



Avanzada del catolicismo en la educación pública bonaerense

Las iniciativas legislativas de la política educativa del Estado bonaerense durante la gestión de Julio César Avanza (1949-1952)

Jorge H. Levoratti

Introducción

La gestión educativa del gobernador Domingo Mercante estuvo a cargo, en los últimos tres años de su mandato, del Dr. Julio César Avanza. Las medidas de gobierno implementadas en el área educativa implicaron fuertes transformaciones: en el plano material un cambio radical de la situación de la infraestructura escolar bonaerense; en el plano ideológico una reversión sustancial de la orientación laicista de la educación obligatoria; y en el plano organizativo la reestructuración y el redimensionamiento del sistema educativo.

La transformación material se plasmó en la elaboración e implementación del “Plan integral de edificación escolar”, consistente en la construcción de 1504 edificios escolares y, con el “Plan de ampliación y refección” de otros 974; en ambos casos iniciativas originadas en la gestión educativa - al frente de la Dirección General de Escuelas - del Dr. Estanislao Maldones.

En el campo ideológico, la tradicional orientación laicista de la educación - que había sufrido sus primeros cimbronazos durante la gobernación de Manuel Fresco - tornó hacia una fuerte impronta religiosa, determinada primero por la orientación de las Constituciones Nacional y Provincial de 1949 y, consolidada luego por la Ley Provincial de Educación n° 5650 promulgada en 1951, que estableció la enseñanza obligatoria de la religión católica como contenido curricular en todas las escuelas oficiales de la provincia de Buenos Aires.



El sistema educativo también en su aspecto organizativo resultó sustancialmente transformado; la Constitución Provincial de 1949, se apartó en el aspecto organizacional de lo establecido por la Constitución de 1934 - que asignaba el gobierno educativo al organismo autárquico de la Dirección General de Escuelas - y que creó el Ministerio de Educación. La medida implicó la discontinuidad en el funcionamiento del Consejo General de Educación y de los Consejos Escolares de las jurisdicciones municipales. Una nueva dimensión adquirió el sistema con la extensión de los servicios educativos de educación preescolar – iniciada durante la gestión de Maldones – y fundamentalmente con la creación de los Institutos Superiores de Pedagogía (ISP).

Las radicales transformaciones - brevemente enunciadas - reconocen en el Estado un actor central y permiten, en principio, caracterizarlo como un Estado promotor de cambio y desarrollo del quehacer educativo. El Estado bonaerense en el ámbito educacional, de la gobernación de Mercante – principalmente en sus últimos tres años de gestión – no fue un estado administrador, ni un exclusivo aparato burocrático encargado de operar más o menos rutinariamente los mecanismos que posibilitan impartir educación, su acción se orientó tanto a auto-transformarse como a lograr en la sociedad civil la recepción positiva de las modificaciones que impulsó, recepción que en el marco del juego político tendría su expresión última y definitiva en el campo electoral.

Surge aquí la preocupación por establecer el lugar y el papel del Estado en las transformaciones de la sociedad civil; cuestión que ha ocupado desde el siglo XIX un lugar centrado en la problemática económica. El campo teórico es diverso y despliega antitéticas concepciones, las inspiradas en la tradición marxista priorizan la subordinación del Estado a los intereses de la clase propietaria dominante; mientras que las de cuño weberiano reivindican como propia del Estado capitalista la función burocrática, corporativa y eficiente, desplegada en situación de aislamiento de los intereses sectoriales externos. Entre la sobredeterminación y la autonomía -con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial – han surgido concepciones que reconocen en el papel del Estado, en los procesos de industrialización desarrollados en los países



que alcanzaron relativo éxito en el logro de sus objetivos, un lugar que se aparta, y a la vez concilia contradictoriamente, aspectos de ambas teorías.

Peter Evans al pensar las relaciones entre Estado y desarrollo económico, plantea la existencia de una “autonomía enraizada” o “autonomía incrustada” del Estado, en la cual el enraizamiento – articulación de redes sociales con actores internos y externos al Estado - contradice la autonomía, a la vez que se presenta como su necesario complemento. La fortaleza y la capacidad de transformación del Estado resultan de esta articulación que “sólo tiene valor en el marco de la autonomía”¹.

La perspectiva que presenta Evans conduce a analizar el papel del Estado en su doble dimensión; por un lado en su estructura interna, con su política de reclutamiento y organización jerárquica sustentada en el mérito como atributos principales de la eficiencia, por otro en sus redes internas y externas con distintos actores sociales, en tal sentido afirma que “la esencia de la acción del Estado radica en el intercambio que tiene lugar entre los funcionarios y sus sustentadores. Los funcionarios requieren para sobrevivir, partidarios políticos, y estos a su vez, deben contar con incentivos suficientes si no se quiere que desplacen su apoyo a otros potenciales ocupantes del Estado”².

La naturaleza de la actividad educativa presenta pocos puntos en común con la actividad económica; los logros de una política industrial son mensurables a través de indicadores que presentan una universalidad de relativa aceptación, y refieren al desarrollo de las actividades productivas: crecimiento del producto industrial, cantidad de energía empleada, mano de obra contratada, horas de trabajo empleadas, etc.; la actividad educativa no puede evaluarse en su efectiva transformación considerando indicadores de similar naturaleza a riesgo de caer en limitados criterios economicistas, no obstante ciertos indicadores son relativamente válidos en referencia a las condiciones

¹ Peter, Evans. “El Estado como problema y como solución” *Desarrollo Económico*, vol. 35, N° 140 (enero-marzo 1996). P-557.

² Peter, Evans. “El Estado como problema y como solución” *Desarrollo Económico*, vol. 35, N° 140 (enero-marzo 1996). p.532



en las que se desarrollan las actividades educativas: cantidad de establecimientos educativos, estado de los edificios escolares, dimensiones de la matrícula, cantidad de instituciones formadoras de docentes, años de formación de los cuadros docentes, procedimientos de acceso a los cargos jerárquicos, etc.

Desde esta perspectiva teórica, importada desde el campo de los estudios de las políticas estatales en el área de la economía, se procura reconstruir el desarrollo de la política educativa de la provincia de Buenos Aires durante la gestión de Julio César Avanza. Política que expresó los intereses y los ideales de una elite política nueva, conformada por militares e intelectuales, surgida en los tiempos iniciales de la presencia de las masas populares en la vida política Argentina; elite necesitada de consolidar tanto una legitimidad política por la vía electoral, como una identidad ideológica apartada de la tradición cultural educativa.

En este auto transformarse del Estado para adquirir capacidad de transformación de la sociedad, la “autonomía enraizada” o “incrustada” estatal requiere de la construcción de lazos o redes sociales que sustenten su quehacer a través de la generación de consensos y que a su vez le permitan evaluar el impacto de sus decisiones, como de la articulación entre los poderes del estado. Concebida la acción del Estado como un quehacer privilegiado del poder ejecutivo y caracterizada sus particularidades como resultado de su motorización hegemónica, importa en consecuencia, entre otras cuestiones, determinar la articulación del poder ejecutivo con el poder legislativo, toda vez que éste último le otorga los atributos de legalidad que dan reconocimiento y validez jurídica a sus emprendimientos.

En este marco conceptual se consideran las iniciativas del poder ejecutivo - del gobernador Mercante entre 1949 y 1952 - relacionadas a la política educativa en el ámbito legislativo bonaerense, intervenciones a través de las cuales es posible reconstruir tanto el proceso político de consolidación de acuerdos legitimadores de las políticas públicas, como el entramado de las fuerzas políticas y sociales que activan en



el interior de la coalición gobernante, en el plano de la oposición y en la periferia de la acción política directa y manifiesta.

Las iniciativas legislativas

El tratamiento parlamentario de las cuestiones educativas refiere tanto a las vinculaciones del poder ejecutivo con las fuerzas políticas propias, como a las existentes con la oposición y con los factores de poder, que como tales permanentemente presionan sobre las decisiones del Estado. Las principales líneas políticas relacionadas a las transformaciones de la educación en la provincia de Buenos Aires si bien se originaron en proyectos del poder ejecutivo se sustentaron en la legalidad que otorga la sanción legislativa. En el cuerpo de leyes relacionadas a la educación, pueden diferenciarse las correspondientes a distintos tiempos de la gestión de Avanza como ministro de educación de Mercante, tiempos que hablan tanto de la perspectiva política del gobernador bonaerense, de su relación política con el gobierno central y del tipo de logro que procura alcanzar.

Las iniciativas parlamentarias generadas e impulsadas por Avanza pueden clasificarse como: *tempranas* (1949), tendientes a producir cambios estructurales en la organización del sistema educativo – Institutos Superiores de Pedagogía – y *tardías* (1951) vinculadas a la consolidación de los cambios introducidos, con predominio del componente simbólico por sobre el operativo – ley de educación y estatuto del docente-.

El plan Integral de Edificación Escolar

La elaboración del Plan Integral de Edificación Escolar y los inicios de su tramitación legislativa preceden a la asunción de Avanza como ministro de educación, no obstante las leyes N° 5431 y N° 5541 – de Julio y Octubre de 1949 – que modifican y refuerzan la ley N° 5283 sancionada en Septiembre de 1948 - que aprueba el plan – son vitales para la concreción de las obras planificadas y tienen tratamiento legislativo en los tiempos iniciales de la administración de Avanza. Acerca del desarrollo de esta cuestión en la legislatura, se procura determinar las articulaciones del poder ejecutivo



con la representación parlamentaria peronista y con la opositora, y de ambas bancadas entre sí, en la perspectiva de determinar la existencia y el funcionamiento de las redes internas del Estado de Buenos Aires en el empeño de su acción transformadora del ámbito educativo.

En Noviembre de 1947 la *Revista de Educación* de la Dirección General de Escuelas anunciaba la implementación de un plan integral de obras por 345 millones de pesos, de los cuales 200,290 millones estaban destinados a construcciones nuevas, 19,15 millones a reconstrucciones, 22,102 millones a ampliaciones y refecciones, alrededor de 25 millones a la compra de terrenos, 33,6 millones a la construcción de jardines de infantes y 5 millones a reparaciones del edificio central de la Dirección General de Escuelas, una cifra cercana a los 23 millones se adjudicaba a sueldos, movilidad, inspección y administración, en tanto se preveía para crecimiento de la población escolar e imprevistos la suma de 16 millones de pesos. El Plan abarcaba a la totalidad de los partidos de la provincia y proyectaba la construcción diferenciada de edificios escolares para el ámbito urbano, el suburbano y el rural

El miembro informante de la Comisión Especial de Construcciones Escolares y Hospitalarias, el diputado peronista Palmeiro, sostuvo que el despacho – firmado por unanimidad - obedecía a la urgencia de la situación, que demandaba la pronta desaparición de las anomalías que perjudicaban a la salud de los niños, en tanto se elaboraba un despacho más vasto a partir del proyecto elaborado por el poder ejecutivo. El proyecto fue aprobado por más de dos tercios de votos. El calmo “clima” legislativo es una evidencia tanto de la actitud del peronismo bonaerense de “propensión al diálogo y la concertación, antes que a la imposición autoritaria”³, como de la oposición a desarrollar actitudes colaborativas en el marco de “una legislatura que no abdicó de sus atribuciones”⁴.

³ Oscar Aelo. “La Legislatura de Buenos Aires y la administración Mercante. ¿ Subordinación o cooperación” en *El gobierno de Domingo A. Mercante en Buenos Aires (1946-1952) un caso de peronismo provincial*. Tomo 2 . La Plata, Asociación Amigos del Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, 2006. p.21

⁴ Oscar Aelo. Ob. Cit. p.31



Sin embargo un año más tarde, la legislatura bonaerense trató el plan de edificación escolar, la HCS en sesión del 15 de Septiembre aprueba el proyecto de ley y al día siguiente, en una convulsionada y agitada sesión, lo hace la HCD. La votación se realizó a libro cerrado y concluyó con 42 votos afirmativos y 12 negativos, según lo informó el Secretario de la cámara, Sr. Manzano. El debate se desarrolló en un clima áspero y tenso, que difiere del existente en la HCD en el año anterior. La presencia del componente que los diputados denominan “pasión” política, predomina en sus intervenciones; tanto oficialismo como oposición se esfuerzan en señalar el desempeño anterior de la Cámara, en palabras del diputado radical Oscar Alende como de “mutua corrección y comprensión”⁵, condiciones perdidas en el tratamiento del proyecto del Plan de Edificación escolar aprobado por la HCS.

La sesión de diputados del 16 de Septiembre de 1948 se desarrolla en un cruzado enfrentamiento por cuestiones de interpretación del reglamento legislativo referidas al desempeño del presidente de la cámara, entre los diputados peronistas y la oposición radical-socialista; conflicto que encubre la cuestión de fondo, que es la urgencia del peronismo en aprobar el plan de edificación escolar - que tiene ya dos años de demora – y la consecuente capitalización política de su concreción; tema que tendrá singular peso en la campaña electoral nacional de Noviembre de 1951. Los diputados radicales y el socialista Teodoro Bronzini se niegan a votar a libro cerrado el proyecto aprobado en la cámara de senadores, no obstante expresar que conocen el proyecto e inclusive de atribuirse la preparación a su iniciativa y labor. El jefe de la bancada radical, diputado Vera, sostiene que “el plan fue elaborado en su inmensa mayoría y en sus detalles por el bloque de diputados radicales que se lo entregó al bloque de senadores provinciales para que no hubiera ninguna clase de entorpecimiento y para que pudieran estar perfectamente coincidentes los dos bloques y pudiera tener la Provincia este instrumento para que la edificación escolar se realizara a tambor batiente”⁶;

⁵ Diario de Sesiones HCD, sesión 16 de septiembre de 1948. p. 2044

⁶ Diario de Sesiones HCD, sesión 16 de septiembre de 1948. p. 2055



consideración que afirma posteriormente Oscar Alende al destacar la preocupación con que los legisladores radicales abordaron el estudio del “Plan de construcciones” que “tomaron gustosos el trabajo de visitar las escuelas de sus distritos” y, como en el caso de la Tercera Sección electoral “provocaron una reunión de los consejeros escolares de dicha sección”⁷. Alende afirma – sin réplica alguna por la representación peronista – que el estudio hecho por ambos bloques del radicalismo – senadores y diputados - ha permitido que el Honorable Senado votara por unanimidad el proyecto que importa una inversión de 600 millones de pesos. Al fundamentar su voto afirmativo, el diputado peronista Arce, reconoce indirectamente la participación de los radicales en el proyecto, a la vez que afirma la intervención del bloque peronista y de los técnicos de la Dirección General de Escuelas.

La actitud del bloque radical en diputados – conducida por la línea intransigente - privilegia el enfrentamiento político a la acción global del peronismo, por sobre la incidencia efectiva en el tratamiento de las cuestiones parlamentarias; como señala Oscar Aelo, los radicales intransigentes perseveraban en que no debían dejarse espacios de lucha frente al autoritarismo peronista⁸. Las sesiones legislativas contaban con asistencia de público y de cronistas periodísticos, consecuentemente la trascendencia de las intervenciones de diputados y senadores excedía el ámbito de la legislatura, constituyendo y contribuyendo a la formación de la opinión política de la ciudadanía. Esta actuación para “la tribuna” – donde primaba el enfrentamiento – puede definirse como la otra cara de Jano, en donde predominaba la camaradería y el trato caballeresco, según se desprende de gestos y afirmaciones de los mismos actores. El radicalismo necesitaba forzar el enfrentamiento político e impedir la capitalización de logros por parte del peronismo, las elecciones nacionales y provinciales de Marzo de 1948

⁷ Diario de Sesiones HCD, sesión 16 de septiembre de 1948. p.2060

⁸ Oscar Aelo. Ob. Cit. p.16



profundizaron la derrota de 1946, en Buenos Aires el partido peronista obtuvo el 56,45 % de los votos contra el 28,7 % de la UCR.⁹ .

El compromiso del bloque peronista de diputados con el proyecto del ejecutivo de Plan de Edificación escolar es contundente, tanto por las intervenciones de sus hombres en el debate como por su presencia al momento de la votación; en las deliberaciones intervinieron los diputados peronistas Ratti, Orsi, Goizueta, Martínez, Altube, Simini, Proia, Fernández y Arce; por el radicalismo sólo lo hicieron Alende, Romariz Elizalde y Vera. Y por el socialismo su único diputado, Bronzini, con sus reiteradas y extensas reflexiones. De los 53 diputados peronistas 42 estuvieron al momento de la votación, en tanto de los 30 diputados radicales solo lo hicieron 12.

Se ha desarrollado el tratamiento de la cuestión legislativa relacionada al Plan Integral de Edificación escolar previa a la administración del Dr. Avanza con una doble finalidad; por un lado hacer comprensible el trámite de la problemática durante el año 1949, por otro, hacer visible los actores y la trama de vinculaciones que operan en la materialización de una acción de Estado, como es el plan de edificación escolar, que en una mirada “impresionista” aparece como producto casi exclusivo de una acción del poder ejecutivo. Aislado el plano de la lucha política entre oficialismo y oposición, se percibe una red de conexiones en el interior del Estado y, entre sus poderes y sectores de la sociedad civil.

La primera iniciativa de legislación que Avanza promueve desde el Ministerio se refiere a la creación de escuelas-fábricas, proyecto que ingresa en la HCD el 30 de Junio de 1949 y que recién tuvo tratamiento en la sesión del 30 de Julio; sin embargo su primer presencia en la cámara, que se produce el 14 de Julio, obedece a otra cuestión, sin duda gravitante en el destino político de la administración Mercante y del peronismo en su conjunto: las dificultades de administración y financiamiento del Plan Integral de Edificación Escolar. El poder ejecutivo provincial presentó un proyecto de ley modificatorio de la ley 5283 que, tratado por la Comisión Especial de Construcciones

⁹ Oscar Aelo. “Elites políticas en la Provincia de Buenos Aires. Peronista y Radicales en las elecciones de 1948” en página Web *Instituto Nacional Yrigoyenano*.



Escolares, produjo un despacho con la firma de todos los sectores para su tratamiento sobre tablas. Las modificaciones propuestas por el poder ejecutivo versan sobre los tiempos administrativos para la liberación de fondos, definidos por etapas relacionadas al porcentaje de realización de las obras, y las dificultades que de tal problema se derivaban, circunstancia agravada por el proceso inflacionario existente en los anteriores doce meses¹⁰. Esta última situación es reconocida por la oposición radical; el diputado Montes señala que el problema los alarma, pues pone en riesgo la concreción de las construcciones y la dilación puede adquirir connotaciones catastróficas ya que el promedio por metro cuadrado cubierto de construcción urbana que en Marzo de 1948 era de \$ 418.- había pasado a costar \$ 808.- en Mayo de 1949¹¹.

La preocupación central de los diputados del bloque radical es que la modificación de la ley afecte a las construcciones previstas para sus respectivos pueblos; la actitud de los legisladores denota dos cuestiones interesantes de señalar, ambas vinculadas al entramado de redes de las decisiones del estado bonaerense, una que asocia a sus actores internos – en este caso el bloque oficialista y el bloque opositor de la legislatura – y por otro las conexiones del Estado con los actores de la sociedad civil. Al momento de tomar sus decisiones sobre acciones efectivas de gobierno los diputados – peronistas y radicales – privilegian los intereses de sus representados por sobre los de la lucha partidaria. En esta circunstancia, el bloque radical bien pudiera haber descargado responsabilidades sobre los diputados peronistas, acerca de los inconvenientes administrativos y financieros surgidos, recordando a éstos sus responsabilidades por votar la ley 5283, a libro cerrado en Septiembre de 1948. Nada de esto sucedió. Peronistas y radicales sancionaron la ley 5431.

El fuerte respaldo de la legislatura a la solicitud del poder ejecutivo es una demostración de reconocimiento a la eficacia del funcionamiento del aparato administrativo y, de confianza política a la figura de Avanza como Ministro de

¹⁰ El proyecto modificatorio de la ley 5283 presentado en la HCD puede verse en Diario de Sesiones de HCD, 1949, pp. 857-858

¹¹ Diario de Sesiones HCD, sesión 14 de julio de 1949. p. 863



Educación. El diputado Palmeiro presidente de la Comisión Especial de Construcciones Escolares informa a la cámara que se encuentran en construcción 869 obras – 719 construcciones nuevas – habiéndose licitado el 20 de Mayo de 1949, 359 edificios escolares que están para adjudicar; la burocracia estatal funciona.

El último capítulo legislativo del Plan de Integral de Edificación escolar fue la sanción de la ley 5541, aprobada por la HCD el 5 de Octubre de 1949 – apenas pasados dos meses de su primera modificación – que incrementa los fondos asignados al plan. El proyecto original, rubricado por Julio César Avanza y Miguel López Francés autorizaba al poder ejecutivo un refuerzo de \$ 160 millones.- por sobre los montos establecidos en la ley 5283. Tras deliberaciones en las que la oposición a la vez que manifiesta la voluntad de aprobación del proyecto realiza cuestionamientos a la envergadura del plan, a la imprevisión de su administración y a la acción propagandística del gobierno, el proyecto se aprueba tras la propuesta del radical Romariz Elizalde de suprimir el inciso o) del artículo 1º - que implica una disminución de \$ 20 millones.- Avanza obtiene por mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Cámara la aprobación del refuerzo de inversión. La colaboración de radicales y socialistas es notoria, los primeros reivindicaban nuevamente el plan como propio, atribuyéndose el 80 % de su elaboración. No obstante el debate fue áspero, con notas agresivas referidas centralmente a la política nacional que en poco rozaban al gobierno bonaerense. Las distancias entre los gobiernos provincial y nacional comienzan a ponerse en evidencia en el ámbito legislativo bonaerense, el sagaz diputado socialista Bronzini interroga - en la sesión de Octubre de 1949 - al peronista Palmeiro, ante la defensa que éste realiza de los gobiernos que se ha dado el Movimiento Peronista, preguntándole: ¿A qué gobierno se refiere? ¿Al de la nación o al de la provincia?

El Plan Integral de Edificación Escolar, uno de los ejes principales de la obra pública de Mercante, y acción central de las transformaciones educativas logró su consolidación y concreción con el apoyo y el acompañamiento de las fuerzas legislativas propias y de la oposición, vinculaciones en gran medida exitosas por la existencia de una burocracia estatal eficiente y de incuestionable reputación técnica y



administrativa. Ni López Francés como ministro de hacienda, ni Raúl Mercante como ministro de Obras Públicas, ni Avanza como Ministro de Educación fueron -en momento alguno - sospechados en su pericia y honestidad en las deliberaciones que condujeron a la sanción de la legislación sobre las construcciones escolares.

Las escuelas fábrica (EF)

La preocupación por establecer nexos entre educación y trabajo no puede reconocerse como un eje directriz del ministerio de Avanza. En su discurso el tema de la formación laboral adquiere muy limitada dimensión, aspecto que se agudiza en referencia a la enseñanza del área industrial. No se ha podido localizar ninguna Resolución de creación de Escuela-Fábrica realizada por Avanza. Únicamente se ha logrado documentar la preocupación por una organización eficiente del funcionamiento administrativo y técnico -pedagógico de las escuelas de la modalidad laboral, inquietud que se refleja en la Resolución n° 631, de Febrero de 1950¹², que dispone la inscripción de alumnos en Escuelas Profesionales y Escuelas Fábrica frente a la necesidad de proceder a su completa reorganización institucional. Las *Revistas de Educación* editadas durante su período no presentan notas ni artículos relacionados a la formación de técnicos ni al aprendizaje de oficios.

La Ley nacional 12.921, puso en vigencia los decretos de 1944 (14538) y de 1945 (6648) que sirvieron de base a la creación de la Dirección Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional, dependiente de la Secretaría de Trabajo, la legislación surgía en referencia a la regulación del trabajo de aprendices menores. La Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional (CNAOP) creó en 1944 las escuelas fábrica.

El proyecto de creación de escuelas fábrica en la provincia de Buenos Aires ingresó a la HCD el 6 de Junio de 1949, René Orsi en su carácter de Secretario del bloque peronista pidió su urgente tratamiento, dado que el proyecto se había tratado el año

¹² Resolución n° 631 del 22 de febrero de 1950. Libro copiador Ministerio de Educación. Provincia de Buenos Aires.



anterior; estudiado por cuatro comisiones se presentó para su aprobación el 30 de Junio. El miembro informante de la Comisión de Instrucción y Educación Pública diputado González Rodríguez presentó un extenso despacho, favorable a la creación de las EF y, a la necesidad técnica de la vinculación con la CNAOP, dado que la provincia carecía de experiencia en la modalidad educativa, pues sólo administraba unas pocas escuelas profesionales y, que la ley provincial 4973 - de escuelas trabajo – del año 1942 nunca se puso en vigencia. El extenso debate parlamentario puso en evidencia dos cuestiones centrales; por un lado la crisis del sistema educativo de la modalidad técnico profesional, consideración que es compartida por todos los sectores políticos representados en la Cámara. Por otro, que si bien oficialistas y opositores coinciden en la creación de las EF, existen concepciones antitéticas acerca de su necesidad; mientras que los diputados peronistas reivindican la creación de las EF como un acto de justicia social destinado a mitigar las condiciones laborales de aquellos jóvenes que se ven impelidos al trabajo como aprendices, e inscriben su existencia en el marco de la política laboral; los diputados radicales entienden que las EF deben enfatizar la formación integral de los jóvenes, incrementando el contenido humanístico y elevando la formación técnica, sobreentendiendo que de tal modo se vehiculiza el ascenso social de obreros desde su clase a la condición de clase media. La cuestión de la movilidad social es prioritaria en los radicales, que subrayan la transitoriedad de la pertenencia a la clase por parte de los aprendices. Las EF debían posibilitar a los aprendices acceder a la condición de empresarios. En suma, justicia social versus movilidad social. Finalmente, el despacho de mayoría se aprobó en Diputados el 30 de Junio de 1949 y en Senadores el 18 de Agosto.

La preocupación de Avanza fue transformar el Sistema Educativo de la provincia de Buenos Aires, constituido medularmente por el nivel primario y por el incipiente nivel preescolar, en línea con las orientaciones doctrinarias de la Constitución de 1949, que fracturan en materia educativa la tradición laicista inaugurada en la provincia de Buenos Aires por la ley 988 de 1875 - consolidada por la ley nacional 1420 - al consagrar la obligatoriedad de la enseñanza de la religión católica en la educación. Las EF ocupaban



en este panorama un espacio secundario, a lo que se sumaba la limitación de autonomía del Ministerio, que debía según la ley provincial, *armonizar* las condiciones de ingreso y planes de estudio con los existentes en la CNAOP. El quehacer ministerial estaba más cerca de la cruz que del yunque, un aire espiritual de sacristía primaba sobre el ruidoso ámbito de los talleres.

Los Institutos Superiores de Pedagogía

La política de reclutamiento de la dirigencia educativa de Avanza

El 14 de Septiembre de 1949 ingresó en la HCD de la provincia de Buenos Aires el mensaje y proyecto de creación de los Institutos Superiores de Pedagogía (en adelante ISP) con la firma de Domingo Mercante, Miguel López Francés y Julio César Avanza. El proyecto contemplaba la creación de ISP en Avellaneda, Pergamino, Olavarría, Bahía Blanca y Mar del Plata con los objetivos de “integrar la formación cultural y didáctica de los maestros” que desempeñen o aspiren al desempeño de cargos del gobierno de las instituciones escolares; cada curso aprobado en los ISP les permitirá computar seis meses más de servicios prestados, el título les dará 10 puntos a los fines del artículo 20 de la Ley 4675¹³ y tendrán preferencia en los padrones de aspirantes a cargos efectivos en la docencia provincial. La política de reclutamiento para la formación de una elite dirigente técnico- profesional es el primer y principal objetivo político de Avanza. En su primer contacto con los inspectores de escuelas el 15 de Julio de 1949 – convocada luego de realizar la estructuración del ministerio – Avanza definió a los inspectores como el organismo más vital, importante y delicado, a la vez que les reclamó una creciente identificación y conocimiento de las normas que inspiran e informan la labor educativa; en la oportunidad reafirmó que los principios y las normas a seguir se derivan de la Constitución provincial, y tienen como orientación formar a los niños en el amor a las instituciones patrias y en los principios de la religión católica, apostólica y

¹³ La Ley 4675 sancionada durante el gobierno de Fresco, establece los mecanismos de ascenso del escalafón docente. El Director General de Escuelas Dr. Alejandro Greca procuró en 1946 sin éxito derogarla estableciendo una nueva legislación. Se mantuvo vigente hasta la sanción en 1951 del Estatuto del docente establecido por la ley 5651.



romana; principios que deben impregnar todos los aspectos de la enseñanza y todas las asignaturas, sin lugar alguno para la contradicción¹⁴

La preocupación central del Ministro es conformar una elite, calificada técnicamente en cuestiones de didáctica escolar, con méritos intelectuales incuestionables, y con una fuerte adhesión a la conducción política, adhesión a nutrirse en parte por los beneficios y prerrogativas profesionales asignadas a los egresados de los ISP, que les facilitan el acceso a expectantes posiciones directivas .

La localización de los ISP en ciudades del interior de la provincia puede identificarse como una estrategia de *penetración territorial* del centro sobre la periferia y expresa tanto la voluntad de fortalecer la autoridad ministerial como la de descentralizar los centros de formación, en la perspectiva de fomentar el arraigo de las poblaciones del interior. Un solo ISP es propuesto para el Gran Buenos Aires, el ubicado en la ciudad de Avellaneda. Esta definición -en principio de carácter administrativo - contiene connotaciones que refieren a aspectos propios de la concepción del proyecto político que impulsa Avanza, y que puede atribuirse al grupo *forjista* del *mercantismo*.

El tratamiento parlamentario de la ley de ISP revela el fuerte acompañamiento de la bancada peronista en la defensa del proyecto, y la armónica relación parlamentaria entre los bloques, que en palabras del diputado López – presidente de la comisión de Educación – se trasunta en la convivencia de “los manes de Estrada y de Sarmiento”¹⁵. El debate del proyecto, que culminó en la sanción de la ley 5538, fue profundo y extenso, excediendo las problemáticas en disputa aspectos exclusivos del funcionamiento de los ISP. Los radicales consideran muy ofensivo ser caracterizados como *enemigos del pueblo*.

En el debate en particular pueden reconocerse claramente la presencia de dos dimensiones: la política administrativa y la política ideológica. La primera refiere a cuestiones inherentes al funcionamiento de los ISP y a los derechos de sus egresados; los diputados radicales, luego de discutir la localización de los institutos advertidos de

¹⁴ *Revista de Educación*. Nº 6 Año 1949. pp. 9 a 17.

¹⁵ Diario de Sesiones HCD, sesión 5 de Octubre de 1949. p. 2401



la adhesión que los alumnos a egresar de los ISP habrían de tener hacia la gestión Avanza, procuran limitar sus ventajas y prerrogativas, y proteger a los maestros con desempeño y antigüedad en el sistema educativo; varias de los cuestionamientos de los radicales son aceptados, siendo modificados artículos del proyecto original; las modificaciones limitan en parte las ventajas de los futuros egresados. En todos los casos de paridad de puntaje entre aspirantes al desempeño de cargos directivos el mérito es el criterio universalmente aceptado – por peronistas y radicales - para definir situaciones.

La segunda dimensión – la política ideológica – se desarrolla a partir del requisito de nacionalidad nativa para el desempeño del cargo de Director de los ISP, requisito que establece el despacho de la Comisión de Educación en línea con el proyecto del Ejecutivo. El debate - extenso y de fuerte confrontación - deviene desde antagónicas interpretaciones acerca del concepto de *argentinidad* y sus atributos, hasta las posiciones adoptadas por los integrantes de los bloques en relación a las naciones y las ideologías enfrentadas durante la Segunda Guerra Mundial. Esta última cuestión la vincula el diputado socialista Bronzini a la creciente problemática de las libertades públicas en la Argentina.

Tras reconocer la desactualización pedagógica en la formación de los alumnos en las escuelas normales; en parte producto de la existencia de una nueva niñez surgida con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, y consecuentemente reconocer la validez de la creación de los institutos, el radicalismo cuestiona las ventajas de los futuros egresados de los ISP para su ascenso a cargos directivos, ventajas que considera agraviantes a los derechos de los docentes con experiencia laboral. El cuartel y el hospital son presentados como modelos institucionales con criterios válidos para determinar la promoción del personal a los cargos jerárquicos¹⁶. En ambas instituciones se privilegia la experiencia institucional, cuestión que sin duda consagra la perpetuidad de sus componentes conservadores. El proyecto de creación “de los cuadros dirigentes

¹⁶ Diario de Sesiones HCS, sesión 26 de Octubre de 1949. p. 1.606.



de nuestra escuela primaria y profesional”¹⁷, como refiere el mensaje del poder ejecutivo a la legislatura, promueve tanto la formación de una elite burocrática técnico - docente como el recambio generacional en su composición. El criterio de *virginidad* parece estar presente en los momentos fundacionales de varias de las estructuras políticas del peronismo; en la creación del Partido Peronista Femenino Eva Perón, a decir de Bianchi y Sanchis, seleccionó como delegadas responsables de la organización del PPF en las provincias a “mujeres muy jóvenes y activas, de reconocida afinidad con el peronismo, pero que no han tenido ninguna – o muy escasa experiencia política anterior”¹⁸, consideración que comparte Barry que destaca “todas eran muy jóvenes, instruidas, sin experiencia política, sumamente activas y de reconocida afinidad con el peronismo”¹⁹. El proyecto enviado por diputados fue aprobado sin reformas.

La ley 5538– sancionada con pocas modificaciones del proyecto del poder del ejecutivo – que fue promulgada por Decreto 26.555 el 7 de Noviembre de 1949 – da carácter institucional al mecanismo de reclutamiento de cuadros de conducción institucional que diseñó Julio César Avanza como ministro de educación. La aprobación de la ley fue lograda con el acompañamiento del bloque peronista - de ambas cámaras - y la aprobación que en general dio la oposición. La cuestión permite ingresar en los mecanismos de definición de las políticas de Estado, y reconocer la diversidad de actores, de intereses y de condicionantes (legales, financieros, culturales, políticos, etc.) que hacen y dicen tanto de la heterogeneidad como de la homogeneidad del Estado. Si Avanza no hubiera logrado – entre otros - el apoyo del poder legislativo, la política de reclutamiento de cuadros de dirección institucional que se inicia con la creación de los ISP - destinada a conformar una burocracia estatal eficiente - no hubiese transpuesto el plano de su formulación.

¹⁷ Diario de Sesiones HCD, sesión 14 de Septiembre de 1949. p. 2.177

¹⁸ Susana Bianchi y Norma Sanchis. *El Partido Peronista Femenino. Primera parte (1949/1955)*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina S.A., 1988. p. 75.

¹⁹ Carolina Barry. *Evita Capitana, El partido peronista femenino 1949-1955*. Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2009. p. 111.



Las iniciativas legislativas de Avanza de los tiempos tardíos

Las iniciativas legislativas que Avanza despliega hacia 1951 tienen un carácter testimonial antes que operativo, su implementación no opera transformaciones efectivas del sistema educativo ni de las prácticas de enseñanza, y no es válido pensar que tuviera intención de producirlas, atento al desarrollo de la lucha política en el interior del peronismo y a la relación de fuerzas existente entre el mercantismo y las fuerzas que reconocen el liderazgo exclusivo de Perón. Los meses anteriores a las elecciones de Noviembre de 1951 están marcados por la declinación de la estrella política de Mercante y, su gobierno a decir público del diputado Bronzini²⁰ era la de “un gobierno en liquidación”²¹, afirmación que no encontró reacción alguna en el bloque de diputados peronistas, que sin duda percibía el inicio de “un drama cuya trama básica se desarrolló en la primera mitad de 1951”²², y que habría de concluir con la expulsión de Domingo Mercante del Partido Peronista, junto a otros destacados dirigentes y legisladores bonaerenses – Mario Goizueta entre otros – en Abril de 1953. En Mayo de 1951 el Congreso y el Consejo Directivo provincial fueron sustituidos por un interventor partidario, caducaron todas las autoridades partidarias electas, en tanto los candidatos para las elecciones generales de Noviembre de 1951 - diputados nacionales, gobernador y concejales municipales -fueron impuestos por el Consejo Superior Peronista, desplazando a gran parte de los hasta entonces más encumbrados dirigentes, el objetivo

²⁰ Teodoro Bronzini, fue electo diputado en las elección de marzo de 1948 por la quinta sección electoral, resultando ser el único legislador del partido socialista, sus intervenciones en las discusiones parlamentarias – frecuentes y extensas – pusieron de relieve muy tempranamente – 1948 – sustantivas diferencias entre el poder ejecutivo provincial y el nacional. Ver María Liliana Da Orden “Socialismo y Peronismo en la provincia de Buenos Aires: Discurso y práctica legislativa durante el gobierno de Mercante. 1948 – 1952. En *El Peronismo bonaerense. Partido y prácticas, 1946-1955*. Julio César Melon Pirro y Nicolás Quiroga (Compiladores). Mar del Plata, Ediciones Suárez, 2006. pp. 43 a 68.

²¹ Diario de Sesiones HCD, sesión 14 de Agosto de 1951. p. 942.

²² Oscar Aelo. “Un Capítulo en las luchas internas peronistas: la expulsión de Mercante” en *El gobierno de Domingo A. Mercante en Buenos Aires (1946-1952) un caso de peronismo provincial*. La Plata, Asociación Amigos del Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, 2005. p.345



de la tendencia verticalista, a juicio de Oscar Aelo “tenía un nombre: Mercante”²³. Posiblemente la nueva situación resultaba de un doble movimiento impulsado “desde arriba” por el círculo de poder más cercano a Perón, que impulsa la caída de Mercante y de la elite política que lo secunda, y movilizado “desde abajo” por la presencia ascendente de dirigentes políticos que habían participado en el peronismo desde sus inicios en puestos poco relevantes ²⁴.

En un entramado político caracterizado por la declinación de Mercante y la elite política que lo acompañaba, el círculo “mercantista” presenta a través del ministro de educación dos proyectos de leyes vinculados a cuestiones fundamentales de la educación provincial: la Ley de Educación – destinada a reemplazar la ley de Educación Común sancionada en Septiembre de 1875 y sus modificaciones de 1905 y de 1911 – y el Estatuto del Docente que habrá de derogar la ley 4675 sancionada en 1938 en tiempos del gobierno de Manuel Fresco.

El proyecto de ley de educación - que se sancionará como ley 5650 – consagra los principios educativos sostenidos durante décadas por la iglesia católica; el proyecto de Estatuto del docente – Ley 5661 – legaliza la consolidación de derechos laborales de la docencia auto representada como integrante de la *clase media*.

Ley de Educación

La “cruzada” de Avanza

Mientras estrepitosamente declinaba el poder político del *mercantismo* y de su círculo en el partido peronista, Avanza comandaba una “cruzada” contra la larga tradición laica de la educación en la provincia de Buenos Aires, al promover la derogación de la ley 988 del año 1875.

Para la creación de los ISP optó por el ingreso del proyecto en la HCD, para la Ley

²³ Oscar Aelo. Ob. Cit. p. 362

²⁴ Oscar Aelo. “Formación y crisis de una elite dirigente en el peronismo bonaerense, 1946-1951. en *El Peronismo bonaerense. Partido y prácticas, 1946-1955*. Julio César Melon Pirro y Nicolás Quiroga (Compiladores). Mar del Plata, Ediciones Suárez, 2006. p. 41



de Educación eligió el tratamiento inicial por la HCS, quizás por su anterior pertenencia a ese cuerpo legislativo²⁵. En su mensaje a la legislatura condena a la enseñanza primaria enciclopedista, caracterizada como expresión y reflejo pedagógico del liberalismo capitalista y del orden constitucional de 1853, y proclama una pedagogía humanísticamente formativa que haga a los *futuros hombres justos y patriotas* para consolidar la independencia económica de la Argentina frente a las acechanzas del imperialismo.

Avanza cita como autoridad palabras de Pío XI en la encíclica “Divinis Illus”, para luego diferenciar con énfasis la formación política de la propaganda proselitista. Lugares especiales adquieren la función social de la propiedad y, la condena al capitalismo liberal y a los imperialismos. En términos de contenidos educativos destaca la importancia del conocimiento del país en el marco de la tradición cultural hispano-latina; el desarrollo de la educación física – prácticas de gimnasia rítmica y deportes populares – con la finalidad de formar una “juventud argentina, disciplinada, vigorosa y sana” y, la necesidad de implementar una educación rural con contenidos específicos - en lo doméstico y profesional - que posibilite el arraigo de la infancia campesina a su medio, frente al preocupante proceso de urbanización, con sus indeseables consecuencias, que pone en riesgo la soberanía del territorio.. Avanza sostiene que los Jardines de Infantes surgieron cuando el capitalismo industrial del siglo XIX deshizo la familia, llevando la mujer a la fábrica, alejándola de tal modo de su función natural de madre, siendo éste un objetivo de lo que llama las “fuerzas supranacionales”, el proyecto de ley establece el carácter voluntario de la enseñanza preescolar – contrariamente a lo establecido en la ley promovida por el diputado Simini en 1946²⁶. Las consideraciones del ministro - tanto sobre la educación preescolar como la educación profesional - pivotan sobre dos cuestiones centrales del pensamiento de la

²⁵ Julio César Avanza, fue electo Senador Provincial en marzo de 1948, presentó su renuncia al cargo con motivo de su designación como Ministro de Educación, el Senado aceptó su renuncia el 2 de junio de 1949. Diario de Sesiones de la HCD, sesión del 8 de junio de 1949. p.304.

²⁶ La ley Provincial 5096 establece en su artículo 2º que la educación preescolar será gratuita y obligatoria.



iglesia católica: la maternidad como función natural de la mujer y el derecho absoluto de la familia en la educación de los hijos. Los jardines de infantes se deberán localizar en zonas fabriles, las maestras suplirán a las madres trabajadoras, y también servirán de orientación al correcto rol de la función materna para aquellas mujeres que la escuela enciclopedista no las ha convenientemente preparado. Para la educación profesional – cuya principal matrícula era femenina – destaca la importancia de vincular la orientación post escolar laboral al medio productivo local y, reserva para la mujer casi con exclusividad las labores de ama de casa, ya que las niñas están destinadas a ser mayoritariamente “las futuras madres argentinas”. El debate que se desarrolló en la HCS, con la presencia de Avanza como Ministro de Educación, es necesario enmarcarlo en el contexto de la campaña electoral de los comicios del 11 de Noviembre de 1951. La bancada peronista defiende el proyecto de ley como propio de la Revolución peronista y, sustentado en los principios de la cristiandad y la argentinidad; centralmente reivindica el derecho inalienable de la familia a la educación de sus hijos a la vez que califica de “apátrida” la ley de educación 1420. Los senadores radicales – principalmente a través de la intervención del senador González – califican al proyecto de ley de: *totalitario, clerical y peronista*. Avanza contraataca definiéndolo como *católico, argentino y con sentido nacional*. El cuestionamiento medular de la oposición está centrado en denunciar como finalidad exclusiva de la ley, la de *peronizar* la educación primaria provincial.

Los discursos de oficialistas y opositores habilitan la consideración de tres ámbitos diferenciados de la polémica: el de la ley propiamente dicha, el del campo de la lucha política y el ideológico respecto al modelo político de sociedad.

El ámbito propio de la ley es casi inexistente; ninguna determinación operativa de la ley es discutida, aún en cuestiones de incidencia profunda en la organización institucional y en la cultura escolar, como la establecida en el artículo 6º del proyecto, que postula enseñanza peculiar – diferenciada – para niños y niñas, separada por sexos, con organización de escuelas para varones y para mujeres y, en caso de no ser posible por grados paralelos. La cuestión sólo es denunciada por el senador radical Pozzio quien



afirma “esta ley sigue los principios sustentados por la Alemania nazi en cuanto se refiere a la eliminación de la coeducación de los sexos”²⁷.

El ámbito de la lucha política, es en el que la oposición despliega sus argumentos de rechazo, apelando por un lado al relato histórico, presenta al requerimiento que plantea el proyecto de ley de identificación de los maestros con el pensamiento político y social que informa la doctrina nacional y la Constitución como similar a la imposición del uso obligatorio de la divisa punzó en las escuelas en tiempos de Rosas; en tanto que Avanza es caracterizado como enemigo de Sarmiento y adherente al revisionismo histórico. Por otro lado pone en evidencia las distancias políticas entre Perón y Mercante, el senador González, miembro informante por la minoría, afirmó “En un momento de conocidas divergencias políticas que se traducen en el alejamiento del gobierno de Buenos Aires del gobierno central, el señor Gobernador de la provincia de Buenos Aires hace esta ofrenda al Presidente de la República y promete públicamente convertir a la escuela de la Provincia en una escuela peronista”²⁸. El senador radical Pozzio denunció contradicciones entre el pensamiento de Perón, que señala cual debe ser la norma general de la educación y, el de Mercante que en la Universidad de La Plata manifestó que “no hay que procurar una cultura dirigida ni oficial”²⁹. La bancada peronista expresa su lealtad al liderazgo de Perón a la vez que atribuye al radicalismo una actitud *entreguista* a los intereses extranjeros. Por momentos resuenan en el debate ecos de la lucha electoral de 1946, y el *Perón o Braden* vuelve a tronar en las gargantas de los peronistas. Las referencias a las elecciones del 11 de noviembre son permanentes junto a los augurios de triunfo del peronismo. El trato *caballeresco* de los legisladores - presente en otros tiempos- se eclipsó ante el cruce permanente de chicanas políticas.

El ámbito ideológico adquirió particular dimensión en los debates parlamentarios, la consideración principal que la oposición realiza al proyecto de ley es la de caracterizarla como *totalitaria*; en cierta medida facilitada por las propias

²⁷ Diario de Sesiones HCS, sesión 20 de julio de 1951. p.337

²⁸ Diario de Sesiones HCS, sesión 20 de julio de 1951. p.339

²⁹ Diario de Sesiones HCS, sesión 20 de julio de 1951. p.335



intervenciones de Avanza, que en su discurso condena solamente como regímenes totalitarios al nazismo y al comunismo. La bancada radical en la HCS denuncia la omisión de totalitarismos como el de la España falangista³⁰ y el impuesto por Mussolini a través de la “Carta de la Scuola”³¹. En la HCD la discusión es más virulenta y de tono más agresivo, la oposición - encabezada por Oscar Alende y por el socialista Bronzini - calificó al proyecto de retrógrado e impregnado de una vocación cesarista. Alende desplegó en sus intervenciones fuertes cuestionamientos a la política nacional e internacional del peronismo, aduciendo ambigüedades entre declaraciones y hechos a la vez que reivindicó la trayectoria histórica del radicalismo. El diputado peronista René Orsi fue el principal defensor del proyecto de ley, en su extenso discurso respondió a los cuestionamientos de la oposición, con argumentos centrados en una concepción histórica claramente identificada con las expresiones del *revisionismo histórico* de la época³². Bronzini denuncia al equipo de funcionarios del Ministro de Educación como “una camarilla falangista” que “quiere antes de abandonar las posiciones que detenta imponer la sanción de una ley que conspira contra la salud mental y moral de la niñez de Buenos Aires”³³. La simpatía con la política educativa implementada por el *franquismo* tenía su evidencia en la publicación oficial del Ministerio de Educación : la *Revista de Educación*; la presencia reiterada de notas referidas a la educación católica y a la situación y a las condiciones de la educación en la España franquista, en varios casos de funcionarios o pensadores españoles que firman sus artículos en Murcia, Valencia y Salamanca, revelan claramente la orientación ideológica de la publicación, la experiencia educativa de la España católica, parecía configurarse como un camino posible para la educación bonaerense³⁴. Tras un debate en el que Alende y Orsi cruzaron

³⁰ Diario de Sesiones HCS, sesión 20 de julio de 1951. p.335

³¹ Diario de Sesiones HCS, sesión 20 de julio de 1951. p.336

³² Diario de Sesiones HCD, sesión 14 de Agosto de 1951. pp. 973-983.

³³ Diario de Sesiones HCD, sesión 14 de Agosto de 1951. pp. 954-955.

³⁴ *Revista de Educación*. Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires, Años 1949 a 1951.



interpretaciones acerca de las reflexiones que realizó Ricardo Rojas en su libro *La restauración nacionalista* sobre política educativa, la bancada radical liderada por Alende se retiró denunciando la inexistencia de condiciones de diálogo manifestando: “voten ustedes la ley, pues de esta forma no se pudo deliberar. Esto es una ficción, nuestro sector se va a retirar dejándole al de la mayoría toda la responsabilidad en la sanción de esta ley³⁵”.

La ley de educación que Avanza elabora, es ante todo una respuesta ideológica a la crisis de orden general de la sociedad Argentina, desatada en tiempos de la Segunda Guerra Mundial y agudizada posteriormente; la cultura de época – tanto en el ámbito académico como en el que vulgarmente se denomina popular – en las más variadas corrientes de pensamiento así la reconocen. Gino Germani, intelectual crítico de la experiencia peronista, expuso con agudeza la profundidad de la crisis y su carácter multidimensional. Hacia fines de 1955 Germani sacudió la perplejidad, que en el campo académico generó la presencia de las masas en la vida política y su adhesión al peronismo, con su explicación fundada en la existencia de “masas disponibles”. En *La integración de las masas a la vida política y el totalitarismo* acerca de la crisis afirmaba: “Hay una crisis de nuestro tiempo. Una crisis total que se extiende a todos los aspectos de la vida, en el orden personal y en el colectivo. Muy poco cabría agregar a esta rotunda afirmación, un lugar común que ya nadie discute”³⁶.

Julio César Avanza es, hacia el año 1951, un político con trayectoria y demostrada vocación de poder, pero los tiempos del apogeo *mercantista* - corriente política peronista del que forma parte como uno de sus principales hombres - están cercanos a su fin, la tendencia declinante del poder del Gobernador bonaerense se ha iniciado considerable tiempo antes y es irreversible. El futuro político de Avanza era más que incierto absolutamente ingrato, y así lo vivirá poco más de un año después; la explicación de los motivos que impulsan la sanción de la ley de educación es posible

³⁵ Diario de Sesiones UCD, sesión 14 de Agosto de 1951. p. 984.

³⁶ Gino Germani. *Política y Sociedad en una época de transición*. Buenos Aires, Editorial Paidós, 1964. p.233.



encontrarla en el carácter multidimensional de su personalidad. Avanza es un político de formación personal en el campo intelectual – si por ello se entiende la pertenencia al mundo de las ideas que circulan en los libros - el proyecto de ley educación es su respuesta y su propuesta ideológica a la crisis social y cultural de la época. En el debate de la HCS, ante la acusación del radical González de confundir la idea de Dios con una religión, Avanza sostiene que es absurdo pretender que los maestros y los niños hagan disquisiciones teológicas sobre la existencia de Dios, para concluir afirmando que “lo que tenemos que enseñarles son principios morales determinados por una religión y hemos elegido la religión católica”³⁷. La opción ideológica tenía fuertes connotaciones políticas, implicaba un fuerte vínculo con la Iglesia católica³⁸ y en particular con el Arzobispo de la ciudad de La Plata Monseñor Enrique Rau³⁹. La revista oficial del Ministerio de Educación publicó en 1951 como nota principal la homilía de Monseñor Rau del 29 de Abril en la que celebraba la sanción de la ley de enseñanza religiosa condenando al laicismo, a la vez que convocaba a cumplirla para plasmar la unidad espiritual del pueblo⁴⁰.

Ley de Estatuto del docente

La cuestión gremial docente es hacia 1951 un tema pendiente del gobierno del Coronel Domingo Mercante; el primer Director General de Escuelas de la administración peronista Dr. Alejandro Greca, hizo de la problemática un eje prioritario de su política. Si bien la iniciativa política de modificar el estatuto del docente se generó con Greca, en los primeros tiempos del gobierno de Mercante, su concreción,

³⁷ Diario de Sesiones HCS, sesión 20 de julio de 1951. p.330.

³⁸ Uno de los primeros actos de gobierno de Avanza a cargo del Ministerio de Educación fue el de crear la Dirección de Enseñanza Religiosa, acción que motivó la congratulación de Monseñor Doctor Tomás Solari al Gobernador de la Provincia Coronel Domingo Mercante. *Revista de Educación N° 6 de 1949*. Ministerio de Educación. p. 125.

³⁹ Monseñor Enrique Rau se destacó como uno de los miembros de la Iglesia más comprometidos con el movimiento de la Juventudes Obreras Católicas (JOC), expresión del sindicalismo católico que en la década de 1940 disputó el liderazgo de la conducción de los obreros sindicalizados al peronismo.

⁴⁰ *Revista de Educación*. N° 3 de 1951, pp. 9-18.



transcurridos cinco años no se materializó; aspectos de la cuestión salarial que se definían en base a la ley 4675 se resolvieron incluyendo modificaciones en los presupuestos de cada año.

El proyecto de ley de estatuto del docente ingresó para su tratamiento en la HCD y, fue considerado en revisión por el senado en la sesión del 20 de Julio de 1951 (el mismo día que ingresaba para su tratamiento el proyecto de ley de educación). En ambas cámaras fue aprobado por peronistas y radicales, tras algunas confrontaciones alrededor de los contenidos del⁴¹ artículo nº 12 de la ley referido a las actuaciones sumariales. La oposición pretendió incorporar la expresa exclusión de la actuación política y gremial de los docentes como causal de sumario, los diputados peronistas rechazaron por improcedente la propuesta, aduciendo que en la provincia de Buenos Aires no se producían situaciones de persecución política. En los debates los legisladores radicales denunciaron coacción política sobre los maestros para promover su afiliación al partido peronista, los legisladores oficialistas lo niegan y señalan que el caso de cesantías señalado – Escuela de Maestros Normales Regionales de Chascomús - por los radicales no corresponde a la órbita provincial. El estatuto sancionado por la ley 5651 norma alrededor de muchas de las cuestiones planteadas por Alejandro Greca cinco años antes tales como: estabilidad laboral, ampliación de la estructura del escalafón, ascenso por concurso de oposición, calificación obligatoria de los docentes al 1º de Enero de cada año, especificidad del título docente para el desempeño como maestro.

En estos *tiempos tardíos* de la gestión de Avanza en el Ministerio de Educación se desarrolla el trámite de aprobación de una legislación en el que se ponen en evidencia dos cuestiones interesantes: a) no existe una relación directa entre la ley y la práctica política del Estado; la ley de educación no tiene carácter operativo; es fundamentalmente un *acto simbólico* en el discurso político, acto concebido y ejecutado por los *forjistas* para hacer evidente su presencia política; Avanza realizó la defensa del

⁴¹ Claudio Panella. “El Estatuto del docente de 1951. Un aspecto de la política educativa del gobierno del Coronel Domingo A. Mercante” en *Anuario del Instituto de Historia Argentina N° 5*. la Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de La Plata, 2005.



proyecto en el Senado y René Orsi en diputados; ambos constituían- conjuntamente con López Francés – un círculo de poder muy cercano a Mercante. Los *forjistas* elaboran e impulsan la aprobación de la ley como un acto de afirmación de identidad de grupo político; b) el comportamiento de las fuerzas políticas no se define en forma autónoma en el tratamiento de las cuestiones legislativas, en un simple juego oficialismo/ oposición; son los intereses en juego de la sociedad civil los determinantes de las decisiones que adoptan los legisladores. Los radicales pueden oponerse a la Ley de Educación por una cuestión de identidad ideológica y de concepción histórica y abandonar el recinto abruptamente, pero no pueden aparecer desvinculados de los derechos que garantizan a los docentes el Estatuto del Docente, por más que sea peronista el proyecto que impulsa su aprobación; como antes no pudieron apartarse del compromiso de aprobación del Plan Integral de Edificación Escolar y de sus varias modificaciones, porque su concreción compromete gran parte de las promesas al electorado; ni oponerse a la creación de ISP, cuando eran ya notorios en los ámbitos educativos las limitaciones de la formación pedagógica en la enseñanza secundaria.

Conclusiones generales

En el período considerado, el Estado de Buenos Aires produjo en el ámbito educativo una transformación sustantiva de las condiciones y de la orientación de la actividad escolar, transformación que permite calificar la acción del Estado como generadora de significativos cambios sociales. Las realizaciones en el plano material con la construcción de más de mil edificios escolares, ampliaciones y refecciones de otros tantos, fueron expresión de un nuevo vínculo entre el Estado y la sociedad civil, vínculo en el que se reconocían los derechos a la ciudadanía a vastos sectores populares, hasta entonces casi inexistentes en la agenda del poder público (el plan de edificación escolar fue una cuestión de singular gravitación, la prueba es que constituyó una de los principales logros exhibidos por el peronismo en la campaña electoral nacional de



1951). Según datos estadísticos oficiales citados en sendos trabajos de Silvia Vázquez⁴² y Adriana Valobra y Nadia Ledesma Prieto⁴³ la matrícula escolar del nivel primario en la jurisdicción provincial creció entre 1949 y 1952 de 431.844 a 503.899 alumnos - 72.055 inscriptos más, que representan un incremento de 16,8 % en tres años - crecimiento que evidencia una mayor presencia e incidencia del Estado sobre la sociedad civil. En el plano de lo académico, la creación de los ISP dio respuesta a las deficiencias en la formación de los maestros de la época, dando de este modo origen al sistema de educación terciaria en la provincia de Buenos Aires, que posteriormente se hizo extensivo a la jurisdicción nacional y a la totalidad de las provincias argentinas. En el ámbito laboral, se reconocieron estatutariamente los derechos a los docentes, hasta entonces sometidos a las arbitrariedades de las autoridades jerárquicas del área educativa, a la promoción escalafonaria promovida por intereses y vinculaciones políticas y a un régimen de retribución salarial que no reconocía las condiciones negativas de desempeño de las tareas docentes.

El Estado bonaerense llevó adelante estas transformaciones principalmente en los tres años del ministerio de Avanza. Transformaciones que superando la extensión temporal de la gestión de gobierno, dieron lugar a modificaciones estructurales en el sistema educativo bonaerense y nacional, consolidadas más allá de la orientación y los intereses expresos e inmediatos, de la elite política conformada por militares y burócratas inspirados por frailes. La política educativa del Estado de la provincia de Buenos Aires no es comprensible al margen de las alianzas de las fuerzas políticas que lo controlan desde la creación del ministerio de educación y la designación del ministro Avanza, momento en que gobierno e iglesia *cierran filas*; algunas líneas de acción

⁴² Silvia Vázquez. “Entre la herejía y la restauración: la política educativa del peronismo durante la gobernación del Coronel Domingo Mercante, 1946-1952” en *El Gobierno e Domingo A. Mercante en Buenos Aires (1946-1952)*. La Plata, Asociación Amigos del Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, 2005. p. 71

⁴³ Adriana Valobra y Nadia Ledesma Prieto. “Algunas consideraciones sobre la política educativa en los gobiernos de Mercante y Aloé. 1946-1955. en *El Gobierno e Domingo A. Mercante en Buenos Aires (1946-1952)* Tomo III. La Plata, Asociación Amigos del Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, 2007. p. 58.



educativa consideradas molestas por la iglesia católica fueron decididamente abandonadas pese a las demandas sociales, tal lo sucedido con la educación preescolar⁴⁴. Espadas, crucifijos y escritorios constituyen el trípode en el que se apoya la política educativa del Estado de Buenos Aires entre 1949 y 1952.

Recuperando la preocupación y la pregunta inicial acerca de cómo pensar el lugar y el rol del Estado en estas transformaciones, se ha procurado establecer con exclusividad el desempeño a su propio interior, particularmente en lo referente a las vinculaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. Como se ha podido ver -en el ámbito legislativo al que se ha circunscrito el trabajo - las transformaciones producidas, resultaron de una articulación de intereses -a veces coincidentes, otras complementarios- entre distintos actores del Estado; el gobernador Mercante, la administración del ministerio de educación, el grupo de funcionarios y legisladores *ex forjistas*, los legisladores peronistas y los legisladores radicales y, diversos actores de la sociedad civil; el electorado, las cooperadoras escolares, las comisiones vecinales, la corporación docente y su sindicato y, la iglesia católica, cada uno con sus particulares y específicas motivaciones. En todos los actores - los del Estado y los de la sociedad civil - es posible reconocer, intereses y objetivos sectoriales movilizadas por racionalidades divergentes.

El *enraizamiento* de la acción del Estado es el que permite explicar el direccionamiento de sus políticas y la presencia de los componentes ideológicos que las animan, explicar los intereses materiales y simbólicos en juego y, explicar rectificaciones y reorientaciones en relación a la concreción de sus acciones transformadoras. La *eficiencia estatal* está también presente en la materialización de las acciones transformadoras del Estado, el Plan Integral de Edificación Escolar es elaborado por un equipo coordinado por el prestigioso profesional platense Ing. Boudet, en tanto la ordenada estructura administrativa brinda garantías de honestidad y seriedad

⁴⁴ En la entrevista realizada por Silvia Vázquez a Emilio Mignone el Director General de Educación del Ministro Avanza afirma que la obligatoriedad de la educación preescolar se excluyó de la ley de educación porque al respecto existía una fuerte oposición por parte de la iglesia católica. Silvia Vázquez, *ibídem*, p.87.



a las fuerzas políticas oficialistas, a las opositoras y a la sociedad en general.

La limitación del trabajo, a la consideración de las iniciativas parlamentarias del ministro Avanza, permite ver parte de la articulación de intereses hacia el interior del Estado y entre el Estado y la sociedad civil; la apertura al estudio de otras dimensiones del campo de la acción estatal posibilita sin duda ampliar el conocimiento de la compleja trama de actores e intereses que constituyen las *raíces* de las políticas de Estado.

Bibliografía

Aelo, Oscar “La Legislatura de Buenos Aires y la administración Mercante. “ subordinación o cooperación” en *El gobierno de Domingo A. Mercante en Buenos Aires (1946-1952) un caso de peronismo provincial*. Tomo 2. La Plata, Asociación Amigos del Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, 2006.

Aelo, Oscar. “Elites políticas en la Provincia de Buenos Aires. Peronista y Radicales en las elecciones de 1948” en página Web *Instituto Nacional Yrigoyenano*.

Aelo, Oscar. “Un Capítulo en las luchas internas peronistas: la expulsión de Mercante” en *El gobierno de Domingo A. Mercante en Buenos Aires (1946-1952) un caso de peronismo provincial*. La Plata, Asociación Amigos del Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, 2005.

Aelo Oscar “Formación y crisis de una elite dirigente en el peronismo bonaerense, 1946-1951, en *El Peronismo bonaerense. Partido y prácticas, 1946-1955*. Julio César Melón Pirro y Nicolás Quiroga (Compiladores). Mar del Plata, Ediciones Suárez, 2006.

Barry, Carolina *Evita Capitana, El partido peronista femenino 1949-1955*. Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2009.

Bianchi, Susana y Norma Sanchis. *El Partido Peronista Femenino. Primera parte 1949/1955*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina S.A., 1988.

Evans, Peter “El Estado como problema y como solución” *Desarrollo Económico*, vol.



35, N° 140 (enero-marzo 1996).

Germani, Gino. *Política y Sociedad en una época de transición*. Buenos Aires, Editorial Paidós, 1964.

Ministerio de Educación. Provincia de Buenos Aires. *Revista de Educación*. La Plata, 1949 a 1952.

Panella Claudio “El Estatuto del docente de 1951. Un aspecto de la política educativa del gobierno del Coronel Domingo A. Mercante” en *Anuario del Instituto de Historia Argentina N° 5*. La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de La Plata.

Valobra, Adriana y Nadia Ledesma Prieto. “Algunas consideraciones sobre la política educativa en los gobiernos de Mercante y Aloé.1946-1955, en *El Gobierno de Domingo A. Mercante en Buenos Aires (1946-1952)* Tomo III. La Plata, Asociación Amigos del Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, 2007.

Vázquez, Silvia. “Entre la herejía y la restauración: la política educativa del peronismo durante la gobernación del Coronel Domingo Mercante, 1946-1952” en *El Gobierno e Domingo A. Mercante en Buenos Aires (1946-1952)*. La Plata, Asociación Amigos del Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, 2005.