

## **Las normativas legales del sistema educativo santafesino (1930-1973)**

\*Mariano Sironi.

\*\*Osvaldo Sironi.

### **Resumen**

El presente artículo contempla el abordaje histórico de las normas y regulaciones del sistema educativo santafesino relativas al gobierno de la educación en el marco del proceso más amplio de construcción y desarrollo del sistema educativo nacional argentino. Desde un enfoque analítico planteado por el Institucionalismo Histórico, se toma como referencia el concepto de coyunturas críticas. El trabajo postula que las normativas que han regulado las instituciones socio-educativas de la provincia de Santa Fe (1930-1976) han sido atravesadas y condicionadas/determinadas por sujetos sociales, agendas políticas y procesos históricos nacionales e internacionales que han configurado el campo de la Historia Político-Educativa de la mencionada provincia.

*Palabras clave:* institucionalismo histórico, coyunturas críticas, política educativa provincial, normativas legales de Santa Fe (Argentina).

\*Licenciado y Profesor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Profesor Titular en "Historia de la Educación" del Profesorado en Psicología, Facultad de Psicología (UNR). E-mail: marianosironi76@gmail.com

\*\*Doctor en Historia por la Universidad Nacional de Córdoba. Licenciado en Antropología por la Universidad Nacional de Rosario. E-mail: osvaldosironi@yahoo.com.ar

Las normativas legales del sistema educativo santafesino (1930-1973)

## **The legal regulations of the Santa Fe educational system (1930-1973)**

### **Abstract**

The present article includes the historical approach to the rules and regulations of the Santa Fe education system relating to the Government of education within the framework of the wider process of construction and development of the national educational system in Argentina. From an analytical approach raised by the historical institutionalism, the concept of critical junctures is taken as a reference. The work postulates that regulations that have regulated the socio-educational institutions in the province of Santa Fe (1930-1976) have been flowed through and conditioned/certain social subjects, political agendas and national and international historical processes that have shaped the field of Politico-educational history of the province.

*Keywords:* historical institutionalism, critical junctures, education policy, legal regulations of Santa Fe (Argentina).

## Introducción

El presente estudio contempla el abordaje histórico de las normas y regulaciones del sistema educativo santafesino, prestando especial atención a las disposiciones sobre el gobierno de la educación en el marco del proceso más amplio de construcción y desarrollo del Sistema educativo nacional argentino. El enfoque de dicha normativa se aplica en quienes son/deben ser los agentes responsables de la educación en función de las políticas de financiamiento como así también en el abordaje de los contenidos religiosos en el proceso educativo.

El enfoque adoptado se enmarca en los aportes del institucionalismo histórico (en adelante IH). Como plantean (Fioretos, Falletti y Sheingate, 2013), el IH puede ser entendido como una tradición de investigación dedicada al estudio del origen y desarrollo de instituciones políticas de los distintos niveles estatales y el impacto e interacción de estas con la sociedad.

Asimismo, el IH se caracteriza por el fuerte compromiso teórico con la dimensión temporal de la política y los legados duraderos que eventos del pasado forjan en las formas de gobierno y autoridad de las relaciones sociales<sup>1</sup>.

Pierson y Skocpol (2008) plantean que la mirada de esta corriente contiene tres rasgos que están presentes en el recorrido

---

<sup>1</sup>Como plantean los autores Fioretos et al. (2013):

El institucionalismo histórico (...) se destaca por su compromiso teórico con las dimensiones temporales de la política: cómo la sincronización y la secuencia de los acontecimientos pasados generan legados duraderos que dan forma al alcance, el carácter y las consecuencias de la autoridad gubernamental. Entendida como las reglas, normas y prácticas que organizan y constituyen las relaciones sociales, las instituciones están en el centro de esta tradición de investigación por su papel en la creación de las limitaciones y las oportunidades para la acción política, en la distribución de poder político, y en la configuración de las preferencias políticas con el tiempo. La atención sobre el carácter temporal de las instituciones es fundamental para que los científicos políticos respondan a preguntas como por qué las políticas toman su forma particular, por qué las instituciones privilegian ciertos resultados, o por qué soportan las desigualdades [La traducción es nuestra] (p. 1).

histórico propuesto en nuestro trabajo. En primer lugar, el IH se caracteriza por realizar abordajes de cuestiones amplias de las agendas políticas sustantivas de las sociedades; en segundo lugar, los autores de esta corriente conciben a la categoría tiempo de modo secuencial, es decir, intentando rastrear coyunturas críticas, las transformaciones y procesos de escala y temporalidad variables en el objeto de estudio; por último, propone el análisis de contextos macro y la configuración de la interacción entre los procesos históricos y las instituciones, en nuestro caso, instituciones que regulan las prácticas socio-educativas.

En este marco quisiéramos detenernos brevemente en el concepto de coyunturas críticas. Thelen (2002) define las instituciones socio-educativas como puntos de inflexión en los cuales determinadas instituciones se establecen constituyéndose en el basamento de parámetros institucionales que regulan la actividad política en general. Ahora bien complementariamente las instituciones surgidas en estas coyunturas críticas adquieren una inercia, una trayectoria de desarrollo desde las que generan resistencias a los cambios.

Asimismo, el rastreo de la construcción de la forma del gobierno de la educación se lleva adelante desde un enfoque jurídico-normativo donde cobra relevancia la organización institucional del sistema educativo y la distribución de competencias y atribuciones, ello nos permite “analizar la estructura de las agencias de gobierno, los órganos intervinientes y las normas que los regulan, estudiándose así los núcleos de control de la educación” (Ruiz, 2013, p. 125).

Nuestro enfoque se centra en un caso subnacional intentando, desde una perspectiva macro-social y diacrónica<sup>2</sup>, dar cuenta

<sup>2</sup>Nos referimos al desarrollo de estudios sobre lo subnacional, al decir de Falletti, González y Lardone (2013):

Uno de los motivos centrales de este desarrollo, (...) es la intuición de que conocer y estudiar la política subnacional es fundamental para comprender la política argentina en sentido amplio. Más aún, es la constatación de que los procesos políticos nacionales no pueden ser comprendidos y explicados si no atendemos a la dimensión subnacional de dichos procesos. En ella está una parte importante de los factores que explican los cambios experimentados en los últimos años en diversas áreas. La dimensión subnacional es importante para comprender el rediseño de las relaciones intergubernamentales, para explicar variaciones en la calidad de las políticas públicas (p. 333).

de la importancia de reconstruir estos procesos. En este sentido, entendemos que nuestro estudio da cuenta de cómo el Estado provincial santafesino no es un factor unívoco, sino más bien un espacio polifónico en el que se relacionan y se expresan diversos grupos, los cuales producen tensiones derivadas de las presiones que generan los distintos actores sociopolíticos (Bohoslavsky y Soprano, 2010). Desde este marco interpretativo, nuestro trabajo inicia el recorrido en la gobernación de Luciano Molinas (1932) para culminar en la dictadura militar de 1966-73, en donde, como veremos, se configuran aspectos nodales del gobierno de la educación de la jurisdicción.

### **El Golpe del '30 y el fortalecimiento de la Iglesia Católica**

A partir del golpe del 30 se inicia un período en donde se produce una intervención de la provincia que se prolonga hasta el año 1932, año en el que es electo gobernador Luciano Molinas acompañado de su vice Isidro Carreras por el Partido Demócrata Progresista.

Entre el 6 de setiembre de 1930 y el 20 de febrero de 1932 se sucedieron cinco interventores en la Provincia de Santa Fe. En un primer momento el interventor a cargo de la provincia fue el jefe del regimiento 12 de infantería, Benito Oiz, quien a los veinte días del golpe fue sucedido por Diego Saavedra (1931), Guillermo Rothe (posterior ministro de Justicia e instrucción pública de la Nación hacia fines de la década), Alberto Arancibia Rodríguez (mediados de 1931 a principios de 1933) y Juan E. Garro Allende, responsable de entregar el mando a las nuevas autoridades electas el 20 de febrero de 1932.

Consecuente con su trayectoria previa como Diputado provincial en la que promovió medidas de corte liberal-democráticas, el gobernador electo tomó dos decisiones fundamentales: 1) restaurar la Constitución Provincial de 1921 que separaba el Estado de la Iglesia y 2) promover la sanción de la Ley N° 2369/34 que sostenía la educación laica. La obligatoriedad escolar suponía la gra-

tuidad, pero en un concepto más extenso “ya que el estado debía garantizar aprovisionamiento de alimentos, útiles, calzados, libros y delantales a los niños pobres. Junto a la laicidad se enuncia una concepción integral de la educación y una instrumentación a partir de métodos activos” (Ossanna, Ascolani, Moscatelli y Pérez, 1993b, p. 456).

En realidad este proyecto fue una iniciativa que intentó ir más allá de laicizar la educación. En el texto de la ley se propone la descentralización efectiva del sistema educativo a partir de la creación de consejos escolares distritales promoviendo la participación ciudadana en las decisiones políticas de la educación, entre las cuales se destaca la elección de los docentes. Y además, el Estado asumía la obligación de garantizar insumos para la educación orientados a consolidar la obligatoriedad y la gratuidad de la educación laica. Pero a la vez esto iba en desmedro del trabajo pastoral que la iglesia venía realizando.

Esta situación encontró, por diferentes razones, una fuerte resistencia por parte de la Iglesia Católica como así también del Magisterio, ya que gran parte de los docentes tuvieron una actitud opositora privilegiando la defensa de sus legítimos derechos gremiales por encima de aspectos de posturas progresistas, característicos de los años treinta: la laicidad, la coeducación, la participación de los vecinos en el gobierno de la educación, la apelación a una educación que fomentara el amor a la humanidad, entre otros. La intervención federal de 1935 “impidió completar ese proceso de aprendizaje, ya que la ley de educación fue derogada y los consejos escolares de distrito disueltos” (Pérez, 2009, p. 36).

Esta cita demuestra, algo que nos interesa en el contexto del presente trabajo. El trunco intento de generar una forma del gobierno de la educación asentada en los Consejos Escolares. Pero a la vez también refleja el entrecruzamiento de la realidad nacional y la inestable situación política provincial que confluyeron en dificultar la implementación de esta reforma educativa. En este sentido, es sabido que la década del 30 es una década de un

“restauración conservadora” “renacimiento católico”, de la consolidación del “mito de la nación católica” y el pasaje a la ofensiva del movimiento católico en pos de restaurar las tradiciones propias de nuestra nacionalidad, es decir, lo hispano, lo católico, lo militar frente a lo liberal y laico presente en instancias institucionales como el sistema educativo.

El Golpe del 6 de setiembre de 1930 significó el inicio de la consolidación de un proceso de fortalecimiento institucional y de penetración ideológica a diversos estratos sociales e instancias estatales, entre ellos, fundamentalmente en el Ejército, en tanto “reserva moral de la patria”.

Este proceso de fortalecimiento institucional tiene una línea de continuidad entre el gobierno de facto de Uriburu y el de Agustín P. Justo entre otras cuestiones, porque la Iglesia católica dotará de *legitimidad católica* a gobiernos carentes de legitimidad política y/o legal desde esta década en adelante. El debilitamiento de la democracia dado el fraude electoral permitió el fortalecimiento de actores corporativos entre los que se destaca la Iglesia (Di Stefano y Zanatta, 2000).

El Congreso Eucarístico Internacional en 1934 con la presencia de una autoridad vaticana que sería Papa en la década siguiente (Eugenio Pacelli, Pío XII), la creación de seis arquidiócesis (Córdoba, La Plata, Paraná, Salta, San Juan y Santa Fe) y de ocho nuevas diócesis (Bahía Blanca, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Mercedes, Río Cuarto, San Luis y Viedma) y el nombramiento del primer cardenal hispanoamericano con sede en Buenos Aires (Santiago Copello) son ejemplos de dicho fortalecimiento institucional.

A su vez, durante esta década es sabido que los Cursos de Cultura católica, la creación de la Acción Católica, los círculos de obreros católicos, el Congreso Eucarístico Internacional (1934), el prestigio que alcanzará entre los intelectuales la revista Criterio (con la dirección editorial de Monseñor Franceschi) coadyuvan a consolidar en la idea de una Argentina como capital de la nueva cristiandad, cuya nacionalidad está fuertemente arraigada a lo ca-

tólico, la identidad nacional está fusionada con la identidad católica. (Mallimacci y Donatello, 2013; Zanatta, 2005).

Ahora bien, en el plano educativo, en el período 1910-1940, predominó un debate entre las élites liberales y librepensadoras y la Curia que en realidad ocultó un real proceso de consolidación de la institucionalidad católica en el sistema educativo, ya que el fortalecimiento institucional, social y cultural de la religión católica se ejecutó en uno de los principales campos de batalla mucho antes de la década de 1930, a través del catecismo, las misiones, los colegios católicos y la enseñanza religiosa. Junto con este proceso se produjo un avance de la presencia de la Iglesia Católica en la orientación de la política educativa logrando que se reconozca el principio de subsidiariedad en materia educativa tal como lo plantea la doctrina católica en la encíclica papal *Divini Illius magistri*<sup>3</sup>(Zanatta, 2005).

Este proceso tuvo su resonancia, a su vez, en los cambios producidos en los discursos pedagógicos sobre la niñez; como sostiene Sandra Carli (2012), el cambio se produjo sobre ejes discursivos que fluctuaban entre la cristianización y la militarización, lo cual implicaba situar a la familia como agente natural de la educación y a la Iglesia como “*autoridad social y tutora moral de la niñez*”.

<sup>3</sup>No está demás recordar que la encíclica en sus aspectos más importantes sostiene

En primer lugar, la educación pertenece de un modo supereminente a la Iglesia por dos títulos de orden sobrenatural, exclusivamente conferidos a ella por el mismo Dios, y por esto absolutamente superiores a cualquier otro título de orden natural.

11. El primer título consiste en la expresa misión docente y en la autoridad suprema de magisterio, que le dio su divino Fundador: Me ha sido dado todo poder en el cielo y en la tierra; id, pues, enseñad a todas las gentes, bautizándolas en el nombre del Padre y del Hijo y del Espíritu Santo, enseñándoles a observar todo cuanto yo os he mandado. Yo estaré con vosotros siempre hasta la consumación del mundo (Mt 28, 18-20). A este magisterio confirió Cristo la infalibilidad juntamente con el mandato de enseñar a todos su doctrina; por esto la Iglesia «ha sido constituida por su divino Autor como columna y fundamento de la verdad, para que enseñe a todos los hombres la fe divina, y guarde íntegro e inviolado el depósito a ella confiado, y dirija y forme a los hombres, a las sociedades humanas y la vida toda en la honestidad de costumbres e integridad de vida, según la norma de la doctrina revelada. (Encíclica Papal *Divini illius Magistri*, 1929)

Por ello una característica del período es la fuerte crítica a la neutralidad del sistema educativo en materia religiosa. Al respecto Juan B. Terán (1880-1938), quien se desempeñó como presidente del Consejo Nacional (1930-1932) y se caracterizó por ser uno de los referentes de la fuerte crítica que en este período se realiza contra la Escuela laica puntualiza:

La escuela laica era el noviciado que iniciaría en la nueva religión, la de la ciencia pura, sin mezcla alguna: la escuela mataría la iglesia (...) Los valores de humanismo, de ciencia, de razón no reemplazan los valores de santidad, forma suprema de desinterés y de heroísmo.(...) Sólo los valores religiosos, la capacidad de sumisión y de abnegación, de amor, que ellas suponen, pueden dar asiento perdurable a la paz ansiada por los hombres. (Terán, 1933, pp. 27-29)

En la necesidad de fortalecer el nacionalismo y el espíritu nacional este autor es representativo de estos discursos pedagógicos que desde el Estado comenzaron a ver en experiencias como las promovidas por el gobernador santafesino la fuente de los problemas a resolver.

De este modo, amparados en este clima de ideas, luego de la intervención federal para desplazar al gobernador Demócrata Progresista y facilitar mediante elecciones fraudulentas la llegada de Simón de Iriondo con el fuerte apoyo de la Iglesia Católica, se facilitarían el restablecimiento de la Constitución provincial de 1900 y la ley de educación de 1886 (Mauro, 2009). A partir de 1936-37 asistimos a un fortalecimiento de la presencia de la Iglesia católica entre el funcionariado provincial y a la consolidación de su liderazgo en la orientación de la política educativa gracias a la presencia de dirigentes católicos en la conducción del sistema educativo provincial desde el Consejo General de Educación. (Videla, 2006)

El golpe de 1943 y la sanción del decreto 18411/43 cierra un proceso de consolidación de la influencia del catolicismo en la sociedad (ya sea en las élites, o como movimiento de masas) que no se reduce al sistema educativo. En el caso de Santa Fe, la política educativa de la provincia se encontrará en plena coincidencia con las iniciativas llevadas adelante por el gobierno de facto, esto es,

Las normativas legales del sistema educativo santafesino (1930-1973)

sectores ligados al nacionalismo católico asumieron la conducción de la política educativa (Pérez, 2009; Ossanna et al 1993a).

### **Los Gobiernos Justicialistas (1946-1955)**

Como es sabido, durante las décadas del 30 y 40 a nivel nacional, el principio de subsidiariedad y la incorporación de la enseñanza de la religión católica en la currícula oficial, son avances de la Iglesia católica que se concretaron en diversas normas legales que nos permiten observar el rasgo de continuidad entre el proceso de consolidación y avance institucional del catolicismo durante la década del '30 y el reconocimiento efectuado por el Gobierno de facto de 1943-46 y las gestiones de Perón (1946-1955). Estas cuestiones tienen su continuidad en el ámbito provincial.

El Decreto 18411/43 (que luego sería ratificado por ley 12987/47 durante el primer gobierno justicialista aunque luego derogada en el segundo en 1954) incluyó la enseñanza obligatoria de la religión católica en los contenidos curriculares obligatorios de las escuelas públicas. Asimismo, la Ley N° 13047/47 y la Constitución de 1949 (arts. 37) garantiza el principio de subsidiariedad del Estado en materia educativa ya que reconocen "el derecho natural de la familia, la religión y los particulares" como agentes naturales de la educación (Bravo, 1988).

También tiene continuidad en el ámbito provincial la expansión y cobertura del sistema educativo en sus distintos niveles, lo que permitió reducir el analfabetismo. Al respecto Badaloni (2006) sintetiza el accionar de los gobiernos provinciales sobre esta cuestión de la siguiente manera,

En materia de escolaridad y tasas de alfabetización, los gobiernos peronistas avanzaron en la reducción de los índices de analfabetismo. Las cifras de sus políticas educativas demostraban un aumento de los fondos destinados a la instrucción pública (en 1945 \$ 22.238.457 y en 1950 \$ 75.922.157) invertidos en la construcción de edificios escolares y su mantenimiento. Hacia 1950 se sostenían 29 escuelas fábricas y técnico-profesionales para varones y 64 para mujeres. Para combatir el analfabetismo en la provincia se crearon cursos vespertinos y nocturnos llamados de Recuperación orientados a trabajadores y trabajadoras mayores de 16 años. (Badaloni, 2006, p.142)

Respecto al Gobierno y Organización de la educación, los Gobiernos Justicialistas dispusieron cambios a nivel del ordenamiento jurídico con la Reforma Constitucional de 1949 (donde se incorporan nuevos principios en materia educativa de carácter subsidiario) y de la legislación, derogando la Ley N° 1420.

Las políticas educativas de dichos gobiernos se caracterizarán por la centralización de las decisiones a partir de la organización del Ministerio de Educación en 1949 y la conversión del sistema educativo nacional en una agencia de difusión del programa partidario peronista y de una consolidación de la hegemonía de dicho proyecto en la que el culto a la personalidad de Juan Domingo Perón y Eva Perón eran elementos fundamentales de la dinámica educativa (Somoza Rodríguez, 2006; Cammarota, 2010).

En Santa Fe, los Gobiernos electos de Waldino Suárez (1946-49), Juan Hugo Caésar (1949-1952) y Luis Cárcamo (1952-1955) llevarán adelante cambios en sintonía con los acontecimientos a nivel nacional, es decir, centralización administrativa, expansión de la burocracia y avance del Poder ejecutivo sobre las instancias legislativas.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que la sintonía entre la política nacional y provincial no estuvo exenta de conflictividad. Fundamentalmente en el primer Gobierno de Suárez, la alta conflictividad interna del Partido Justicialista en la provincia de Santa Fe derivó en dos intervenciones durante los gobiernos peronistas (Coronel Adaro -1949- y Capitán de Fragata R. Anzorena -1955-).

Dichas intervenciones se debieron a que durante la gobernación de Suárez las medidas impulsadas apuntaron al fortalecimiento de las instituciones provinciales en algunos campos donde había avanzado el gobierno central. Desde la asunción del gobierno de la provincia en junio de 1946, Waldino Suárez promovió una serie de innovaciones que si bien pretendían adecuar las estructuras del Estado a los lineamientos de las políticas públicas predominantes

en el ámbito nacional, poseían un cariz particular (Bacolla, 2003). Dicha particularidad provincial se observa en el Plan Trienal presentado por el gobernador Suárez, aunque el proceso de centralización en el aspecto educativo se plasmará con las reformas legales de 1949 (Ley de Educación N° 3554), continuadoras de las innovaciones sugeridas a nivel nacional. Por ejemplo, se modifica la estructura de gobierno en el plano educativo, creándose el Ministerio de Educación, Justicia y Culto<sup>4</sup> (previamente el Ministerio se denominaba de Gobierno e Instrucción Pública).

Asimismo, el Consejo General de Educación pasó a tener aún más dependencia del Poder Ejecutivo, ya que la elección de sus miembros dependía directamente de este último, y controlando las siguientes Direcciones Generales: de jardines de infantes, primarias, Normales y orientación profesional; de escuelas técnico-profesionales para varones, de escuelas técnico-profesionales para mujeres; y las Direcciones de Educación Física, de Personal y de Administración (Ossanna et al., 1993b).

Ahora bien, esta situación nos habla en realidad de una dialéctica de centralización política y descentralización funcional, donde cada área de lo educativo estaría atendida por cada Dirección. Los autores destacan que a diferencia de los períodos anteriores en lo relativo la participación de la sociedad civil se dio una clausura de ámbitos o espacios para su presencia salvo el caso de las Asociaciones

---

<sup>4</sup>Estas reformas tuvieron en Raúl Norberto Rapela (1909-1989) un protagonista y promotor principal. Ocupó los cargos de Secretario de la Fiscalía de Estado, Fiscal de Estado y subsecretario del Ministerio de gobierno y Ministro de Justicia e Instrucción Pública durante el gobierno de facto de 1943-1946. Señalado como uno de los fundadores del Partido Laborista en Santa Fe, durante la gobernación de Waldino Suárez, fue nombrado Ministro de Justicia y Educación. Desde este cargo promovió la Ley de educación provincial N° 3554 y la ley N° 3514 que regulaba la creación y organización de Jardines de infantes al estilo kindergarten en el territorio provincial, esta última tuvo dificultades de implementación. En 1952, Rapela se alejó de los ministerios para ocupar el cargo de Rector de la Universidad Nacional de Litoral (Giménez, 2011).

Cooperadoras<sup>5</sup>. Al respecto, Bacolla (2003) señala la importancia que revistieron distintos interventores nacionales (particularmente Oscar Aldrey) en el proceso de cambio político-institucional producido en la provincia en este período que va de 1943 a 1955, los cuales fomentaron el alineamiento con el Gobierno Nacional. Asimismo, se destaca la presencia de sectores ligados al catolicismo conservador orientando la histórica y tradicional presencia de la enseñanza religiosa en los programas educativos, complementando los contenidos curriculares con la inclusión del culto a las figuras de Perón y Evita y a la doctrina justicialista<sup>6</sup>.

En segundo lugar, se consagra al igual que a nivel nacional el concepto de un Estado subsidiario en materia educativa gracias a la Ley de 1950 N° 3669 donde el Estado asume la obligación de aportar recursos para el sostenimiento y pago de sueldo de Escuelas privadas (cuyo principal beneficiario sería la Iglesia Católica).

<sup>5</sup>Estas cuestiones se ven en los siguientes artículos:

“...Artículo n° 14: -La Dirección y Administración de la Educación de la Provincia estará a cargo del Ministerio del ramo, quien contará con las siguientes Direcciones Generales: de Jardines de Infantes, Primarias, Normales y Orientación profesional; de Escuelas Técnico-Profesionales para varones; de Escuelas Técnico-Profesionales para Mujeres; y las Direcciones de Educación Física; de personal; y de administración, (...) Artículo n° 16: Las distintas Direcciones, a excepción de las de Administración de Personal, que se organizarán sobre la base de jefaturas, contarán, según sus necesidades, con funcionarios técnicos denominados Inspectores Generales, Inspectores Principales e Inspectores. Estos últimos tendrán a su cargo la fiscalización directa de la enseñanza y residirán en la zona en que actúen.-Artículo n° 17: Será facultativo del Ministerio de Justicia y Educación completar los cuadros técnicos en las distintas ramas en que se divide la enseñanza, con los asesores o docentes, argentinos, preferentemente, o extranjeros que considere necesarios.-Artículo n° 18: -El P.E. dictará los planes y programas a propuesta del Ministerio de Justicia y Educación, con el asesoramiento de las Direcciones Generales.-Artículo n° 25: -Como organismo de colaboración, el Ministerio de Justicia y Educación, propiciará y fomentará la creación de Sociedades Vecinales, bajo la denominación de Asociaciones Cooperadoras con los deberes y derechos que establezca la reglamentación. (Ley de Educación Provincial N° 3554/49)

<sup>6</sup>Aunque es sabido que esta cuestión sería fuente de un conflicto entre la Iglesia y el Gobierno de Perón motivado por diversos motivos como el control sobre el currículum de enseñanza religiosa y la designación de quienes dictarían la materia, el culto a la personalidad de Perón y Evita en los libros de textos con una perspectiva cuasi religiosa, etc. (Pittelli y Somoza Rodríguez, 1993; Plotkin, 1993; Somoza Rodríguez, 2006).

Las normativas legales del sistema educativo santafesino (1930-1973)

Otro tema significativo en términos de continuidades entre lo nacional y lo provincial es la intensificación de medidas de persecución ideológica y de exoneración de docentes a partir de la sanción de la Ley del Segundo Plan Quinquenal que consagró como Doctrina Nacional a la Doctrina Justicialista y consecuentemente se planteó como obligatoria la afiliación al Partido Justicialista (Ascolani, 2001; Somoza Rodríguez, 2006).

En esta etapa la tendencia propia del centralismo uniformizante, consistente en el avance del Estado Nacional en materia de creación y administración de establecimientos, como así también en materia de orientaciones curriculares y académicas comenzará a ser revisada con el derrocamiento del gobierno de Perón.

### **Empate Hegemónico, Dictaduras y Reformas educativas (1955-1973)**

Entre los años 1955 y 1973 se produjeron una serie de transformaciones en materia educativa acordes a la visión desarrollista que serán revisadas durante la dictadura militar de Onganía. Es en este gobierno que se sancionan normas que aún mantienen su influencia en el sistema educativo de la jurisdicción santafesina. A nivel nacional las políticas educativas ratificaron el rumbo de Estado subsidiario iniciado en el Gobierno Justicialista:

Ya la ley 13.047 del año 1947 había quebrado el control que la ley 934 (sobre la enseñanza privada) había establecido en 1878, al fijar una contribución estatal para el pago de los sueldos del personal docente de establecimientos privados. Con la firma Frondizi-MacKay aparecieron varios decretos aumentando las prerrogativas del sector: el 12179/60 que implantó el régimen de gestión propia para los establecimientos privados de educación media; los 7728/56, 9247/60 y el 4857/58 que extendía a los establecimientos de formación docente el régimen de incorporaciones de la enseñanza privada. (Nacimiento, 1985, p. 160)

Estas medidas se expresaron en el nivel universitario con la ruptura del monopolio del Estado Nacional en materia de enseñanza universitaria con la Ley Domingorena, Ley sancionada en el contexto de una histórica discusión, "Laica o Libre" (Buchbinder, 2006).

Otro aspecto central de la política educativa es que luego del derrocamiento de Perón, se llevó adelante la “desperonización” del sistema educativo, mediante la sanción de decretos en los que se excluyó todo el material bibliográfico para uso áulico en todos los niveles (sobre todo el de propaganda política). Estas medidas son parte de un conjunto de iniciativas enmarcadas en la sanción del decreto 4161/56 que prohibió el uso y la afirmación ideológica de todo lo relacionado con el Peronismo<sup>7</sup>.

Una vez realizadas las elecciones con el peronismo proscripto, en el período 1958-1966 se sucederán distintos gobiernos de extracción radical a nivel nacional y provincial con interrupciones de facto, característico de este período de “empate hegemónico” (Portantiero, 1977). De este modo durante los gobiernos de facto (1955-1958 y 1962-63) estuvieron al frente del gobierno distintos interventores militares y a partir de elecciones en donde el Peronismo no pudo presentar candidatos por estar proscripto triunfaron los candidatos de la UCRI en 1958 (Carlos Sylvestre Begnis) y la UCRP (Aldo Tessio). Ambos gobernadores siguieron lineamientos similares en materia de políticas educativas sustentadas en los principios del planeamiento integral de la educación y la teoría del capital humano que visualiza a la educación como inversión en recursos humanos<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup>En el ámbito provincial, Ascolani (2001) ha estudiado el proceso de sanción y exclusión de docentes relacionados con el gobierno derrocado mediante la declaración de Estado de comisión de todo el personal.

<sup>8</sup>Estas teorías impactan fuertemente en el discurso pedagógico y en la política educativa a partir del accionar de organismos internacionales como la UNESCO-OEA. De este modo, se organizan instancias de formación para funcionarios del área educativa para los países latinoamericanos en los cuales la relación entre Educación y Desarrollo. Es decir se impuso la idea de un Estado eficiente guiado por una razón tecnocrática en donde la educación debía ser planificada para lograr metas que contribuyeran al desarrollo y modernización económica del país. Para ello se hacía necesario llevar adelante un proceso de transferencia de los establecimientos educativos administrados por el Gobierno Nacional, tal como figura en los proyectos de Ley de Presupuesto General de la Nación de los años 1959, 1960 y 1961. Sin embargo estas iniciativas no lograron imponerse, aunque vale resaltar una cuestión central: durante estos años se inicia un paulatino crecimiento en la presencia educativa de las provincias y el sector privado encabezado por la Iglesia católica (Plomé, 2002; Pineau, 2006).

En la provincia, en materia de gobierno de la educación, se produjo el restablecimiento del Consejo General de Educación (Decreto Ley N° 08199/1956 ratificado por Ley N° 4877/1958) junto con una reestructuración administrativa en la cual se reemplazó la Inspección general de Escuelas por tres inspecciones generales que atendieran a los distintos niveles (primaria y secundaria) y a la educación técnica. Asimismo se llevó adelante un fundamental reordenamiento normativo que se plasmó en el Digesto escolar sancionado en mayo de 1961 mediante el Decreto N° 4720 con el que se reunió el conjunto de normas dispersas que regulaban el nivel primario, constituyéndose en los hechos en un reglamento para dicho nivel<sup>9</sup>.

Otro aspecto donde se puede ver plasmada la concepción desarrollista es que en la época se crearon dos organismos desde los cuales se pretendía hacer realidad la idea de Planeamiento Educacional: el Centro de Documentación e Información Educativa y la Comisión Central de Planeamiento de la Educación. Su creación tenía como objetivo producir información fehaciente para un funcionamiento eficiente y racional del sistema educativo, como así también adecuar los contenidos curriculares a las necesidades regionales (Ossanna et al., 1993b).

Otras dos cuestiones relevantes remiten por un lado a la creación de la Dirección General de Educación Técnica en el ámbito del Ministerio, y a la creación del Estatuto de Establecimientos Privados de enseñanza mediante Ley 5501/ 61. Este nuevo organismo se creó a partir de una concepción que se sustentaba en el principio del derecho a enseñar y a aprender consagrado en la Constitución Nacional. Defendía la iniciativa privada en materia

<sup>9</sup>En el nivel medio y superior existió un rasgo de continuidad entre las gestiones de Sylvestre Begnis y Tessio respecto a la expansión matricular del nivel medio\* y a la consecuente ampliación de la cantidad de profesores para el nivel medio. Asimismo, la búsqueda de regular el acceso y permanencia de los docentes en el sistema educativo. De este modo se sancionaron reglamentos de práctica de la enseñanza y de concurso para el ingreso a la docencia que vieron su síntesis en el Reglamento General de 1960. También se destaca la sanción de Reglamento de Escalafón General del personal escolar, donde se estableció que para acceder a la docencia debía sortearse una instancia de concurso público de antecedentes y oposición (Ley N° 5254 de Ingreso a la Docencia).

educativa, basándose en el derecho de los padres a elegir la educación para sus hijos. Para complementar esta medida, mediante el Decreto provincial N° 5411/62, se plantea la necesidad de crear un cuerpo de inspectores para la Educación Privada.

Otro aspecto relevante en materia normativa es la sanción de la Constitución Provincial de 1962, suspendida con el Golpe cívico-militar de 1966, en su texto contiene un capítulo específico para la educación en donde se menciona explícitamente los principios de defensa y protección del derecho a la libertad de enseñanza y a la elección de los padres sobre los establecimientos educativos. Sin embargo, el rol del Estado es ratificado simultáneamente. En dicha Constitución, en la sección octava hay un capítulo dedicado exclusivamente a la educación compuesto de 5 artículos (109° al 113°).

### **La Revolución Argentina y la creación del Servicio Provincial de Enseñanza Privada**

La dictadura militar autodenominada Revolución Argentina, implicó para nuestra provincia una marcada dependencia y subordinación de la orientación de la política educativa nacional que se extenderá hasta 1983. Sin embargo, es necesario destacar dos normas de este período, consecuentes con la concepción en boga de esos años.

A nivel nacional y provincial, la conducción educativa provincial, en general, quedó en manos de sectores ligados al catolicismo que promovió la creciente autonomización del sector privado de la educación. Durante este período se comienza a plasmar fuertemente la retracción del Estado en materia educativa con la derogación de la Ley Láinez (1970) y el crecimiento del subsidio a la educación privada.

En nuestra provincia dos normas de este período son relevantes para nuestro análisis. En primer lugar la Ley de Facto 6247/68 y el decreto reglamentario 2880/69 que habilitó el desarrollo de una estructura estatal interna bajo el control directo de los sectores de la Educación Privada, se creó el Servicio Provincial de Enseñanza Privada (SPEP). Esta situación convivirá, a su vez, con la fuerte incidencia de la Iglesia católica en la orientación de la políti-

ca educativa de la provincia en el sistema de educación pública y la posibilidad de igualar la escuela pública y la privada<sup>10</sup>:

El sistema educativo provincial se nutre en dos vertientes, la escuela pública oficial y la pública privada. Ambas se sustentan en el primer núcleo educador: LA FAMILIA, a la cual reconocemos, por derecho natural y primigenio, la capacidad de opción que nuestra acción de gobierno debe auspiciar, cumpliendo en éste como en otros campos (...) el principio de SUBSIDIARIEDAD (Ex Ministro Sutter Schneider, citado en Ossanna et al., 1993a, p. 418).

Los factores que permitieron que el ex Ministro Sutter Schneider pueda plantear los argumentos precitados se deben, en gran medida, a la consolidación de una orientación en el rumbo de la política educativa gestado en 1968 con la Ley y el Decreto Reglamentario promulgado por el Gobierno de Facto de Onganía. En este sentido, el texto de la ley facilita enormemente los procedimientos administrativos al sector privado y particularmente a la Iglesia católica para la creación de establecimientos. Esto fue aprovechado fundamentalmente para garantizar la creación de establecimientos de nivel medio y de formación docente desde esta fecha. Esta situación impactó favorablemente en la cantidad de establecimientos educativos para la formación docente privados (Puebla, 2009). Otra consecuencia de la política educativa de esta dictadura es la tendencia a la centralización de las decisiones en el ejecutivo provincial a través del Ministerio de Educación que a partir de decretos, resoluciones y circulares tenderá a concentrar la toma de decisiones en el ejecutivo y, paralelamente garantizará amplia autonomía al sector privado permitiendo que el mismo funcione prácticamente como un subsistema.

Finalmente, la ley de facto N° 6553/69 que reforma la estructura de ministerios en 1969 habilita la anulación del Consejo General de Educación, el cual se produce desde lo legal mediante los decretos. El mismo, luego de ser restablecido en la etapa desarrollista, será nuevamente disuelto durante la dictadura militar. Llamativamente la anulación de dicho organismo no ha sido puesta en discusión desde el advenimiento de la democracia.

<sup>10</sup>La otra cuestión que implicó el desarrollo del SPEP es el crecimiento del sector privado en los niveles medio y superior no universitario, especialmente establecimientos terciarios orientados a la formación docente.

Paralelamente, se fortalece el rol del ejecutivo provincial que comienza a ejercer el gobierno de la educación mediante dispositivos legales tales como Decretos, Resoluciones y Circulares sin la participación de otros organismos o poderes del estado provincial (por ejemplo el Poder Legislativo). En este sentido, se destaca que el principal beneficiario de esta situación de centralización de las decisiones en el Ejecutivo y autonomía del sector privado es la Iglesia Católica y su doctrina. Esta situación quedó consolidada durante el Proceso de Reorganización Nacional de 1976-1983, con la conducción educativa del Capitán de Navío (retirado) Orlando Pérez Cobo. En su gestión se sancionaría el decreto 4167/1977 que eliminaría de manera definitiva el Consejo General de Educación, el cual desde ese momento no se volvió a restablecer.

El decreto establece la redesignación por reestructuración presupuestaria y/o cambio de cargo al personal perteneciente a esta área del Ministerio de Educación de la Provincia.

En los considerandos de esta ley se explicita que la sanción de la Ley de Presupuesto 8035/77 es la que habilitó la supresión o nueva denominación para organismos del estado provincial, entre ellos el Consejo General de Educación.

### **Consideraciones finales**

En el presente trabajo hemos realizado un abordaje de los principales textos legales que regulan la política educativa provincial desde la primera dictadura cívico-militar del 1930 hasta el golpe militar de 1976, autodenominado Proceso de Reorganización Nacional, donde a nuestro entender se consolida una institucionalidad del gobierno de la educación en la provincia de Santa Fe.

En este sentido hemos identificado determinadas coyunturas críticas que nos permiten argumentar sobre la consolidación de la Iglesia católica como actor fundamental para la toma de decisiones en un ámbito del Estado provincial fundamental como es el educativo.

La sanción del decreto de creación del SPEP habilitó la consolidación de la red de establecimientos del nivel superior no universitario que le otorgó a la Iglesia la posibilidad de ser el agente más importante en lo que refiere a formación de profesores. Por

otro lado la anulación del Consejo General de Educación son dos elementos centrales junto con la práctica de influir en la designación de los Ministros de educación permitirá consolidar posiciones estratégicas a este actor.

Es sabido que la anulación de dicho organismo y la práctica de consultar a la jerarquía eclesiástica antes de designar un Ministro de educación no han sido puestas en discusión desde el advenimiento de la democracia.

En este sentido, se destaca que el principal beneficiario de esta situación de centralización de las decisiones en el ejecutivo y autonomía del sector privado es la Iglesia católica y su doctrina. Tal como plantea un informe del año 2002, sobre el marco legal de la educación santafesina, la noción de cierto descontrol legal y la llamativa ausencia de normativas legales unificadoras, tales como una Ley de Educación Provincial, que habilitó la centralización de la toma de decisiones en Santa Fe bajo la atenta mirada e influencia de la Arquidiócesis de Santa Fe (el mencionado informe destaca que en el período 1983-2002 todos los ministros de educación fueron nombrados previa consulta y acuerdo del Arzobispo Monseñor Storni, quien dirigió dicha Arquidiócesis en el período 1984-2002). Paralelamente, el informe planteaba lo claro y detallado del texto legal de la Ley N° 6247/68 que crea el SPEP referido anteriormente (Veleda y Cardini, 2002).

Anudando al recorrido realizado es posible dar cuenta de ciertos rasgos de continuidad en el gobierno de la Educación. En primer lugar, el relativo al peso histórico de un actor desde la constitución del sistema educativo santafesino en la toma de decisiones y orientaciones; y en segundo lugar el desplazamiento definitivo del Consejo General de la Educación en favor del Ministerio de Educación. De este modo, dejamos abierta una serie de interrogantes que en gran medida están por responderse: ¿Dónde se delibera y decide la política educativa jurisdiccional? ¿Quiénes están habilitados a tomar decisiones y bajo que procedimientos son habilitados? ¿Qué rol le cabe a la sociedad civil, a la comunidad tan invocada? Las respuestas a estas preguntas deben buscarse en el magisterio de la iglesia y, fundamentalmente, en su legitimidad.

## Referencias

- Ascolani, A. (2001). La fuerza: ¿Derecho de las bestias o de la razón?, Ciudadanía restringida y Educación en Argentina (1955-1958). *Anuario de la Sociedad Argentina de Historia de la Educación*, 32, 113-138.
- Bacolla, N. (2003). Política, administración y gestión en el peronismo santafesino, 1946-1955. En D. Macor y C. Tcach (eds.), *La invención del peronismo en el interior del país: Tomo I* (pp.111-163). Santa Fe: Ediciones UNL.
- Badaloni L. (2006). Políticas de bienestar y control de la movilización social 1943-1955. En O. R. Videla (comp.), *El Siglo Veinte. Problemas sociales, política de Estado y economías regionales: 1912-1976. Nueva Historia de Santa Fe: Tomo IX* (pp. 119-163). Rosario: Prohistoria – Diario La Capital.
- Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (2010). *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad)*. Buenos Aires: Prometeo- UNGS.
- Bravo, H. (1988). *Bases Constitucionales de la educación argentina*. Buenos Aires:CEAL.
- Buchbinder, P. (2006). *Historia de las Universidades Argentina*. Buenos Aires: Ed. Sudamericana.
- Cammarota, A. (2010). El ministerio de educación durante el peronismo: ideología, centralización, burocratización y racionalización administrativa (1949-1955). *Revista de Historia educación Latinoamericana. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia*, 15, 63-92.
- Carli S. (2012). *Niñez, pedagogía y política. Transformaciones de los discursos acerca de la infancia en la historia de la educación argentina*. Buenos Aires:Editorial Miño y Dávila.
- Di Stefano R. y Zanatta, L. (2000). *Historia de la Iglesia argentina. Desde la Conquista hasta fines del siglo XX*. Buenos Aires: Editorial Mondadori.
- Falleti, T., González, L. y Lardone, M. (2013). *El federalismo argentino en perspectiva comparada*. Córdoba: EDUCC.
- Fioretos, O., Falleti, T. y Sheingate, A (2013). Introduction. En O. Fioretos, T. Falleti y A. Sheingate (eds.), *Oxford Handbook of Historical Institutionalism* (pp. 1-12). Oxford - New York: Oxford University Press.
- Giménez J. C. (2011). Movimiento sísmico. La formación docente en la construcción de la Nueva Argentina. En B. Carrizo y J. C. Giménez (coords.), *Auroras en provincia. Proyectos educativos y discursos pedagógicos en la formación docente santafesina (1909-2009)* (pp. 93-117). Santa Fe: Ed. María Muratore.

Las normativas legales del sistema educativo santafesino (1930-1973)

- Mallimacci, F. y Donatello, L. (2013). Del desencanto con el progreso a la construcción de una hegemonía católica: del golpe del 1930 al primer peronismo. En J. Pinto y F. Mallimacci (comps.), *La influencia de las elecciones en el estado y la nación argentina* (pp. 127-148). Buenos Aires: Eudeba.
- Mauro, D. (2009). Catolicismo, educación y política. La enseñanza religiosa entre la curia diocesana y las orientaciones educativas del estado provincial. Santa Fe, 1915-1937. *Estudios Sociales*, 36, 143-172.
- Nacimiento, R. (1985). El sistema educativo argentino: breve historia desde 1930. Desarrollo de su crisis y tentativas de reformas. En F. Hillert, L. Paso, H. Cucuzza, R. Nacimiento y L. Zimmerman (eds.), *El sistema educativo argentino. Antecedentes, formación y crisis* (pp. 139-178). Buenos Aires: Ed. Cartago.
- Ossanna, E., Ascolani, A., Moscatelli, M. y Pérez, A. (1993a). Una aproximación a la educación santafesina de 1885 a 1945. En E. Ossanna (coord.), *La educación en las provincias y territorios nacionales: Tomo IV* (pp. 365-427). Buenos Aires: Ed. Galerna.
- Ossanna, E., Ascolani, A., Moscatelli, M. y Pérez, A. (1993b). Una aproximación a la educación santafesina de 1945 a 1983. En E. Ossanna (coord.), *La educación en las provincias y territorios nacionales: Tomo V* (pp. 445-490). Buenos Aires: Ed. Galerna.
- Pérez, A. (2009). ¿El Estado ha instituido la enseñanza con el propósito de crear una carrera a los docentes, o la ha instituido por y para los alumnos? Reforma escolar e intereses gremiales docentes (Santa Fe, 1932-1935). *Revista de Ciencias de la Educación*, 4, 23-39.
- Pierson, P. y Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17, 7-38.
- Pittelli, C. y Somoza Rodríguez, M. (1993). Enseñanza religiosa en la escuela pública. 1943-1955. *Revista Argentina de Educación*, 20, 65-81.
- Plotkin, M. (1993). Mañana es San Perón. *Propaganda, rituales políticos y educación en el régimen peronista* (1946-1955). Buenos Aires: Ariel.
- Plomé, A. (2002). *Reforma del estado y descentralización educativa. El caso de la provincia de Santa Fe (1992-1995)*. Rosario: UNR Editora.
- Portantiero, J. C. (1977). Economía y Política en la crisis argentina: 1955-1973. *Revista Mexicana de Sociología*, 39 (2), 531-565.
- Pineau, P. (2006). Impactos de un asueto educacional. Las políticas educativas de la dictadura (1976-1983). En P. Pineau, M. Mariño, N. Arata y B. Mercado (eds.), *El principio del fin. Políticas y memorias de la educación en la última dictadura militar (1976-1983)* (pp. 13-111). Buenos Aires: Ed. Colihue.
- Puebla, M. S. (2009). La legislación del subsistema privado: el caso de la provincia de Santa Fe. *Políticas Públicas*, 2 (2), 54-70.

- Ruiz, G. (2013). El Enfoque Jurídico normativo de la política educacional. En C. Tello (coord. y comp.), *Epistemologías de la Política educativa, Posicionamientos, perspectivas y enfoques* (pp. 109-161). Sao Paulo: Ed. Mercado de Letras.
- Somoza Rodríguez, M. (2006). *Educación y política en Argentina (1946-1955)*. Buenos Aires: Ed. Miño y Dávila.
- Terán J. B. (1933). *La Escuela Laica*. Buenos Aires: Editorial Cabaut.
- Thelen K. (2002). The Explanatory Power of Historical Institutionalism. En R. Mayntz (ed.), *Akteure, Mechanismen, Modelle: Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen* (pp. 91-107). Frankfurt: Campus Verlag.
- Veleda, C. y Cardini, A. (2002). Provincia de Santa Fe. En A. Rivas (coord.), *Las Provincias Educativas. Estudio comparado sobre el Estado el Poder y la educación en las 24 Jurisdicciones. Informe N° 2*. Recuperado de <http://www.cippecc.org/documents/10179/58548/Serie+informes+provinciales+Santa+Fe.pdf/4b01bd17-3fc5-41e9-8d36-56b9dd0e4ca3>
- Videla O. R. (2006) "Excepción y paradigma de la década infame 1930-1943". En O. R. Videla (comp.) *El Siglo Veinte. Problemas sociales, política de Estado y economías regionales: 1912-1976. Nueva Historia de Santa Fe. Tomo IX* (pp.85-118). Rosario: Prohistoria, Diario La Capital.
- Zanatta, L. (2005). *Del Estado Liberal a la Nación católica, Iglesia y Ejército en los orígenes del peronismo, 1930-1943*. Bernal: Ed. UNQ.

Artículo Recibido: 29 de setiembre de 2014  
Artículo Aceptado: 23 de febrero de 2015