Educación, finanzas públicas y justicia social: la provincia de Buenos Aires durante el peronismo, 1946-1955*

Eva Mara Petitti**

El presupuesto educativo durante el peronismo clásico: el caso de la provincia de Buenos Aires.

Las características que adquirió el Estado durante el peronismo han dado lugar a una serie de discusiones acerca de la mayor o menor adecuación del concepto de Estado de Bienestar. Así, tanto Peter Ross como Gerchunoff y Llach sostienen que no es posible hablar de Estado de Bienestar en el caso argentino, ya que la política social, explican los autores, habría ocupado un lugar secundario frente al manejo económico.[1] Con un enfoque diferente, que toma un concepto más amplio del término, Luciano Andrenacci ha señalado que "las características que han asumido las distintas experiencias históricas de Estado de Bienestar resultan en definitiva determinadas por el modo en que las luchas, las tensiones y acuerdos

* Una versión previa de este trabajo ha sido presentada en las IX Jornadas del Departamento de Historia de la UNMdP del año 2012. Agradezco los cometarios de Nicolás Quiroga.

** UNMdP/GMSSPAM/CONICET.

1 Peter Ross "Justicia Social: una evaluación de los logros del Peronismo Clásico". En *Anuario del IEHS*, N° 8, Tandil, 1993 y Pablo Gerchunoff y Lucas Llach *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires, Ariel, 1998.

entre las distintas fuerzas políticas y sociales intervinientes en su diseño contribuye a modelarlas."[2]

En lo que respecta a las políticas sociales durante el peronismo, la educación en comparación con otras áreas como vivienda y salud, ha sido un aspecto poco considerado por la historiografía. Si bien existe consenso en afirmar que hubo un importante incremento en el gasto educativo,[3] consideramos que un análisis más profundo del presupuesto para la educación, tanto en la composición de sus recursos como en su distribución en las diferentes áreas, puede ayudar a comprender no sólo dónde residía el interés sino también la viabilidad de las reformas institucionales y administrativas que implicó la ampliación y diversificación de funciones de la Dirección General de Escuelas, la creación del Ministerio de Educación y la consecuente incorporación de nuevos actores al sistema educativo. En otros términos ¿cómo y por qué pudo ser más amplia la oferta educativa durante el peronismo? Además de las leyes de presupuesto, que proporcionan información sobre el volumen anual de gastos corrientes e inversiones, las leyes especiales para la adquisición de recursos con el objetivo de realizar construcciones de edificios escolares, constituyen otro aspecto que es necesario indagar.

En este trabajo nos proponemos responder de dónde procedían los recursos de financiamiento de la educación, cómo fue distribuida la asignación presupuestaria, así como también cuáles fueron las variaciones que se produjeron en la composición de los recursos y los gastos a lo largo de las gestiones diferenciadas de Domingo Mercante (1946-1952) y Carlos Aloé (1952-1955). El hecho de centrarnos en un caso provincial posibilita además, analizar en qué medida el estado central intervino en la gestión de los recursos educativos de la provincia, teniendo en cuenta que la provincia debía encargase de la educación primaria pero también la existencia de una legislación que regulaba la subvención nacional.

Los recursos para educación

Un aspecto central del presupuesto educativo son los recursos que lo financian, los que tienen diversa procedencia y a grandes rasgos pueden dividirse en rentas generales y recursos propios. Las investigaciones sobre los recursos fiscales durante el peronismo como una variable central para analizar el estado, llevadas a cabo para el ámbito nacional,[4] se complejizan a partir de la realización de estudios que

2 Luciano Andrenacci, Fernando Falappa y Daniel Lvovich "Acerca del Estado de Bienestar en el peronismo Clásico (1943-1955)", en, Julián Bertranou, Juan Manuel Palacio y Gerardo Serrano, *En el país del no me acuerdo*, Buenos Aires, Prometeo, 2004, p. 112.

3 Elisa Pastoriza y Juan C. Torre "La democratización del bienestar", en Juan C. Torre, *Los años peronistas (1943-1955)*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2002.

4 James Levy y Peter Ross "Sistema tributario y distribución del ingreso Sin impuestos no hay política social: los sistemas tributarios en Argentina y Australia, 1890-1960" en *Revista CICLOS en la historia, la economía y la sociedad* Año XVIII, Vol. XVII, núm.

abordan la temática desde la perspectiva provincial. Así, Da Orden ha señalado que al menos en los primeros años de gobierno la política impositiva supuso un cambio significativo en la distribución y el bienestar general de los habitantes de la provincia.[5]

En lo que respecta a las políticas sociales, la educación a diferencia de la salud, se trataba de un área de inversión tradicional.[6] La Ley de Educación Común sancionada en 1875, con el objetivo de procurar al gobierno educativo autonomía financiera respecto del poder político, establecía que las escuelas se sostendrían con recursos propios constituyendo así una renta escolar, si bien aceptaba en su articulado los beneficios de la Ley de Subvenciones Nacionales sancionada en 1871.[7]

Los recursos escolares fueron variando con el transcurso de los años, según aumentaran las necesidades de la administración o bien las de la Dirección General de Escuelas. En un primer momento consistían en el producto de las multas que no tuvieran una aplicación específica, los bienes que por falta de herederos correspondieran al fisco, un porcentaje de las sucesiones y herencias, y donaciones a favor de la educación común.[8] En 1907 se sancionó una ley que creaba un impuesto a la transmisión gratuita de bienes.[9] Ésta, entregaba para el fondo de la educación común el 10% del producido por el impuesto y derogaba en reemplazo de este recurso la disposición de la Ley de Educación Común que se refería a los impuestos del cinco por ciento de toda sucesión entre parientes colaterales y el diez por ciento de toda herencia o legado entre extraños.[10] El presupuesto escolar de 1912, elevó el porcentaje de lo producido por el impuesto a la transmisión gratuita de bienes de un 10% a un 60% y al año siguiente, el producto total del mismo comenzó a ser destinado para el sostenimiento de la educación común.[11]

A partir de las gestiones radicales, el presupuesto de la provincia tendió a recuperar sus niveles luego de la caída producida en la década de 1910.[12] La educa-

---

33-34, 2008 y Fabio Nigra "Que paguen los más ricos. La progresividad impositiva en los inicios del peronismo 1943-1949" en Patricia Berrotarán, *et. all.* (editores) *Sueños de Bienestar en la Nueva Argentina. Estado y Política Pública durante el peronismo, 1946-1955*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2004.

5 María Liliana Da Orden "Recursos fiscales, Estado y sociedad. La provincia de Buenos Aires durante el peronismo clásico, 1946-1955. En Da Orden, Liliana y Melon Pirro, Julio César *Organización política y Estado en tiempos del peronismo*, Rosario, Prehistoria, 2011: 141.

6 María Liliana Da Orden y Andrés Regalsky "Fiscalidad y organización estatal en la provincia de Buenos Aires (1880-1943)", 2013, (mimeo).

7 Véase ley número 988. Artículos 60 y 61.

8 Véase Ley 988, Artículo 62.

9 Ley 3021, Artículo 22.

10 Véase Ley 988.

11 Véase ley 3481, Artículo 28.

12 María Liliana Da Orden y Andrés Regalsky "Fiscalidad y organización estatal en la provincia de Buenos Aires (1880-1943)", 2013, (mimeo).

ción salió beneficiada de este proceso, ya que se incrementó el salario docente y se dio impulso a la edificación escolar.[13] Las rentas escolares quedaron compuestas por el impuesto a la transmisión gratuita de bienes, y en un porcentaje mucho menor el producto del arrendamiento de bienes escolares, la matrícula de las escuelas comunes y complementarias y un porcentaje de impuestos provinciales y municipales con afectación especial para educación.

La depresión económica que sucedió a la crisis del '29 no impactó en la composición de los recursos. Sin embargo, el gasto público se vio disminuido y la educación no permaneció ajena a estos cambios. Tal como señala Béjar, "en el plano educativo la recesión económica se había reflejado en la disminución del número de escuelas, la reducción del personal docente y en la contracción de la partida presupuestaria destinada a dicha área."[14] Durante los primeros años de la gobernación de Manuel Fresco, la recesión económica impactó en la recaudación impositiva y el impuesto a la transmisión gratuita de bienes se redujo de 22 a 17 millones entre 1937 y 1939.

En 1944, durante la intervención de la provincia, se produjo una importante variación en la composición de la renta escolar. Ese año se modificó la constitución de los recursos con la eliminación de la participación de los impuestos provinciales y municipales con afectación especial para educación y la incorporación de recursos de las rentas generales de la provincia (véase Gráfico 1), compuestas mayoritariamente por impuestos.[15] Además se sancionó un decreto que traspasaba las atribuciones respecto a los recursos provenientes de la Transmisión Gratuita de Bienes de la Dirección General de Escuelas al Ministerio de Hacienda.[16] En este sentido, podemos señalar que si bien, durante el período 1943-1946 no se produjeron cambios en la organización del gobierno de la educación en la provincia como los señalados para el caso nacional,[17] esta innovación implicaba el comienzo de la pérdida de autarquía de la Dirección General de Escuelas.

13 En este sentido cabe mencionar el Plan de Edificación de Valentín Vergara (Ley 3941/27) y el incremento salarial del año 1924. María Dolores Béjar "Altares y banderas en una educación popular: la propuesta del gobierno de Manuel Fresco en la provincia de Buenos Aires (1936-1940)" en *Mitos, altares y fantasmas. Aspectos ideológicos de la historia del nacionalismo popular.* Estudios/Investigaciones núm. 12. Universidad Nacional de La Plata, 1992.

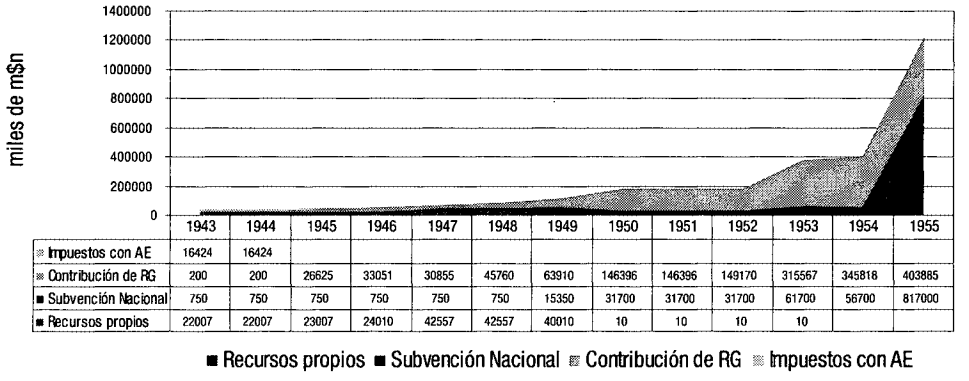
14 María Dolores Béjar "Altares y banderas..." op. cit. p. 107.

15 María Liliana Da Orden "Recursos fiscales..." op. cit.

16 A partir del decreto sancionado el 12 de diciembre de 1944, se priva a la Dirección General de Escuelas de ser el órgano ejecutor en la aplicación y recaudación de la referida ley, pero mantenía el control, la contabilización y la capacidad de invertir los fondos. La fundamentación era que los fondos que por ley son destinados a educación común se produzcan en el máximo posible." Ver decreto 6912, *Registro Oficial de la provincia de Buenos Aires*, 1944, T. IV, pp. 659-662.

17 Patricia Berrotarán, "La planificación como instrumento: políticas y organización en el estado peronista (1946-1949)" en Patricia Berrotarán, *et. all.* (editores) *Sueños de Bienestar en la Nueva Argentina. Estado y Política Pública durante el peronismo, 1946-1955*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2004 y Daniel Campione *Prolegómenos del*

Gráfico 1. La composición de los recursos para educación (1943-1955).



	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
Impuestos con AE	16424	16424											
Contribución de RG	200	200	26625	33051	30855	45760	63910	146396	146396	149170	315567	345818	403885
Subvención Nacional	750	750	750	750	750	750	15350	31700	31700	31700	61700	56700	817000
Recursos propios	22007	22007	23007	24010	42557	42557	40010	10	10	10	10		

Fuente: elaboración propia a partir de los presupuestos de la provincia de Buenos Aires, 1943-1955.

Entre 1946 y 1955, además de un salto cuantitativo en el incremento de la matrícula que ya ha sido destacado por la historiografía, se produjo un cambio cualitativo relacionado con la incorporación de nuevos actores sociales que hasta el momento no habían tenido acceso a la educación. Con ello nos referimos no sólo a la ampliación de la edad de obligatoriedad escolar,[18] sino también a la incorporación de los niños en edad pre y post escolar así como de aquellos que necesitaban una educación especial. Esta ampliación requería la anexión de nuevas aulas y nuevos puestos de maestros. ¿Cómo y por qué pudo ampliar la oferta durante el peronismo? ¿Cómo se financió la educación? Para sostener estas políticas era necesario un incremento de los recursos que las financiaban. Tomando en cuenta los señalamientos acerca de la importancia de los recursos fiscales para estudiar el estado,[19] consideramos que el análisis de los impuestos que financiaban la educación puede ser central para responder estos interrogantes.

---

peronismo. Los cambios en el Estado Nacional 1943-1946. Buenos Aires, FISyP, Manuel Suárez Ed, 2003.

18 En 1946 el Consejo General de Educación dictó una resolución por la cual establecía que la obligatoriedad escolar alcanzaba, a los efectos de la inscripción, a todo niño que hubiera cumplido los seis años de edad. En 1905, durante la gobernación de Ugarte, la obligatoriedad escolar se había reducido a los mayores de ocho años disminuyendo a partir de tal medida la participación de la Dirección General de Escuelas en el presupuesto provincial.

19 Theda Skocpol "El Estado regresa al primer plano" en *Zona Abierta.* Madrid, 50, Enero-Marzo 1989 y María Liliana Da Orden"La coparticipación de impuestos durante el peronismo clásico: ¿justicia social o hegemonía estatal? El caso de la provincia de Buenos Aires." En *XXII Jornadas de Historia Económica.* Asociación Argentina de Historia Económica. Universidad Nacional de Río Cuarto. Río Cuarto, 21 al 24 de septiembre, 2010.

El impuesto a la transmisión gratuita de bienes constituía una parte central del presupuesto educativo, complementado por una serie de impuestos provinciales y municipales afectados en un porcentaje que oscilaba entre un 5% y un 15%.[20] Sin embargo, a diferencia de estos últimos, el impuesto a las herencias tenía mayor factibilidad de ser evadido.[21] En este sentido, se comprenden las continuas modificaciones de la legislación que lo regulaba, tendientes a sancionar su incumplimiento. Durante el gobierno de D. Mercante la ley 5125 que dio objeto a la reforma, sancionada a comienzos de 1947, tenía el propósito de superar los obstáculos que impedían regular la percepción del gravamen. La complejidad del trámite legislativo que implicó la modificación de la ley es indicativa de la relevancia de esta medida.[22] En efecto, la recaudación prevista para 1947 se duplicó respecto al anterior, manteniéndose luego en los años posteriores, como puede verse en el Gráfico 2. Ese año, a partir de la reforma del impuesto a la transmisión gratuita de bienes, los recursos propios de la educación se incrementaron en un 50%, impactando así en el crecimiento del presupuesto escolar. Sin embargo, el bienio siguiente se mantuvo estable disminuyendo de esta forma su participación en el total de un 57% durante ese año a un 33% en 1949, ampliándose equivalentemente la participación de las rentas generales en una tendencia que continuaría en ascenso.

Investigaciones como las Fabio Nigra para el caso nacional y de Da Orden para la provincia de Buenos Aires señalan que las medidas impositivas que tomaban recursos de los sectores sociales más acomodados muestra una redefinición ideológica de los gobernantes en beneficio de la extensión de los derechos sociales,[23] descentrando estas medidas del objetivo específico de control de la inflación como ha sido señalado en el trabajo de Gerchunoff y Llach.[24] En esta línea, nos interesa recuperar el "Impuesto complementario o sustitutivo del de Herencias", un impuesto progresivo, que como complemento y al igual que el impuesto a la

20 Se trataba, según los años, del impuesto de Sellado, el Impuesto de Justicia de Paz, el Impuesto a las tierras, el Impuesto al Comercio e Industrias, el impuesto al Expendio de Alcoholes, Patentes Fijas y Multas.

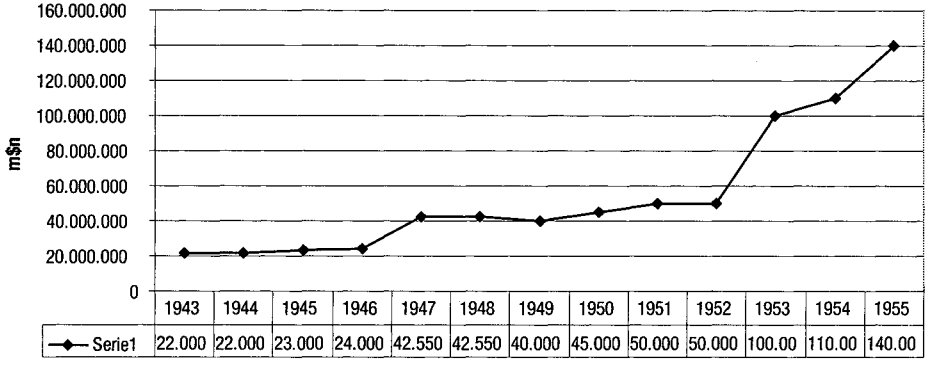
21 Este mecanismo evasivo era similar al realizado para el mismo tipo de impuestos en el ámbito nacional que consistía en eludir "el pago del impuesto mediante la constitución en el extranjero de sociedades anónimas, cuyos capitales se encontraban ubicados en el país, realizándose la transferencia fuera del territorio nacional." Nigra, Fabio G. (2004) "Que paguen los más ricos. La progresividad impositiva en los inicios del peronismo 1943-1949" en Berrotarán, Patricia, Jáuregui, Aníbal y Rougier, Marcelo (editores) *Sueños de Bienestar en la Nueva Argentina. Estado y Política Pública durante el peronismo, 1946-1955*, Buenos Aires, Imago Mundi, p. 162.

22 La sanción fue objeto de largas discusiones en el seno de la legislatura, que implicaron reformas y modificaciones propuestas por los legisladores del oficialismo y de la oposición, tanto en las comisiones como en las sesiones plenarias, que dieron lugar a dos revisiones en la Cámara de Senadores

23 Fabio Nigra "Que paguen los ..." op. cit. y Liliana Da Orden "Recursos fiscales..." op. cit.

24 Gerchunoff y Llach, *El ciclo...*op. cit.

Gráfico 2. Impuesto a la transmisión gratuita de bienes (1943-1955).



Fuente: elaboración propia a partir de los presupuestos de la provincia de Buenos Aires, años 1943-1955.

transmisión gratuita de bienes sólo podía ser aplicado a la educación. Se trataba de un gravamen a los bienes de aquellas sociedades que a partir de una serie de mecanismos eludían el impuesto sucesorio. La principal forma de evasión consistía en transformar los bienes inmuebles y semimovibles asentados en la provincia en acciones o participaciones en sociedades y radicarlas en Capital Federal, teniendo en cuenta que la provincia no estaba habilitada para aplicar impuesto sobre el activo de las sociedades que tuvieran domicilio fuera de su jurisdicción. Con el objetivo de limitar dichas evasiones, en 1947 se sancionó la ley número 5120 que gravaba las herencias de las sociedades en comandita o por acciones, las cuales pagarían anualmente una tasa del 5 por mil del valor de los bienes situados en la provincia, aunque no estuvieran allí domiciliados. [25]

Particularmente, y ante urgencia de comenzar con las construcciones escolares los recursos de esta ley serían utilizados para concretar las construcciones más urgentes. En efecto, el monto recaudado por dicha ley para 1947 fue de 14 millones de pesos, lo cual contribuyó a financiar una parte importante de las obras iniciales.[26] A pesar del éxito en su primer año de aplicación, no tenemos registros de que este impuesto fuese recaudado los años siguientes. Es posible que las numerosas protestas por parte de los contribuyentes en las que se cuestionó la constitucionalidad del gravamen, hubiesen echado atrás esta medida.[27]

Las edificaciones escolares se financiaban también a partir de un porcentaje del gravamen a los hipódromos, que establecían las leyes 4142 y 4143 sancionadas

25 Véase ley 5120, aprobada en febrero de 1947 "Impuesto complementario o sustitutivo del de Herencias a las Sociedades Civiles y Comerciales."

26 Dirección General de Escuelas, *Memoria*, 1947.

27 *El Argentino*, 14/6/49.

durante el gobierno conservador de Rodolfo Moreno.[28] Para 1947 las memorias señalaban un escaso movimiento de las cuentas y calculaban los montos recaudados en 115.000$ y 867.000$ respectivamente. En 1949 se sancionó la ley 5540 que elevaba la comisión sport de los hipódromos de La Plata y San Isidro y destinaba sus recursos a educación y salud.[29] El proceso para su sanción fue extenso y complejo. Partió de dos proyectos presentados por el bloque radical. Uno en la Cámara de Diputados, con el objeto de afectar un mayor porcentaje de los recursos de los hipódromos a la educación. Otro, en la Cámara de Senadores para subvencionar a las cooperadoras escolares. Sin embargo no encontramos en los presupuestos posteriores ningún indicio que indique su aplicación. Incluso en 1951 fue presentado un proyecto de solicitud de informes referente a los fondos de la ley para cooperadoras escolares, en cuya respuesta el oficialismo argumentaba que aún tales instituciones no se habían adaptado a las normas de funcionamiento solicitadas para recibir el subsidio.[30]

Con la creación del Ministerio, la transmisión gratuita dejó de contribuir a las rentas escolares, incrementándose la participación de las rentas generales de un 53% en 1949 a un 82% en 1950, convirtiéndose así en el componente substancial de los recursos escolares, en una tendencia que no se iba a revertir en los años siguientes. De esta forma, los recursos propiamente educativos quedaron conformados por lo recaudado en el arrendamiento de bienes escolares que representaba menos de un 1% del total y que desaparecería en 1954.

Antes de avanzar con el tema, cabe detenernos en los aportes del gobierno nacional a los recursos escolares de la provincia de Buenos Aires. Desde 1871 regía la Ley de Subvenciones Nacionales, que permitiría a la Nación concurrir en auxilio de las provincias sin violar sus autonomías y sosteniendo el sistema federal.[31] Esta ley, establecía dónde debía invertirse la subvención y el porcentaje que correspondía a cada una de las provincias según sus respectivos gastos en educación.[32] En 1890, ante las dificultades para su cumplimiento, una reforma de la ley especificaba los recaudos necesarios que debían cumplir las provincias para beneficiarse de la subvención, los cuales implicaban un mayor control de la nación sobre el uso de las

28 Véase leyes 4142 y 4143 y provincia de Buenos Aires, Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados [en adelante] PBADSCD 1948, p. 50.

29 Véase Ley 5540.

30 PBADSCD, 1951, p. 719 y ss.

31 Ley Nacional n° 463. La Constitución otorgaba al Congreso de la Nación la facultad de "acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos a cubrir sus gastos ordinarios" Véase Constitución de la Nación Argentina 1853, artículo 67, inc.8.

32 "A las provincias de La Rioja, San Luís y Jujuy las tres cuartas partes; a las de Santiago del Estero, Tucumán, Salta, Catamarca, Mendoza, San Juan y Corrientes, la mitad; y a las de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe, la tercera parte del importe total que ha de invertirse en los objetos expresados en el artículo anterior (construcción de edificios para escuelas públicas, adquisición de mobiliario, libros y útiles para escuelas y sueldos de maestros)." Véase artículos 2 y 3 de la Ley Nacional n° 463.

rentas provinciales destinadas a educación.[33] Sin embargo, a pesar de los intentos de regulación, la aplicación de la subvención nacional, dio lugar a una variedad de situaciones. Si por un lado hay referencias al desvío de los fondos para otros fines, por otra parte, las subvenciones funcionaban, como un reintegro y no como anticipo de gastos, por lo cual en varias ocasiones los estados provinciales se endeudaban a partir de la solicitud de créditos con los consabidos intereses que los mismos implicaban.[34] En 1934, el Consejo Nacional de Educación, reclamaba ante la falta de inversión por parte de las provincias:

> "Conocidos estos porcientos a través de los cuales se advierte la penetración progresiva de las escuelas nacionales en las Provincias, es evidente la equidad de solicitar de sus autoridades una retribución de dinero, no para sufragar una parte de esos gastos, sino para corregir la penosa situación de aquellas escuelas que carecen de la esencial comodidad."[35]

Sin embargo, al menos en el caso de la provincia de Buenos Aires, hasta 1949 la Nación destinó la misma suma en concepto de subvenciones, que la asignada por los distintos gobiernos desde los años '20, lo cual ante el incremento del presupuesto implicaba una disminución constante en términos relativos, pasando a representar de un 3% a menos de un 1%.[36] En efecto, el aporte de la nación a la provincia de Buenos Aires, al menos durante el período de nuestro estudio fue objeto de reclamo al debatirse las leyes del presupuesto. Al discutirse el aumento del salario docente para 1948, el diputado Vera reclamaba "¡Que se exija el cumplimiento de la ley 2737 (ley de 1890 de subvenciones nacionales para el fomento de la instrucción primaria en las provincias) y de allí habrán recursos de sobra...!" Ante lo cual, líneas más abajo, el Ministro de Hacienda replicaba:

> "Se ha mencionado aquí la existencia de una ley nacional que desde tiempos inmemoriales no se cumple en la latitud de sus disposiciones. El gobierno de la provincia de Buenos Aires ha iniciado ya las gestiones necesarias ante el gobierno de la nación para obtener el cumplimiento de esa ley y puede estar seguro el magisterio de la provincia de Buenos Aires, y la población toda, de que si el gobierno nacional otorgara ese subsidio en la medida de la ley, inmediatamente se satifacería, incluso con carácter retroactivo todas las aspiraciones del magisterio de la provincia."[37]

---

33 Reemplazada en 1890 por la ley 2737.

34 Marcela Dubini y Beatriz Orovitz, "La ley Láinez y la consolidación del centralismo" en *A cien años de la Ley Láinez*, Buenos Aires, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 2007.

35 Ramos Mejia, "Edificación Escolar" en *El Monitor de la Educación Común*, Buenos Aires, Consejo Nacional de Educación, 1936 p. 52.

36 La subvención nacional se mantuvo en un monto de 750 mil pesos desde 1924 hasta 1950, con la consecuente disminución en términos relativos. Sin embargo los recursos de la nación se incrementarían en 1949 a partir de un aporte a la provincia para la equiparación de sueldos, pasando a representar un 17% del presupuesto.

37 PBADSCD, 1947, p. 3146.

Incluso, en agosto de 1948 el bloque radical presentó una minuta de comunicación al Poder Ejecutivo recabando informes sobre el cumplimiento de la norma: "Si se cumpliera la Ley 2737... se podría llegar a formar un fondo para ser invertido en futuras construcciones y en la equiparación de sueldos de gran magnitud."[38] Teniendo en cuenta que la ley establecía un aporte similar a la tercera parte de lo invertido por la provincia de Buenos Aires, la subvención en caso de concretarse podía significar más de 20 millones de pesos. Es posible suponer que esta situación se agravaba aún más en las provincias con menos recursos, en las que la nación debía aportar un mayor porcentaje.

En el presupuesto para 1949, si bien el producto de la ley 2737 se mantuvo, la mayor innovación provino del impuesto a las ventas, que la nación participaba a las provincias desde mediados de los años '30 y que con el peronismo se afectó parcialmente a la educación. Con este recurso la Nación contribuyó para la equiparación del salario docente de la provincia de Buenos Aires con $14.600.000, elevándose de esta forma su participación en los recursos escolares de la provincia. En abril de 1949, por medio del decreto 6952, la provincia aceptaba el aporte del gobierno nacional de 21 millones de pesos para equiparar sueldos por el año 1948.[39] En este sentido el Ministro de Hacienda de la provincia expresaba:

> "sería un mal ministro de hacienda si habiendo prometido el gobierno nacional hacerse cargo de lo que costará a las provincias equiparar los sueldos... hiciera recaer... sobre el erario de la provincia... la nación se queda con parte de la riqueza depositada en las provincias, porque dentro de los planes del gobierno esta centralizar y distribuir la producción sobre cada una de las necesidades.... Pero si... se le presenta al gobierno la oportunidad de hacerse de una parte de esos fondos... es lógico que los aprovechemos..."[40]

A partir de la creación del Ministerio de Educación la contribución nacional de la ley 2737 pasó de 750.000$ a 1.700.000$, manteniéndose en aproximadamente el 1% del presupuesto educativo. Sin embargo, la contribución de la ley Nacional de Fomento Escolar, participación del impuesto a las ventas, número 13.343,[41] se duplicó a $30.000.000, lo cual representaba más del 17% de los recursos educativos de la provincia de Buenos Aires.

Si bien las medidas que acompañaron la creación del ministerio, implicaron una pérdida de la autarquía de los recursos escolares, no significaron como se verá, una disminución del presupuesto educativo en relación al provincial. Por el contrario la

38 PBADSCD, 1948, pp. 1326-7.

39 *Registro Oficial de la provincia de Buenos Aires*, 1949, pp. 230-1.

40 PBADSCD, 1948, p. 3839.

41 La Ley 13.433/49 estableció la proporción que las provincias debían destinar a educación sobre la participación del impuesto a las ventas. Véase Liliana Da Orden, "La coparticipación..." op. cit. Según señalan Levy y Ross, op. cit. p. 195, el impuesto a las ventas "proveía ingresos casi equivalentes al impuesto sobre la renta, que era entonces la mayor fuente de ingresos del gobierno nacional." Los recursos de la misma seguirían aportando a la provincia durante todo el período.

reducción de la participación de los recursos propios y la consiguiente financiación de la educación a cargo de las rentas generales que dejaba los recursos educativos en manos del gobierno de turno, podía implicar en el caso de aquel cuyo lema era la justicia social, la posibilidad de un incremento presupuestario, como el que se produjo entre los años 1949 y 1950. Luego, en el marco de la recesión económica, los recursos para los dos años siguientes fueron presupuestados bianualmente con escasas modificaciones y la participación del gasto en educación en relación al total de la provincia se mantuvo. Durante la gobernación de Aloé se sancionó la ley 5710 que modificaba la ley de contabilidad en lo relativo a la técnica presupuestaria. En el presupuesto para 1953 se duplicó la contribución de las rentas generales y el aporte de la nación. Durante los años siguientes, el aumento de los recursos continuó a un ritmo menor.

El hecho de que la mayor parte de los recursos educativos fueran gestionados por la Dirección General de Escuelas, no significa que la recaudación de esta dirección fuera suficiente para dar cuenta de la evolución del total, ya que otro segmento de los recursos, se alimentaba de los impuestos e ingresos generales que aportaban otras reparticiones. Tal es el caso de la Subsecretaría de Previsión del Ministerio de Hacienda, Economía y Previsión que subvencionaba y otorgaba becas a diversas instituciones y entre ellas las de enseñanza.[42] También, cabe referirse al Departamento de Medicina Escolar, que en un primer momento pertenecía a la Dirección General de Escuelas, y que en 1947 con la creación del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, pasó a depender de este último, con un presupuesto que ascendió de 900 mil en 1947 a dos millones en 1950. Por otra parte, hasta la creación del Ministerio de Educación, el área de cultura encargada, entre otras reparticiones de las bibliotecas populares, se encontraba en el Ministerio de Gobierno, cuyo presupuesto en 1947 ascendía a casi dos millones de pesos.[43]

Finalmente, concierne mencionar el financiamiento del Plan Integral de Edificación Escolar que no estaba comprendido en el presupuesto y que representó una erogación de más de seiscientos millones. Los recursos serían tomados a partir de la emisión de títulos de deuda interna consolidada, que se financiarían a largo plazo, transfiriendo así la amortización del gasto a más de una generación. Esta cifra contrasta enormemente con los proyectos que lo precedieron, incluso durante la gestión de Mercante. Asimismo, su importe, que para 1948 era superior al presupuesto educativo, era similar al del Plan Complementario para la Construcción de Viviendas y se aproximaba a las dos terceras partes de lo destinado para la realización de todas las obras públicas de la provincia.[44]

---

42 Las subvenciones ascendieron de 172 mil pesos en 1947 a 380 mil pesos en 1950 y el número de las instituciones beneficiadas de 69 a 95. Si bien en un primer momento eran mayoritariamente religiosos, con el tiempo se fueron incorporando establecimientos de educación profesional y técnica.

43 Véase Presupuesto General de la Provincia de Buenos Aires, años 1947 y 1950.

44 La ley de Plan Trienal de Trabajos Públicos, establecía un monto de 836.597.701 pesos

La distribución de los ingresos

Más allá de las fuentes de financiación otro aspecto que merece atención, es la forma en que fueron distribuidos los recursos. El análisis de las variaciones porcentuales de los presupuestos educativos del período analizado nos ayudará a conocer acerca de las áreas más favorecidas por el estado. En este sentido, ¿cuál fue la relación a través del tiempo del presupuesto total y el de educación?, ¿en qué agencias e insumos se invirtió?, ¿qué diferencias se pueden encontrar entre los gastos de cada año en relación a los organismos estatales, su diversificación y complejización y la incorporación de puestos de maestros? ¿en qué medida la orientación política incidió en los gastos?

En general los presupuestos son previsiones de gastos que en ocasiones se complementan con recursos adicionales, por lo tanto analizar su evolución presenta ciertas limitaciones, que en este período se acentúan por los índices de inflación.[45] No obstante, la comparación con el presupuesto general de la administración para la provincia nos permite aproximar una tendencia al respecto. El presupuesto de gastos de la administración provincial partía de la iniciativa del Poder Ejecutivo, pero necesitaba la sanción de ambas cámaras para ejecutarse, las cuales podían realizar modificaciones. Los trámites legislativos en la mayoría de los casos fueron complejos, algunas veces la propuesta presentada por el Poder Ejecutivo era reformada por las comisiones de ambas cámaras. En ocasiones, el presupuesto debió tratarse sobre tablas y se realizaron sesiones extraordinarias a causa de la presentación de los proyectos de ley fuera de término.[46]

---

m/n. Véase ley 5142. Por otra parte, a fines de 1949 se sancionó la ley número 5541 que incrementaba la partida del Plan Integral en más de un 26%.

45 Gerchunoff y Llach, *El ciclo...* op. cit.

46 Por ejemplo, en 1946 la tardía asunción del gobierno peronista al poder, cuando la mitad del año financiero ya había transcurrido, implicó la presentación del mismo presupuesto con algunas modificaciones. También los establecidos para los años 1947 y 1948 fueron tratados fuera de término, correspondiendo uno bianual a los ejercicios 1951-1952 y 1954-1955.

Tabla 1. Presupuesto de educación en relación con el presupuesto general de la provincia de Buenos Aires (1946-1955).

Años	Presupuesto para educación* (1)		Presupuesto general (2)		Participación de (1) en (2) %.	Inflación anual según el Índice de Precios al consumidor (IPC)
	Miles m$n	Aumento anual (%)	Miles m$n	Aumento anual (%)		
1946**	57.811,8		268.322,8		21	18,0
1947	81.540,3	21	356.019,6	16	23	13,0
1948	96.098,7	18	497.894,6	40	19	12,0
1949	119.391,8	24	666.231,8	34	18	31,0
1950	164.682,3	38	834.166,8	25	20	25,6
1951	166.643,3	1	892.837,3	7	19	36,7
1952	169.416,5	2	908.923,7	2	19	39,0
1953	362.869,9	114	1.472.491,5	62	25	4,0
1954	381.943,7	5	1.765.159,1	20	22	3,8
1955	448.892,1	17	1.991.738,4	13	23	12,5

Fuente: elaboración propia en base al Presupuesto General de la Provincia de Buenos Aires, años 1945-1952. La inflación anual según IPC fue tomada de Da Orden, "Recursos fiscales..." op. cit.

Nota: el presupuesto general incluye recursos generales y reparticiones autárquicas.

* Teniendo en cuenta que el área de cultura fue incorporada en 1950 al Ministerio de Educación y que previamente dependía del Ministerio de Gobierno, no tuvimos en cuenta el presupuesto de esta área para analizar la evolución del presupuesto educativo entre 1950 y 1955, con el objetivo de no interferir en la comparación con los años precedentes.

** Calculado en base al presupuesto de 1945 que fue prorrogado para el año siguiente, los decretos modificatorios del mismo y los debates del Diario de Sesiones.

Durante la gestión de D. Mercante, el monto destinado a la educación se incrementó en términos absolutos pasando de 57 a 169 millones y durante la gestión de C. Aloé a 448 millones (véase Tabla 1). Sin embargo, teniendo en cuenta los índices inflacionarios estas cifras nos dicen poco acerca de la evolución del presupuesto educativo. En cambio, si lo comparamos con el presupuesto de la provincia, podemos ver que durante el gobierno de Mercante en términos generales se mantuvo, aunque con oscilaciones, en alrededor de un 20% del presupuesto general. En dos ocasiones, en 1947 y 1950 (véase Tabla 1), las erogaciones de la provincia en educación crecieron más que el total de la administración, coincidiendo con las modificaciones en las fuentes que alimentaban los recursos y su consecuente ampliación. Así, este incremento guarda relación por un lado, con el cambio de gestión y la incorporación de los jardines de infantes en el presupuesto de la ad-

ministración escolar,[47] y por otro lado con la creación del Ministerio de Educación y la incorporación de la educación post escolar.[48] Esto, nos lleva a suponer que la reestructuración institucional fue seguida de una ampliación en la asignación de los recursos. Si tenemos en cuenta el índice inflacionario, podemos ver que hasta 1949 el incremento del presupuesto educativo fue mayor que la inflación y que durante el bienio 1951-2, en el marco de la crisis económica, se mantuvo estable en términos absolutos. Durante los años de la gestión peronista de Carlos Aloé (1952-1955), encontramos que las erogaciones de la provincia en educación se incrementaron en términos relativos: en 1953 el presupuesto de educación creció más que el general, elevándose el porcentaje de su participación en el total a un 25%, retornando a un 22% y un 23% los dos años siguientes.

Los datos presentados por Mónica Rein para el presupuesto educativo nacional, que habría aumentado en relación al presupuesto total de un 5.6 % en 1947 a un 15% en 1954, indican una evolución similar al de la provincia de Buenos Aires.[49] Asimismo dan cuenta de una situación diferente a la señalada para las áreas de salud y cultura en esa misma esfera, en las cuales el monto destinado descendió en 1949.[50] De acuerdo a lo que venimos desarrollando, la estabilidad de la participación del presupuesto educativo en el presupuesto provincial tiende a confirmar la idea de que la política distributiva en materia educativa no se habría restringido a la gobernación de D. Mercante, por lo cual no resultaría adecuado señalar que una

47 La sanción de la ley 5096 que declaraba obligatoria la educación preescolar y establecía la creación de un jardín de infantes por distrito (112), tuvo un importante impacto en la elaboración del presupuesto para 1947, representando un 8% del total, que se financiaba a partir de los recursos proyectados en la ampliación de la ley de transmisión gratuita de bienes. Sin embargo, durante los primeros años el número de jardines creados fue menor al planificado, por lo cual ese dinero no fue invertido en su totalidad dando lugar a una de las principales críticas por parte de la oposición en lo que respecta al presupuesto educativo.

48 A diferencia de la educación preescolar que fue considerada desde el primer año de la gestión, la educación profesional y de oficios ocupaba un lugar mucho menor en el presupuesto. Recién en 1950 el monto presupuestado para esa área ascendió de forma notoria pasando de 760.000$ a 7.873.000$, lo cual implicaba una importante ampliación de la participación de la provincia en esta área. Así, los 48 cargos presupuestados para quince establecimientos en 1949 (un inspector general, dos inspectores y un director, un secretario y un celador para cada institución), se incrementaron a 373 al año siguiente. Además de incorporar las Escuelas Argentinas de Educación Profesional, se preveían 357 cargos para 120 establecimientos.

49 Mónica Rein, *Politics and Education in Argentina, 1946-1962*, Nueva York, M.E. Sharpe, 1998, p. 36, toma estos datos a partir de la información de Nélida Baigorria publicada en un número especial de Sur en 1961.

50 Karina Ramacciotti *La política sanitaria durante el primer peronismo*, Buenos Aires, Biblos, 2009 y Flavia Fiorucci "Reflexiones sobre la gestión cultural bajo el Peronismo" *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Debates, [En línea], Puesto en línea el 10 février 2008. URL: http://nuevomundo.revues.org/index24372.html.

primera etapa caracterizada por la distribución material fue reemplazada por otra de distribución simbólica, como ha sido planteado por aquellos investigadores que han abordado la educación durante el peronismo.[51]

Ahora bien, el presupuesto educativo estaba dividido en gastos y salario de personal. Los gastos estaban compuestos principalmente por el financiamiento del crédito de construcciones escolares (37%), los alquileres (23%), libros texto y materiales didácticos (8.4%), colonias de vacaciones y comedores escolares (4%), viáticos (4%), refacción, limpieza y conservación de edificios escolares (5%).[52] En 1947 los egresos presupuestados se incrementaron en casi un 70% en relación a 1945, debido principalmente a la incorporación de los jardines de infantes, cuyos gastos proyectados eran equiparables a los de la Dirección General de Escuelas, pero así también debido a la creación de nuevas partidas -como por ejemplo el pago de salario filiar y ayuda a la natalidad- y al incremento de algunas de las existentes. Los gastos continuarían creciendo a lo largo de todo el período, si bien a partir de 1947 su incremento sería más paulatino.[53]

Como se puede ver en la tabla 2, la reorganización institucional y administrativa así como la incorporación de maestros, supuso un importante aumento del personal empleado en educación. La partida de personal, era predominante en relación al resto de los gastos de la administración. Esta tendencia, iniciada durante la gestión radical continuó en una línea ascendente, llegando a ocupar del 88.4% en 1947, al 91.9% en 1952 e insumiendo casi la totalidad de la partida en 1955. Esto no se debe a la disminución de los recursos -que como hemos visto se incrementaron a lo largo de los años- sino al aumento del número de personal así como de sus salarios.[54] Durante la gestión peronista, los empleados dependientes del área educativa pasaron de 18.069 en 1946 a 24.733 en 1950, elevándose apenas a 24.991

51 Raanan Rein y Mariano Plotkin coinciden en señalar la existencia de una primera etapa democratizadora, continuada por una etapa de adoctrinamiento. Raanan Rein *Peronismo, populismo y política. Argentina 1943-1955*. Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1998 y Mariano Plotkin *Mañana es San Perón: propaganda, rituales políticos y educación en el régimen peronista 1945-1955*, Buenos Aires, Ariel, 1994. En la misma línea se encuentran los trabajos de Violeta Gutiérrez "El modelo de ciudadano en el discurso educativo peronista (1946-1955)" en Girbal Blacha et al. *Perfiles históricos de la Argentina peronista (1946-1955)* Buenos Aires, Ediciones Al Margen, 2005 y Adrián Camarota, "El Ministerio de Educación durante el Peronismo: Ideología, Centralización, Burocratización y Racionalización administrativa (1949-1955)" en *Revista Historia de la Educación Latinoamericana* No 15, Tunja, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Rudecolombia, SHELA-HISULA, 2010, pp. 63-92. [En línea] http://www.rhela.rudecolombia.edu.co/index.php/rhela/article/view/264.

52 Estos porcentajes corresponden a 1945.

53 Los gastos en educación pasaron de 3.097.640$ en 1945 a 9.466.720$ en 1947 y a 16.550.00$ en 1955.

54 Presupuesto General de la Provincia de Buenos Aires, años 1947 a 1955. Dolores Béjar (1992) señala que en 1917 los salarios docentes insumieron el 41% del monto total, en 1919 el 46% y en 1924 el 56%.

en 1952 para alcanzar una cifra mayor a los 27 mil en 1955 (véase Tabla 2). Esto influyó de manera significativa en los gastos de la administración. El personal de la Dirección General de Escuelas, luego Ministerio, estaba conformado por cargos docentes, administrativos, técnicos y personal auxiliar.

El crecimiento del personal de la Dirección General de Escuelas luego Ministerio de Educación durante el peronismo ha sido de un 50% a lo largo del período de nuestro análisis. En el caso de los docentes que representaban la mayor parte de la administración escolar, fue de un 40%, el crecimiento del personal auxiliar de un 81% y el incremento del personal administrativo y técnico de un 231%. Así la proporción de maestros en relación a estos últimos disminuyó de 24 a 10 a lo largo del período estudiado. Aunque en menor medida, la proporción de maestros por personal auxiliar también disminuyó de 11 a 8 a lo largo del período.

El ritmo de crecimiento del personal administrativo del área educativa se aceleró en tres oportunidades. Una, en 1947, cuando fue elaborado el primer presupuesto de la nueva gestión (pasó de 677 a 976). Por un lado se incorporó el personal para jardines de infantes (122) y en lo que respecta a las escuelas comunes se crearon cargos de secretarios y auxiliares de los consejos escolares y de personal especializado en las construcciones escolares. La segunda en 1949 (de 905 a 1358) resultado de la reestructuración de la Dirección General de Escuelas realizada en 1948. Incluso ese último año se modificó el formato de la presentación del presupuesto educativo, desagregando los gastos previstos para cada una de las áreas.[55] Cuando se creó el Ministerio, el crecimiento del personal administrativo fue menor, pasando de 1358 a 1476, debido a que gran parte del mismo había sido incorporado el año anterior (véase Tabla 2).[56] La tercera en 1953, debido a la reorganización ministerial realizada ese año, opacando al menos en términos relativos, la importante incorporación de maestros.[57] La crítica central que formuló la oposición tanto en la legislatura como en la prensa, se dirigió al fomento de la burocratización a partir del incremento del personal administrativo y el consecuente aumento del gasto en

55 La presentación del presupuesto variaba cada año. El de 1948 estaba dividido en tres incisos: Dirección General de Escuelas, Escuelas Especiales y Jardines de Infantes. A su vez cada inciso se dividía en ítems en relación al personal administrativo y técnico profesional, personal obrero y de maestranza, personal de servicio y personal docente. En el presupuesto 1949 el ítem del personal administrativo y técnico de la Dirección General de Escuelas, estaba desagregado por direcciones.

56 La mayor parte de estos cargos fueron creados por el decreto 11.010 del 7 de junio de 1949, por el cual se incorporaban 110 puestos administrativos en el Ministerio de Educación y se suprimían 19 de la Dirección General de Escuelas. Véase *Registro Oficial de la provincia de Buenos Aires*, 1949, p. 924-8.

57 El discurso oficial sobre el presupuesto para ese año, señalaba que el incremento se debía en buena medida a la incorporación de personal de otras áreas. Con ello se refería a la Banda Sinfónica de la policía y del Archivo Histórico de la provincia de Buenos Aires, previamente bajo dependencia del Ministerio de Gobierno. Véase PBADSCD, 1953, p. 1289.

Tabla 2. Personal de la Dirección General de Escuelas y el Ministerio de Educación (1946-1955)

Año	Personal técnico y administrativo***	%	Personal Auxiliar*	%	Personal docente**	%	Total
1946	677	3,7	1.363	7,5	16.029	88,7	18.069
1947	976	4,7	1.910	9,2	17.768	86,0	20.654
1948	905	4,1	2.117	9,7	18.846	86,2	21.868
1949	1.358	5,8	1.876	8,1	20.009	86,1	23.243
1950	1.444	5,8	2.564	10,4	20.725	83,8	24.733
1951	1.444	5,8	2.613	10,5	20.843	83,7	24.900
1952	1.444	5,6	2.633	10,1	20.882	83,7	24.959
1953	1.474	5,7	2.642	10,2	21.862	84,1	25.978
1954	2.244	8,3	2.465	9,2	22.188	82.5	26.897
1955	2.244	8,2	2.465	9,1	22.558	82.7	27.267

Fuente: elaboración propia en base al Presupuesto General de la Provincia de Buenos Aires, años 1945-1952.Nota: Los cargos para 1946, teniendo en cuenta que el presupuesto de ese año no fue publicado, los calculamos en base al presupuesto de 1945 y los debates en los Diarios de Sesiones.

* El personal auxiliar corresponde al personal de servicio -que comprende ordenzazas, encargados de transportes, de limpieza y de cocina- y el personal obrero y de maestranza compuesto principalmente por porteros.

** Hay que tener en cuenta que el personal docente no incluye a los maestros suplentes ni a los profesores que están comprendidos en las partidas globales.

*** Teniendo en cuenta que el área de cultura fue añadida en 1950 al Ministerio de Educación y que previamente dependía del Ministerio de Gobierno, no incorporamos el personal de esta repartición.

este sector. Ante lo cual el oficialismo respondía: "¿Cómo no vamos a aumentar el número de funcionarios en este momento de recuperación económica universal, cuando se afirma la tendencia general de que el Estado se haga cargo de muchos servicios públicos que hasta hace poco han estado en manos privadas?"[58] Alegando así, que un estado que se proponía regular hasta el más mínimo detalle requería una importante burocracia.

Como puede verse en la tabla 2, los docentes de escuelas primarias pasaron de 16.029 a 22.558. Esto, más allá de la arbitrariedad que representan los promedios, implicó que ante la ampliación de la matrícula, que se elevó de 389.913 a 568.953 se mantuviera la proporción de 25 alumnos por maestro. De todas formas la necesidad de docentes en la provincia ha sido una de las cuestiones más resaltadas no sólo

58 PBADSCD, 1946, p. 4386.

por la oposición sino también por parte del oficialismo. Además del crecimiento en la cantidad de alumnos inscriptos -lo cual se evidenciaba no solo en las cifras sino también en la constante demanda de cupo en los establecimientos- la desigual distribución de los maestros en la provincia era un problema que afectaba de lleno el panorama escolar de la provincia. Al igual que en las décadas anteriores la incorporación de docentes descansó en el área provincial.

Ahora bien, más allá del incremento del personal y teniendo en cuenta la importancia del salario docente, cabe profundizar respecto a esta cuestión. En 1938, la ley de Estabilidad y Escalafón estableció un sueldo básico de 150$. Sin embargo, al año siguiente fue disminuido a 140$, cantidad que se mantuvo hasta 1945 cuando fue elevada a $170 y se prorrogó para 1946. Durante ese año, se presentaron en la legislatura diversos proyectos, que proponían elevarlo a $250 en el caso del poder ejecutivo y del bloque radical y a $275 por parte del bloque laborista que pedía la equiparación de salarios con los docentes nacionales, siendo aprobada la primera opción.[59] Para 1946 el salario medio anual era de $204 en la Capital Federal y de $187 en el resto del país. Cuando en noviembre de 1946 los salarios docentes de la provincia de Buenos Aires fueron aumentados a $250, el sueldo anual promedio para el año 1947 en el Capital Federal fue de $287 y en el resto del país de $264. [60]

Durante esa misma sesión el diputado radical Juan Calvo propuso que se elevara el sueldo de las maestras suplentes de un 50% a un 100% del que correspondía a los titulares. Al año siguiente el proyecto del presupuesto de gastos de la administración para el año 1948 presentado por el Ejecutivo mantenía ese monto, sin embargo ante diversas presiones de los legisladores que en el caso de los laboristas y los radicales pedían $325 y la UCR JR $300, se estableció una bonificación de $25, que lo elevaba a $275 mensuales, lo cual incrementó el presupuesto educativo de 89 a 96 millones de pesos.[61] Debido a que el aumento otorgado no alcanzaba el monto de los salarios nacionales, la equiparación siguió siendo objeto de reclamo.[62] También

59 Véase Ley 5106 "Fijando sueldo mínimo al magisterio de la provincia".

60 Servicio Estadístico Oficial: "Salario medio obrero en la Capital Federal", en *Boletín Diario Secreto N° 441*, Ministerio de Asuntos Técnicos – Presidencia de la Nación, 30 de noviembre de 1951.

61 El incremento fue concedido por el Ministro de Gobierno en el Senado, ya que el Ministro de Hacienda en la Cámara de Diputados no lo había aceptado.

62 El 13 de mayo de 1948 el bloque radical presentó un proyecto para equiparar los salarios de los docentes provinciales con los de la nación a partir del aporte de la Ley de Subvenciones Nacionales. Véase PBADSCD, 1948, pp. 313-4. La disparidad daba lugar a una situación en la que coexistían maestros que desempeñaban similares tareas cobrando salarios disímiles. Esta demanda no era exclusiva de la provincia de Buenos Aires, por el contrario, parecía ser una de las menos afectadas, al menos así lo señalaba el diario socialista *El Trabajo* al referirse al reclamo planteado en las provincias de Tucumán, Salta, Santiago del Estero y Santa Fe: "Hay provincias como la de Buenos Aires, que se han apresurado a reparar las injusticias, y justo es reconocer que entonces la enseñanza se desenvuelve en un clima de mayor dignidad y estímulo."

los docentes dependientes del gobierno nacional, reclamaban la equiparación para el magisterio provincial. Cabe citar a modo de ejemplo una de las tantas notas en este sentido publicadas en la revista docente *La Obra*:

"Nosotros creemos que podría modificarse la ley de subvenciones aumentando las sumas que se entregan a cada provincia con destino a sueldos de maestros, en la medida que resulte necesario para equiparar esos sueldos con los que perciben los maestros de las escuelas nacionales. Podría exigirse también a las provincias, que destinaran a las escuelas, no el 10% de sus rentas generales que determina la ley 2737, sino el 15% o el 20%."[63]

Así, a fines de 1948 a partir de una modificación a la ley de Estabilidad y Escalafón de 1938 se incrementó el sueldo básico docente a $325 y así también las bonificaciones por escalafón, lo cual fue cubierto con recursos nacionales.[64] Para 1950 quedó incorporado al presupuesto el sueldo básico de $400. Este monto se mantendría durante los dos años siguientes, guardando relación con la política económica provincial y nacional.[65] De todas formas, la equiparación quedaba acotada a los sueldos básicos, por lo cual los docentes siguieron reclamado que se extendiera a las bonificaciones.[66] En 1953, durante la gestión de Carlos Aloé, los salarios básicos volverían a ser incrementados, ascendiendo a $550, ampliándose de esta forma a un 95% la proporción de los sueldos en relación al total del presupuesto educativo.

Finalmente cabe señalar en lo que respecta a las edificaciones escolares, el impacto del Plan Integral de Edificación Escolar. No tenemos informes precisos sobre los resultados, sin embargo es posible realizar una estimación a partir de los

---

El Trabajo 6/12/47. De todas formas, en la provincia de Buenos Aires, la equiparación salarial constituyó un constante reclamo. Hay que tener en cuenta la cercanía con los docentes nacionales, no tanto con aquellos que trabajaban en las escuelas Lainez, que representaban un pequeño porcentaje en relación al total, sino por la cercanía geográfica de los docentes que dictaban clase en el Gran Buenos Aires y aquellos que lo hacían en Capital Federal.

63 *La Obra* 10/10/47.

64 Véase ley 5423. La diferencia de sueldo, de $75 mensuales, fue percibida por los docentes en dos pagos semestrales que implicaron una erogación de veinte millones, uno realizado en el mes de septiembre y el otro en abril del año siguiente. *La Capital* 12/9/49 y 8/4/50.

65 Gerchunoff y Llach plantean que "la expansiva política salarial de 1946-1950, dejó paso a un sistema de negociaciones bianuales que empezó con una drástica caída de los salarios reales." Gerchunoff y Llach, *El ciclo...op.* cit. p. 221.

66 En junio de 1949, el diputado radical Ángel Montes presentó un proyecto de equiparación: "La igualdad establecida para el sueldo básico y las bonificaciones correspondientes, entre el personal docente provincial y nacional, será mantenida de acuerdo a las fluctuaciones que podrían originarse por modificaciones posteriores a la ley nacional en vigencia." Fundamentaba su pedido en que "el amparo de la Ley Nacional nº 13.343, no se cumple en la medida determinada por el espíritu con que fue concebida, lo mismo que otras referentes a la equiparación, y que no llegando éstas a cubrir las bonificaciones por antigüedad y jerarquía, se establece un desequilibro en las remuneraciones provinciales y nacionales..." PBADSCD, 1949, pp. 685-6.

diferentes datos oficiales. A comienzos de 1952, en la apertura de sesiones legislativas Mercante expresaba que para esa fecha se habían construido 665 edificios. Esta cifra es inferior a la que refleja la inauguración de escuelas - 751 en 1950 y 350 al año siguiente- o a las 1600 creadas según el testimonio proporcionado por el hijo de Domingo Mercante en 1995. Sin embargo, según afirmaba en septiembre de 1952 Carlos Aloé, quien probablemente no haya exagerado la obra de su antecesor, durante la gestión peronista se habían edificado en la provincia unas 958 escuelas y estaban en construcción 169.[67] Fue notable el cambio cualitativo que implicaba que gran parte de los edificios escolares alquilados pasaran a ser propiedad del Estado.

Reflexiones finales

Como hemos visto, si bien, durante el período 1943-1946 no se produjeron cambios en la organización del gobierno de la educación, la sustentación de los recursos escolares a partir de las rentas generales y la disminución de los recursos propios implicaba el comienzo de la pérdida de autarquía de la Dirección General de Escuelas. Esta tendencia se acrecentaría a lo largo de los años, hasta llegar a su punto máximo en 1950 con la eliminación del impuesto propio de la educación. El objetivo de la legislación que establecía que la Dirección General de Escuelas manejara sus propios recursos era que las diferentes gestiones políticas no intervinieran en el presupuesto educativo. Sin embargo, lejos de lo que podría suponer un impacto negativo en esta decisión, la incorporación de las rentas generales amplió la posibilidad de incrementar los recursos a partir de otros ingresos. De hecho, la diversificación y complejización de los organismos estatales estuvo acompañada por un acrecentamiento del gasto.

El carácter progresivo de algunos de los impuestos que sostenían a la educación por su efecto distributivo, potenciaron la política educativa del gobierno en beneficio de sectores más amplios de la población. En lo que respecta a la intervención de la nación en la educación de la provincia de Buenos Aires, la escasa participación de las rentas nacionales guarda relación con el pequeño porcentaje que ocupaban los establecimientos nacionales y la construcción de escuelas en su territorio.

El presupuesto educativo estaba destinado a financiar los gastos de la administración y los salarios del personal integrado por técnicos, administrativos, auxiliares y docentes. Si bien en líneas generales el porcentaje del presupuesto educativo en relación al provincial se mantuvo alrededor de un 20%, en los últimos tres años se incrementó. La mayor parte de los gastos se destinaba al pago de salarios en una proporción que pasó del 88.4% en 1947 al 96.5% en 1955 hecho que se debía tanto a la creación de puestos de maestros como al incremento salarial. De todas formas, más allá de los salarios, el principal gasto en educación estuvo destinado a financiar el Plan Integral de Edificación Escolar. Esto permite al menos cuestionar los señalamientos acerca de que una primera etapa caracterizada por la distribución material

67 *El Argentino*, 7/9/52.

fue reemplazada por otra de distribución simbólica, identificada por la introducción de contenidos doctrinarios, que correspondería al gobierno de Carlos Aloé.

RESUMEN.

Entre las políticas sociales del peronismo, la educación en comparación con otras áreas como vivienda y salud, ha sido un aspecto poco considerado por la historiografía. Si bien existe consenso en que hubo un importante incremento en el gasto educativo, consideramos que un análisis más profundo del presupuesto para la educación, la composición de sus recursos y su distribución en las diferentes áreas, puede ayudar a comprender no sólo dónde residía el interés sino también la viabilidad de las reformas institucionales y administrativas que implicó la ampliación y diversificación de funciones de la Dirección General de Escuelas y la creación del Ministerio de Educación. Con este objetivo, nos proponemos responder de dónde procedían los recursos de financiamiento de la educación, cómo fue distribuida la asignación presupuestaria, así como también cuáles fueron las variaciones que se produjeron en ambos a lo largo de los años. El hecho de centrarnos en un caso provincial posibilita además, analizar en qué medida el estado central intervino en la gestión de los recursos educativos de la provincia, teniendo en cuenta que la provincia debía encargase de la educación primaria pero también la existencia de una legislación que regulaba la subvención nacional.

ABSTRACT

With respect to social policies during Peronism, education compared to other areas such as housing and health has been a neglected aspect of the historiography. Even though there is consensus by historians in saying that there was a significant increase in education spending, we consider that a deeper analysis of the budget for education, both in the composition of its resources and their distribution in different areas, we can help understand not only where resided the interest but also the viability of the institutional and administrative reforms which involved the expansion and diversification of functions of the Directorate General of Schools and the creation of the Ministry of Education. The goal in this work is to answer where were the sources of funding of education, how it was distributed budget allocation, as well as what were the changes that occurred over the years.

We focus on a provincial event, this also enables us to analyze to what extent, given that the province should take charge of primary education and the existence of a law regulating the national subsidy, the central state intervened in the management of educational resources of the province.