

## La educación primaria en la provincia de Buenos Aires: del peronismo al desarrollismo. Políticas públicas, discursos y prácticas (1943-1962)

*Primary education in Buenos Aires province: from "Peronismo" to "Desarrollismo". Public policies, speeches and practices (1940-1962)*

Eva Mara Petitti\*

La educación ocupa un lugar privilegiado en las preocupaciones de una sociedad, no solo porque constituye una herramienta para la transmisión de valores a las generaciones futuras, sino porque mediante ella se pretende instaurar nuevos modelos de sociedad. Este proyecto de investigación se propone analizar las políticas educativas referidas a la enseñanza primaria en la provincia de Buenos Aires entre 1943 y 1962. En este marco, el distrito bonaerense caracterizado por su extensión y heterogeneidad, es un observatorio relevante en el escenario nacional, tanto por su peso demográfico y económico como por su accionar político<sup>1</sup>. En esta provincia se halla contenido, además, el sistema educativo cuantitativamente más importante del país. De hecho, históricamente ha sido una suerte de "laboratorio" como demostraron desde las medidas adoptadas por Sarmiento en la Dirección General de Escuelas (1875) hasta las modificaciones introducidas en los años 90 del siglo XX. Por otra parte, además de la reducción de los niveles de analfabetismo<sup>2</sup>, los efectos de la educación primaria de la provincia de Buenos Aires trascienden los alcances de su territorio, habida cuenta del peso de las migraciones internas e internacionales. En este sentido, nos centraremos en el nivel educativo en el que la provincia tuvo mayor responsabilidad: la educación primaria. El recorte temporal seleccionado (1943 – 1962) nos permitirá apreciar movimientos de cambio o permanencia de las políticas educativas de los gobiernos, durante el período que transcurre del peronismo al desarrollismo.

La mayoría de los investigadores que estudian las políticas educativas durante este período, se centran especialmente en el gobierno peronista y lo abordan desde una óptica nacional. Existe un abanico de interpretaciones acerca de la política educativa durante estos años. En un extremo hallamos aquellos trabajos que analizan los cambios en la historia de la educación a partir de las decisiones del gobierno, entre los cuales destacamos los estudios realizados por Carlos Es-

---

<sup>1</sup> Véase Walter, Richard *La provincia de Buenos Aires en la política Argentina 1912-1943*, Buenos Aires, Emecé, 1987; Barba, Fernando y Demaría, María Elena *La Provincia de Buenos Aires 1910-1987*, La Plata, Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, 1997; Panella, Claudio (comp.) *El gobierno de Domingo A. Mercante en Buenos Aires (1946-1952). Un caso de peronismo provincial*, Instituto de Cultura, Archivo Histórico de la Provincia 2005; Melón Pirro, Julio y Quiroga, Nicolás (comps.) *El peronismo Bonaerense*, Mar del Plata, Suárez-UNMDP, 2006.

<sup>2</sup> El censo nacional de 1947 registraba para el grupo de 14 a 29 años cerca de un 3,9% de analfabetismo de los cuales 2,1% correspondía a los sectores urbanos y 3,6% a los sectores rurales.

\* La autora es Profesora y Licenciada en Historia (UNMDP), Becaria de CONICET e integrante del Grupo Movimientos Sociales y Sistemas Políticos en la Argentina Moderna. marapetitti@yahoo.com.ar



Escudé y Mariano Plotkin. Si bien existen entre los autores marcadas diferencias<sup>3</sup>, coinciden en que el sistema educativo durante el peronismo se trató de una agencia de adoctrinamiento político. Quizás sea esta una de las causas por la que no se han detenido a estudiar las políticas de ampliación del sistema educativo. Raanan Rein y Mónica Rein, sin dejar de compartir esta visión estatista, analizan las políticas de adoctrinamiento, precedidas por políticas de democratización. Mónica Rein avanza en el tiempo integrando el período 1955-1962 como una tercera etapa caracterizada por la desperonización<sup>4</sup>. En el otro extremo, encontramos el trabajo de Adriana Puiggrós<sup>5</sup> quien desde la Historia de la Educación analiza las políticas de democratización, y entiende a Perón como un actor receptor y procesador de demandas originadas en la sociedad civil, dejando poco espacio al estudio de los contenidos.

Somoza Rodríguez, ubicándose de todas formas, en una posición más cercana a una visión estatista se propone alejarse de ambas perspectivas y analiza el sistema educativo como un plan de resocialización de los sujetos pedagógicos y políticos y sostiene que el peronismo se propuso y en parte logró una cierta subversión cognitiva a través de un intenso accionar pedagógico<sup>6</sup>. Por otra parte, algunos autores han señalado la distancia que medió entre las políticas educativas propuestas por el gobierno y su implementación en la práctica escolar<sup>7</sup>. Sin embargo presuponen al peronismo como un todo homogéneo sin reparar en los conflictos tanto internos como externos que debió enfrentar para diagramar un nuevo proyecto educativo. Por otra parte, aunque en los últimos años ha comenzado un interés por las situaciones provinciales<sup>8</sup> la

atención por las variedades regionales de la educación argentina continúa siendo escasa.

Al asumir el gobierno de la provincia Domingo Mercante, la dirección y administración educativa estaba en manos de la Dirección General de Escuelas, el Consejo General de Educación y los Consejos Escolares de Distrito, y se regía por la Ley de Educación Común número 988 sancionada en 1875 y reformada en 1905. Desde la década de 1930 se evidenciaba que el sistema resultaba insuficiente para atender a las demandas de una población que se hallaba en crecimiento. De hecho, la gestión conservadora de Manuel Fresco (1936 – 1940) anticipó en la provincia de Buenos Aires algunas modificaciones de la política educativa que luego fueron profundizadas durante el peronismo<sup>9</sup>. No obstante, dada la magnitud en que se ampliaron en este período las competencias estatales y la consiguiente modificación de la estructura administrativa, nos deberíamos preguntar hasta qué punto la profundización a la que se alude no supuso también un cambio cualitativo.

A partir del gobierno de Mercante encontramos transformaciones en el concepto de educación tanto desde el discurso como desde la práctica de la política educativa. Desde el discurso encontramos críticas a lo que se consideraba “el caduco principio educacional del liberalismo, que ponía como objetivo de la escolaridad obligatoria la mera extirpación del analfabetismo...” y una concepción de la educación como “el arte de hacer que el niño alcance la capacidad física, intelectual, moral y política, que lo ponga en condiciones de vivir conforme a su dignidad humana de criatura racional y a su condición de miembro de la nación argentina.”<sup>10</sup>

Desde la práctica de la política educativa se dio un proceso de ampliación y centralización de la educación provincial, acompañado por una política social que facilitó el acceso a la educación, a lo cual podemos sumar

<sup>3</sup> Mientras para Carlos Escudé el peronismo es un proceso de continuación y culminación de un proyecto de educación patriótica, Mariano Plotkin lo entiende como un caso anómalo de ruptura en la historia escolar y educativa argentina. Escudé, Carlos *El fracaso del proyecto argentino. Educación e ideología*, Buenos Aires, Ed. Tesis/Inst. T. Di Tella, 1990; Plotkin, Mariano *Mañana es San Perón: propaganda, rituales políticos y educación en el régimen peronista 1945-1955*, Buenos Aires, Ariel, 1994.

<sup>4</sup> Rein, Raanan *Peronismo, populismo y política*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1998; Rein, Mónica *Politics and Education in Argentina, 1946-1962*, New York, Editorial Armonk, 1998.

<sup>5</sup> Puiggrós, Adriana (dir.) *Peronismo: Cultura política y educación (1945-1955)*. Buenos Aires, Galerna, 1993.

<sup>6</sup> Somoza Rodríguez, Miguel *Educación y Política en la Argentina (1946-1955)*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2006.

<sup>7</sup> Gvirtz, Silvina *El discurso escolar a través de los cuadernos de clase: Argentina 1930-1970*, Buenos Aires, Eudeba, 1999; Bianchi, Susana “Catolicismo y peronismo: la educación como campo de conflicto” en: *Anuario del Instituto de Estudios Histórico-sociales*. N° 11, 1996; Cuccuzza, Héctor y Pineau, Pablo *Del catecismo colonial a La Razón de Mi Vida*. Buenos Aires Miño y Dávila, 2002.

<sup>8</sup> Puiggrós, Adriana *Historia de la Educación en las Provincias Argentinas (1945-1983)*. Buenos Aires Galerna, 1997, Vázquez,

Silvia “Entre la herejía y la restauración: la política educativa del peronismo durante la gobernación del Coronel Domingo Mercante, 1946-1952” en Panella Claudio (comp.) *El gobierno de Domingo A. Mercante en Buenos Aires (1946-1952). Un caso de peronismo provincial*, Instituto de Cultura, Archivo Histórico de la Provincia 2005; Gutiérrez, Talía *Estado popular, agro y enseñanza (1946-1955). El caso de la provincia de Buenos Aires*, en Nuevo Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, 1996; Valobra, Adriana y Ledesma Prieto, Nadia. “Algunas consideraciones sobre la política educativa en los gobiernos de Mercante y Aloé, 1946-1955” en Panella, Claudio (comp.) *El gobierno de Domingo A Mercante en Buenos Aires (1946/1952). Un caso de peronismo provincial*. Tomo III, La Plata, 2008.

<sup>9</sup> Pinkatz, Daniel “Las reformas Educativas en la provincia de Buenos Aires (1934-1972) ¿Cambiar o conservar?” en Puiggrós, Adriana “*Historia de la Educación en las Provincias Argentinas (1945-1983)*”, Buenos Aires, Galerna, 1997.

<sup>10</sup> Discurso pronunciado por el gobernador Domingo Mercante, DSCS 5651 T. I. Pág. 155.



modificaciones en los contenidos que coincidieron con el proceso de peronización que se estaba dando a nivel nacional. Durante la gobernación de Mercante se encará un Plan de Edificación Escolar que entre 1946 y 1952 amplió la estructura edilicia con aproximadamente 800 edificios escolares, lo cual fue acompañado de la creación de bibliotecas, comedores escolares, unidades sanitarias y becas. Durante el ministerio de Julio César Avanza (1949–1952), se modificaron los planes de estudio y se sancionaron la Ley de Educación y la Ley del Estatuto Docente provincial.

Los planes de estudio fueron confeccionados por el Departamento de Didáctica y puestos a consideración por el Primer Congreso de Educación de la provincia. La ley de Educación Común, que derogó la anterior de 1875, complementaba la política educativa con una legislación social que prohibía el trabajo asalariado de los niños menores de catorce años que no hubiesen terminado el ciclo de enseñanza primaria y prescribía asignaciones familiares a los hogares que carecieran de medios para enviar a sus hijos menores de catorce años a los establecimientos de enseñanza primaria. La ley de Estatuto Docente provincial estableció la regulación de la carrera profesional y los derechos laborales docentes reemplazando la ley de Estabilidad y Escalafón sancionada durante el gobierno de Manuel Fresco.

Fueron incorporados al sistema educativo provincial jardines de infantes, escuelas profesionales, escuelas fábricas, de capacitación y de artes y oficios, dando lugar así a la educación preescolar y postescolar. Además, se estableció el Instituto de Psicología Educacional (luego Dirección de Psicología), y se crearon las escuelas para excepcionales. Una vez reformada la Constitución de la Provincia en 1949, la Dirección General de Escuelas, el Consejo General de Educación y los Consejos Escolares de Distrito fueron reemplazados por un Ministerio de Educación, y la subsecretaría de Cultura (perteneciente al Ministerio de Gobierno) pasó a depender del mismo, ampliando y complejizando la acción de la educación.

La nueva organización creada a partir del Ministerio que concentraba de esta forma el poder en un organismo de dirección, da cuenta del proceso de verticalización y de ampliación de funciones del Estado que comenzó a partir de 1949 y se profundizó con la ley de ministerios durante el gobierno de Aloé que reestructuró la organización de las Subsecretarías del Ministerio de Educación en cuatro Direcciones Generales, posibilitando así un mayor control de sus acciones. Además durante su gobierno se acentuaron los aspectos ideológicos que estaban en consonancia con la creciente peronización de la sociedad intentada desde los más altos niveles del poder, que se reflejó no solo en los contenidos, sino también en las disputas internas, como por ejemplo con la encarcelación del ministro de Educación del gobernador Domingo Mercante, Julio César Avanza.

Sabemos que, durante las intervenciones provinciales (1955–1958) la política educativa buscó desmontar el

dispositivo ideológico peronista y sus efectos. Las primeras medidas llevadas a cabo fueron la derogación de la ley que designaba con el nombre de Eva Perón una escuela de cada distrito y la reforma de la Ley de Educación 5650 en los aspectos que hacían referencia a la doctrina peronista. Estos decretos fueron ratificados por el gobierno de Oscar Alende (1958–1962) en un contexto en que el peronismo se mantenía proscrito.

En un contexto de fuertes transformaciones socioeconómicas y políticas y de ampliación de las funciones del Estado, nos preguntamos ¿en qué medida las rupturas ideológicas y políticas de este período se evidenciaron en el nivel de los planes y lógicas administrativas?, ¿cuál fue el grado de autonomía que tuvo la provincia de Buenos Aires frente al Estado Nacional que había ido aumentando su injerencia? y ¿hasta qué punto la ampliación de las capacidades estatales en el ámbito educativo implicó una creciente incorporación de la población escolar que abarcara el territorio de la provincia e incluyera las zonas rurales más alejadas?

Nuestro propósito, es analizar las políticas educativas en la provincia de Buenos Aires, centrándonos en el nivel primario y considerando las medidas adoptadas, los agentes que las generaron, así como los discursos y prácticas en relación con los cambios políticos y las transformaciones socioeconómicas que caracterizaron el período 1940–1962. Por otra parte, pretendemos estudiar la implementación y el impacto de las políticas educativas provinciales en el nivel primario (acción alfabetizadora, capacitación laboral según regiones, conformación de identidades colectivas –bonaerense, nacional, rural, etc.–) en relación con las adoptadas desde la Nación en el mismo ámbito, teniendo en cuenta la diversidad social y económica de la provincia de Buenos Aires, así como las respuestas de la comunidad educativa y los posibles conflictos derivados. Proponemos, entonces, un análisis histórico y empírico de la interrelación entre Estado y sociedad en el ámbito de la educación primaria, teniendo en cuenta no sólo el diseño y aplicación de las políticas públicas, sino también de la interacción existente con los diversos sectores sociales a quienes iban dirigidas (directores, maestros y sus asociaciones, consejos escolares, cooperadoras).

Para dar cuenta de las políticas referidas a la educación primaria en la provincia de Buenos Aires (en el plano de los presupuestos y de su ejecución, los cambios institucionales, administrativos y curriculares, y en relación al personal docente) considerando su diversidad regional y productiva reconstruiremos el corpus normativo referido a la educación primaria provincial a través de la legislación, las memorias, y las disposiciones internas del Ministerio de Educación y la DGE. Con el objeto de realizar un análisis detallado de la administración de la educación, consideraremos el perfil social y educativo del elenco de funcionarios y empleados que se ocupaba en ese sector, desde el nivel más alto de Director General y/o Ministro hasta los jefes de división, lo cual permitirá considerar las permanencias y transformaciones de la administración.



Esto se complementará en un nivel macro con el estudio de la evolución del total de personal docente y no docente empleado en la provincia. En tercer lugar indagaremos las estrategias discursivas de los gobiernos del período a través de las publicaciones oficiales, en particular las dirigidas al personal escolar, tales como revistas educativas, diseños curriculares, libros de texto oficiales y la prensa.

Por otra parte analizaremos las formas concretas en que se produjo la interacción del Estado nacional con el gobierno provincial confrontando las disposiciones con las emanadas del ámbito nacional que afecten a la provincia. Para aproximarnos al ámbito de las percepciones y de-

mandas de distintos sectores sociales de la provincia referida a nuestro objeto de análisis, consideraremos las peticiones realizadas al Gobierno Nacional con motivo de la elaboración del 2º Plan Quinquenal referidas al ámbito de la educación (AGN, Secretaría de Asuntos Técnicos). Con el objeto de analizar la implementación de las políticas educativas, así como las respuestas y posibles conflictos derivados de ellas por parte de los actores ligados directamente a las escuelas, seleccionamos el distrito de General Pueyrredón, para así indagar en la documentación obrante en algunas escuelas y se realizaran entrevistas a docentes y alumnos de la época.

Recibido: 14/05/2010

Aceptado: 09/07/2010