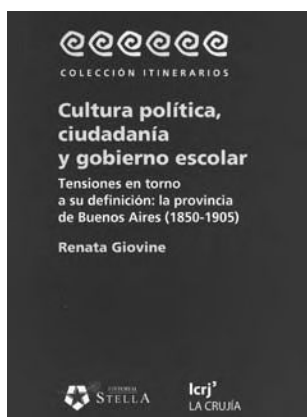


# CULTURA POLÍTICA, CIUDADANÍA Y GOBIERNO ESCOLAR. Tensiones en torno a su definición: la provincia de Buenos Aires (1850-1905)

---

Gabriel Huarte\*



GIOVINE, Renata. *Cultura Política, Ciudadanía y Gobierno Escolar. Tensiones en torno a su definición: la provincia de Buenos Aires (1850-1905)*. Stella, La Crujía Colección Itinerarios, Buenos Aires, 2008, 213 pp.

Tal el título del libro de Renata Giovine recientemente presentado en la 34° FERIA INTERNACIONAL DEL LIBRO “ DEL AUTOR AL LECTOR” llevada a cabo en la ciudad de Buenos Aires, trabajo que nos disponemos a reseñar. En él se abordan fundamentalmente las tensiones, pujas, opciones y la constitución de espacios de poder que provocó la puesta en marcha del sistema educativo en la provincia de Buenos Aires durante la segunda mitad del siglo XIX. Como bien lo expresa la autora en el capítulo inicial partió de una pregunta que intentaba de suyo abarcar lo totalidad del desafío: ¿Cómo se hace para gobernar una nación formada por ciudadanos civilizados, libres e iguales? Pregunta que desde esa óptica, no limitaría la indagación a un espacio determinado sino que se constituye en el interrogante básico del hombre moderno respecto de la formación y consolidación de los estados nacionales.

\* Gabriel Huarte: Profesor y Licenciado en Historia. Magíster en Ciencias Sociales. Docente del Departamento de Educación e investigador del Núcleo de Estudios Educativos y Sociales (NEES) de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Consciente de la magnitud de la empresa la autora ha optado con prudencia por situar históricamente el problema a los efectos de ir desbrozando el camino conducente al descifrado de las claves constitutivas del dilema: el pase de la *sociedad hispano criolla* - espacio aún teñido de fuertes reminiscencias coloniales- al de la modernización de la sociedad donde gobierno, ciudadanía y educación son situaciones de ineludible consideración. Como todo trabajo de naturaleza histórica las preguntas que orientan el análisis del pasado son formuladas desde interrogantes surgidos en el presente, los cuales se manifiestan fundamentalmente cuando un horizonte de cambios se cierne sobre los procesos socio-institucionales. En este caso, la reforma educativa llevada a cabo en la Provincia de Buenos Aires durante la última década del siglo XX bajo el paraguas de la denominada “Ley Federal de Educación”

La dilucidación de esos interrogantes, impulsaron a la autora a fijar su objeto de análisis en otro momento crucial de la historia del sistema educativo bonaerense: el proceso de su institución al que ella define con acierto como *momento antecedente* “ya que en el se ponen de manifiesto las tensiones y pujas que surgen en torno a la definición del sentido que se le va otorgando a las consignas de *educar al soberano* o formar una *moderna soberanía*” (p. p 20). El trabajo se inicia con el prólogo a cargo de Guillermina Tiramonti, continuando con la introducción y cuatro capítulos, donde se exploran desde la propuesta de la institución escolar a través de las ideas expresadas por el discurso de los hombres públicos que la patrocinan, hasta la definición de la misma y su organización política, observando atentamente el desarrollo del proceso de ese sistema público de instrucción que desde una propuesta de funcionamiento basada en una estructura organizativa descentralizada, evolucionará finalmente, torciendo el rumbo emprendido, hacia una nueva organización “centralizada y argentinizada”

En el capítulo I titulado: *Instituciones escolares y hombres públicos para un proyecto de Nación* se analiza la propuesta de constitución de una nueva ciudadanía para un nueva república: la *Argentina moderna*. Aquí el relato se focaliza en los discursos político-educativos de la época. Subrayándose que la mencionada propuesta se hace “desde las perspectivas, ubicaciones y acciones concretas de la Provincia que -por mu-

chas razones- hegemoniza el proceso de institucionalización del estado argentino, conclusión que se constituye en un aporte original a la discusión historiográfica sobre el tema. Al mismo tiempo ese discurso invita a observar como se procura la instalación de una definición nacional de la ciudadanía basada en una idea de nacionalidad a la que *a priori* se define como universal.

Como se expresa en este punto del trabajo, el imperativo de la construcción de la ciudadanía venía a llenar una necesidad ya planteada en los trabajos previos de Esteban Echeverría (*El Dogma Socialista*) y sobre todo en los de Alberdi, quien al referirse a la conformación política que adquiere Buenos Aires en 1821, planteaba ya mucho más las características propias de un Estado nacional que el de uno provincial.

Otros dos asuntos merecen destacarse en el capítulo en consideración: en primer término el debate que suscita la constitución del Estado de Buenos Aires (1854) donde se advierten con claridad las tensiones que lo subtienden. Por un lado los intentos de construir su propia soberanía que en algunos convencionales parece extremarse. Mientras que en la vereda opuesta la apelación a no perder de vista la unidad nacional -cuyo vocero principal es Mitre- que postula la irrenunciabilidad de tan magno objetivo, considerando la separación del “Estado de Buenos Aires” de la “Confederación Argentina” como una situación compleja pero ante todo sólo coyuntural.

El otro asunto destacado, al menos desde nuestro punto de vista, está constituido por el discurso contradictorio de Sarmiento donde por un lado además de apelar a la constitución de una ciudadanía con características cosmopóliticas por lo tanto universal -situación que por otra parte irá variando con el transcurrir del tiempo y de las circunstancias- se da de bruces con su implacable condena a todo lo que se le oponga. Por ejemplo, el lugar que reserva a gauchos, negros e indios en ese modelo de ciudadanía. Este controvertido aspecto del pensamiento sarmientino es resumido claramente por Renata Giovine al formular la pregunta y proponer la inmediata respuesta: “¿Qué es ser argentino para Sarmiento? El que nacía de las mentes esclarecidas de la época; razón por la cual había que barrer y negar los resabios coloniales, la cultura hispánica, indígena y gaucha a los caudillos y a todos

los que no fueran funcionales para el proyecto nacional. Parafraseando a Saint Just: *Lo que constituye una república es la destrucción de todo lo que se le opone* (p. p.46)

Sin embargo y como queriendo exculparse el mismo, Sarmiento recurriría a una reflexión de carácter histórico planteando que un proceso civilizatorio que contemplase la inclusión de los no deseados -esto es los negros, los indios y los gauchos- llevaría a una lucha de siglos situación que nos haría repetir el ejemplo de España, la cual al incorporar a su proyecto colonizador a los “salvajes”, legó una progenie bastarda rebelde a la cultura y odio a la civilización. A fin de impedir que esos hechos se consumasen, señala la autora, Sarmiento apelaría a la necesidad de una nueva colonización del país que permitiese construir una matriz de relaciones sociales, donde prendiese fértilmente la semilla de la civilización, propiciando ahora sí la construcción de la nueva ciudadanía que como se ha señalado tendería a ser universal y cosmopolita, compuesta por ciudadanos “que deberían basarse en la construcción de un sujeto político único, abstracto, homogéneo que sirva a los intereses de la nueva república, pero invirtiendo los términos: la república crea al ciudadano y este a la sociedad moderna” (p. p. 55)

El capítulo II aborda la situación concreta de la Provincia de Buenos Aires ante el desafío de su formulación como un estado moderno, donde su sistema de instrucción primaria comienza a organizarse como institución pública de naturaleza estatal con su estructura y mecanismos específicos, orientada hacia la formación de la nueva ciudadanía . Dada las características singulares que va adquiriendo la mencionada organización, la autora recurre con acierto a la caracterización que hizo del proceso Adriana Puigross (1990) definiéndolo como *sistema de instrucción pública estatal descentralizado políticamente*, “dado el significativo peso que se le otorga al municipio -como principal espacio de generación y participación ciudadana- en el proceso de toma de decisiones escolares”. (p. p. 25)

El capítulo se inicia con una hipótesis no exenta de riesgos y que podría dividirse en dos aspectos. En primer término propone que donde se ha reflejado con mayor claridad el discurso inicial de Sarmiento - el del *Facundo* y en el *De la Educación Popular*- no sería el de la ley 1420

sino el de la Ley de Educación Común de la Provincia de Buenos Aires Nº 988 de 1875. Debido a que la norma respondería a un proceso diferenciado del impulsado por la organización del sistema público nacional de 1880, en lo referido a la estructura del gobierno escolar. La hipótesis hasta aquí resulta plausible pues está bien fundada en el análisis exhaustivo de los textos y ha sido expuesta con claridad

En cuanto a la segunda parte de la hipótesis y donde la propuesta sarmientina reflejaría el pensamiento de una generación política a la que se califica de reformista a partir de su filiación con los principios democráticos, republicanos y federales, ofrece algunas dudas y nos obliga a pensar en la realidad política de la cual esa generación es tributaria: el fraude sistemático y la escasa participación electoral de una sociedad sometida a las coerciones de los caciques políticos de turno o a las rigurosas prescripciones del código rural sancionado en 1865. Como ha señalado John Lynch (2001, p .p 19)

*“(...) La organización nacional posterior a 1862 fue una entidad teórica antes que un logro real y las palabras resultaron más impresionantes que los hechos. El sistema político siguió siendo primitivo y prevaleció el personalismo en todos los niveles (...)”<sup>1</sup>*

Desde esta perspectiva más que una propuesta orientada a configurar la ciudadanía y la institución de un sistema de instrucción pública para la sociedad bonaerense – ubicada temporalmente en la segunda mitad del siglo XIX- si se considera la realidad de los hechos pareciera más bien orientada a una sociedad ubicada aún en un distante porvenir.

Otro aporte interesante que surge de la lectura del capítulo es la pormenorizada descripción que en él se hace de la génesis del ideario de Sarmiento respecto de la organización del sistema de instrucción pública. El cual debía conformarse a través de un sistema de gobierno descentralizado constituido desde el Municipio hasta el Consejo de Instrucción Pública y la Dirección del Departamento de Escuelas. “Instancias esta últimas de dependencia provincial, pero enfatizando el rol del gobierno local donde la comisión de escuelas -inspirada en la legislación de Massachussets- establecía que los miembros de dicha comisión se elegirían en los mítines anuales, a cuyo cargo y superinten-

dencia estarán todas las escuelas de la ciudad “ (p.p. 73). En este punto la autora observa una contradicción o tal vez una paradoja en el pensamiento sarmientino: “ propiciar un monopolio estatal en materia educativa, en el cual el Estado debía asumir el rol de modelador de nuevos sujetos políticos y de la sociedad toda; pero, a su vez esa sociedad debía organizarse en una república basada en la virtud cívica de ciudadanos activos” (p. p. 79)

En el capítulo III el análisis se centra en la tensión instalada entre la propuesta descentralizadora ya desarrollada por Sarmiento en el período anterior, y su formalización a partir del debate que se desarrolla en la convención constituyente de 1873 Cabe recordar que la misma fue convocada para entender en la reforma de la constitución provincial, cuyo texto seguía siendo aún el aprobado para el Estado de Buenos en 1854. En este apartado se destacan las principales posiciones que ahí confrontaron, iniciándose con la postura previa de José Manuel Estrada, quién desde su cargo de Jefe del Departamento de Escuelas, profundiza la impronta descentralizadora anticipando el debate de la convención sobre el asunto.

Tal como aquí se señala, Estrada impulsará la redefinición de las atribuciones del Consejo General de Instrucción Pública -devenido a poco andar en Consejo General de Educación (su actual denominación)- promoviendo además la autonomía relativa de los consejos escolares de distrito como así también el establecimiento de un organismo de gobierno central de características unipersonales. Lo cual suponía desde la óptica de su impulsor el resguardo de la descentralización administrativa preservada por la “unidad” que garantiza “una sola dirección de la educación del pueblo”. Subrayando las palabras de Puigross anotadas más arriba, la opción por un *sistema de instrucción pública provincial descentralizado administrativamente*

Durante el resto del capítulo continúa la especial atención puesta en el debate de la convención constituyente, sobre todo respecto de la definición del municipio como instancia naturalmente necesaria para la formación democrática de la ciudadanía. Fundamentalmente desde la concepción de las municipalidades como esas “pequeñas repúblicas” distribuidas por todo el territorio tan soñadas por Sarmiento. En las

cuales sus habitantes merced a la educación y la participación activa en los asuntos públicos, transitarían hacia la construcción de un modelo político que sirviese al gran objetivo de la organización definitiva de una la república federal. Dicho de otra manera, el municipio como cédula fundamental de la democracia tal como la concebían los autonomistas del 70 y cuyos ejemplos inspiradores estaban en otra parte.

Desde ese punto de vista, en la constitución provincial de 1873 predominó la idea de configurar una sociedad política organizada federalmente. “Donde el municipio es el sitio donde se manifiesta y despliega la libertad política permitiendo a su vez el desarrollo de las instituciones públicas en las que los ciudadanos deberían participar activamente, es decir, la constitución de un modelo de estado descentralizado, opuesto a la visión sustentada por Alberdi, la cual sin embargo empezaría a imponerse a partir de la década del 80’ (p. p. 129)”

Como ahí se señala, no obstante la contundencia de las argumentaciones no faltaron las prevenciones ante la propuesta. Entre ellas ocupa destacado lugar la de Vicente F. López quien advierte bien a sus pares sobre la inviabilidad del proyecto mientras persistan los vicios en la elección de los mandatarios, situación que según el crítico persistirá mientras no se disponga de un adecuado régimen electoral que evite la concentración del poder en determinado número de personalidades influyentes. Sobre la distancia que existía entre el discurso que sustentaban la mayoría de los participantes del debate y la realidad concreta de la sociedad en los actos de elegir autoridades, véase la siguiente descripción que ilustra muy bien sobre las prácticas políticas de la época

*“Dígase la verdad y establézcase los hechos de una vez por todas, para que todos carguen con la responsabilidad de un pasado en que todos han tomado parte: desde el día en que el Coronel Bartolomé Mitre, nuestro amigo político, nuestro jefe ardiente, cometió grandes fraudes para vencer al caudillo que vino a golpear con su lanza a la puerta de esta misma Cámara, tratando de imponer de nuevo al pueblo redimido; hasta hoy todos han hecho fraudes electorales y es solemnemente ridículo que los mismos que han cometido esos fraudes, que los que han establecido esa escuela funesta para la libertad y la democracia pretendan ahora lavarse las manos como Pilatos (...) El señor Bartolomé Mitre, nuestro compañero político poniéndose al frente de las necesidades supremas de aquel momento solemne, comprendiendo la*

*necesidad de vencer a Urquiza en los comicios, desenterró los muertos del cementerio, llevó sus nombres a los registros y venció a Urquiza en la contienda electoral, sin que a nadie se le ocurriese entonces ni después, en nombre de eso que se ha llamado aquí la pureza del sufragio, a espantarse ante la aparición de los muertos que venían a dar vida a las instituciones y la libertad amenazada...”*<sup>2</sup>

Sin embargo, este divorcio tan evidente entre las teorías que sustentaban el debate y las prácticas políticas concretas, no invalidan el sentido de la propuesta modernizadora que impulsa ese grupo de notables más allá de sus diferencias. Como bien dice la autora, ella configuraba una *ficción orientadora* que instalaba la idea de una república posible en un futuro al que podía calificarse aún de incierto.<sup>3</sup>

En el capítulo IV se consideran las causas y las razones por las cuales se abandona el tipo de gobernación basado en la supremacía de la potestad cívica, sostén principal del gobierno escolar descentralizado. Tal es así que a partir de 1880 se inicia el proceso mediante el cual la “centralización estatal” establecería las pautas organizadoras de la sociedad. Este cambio de derrotero en la orientación de las políticas públicas, en el caso analizado aquí referido a la gobernabilidad del sistema educativo pero que va mucho más allá de él, no por casualidad se produce en tiempos culminantes del un proceso histórico central: el de la organización del Estado nacional y el inicio de su consolidación definitiva.<sup>4</sup>

Variados son los elementos que en el capítulo se examinan en la búsqueda de las causas que impulsaran cambio tan radical en la orientación de la gobernabilidad del sistema público de instrucción bonaerense. En primer lugar las tempranas previsiones que expresan el discurso de Sarmiento (1876) a poco de asumir como primer Director General de Escuelas. En palabras de la autora: “Por un lado, se plasman legalmente –en tanto límite discursivo de posibilidades- los principales lineamientos con los que había estructurado su discurso político inicial y se daba un nuevo impulso a la educación básica en el territorio bonaerense. Por otro, este sistema comenzaba a enfrentarse con problemáticas de diferente naturaleza algunas de las cuales terminarían por modificarlo significativamente” (p. 168)

¿Cuáles eran esas problemáticas? Entre otras, el impacto de la inmigración europea que vertiginosamente transformaba la antigua estruc-



tura demográfica de la sociedad “hispano-criolla”. Consecuentemente con este hecho, los temores que inspiraba esa creciente heterogeneidad a la elite gobernante muy influenciada ya por las teorías sociológicas provenientes de Comte y Spencer, anunciadoras de los peligros “patológicos” que afectarían el *orden* y la gobernabilidad.

A medida que el tiempo transcurría ya en las postrimerías del siglo XIX y los primeros años del siguiente, esas prevenciones se acentuarían tornando inevitable para la visión del grupo gobernante el abandono de la “utopía democrática” y la instalación de gobiernos fuertes que preservarían el orden de la sociedad. Eso si, fundada esa postura en un discurso científico de carácter legitimador y, como aquí se señala, orientado de ahora en más a asegurar la gobernabilidad del sistema de instrucción, privilegiando la acción de los “expertos” en detrimento de la participación de los representantes de la civilidad. Prueba de ello lo constituirá la jerarquía que se otorgará los “Inspectores Generales” y la centralización en la toma de decisiones en la figura del Director General de Escuelas.

El capítulo finaliza con el análisis de tres documentos que a criterio de Renata Giovine certifican el cambio de rumbo en la gobernación del sistema educativo bonaerense y que fueron emitidos en tres momentos distintos por los Directores Generales: Francisco Berra (1898), Manuel Bahía (1905) y Matías Sánchez Sorondo (1914). El primero establece con claridad la separación de tareas entre las tres instancias del gobierno educativo, privilegiando taxativamente la gestión de la Dirección General. En tanto que el discurso de Manuel Bahía se orienta decididamente a justificar las modificaciones introducidas por la reforma de 1905.

Tal reforma impulsada por el gobernador conservador Manuel Ugarte -que según la crítica opositora “barbarizaba” la propuesta educativa oficial- instituía la unificación curricular, la coeducación de varones y mujeres y la definitiva jerarquización de la Dirección General. Pero el punto de mayor controversia que suscitó la reforma es el de la reducción del ciclo escolar básico a tres o cuatro años (según las circunstancias) fundados en criterios económicos según se expresan en el mensaje de Ugarte (...) *El problema debe resolverse en su cabal integridad*

*dentro de un límite infranqueable: lo que puede gastarse*, más allá de los intentos de Bahía de justificar esa decisión a partir de criterios biólogos. Por su parte, Sánchez Sorondo intentará diez años después profundizar la centralización del sistema dando aún más autoridad a la Dirección General, poniendo bajo mirada crítica la gestión de los Consejos Escolares a los que considera expuestos a las ambiciones de los “cuadillos de partido” o, en última instancia, su “supresión radical” (p. p. 185 ) Sin embargo su propuesta no prosperará y deberá aguardar a la década iniciada en 1930, ahora bajo el auspicio de la primera dictadura militar del siglo XX, para imponer alguna de estas medidas <sup>5</sup>

Finaliza el trabajo estableciendo una vinculación entre el cambio de orientación en la dirección del gobierno escolar y la crítica al concepto de “ciudadanía universal” basada en la apertura generosa a la inmigración. Proyecto fundado en otra de las “ficciones orientadoras” de la nueva nación: la configurada por la metáfora del “crisol de razas”. Ya en el ocaso de su vida Sarmiento reflexiona amargamente acuciado por ese fantasma que lo persigue desde siempre: el de *la barbarie*. Representada ahora por esos “ejambres de inmigrantes” de todas las nacionalidades y los clivajes que provocaría en la sociedad el torrente *babélico* de sus lenguas.

Por otra parte esas inquietudes cada vez más explícitas, se irán instalando en el pensamiento de la elite ante las demandas cada vez más audaces de esas masas heterogéneas que conforman ya la “Argentina Aluvial” ( José Luís Romero 1986) Es por eso que la respuesta estatal se irá configurando a partir de la constitución de la escuela pública en una “institución nacional democrática” encargada de enseñar una cultura y una nacionalidad, basadas en el idioma, la geografía y la historia nacional cuyo objetivo será la “argentinización” de ese nuevo conglomerado social , en palabras de la autora: “ La escuela debe recurrir a la inculcación de una serie de objetos simbólicos y rituales cívicos, obligando a los hijos de inmigrantes -como así también a los argentinos nativos- a hablar castellano, cantar el Himno Nacional y encolumnarse tras un supuesto pasado común” (p. p. 188)

Como propone acertadamente Guillermina Tiramonti en el prólogo del libro objeto de esta reseña, el trabajo “permite dilucidar como pocos el proceso mediante el cual se fue construyendo una determinada matriz sociopolítica y, con ella, el modelo de gobernabilidad con el que se construirá la Argentina moderna” (p. p. 11) Observación a la cual nos permitimos agregar dos aportes surgidos de su lectura. En primer lugar, como ya planteáramos al inicio de estas líneas, todo trabajo de indagación histórica parte de una problemática ubicada en el presente del historiador que lo direccionan ineluctablemente hacia el pasado en busca de las claves orientadoras de la explicación buscada

Tal el desafío que aceptó Renata Giovine ante la incógnita que planteaba la propuesta de reforma educativa en la Provincia de Buenos Aires en la última década del siglo XX, situación no exenta tensiones, disputas por la construcción de nuevos espacios de poder, amén de las ansiedades que todo proceso de cambio refleja. Ante esa situación que para muchos configuraba una propuesta refundadora, de un sistema por otra parte largamente cuestionado, la autora dirigió sus inquietudes hacia otro momento, que contenía otras disputas y tensiones: las que obligadamente debieron haber provocado los tiempos iniciales del sistema que ahora intentaba refundarse.

En segundo lugar y como comentario final, merecen destacarse la correcta utilización de las evidencias documentales a partir de una selección de fuentes primarias y secundarias que han dotado al trabajo de un aparato erudito de significación, como así también el importante bagaje de aportes teóricos que le proporcionan un sólido sustento académico

## Notas

---

<sup>1</sup> Sobre la coerción a la que se viera sometida la población rural, véanse entre otros HALPERIN DONGHI, T. (1987) **José Hernández y sus mundos, 1ra. Parte.** MIGUEZ, E (2004) **El mundo de Martín Fierro**

<sup>2</sup> El testimonio pertenece a Héctor F. Varela y ha sido extraído de un discurso pronunciado en la Legislatura de Buenos Aires en 1878. En CHIARAMONTE, J. C (1986) Cap. VII, p. p. 153 .El resaltado es nuestro

<sup>3</sup> Respecto del concepto de “Ficciones Orientadoras” utilizado por la dupla Morgan-Shunway para explicar las representaciones que sustentan las ideas –fuerza de la sociedad norteamericana, también se encuentran en algunas de las ficciones que la *intelligentsia* rusa de finales del XIX. propuso en la búsqueda de una sociedad idealizada, uno de esos ejemplos lo encontramos en Irina una de las protagonistas de *Las Tres Hermanas* de Chéjov

<sup>4</sup> La iniciación de la consolidación del Estado nacional exhibe como hitos predominantes en la República Argentina la “Campaña al Desierto” -la cual permitió la ocupación definitiva del territorio- También la “federalización “ de la ciudad de Buenos Aires constituyéndola en capital definitiva, separándola a su vez del territorio provincial homónimo dando fin así a una larga disputa.

<sup>5</sup> Para un comentario más pormenorizado del pensamiento de Matías Sánchez Sorondo, ver HALPERIN DONGHI. T. (2004) **La República Imposible**, Ariel Historia, Estudio preliminar (p. p15 a30) y Cap. 1 (p. p. 335-36)

## Bibliografía

---

HALPERIN DONGHI, T. (1987). **José Hernández y sus mundos.** Sudamericana, Bs. As.

HALPERIN DONGHI. T. (2004) **La República Imposible**, Ariel Historia,

CHIARAMONTE, J. C (1986) **Nacionalismo y liberalismo económico en la Argentina 1860-1880.** Hyspamérica, Bs. As.

LYNCH, J.(2001)

MIGUEZ, E. (2004) **El mundo de Martín Fierro**, EUDEBA, BS. AS.