarrollo de la ciudadanía coincide, como afirmáramos en nuestra breve discusión previa sobre el problema de la participación, con la conclusión a la que arribó Putnam<sup>viii</sup> 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.

Según el estudio de Sábato<sup>ix</sup>, en el período estudiado, y aún antes de éste, en la ciudad de Buenos Aires era posible encontrar una gran cantidad de asociaciones formadas voluntariamente por los miembros de la sociedad civil. 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. También era posible encontrar en Buenos Aires en el período estudiado, asociaciones de naturaleza 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 asociaciones relevadas 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.

Así las cosas, la existencia de variadas asociaciones que involucraban a amplias capas de la sociedad porteña y cuyo funcionamiento era continuo y abarcativo, parece ofrecer evidencia de que en los sectores más urbanizados de Buenos Aires pensarse como ciudadano actuando dentro de un espacio público 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.”

#### ii. La virtud ciudadana en la campaña

Hasta aquí, hemos descrito el panorama que presentaba la provincia de Buenos Aires en su configuración demográfica y hemos avanzado en la indagación de las características socio-culturales de los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires. Nos queda ahora la tarea de determinar en qué medida la inexistencia de virtud cívica que el paradigma sociocultural supone como causa del fracaso del proyecto de gobierno local de la educación se encuentra presente en la campaña bonaerense. Como hemos descrito en una de las secciones anteriores, la situación de los municipios bonaerenses era bastante heterogénea en términos demográficos, y esto podría, bajo el paradigma analizado, traer consecuencias en el desarrollo de la virtud cívica. Puesto que estudiar todos y cada uno de los municipios bonaerenses del período estudiado resultaría muy difícil para el presente trabajo, hemos elegido para este estudio al municipio de San Isidro dado que si bien pertenecía a la región más desarrolladas del norte, sus indicadores demográficos distaban de ser aquellos presentados por los de la Ciudad de Buenos Aires.

#### 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

En 1869 el partido contaba con un territorio de 82 km<sup>2</sup>, que se vieron reducidos a 67 km<sup>2</sup> 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 km<sup>2</sup>, con la reducción de territorio y el aumento poblacional, en 1881 esta cifra llegaba a los 72 habitantes por km<sup>2</sup>.

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.

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 alcanzado el 56%. El partido contaba en aquel momento con 10 escuelas, 6 de las cuales eran públicas, atendidas por 8 maestros.

Dentro de este contexto demográfico era que se desenvolvía el Consejo Escolar de San Isidro que se instauró en 1876, luego de la promulgación de la Ley Provincial N°888. A partir del trabajo con las Actas Municipales, principal documento que registraba la vida del municipio, 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 parecía enfrentar algunos problemas para constituirse como el órgano rector y referente de las cuestiones educativas en el nivel local.

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. Ahora bien, como sostuviéramos en la segunda sección del capítulo, antes de cerrar este argumento y tomar la hipótesis socio-cultural como probada para San Isidro, resulta pertinente indagar otros ámbitos de la vida pública que demandan un cierto grado de participación de la sociedad civil para su funcionamiento.

Siguiendo la línea teórica planteada en los apartados anteriores, indagaremos la participación en elecciones, el desarrollo de los espacios públicos, y la participación de los miembros de la sociedad civil en asociaciones, en tanto ámbitos en los que se pueden encontrar evidencias del grado de desarrollo de la sociedad civil, y su consecuente aptitud para desempeñarse en el gobierno local de la educación.

Para el municipio de San Isidro, en el período estudiado, 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.

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 mitrismo.

Estos rasgos, no coinciden por lo tanto, 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.

Como anticipáramos párrafos atrás, 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, también 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. 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.

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 de San Isidro Labrador. 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. Recién a fines de la década de 1880 se inauguró el primer teatro mientras que la aparición del cine se hizo esperar hasta el comienzo del nuevo siglo.

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, mostrando un lento desarrollo en las últimas décadas del siglo XIX, para acelerar fuertemente su impulso en el primer quinquenio del siglo XX. Coherentemente con esta

visión, la actividad comercial en el Municipio hasta los últimos años del siglo XIX era de subsistencia con algunos almacenes, pulperías y panaderías.

Un tercer elemento que nos queda por evaluar dentro de este estudio de del grado de avance de la sociedad civil en el caso estudiado, es la participación de los miembros de municipio de San Isidro en asociaciones. Según los datos relevados, la historia de las asociaciones formadas por miembros de la sociedad civil en el partido de San Isidro puede dividirse en dos etapas, la primera que abarca desde 1870 hasta 1890 y la segunda que toma los últimos años del SXIX y el primer lustro del SXX.

La primera etapa que hemos identificado es la que comienza en la década de 1870. Aquí podemos distinguir tres tipos de desarrollos en cuanto a las asociaciones de la sociedad civil. En primer lugar están las iniciativas llevadas a cabo por miembros de la elite local, como la Sociedad de Socorros Mutuos, fundada en 1872, e inspirada, en su estructura, funcionamiento y fines en la Sociedad de Beneficencia de la ciudad de Buenos Aires.

El segundo tipo de iniciativas es el que comienza a aparecer con el creciente flujo de inmigrantes al partido. Las asociaciones formadas por las comunidades de extranjeros 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. Dentro de éstas se encuentran, la Sociedad Cosmopolita de Socorros Mutuos (1872), La Sociedad italiana de Socorros Mutuos "Dante Alighieri" (1878), y la Sociedad Española de Socorros Mutuos (1890). 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.

Finalmente, el tercer tipo de asociaciones que encontramos en este primer período de la evolución que hemos planteado para el municipio de San Isidro es el compuesto por comisiones temporales, que 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 del desarrollo de los pueblos del partido. Los registros muestran que varias de ellas tenían un lugar importante en la comunidad, quizás por la todavía precaria situación de los gobiernos municipales, sobre todo en términos de fondos

Del análisis de este segundo período podemos aseverar que 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 segundo período que los últimos años del SXIX y el primer lustro del SXX, 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 deportivos, y luego las asociaciones de fomento.

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. 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.

Sobre la (in) existencia de virtud cívica en el municipio de campaña



Al comenzar nuestro análisis sobre San Isidro 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 del paradigma socio-cultural fueron confirmadas en el campo educativo al estudiar el funcionamiento del Consejo Escolar de Distrito. Al llegar a este punto nos planteamos si para San Isidro la lógica de razonamiento del paradigma socio-cultural se vería confirmada.

Sin embargo, el estudio de la situación socio-cultural del municipio nos presentó una situación más compleja de la que a priori podría adivinarse. El municipio de San Isidro muestra en el período analizado, 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 cuya virtud cívica 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.

#### **4. Conclusiones**

A lo largo de este trabajo hemos indagado la base empírica del paradigma socio-cultural que sostiene que fueron las deficientes condiciones socio-demográficas, que se tradujeron en la inexistencia de la virtud ciudadana, las que impidieron el funcionamiento de un esquema de gobierno local como el planteado por la Ley de Educación 1875.

La Ciudad de Buenos Aires, como señaláramos en el apartado anterior, parece claramente no responder adecuadamente a la explicación que aducen quienes se basan en el paradigma 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, la variable dependiente tampoco otorga argumentos para explicar el fracaso del proyecto de gobierno local de la educación. La evidencia de la existencia de una virtud cívica se revela en la importante cantidad de asociaciones, periódicos y manifestaciones políticas de variado tipo.

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 de la ciudadanía moderna. 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.

Dado que el ámbito de la campaña bonaerense presentaba diferencias regionales, optamos por estudiar al Municipio de San Isidro, que si bien pertenecía a la más desarrollada región norte, este municipio presentaba cifras de desarrollo demográfico bastante menos auspicientes que las de la ciudad de Buenos Aires.

En primer lugar, encontramos evidencia de un funcionamiento dificultoso por parte de los Consejos Escolares para conformar sus órganos de gobierno y constituirse como autoridades legítimas en el campo educativo. Nos quedaba luego, para poder verificar adecuadamente el cumplimiento de la premisa socio-cultural indagar la existencia de la virtud cívica en otros ámbitos diferentes a la participación en el terreno educativo. En la década de 1870 encontramos en San Isidro, un incipiente desarrollo de la ciudadanía moderna,

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 contradecía la incapacidad de los bonaerenses de la campaña que hubiera sido esperable desde el paradigma socio-cultural.

Ahora bien, este panorama no es fidedigno si no matizamos estas afirmaciones. Es preciso recordar entonces que la participación entendida como indicador de la existencia de la virtud cívica estaba más restringida al comienzo del período a los miembros de las elites locales. Es recién a fines del siglo XIX y sobre todo en los primeros años del XX donde la creciente influencia de los inmigrantes, sumada al crecimiento poblacional y su posterior desarrollo, hicieron que la ciudadanía moderna fuera un ejercicio extendido a grandes porciones de la población. 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. 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 la evidencia encontrada sugiere que es probable que éstas no hayan sido la principal causa del fracaso de este 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.

- 
- <sup>i</sup> Debates de la Convención Constituyente de Buenos Aires 1870-1873 (1921) Página 1265 – Citado en Giovine, R *Culturas Políticas, Ciudadanías y gobierno Escolar. Tensiones en torno a su definición: La Provincia de Buenos Aires (1850-1880)*. Tandil: tesis inédita (2000) – Página 110
- <sup>ii</sup> Ramos, J.P. Historia de la Instrucción Primaria en la República Argentina. 1810-1910 (Atlas Escolar) Tomo III. Buenos Aires: Jacobo Peuser. (1910) Páginas 166-167
- <sup>iii</sup> Putnam, R “Bowling Alone: America’s Declining Social Capital”. *Journal of Democracy*. 6 (1) (1995) Página 66
- <sup>iv</sup> Putnam, R Ob. Cit. (1995)
- <sup>v</sup> Sábato, H *La política en las calles: entre el voto y la movilización. Buenos Aires 1862-1880*. 1° edición. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmas (2004) – 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.
- <sup>vi</sup> Nagel, J *Participation*. New Jersey: Prentice Hall (1987)
- <sup>vii</sup> Sábato, H Ob. Cit. (2004)
- <sup>viii</sup> Putnam, R Ob. Cit. (1995)
- <sup>ix</sup> Sábato, H Ob. Cit. (2004)