

# EDUCACIÓN Y MOVIMIENTOS POPULISTAS EN AMÉRICA LATINA: UNA EMANCIPACIÓN FRUSTRADA

## *Education and populist movements in Latin America: a failed emancipation*

Miguel SOMOZA RODRÍGUEZ

*Universidad Nacional de Educación a Distancia (Madrid)*

Correo-e: msomoza@edu.uned.es

Fecha de aceptación de originales: 18 de diciembre de 2009

Bibliid. [0212-0267 (2010) 29; 157-175]

RESUMEN: Los movimientos populistas, en particular los latinoamericanos, han constituido desde su aparición un objeto intelectual problemático. En varios casos instalaron en el discurso público la cuestión de la «emancipación» de las naciones latinoamericanas respecto de tutelas extranjeras o de minorías nacionales oligárquicas, y aplicaron políticas estatales nacionalistas. En este artículo se analizan aspectos de las políticas educativas de los gobiernos de Getúlio Vargas en Brasil y de Juan D. Perón en Argentina, en especial la reforma y expansión de la enseñanza técnico-profesional impulsada por ambos. Estas reformas se ponen en relación con los grupos y clases sociales que dieron apoyo a dichos gobiernos y con las estrategias de ejercicio del poder desplegadas. Se pasa revista de manera abreviada a las diferentes interpretaciones que el populismo ha generado y se hace referencia al debate académico actual sobre el tema. Se concluye que los gobiernos populistas presentan facetas contradictorias en sus políticas sociales y educativas, quizás como expresión de difíciles conflictos que continúan afectando a las sociedades latinoamericanas.

PALABRAS CLAVE: Populismo, América Latina, enseñanza técnico-profesional, Getúlio Vargas, Juan D. Perón.

ABSTRACT: Populist movements, particularly those of Latin America, have been perceived as an intellectual problematic object since its appearance. In several occasions they introduced in the public discourse the issue of «emancipation» of Latin American nations from foreign guardianships or oligarchic national minorities, and implemented nationalist state policies. This article examines aspects of the education policies of the governments of Getúlio Vargas in Brazil and Juan D. Perón in Argentina, especially the reform and expansion of technical-vocational education

boosted by both of them. The study highlights the connection between these reforms and the groups and social classes which provided support to these governments and with the strategies of the application of power. The article briefly revises the different interpretations that populism has generated and refers to the current academic debate on the subject. The conclusion points at the fact, that populist governments present contradictory stages in their social and educational policies, perhaps as an expression of the difficult conflicts that still hit Latin American societies.

KEY WORDS: Populism, Latin America, technical-vocational education, Getúlio Vargas, Juan D. Perón.

VARIOS DE LOS MOVIMIENTOS Y GOBIERNOS POPULISTAS que tuvieron lugar en América Latina durante la primera mitad del siglo XX utilizaron una retórica nacionalista mediante la que se presentaban como la continuación de las luchas anticoloniales de principios del siglo XIX. Otros se presentaron como movimientos de liberación nacional frente al orden neocolonial surgido de ellas. La cuestión de la «emancipación» de las naciones y de los pueblos latinoamericanos de tutelas de potencias extranjeras o de minorías nacionales oligárquicas fue una noción relevante en el discurso público e influyó en el diseño de políticas estatales, incluidas las educativas, de América Latina.

Presentar un panorama inteligible de las relaciones entre el campo educativo y los movimientos o partidos populistas en América Latina durante la primera mitad del siglo XX no es una tarea sencilla por múltiples razones. En primer lugar, porque «América Latina» no designa a una entidad política ni cultural homogénea sino a una región compuesta por 22 Estados, cada uno con su propia evolución histórica, composición étnica y cultural, estructura económica y de clases sociales, organización institucional, etc., y con una cultura política diferenciada en razón de las peculiaridades de sus propias historias nacionales. En segundo lugar, porque el concepto de «populismo» es en sí mismo una categoría sociopolítica problemática, sin una definición precisa ni unívoca e, incluso, cuestionada su propia utilidad o pertinencia como instrumento teórico para definir un cierto tipo de fenómenos sociales. Sin embargo, el concepto de populismo no deja de estar presente de manera recurrente tanto en los discursos de los actores políticos como en el repertorio teórico de los analistas y científicos sociales. Por último, los regímenes o gobiernos «populistas» de América Latina presentan entre sí diferencias pronunciadas según sus propias peculiaridades nacionales. En los límites de este artículo nos referiremos sólo a dos casos nacionales, Argentina y Brasil, fundamentando la obligada selección en que peronismo y varguismo constituyen casos muy significativos de gobiernos populistas latinoamericanos.

Al hacer referencia a sus políticas educativas nos centraremos en la enseñanza técnico-profesional por ser un aspecto medular de las reformas educativas implementadas en ambos casos, en tanto respondía a demandas democráticas de ampliación del acceso y de mayor inclusión educativa. La ampliación de las enseñanzas técnico-profesionales facilitó la movilidad social ascendente, capacitó la mano de obra necesaria para los procesos de industrialización puestos en marcha y formó una nueva capa de técnicos y cuadros intermedios de dirección tanto para el sector privado como para el creciente sector público.

## América Latina a principios del siglo XX

Los países de América Latina entraron en el siglo XX inmersos en el orden postcolonial, configurado durante las últimas décadas del siglo XIX, como proveedores de materias primas (cereales, carnes, café, minería) para el mercado internacional. A cambio recibían financiamiento para la modernización de sus economías a través de empréstitos, públicos y privados, destinados a la creación de infraestructura de comunicaciones (ferrocarriles, carreteras, puertos), incorporación de adelantos técnicos, adecuación de la red comercial y de servicios. Las oligarquías criollas crearon, paralelamente, un orden político restrictivo que les aseguraba el control del Estado y de sus recursos.

El sistema político de finales del siglo XIX fue institucionalmente liberal y republicano, más en lo formal que en lo sustancial. Primaban regímenes autoritarios que excluían a amplias mayorías de la población, ya fuera por expresas disposiciones legales (analfabetos, mujeres, pueblos originarios) o por mecanismos prácticos (clientelismo, cooptación, fraude electoral) que imposibilitaban la participación efectiva. Los partidos políticos eran, más bien, agrupaciones de notables que ponían en marcha sus aparatos en los periodos electorales.

El paulatino desarrollo económico permitió la aparición de grupos medios (profesionales, pequeños propietarios, empresarios y comerciantes) que fueron exigiendo alguna participación en las decisiones políticas. Surgieron nuevos partidos que reclamaban apertura y limpieza en los procesos electorales, y formulaban las primeras exigencias de reformas sociales. Las demandas de los partidos que reunían a sectores medios y populares se fueron acentuando y cuestionando la estructura de poder existente. Tales demandas fueron desbordando el sistema institucional y en algunos países surgieron movimientos que apelaban al «pueblo» como depositario de la soberanía y de la virtud política que regeneraría el decadente orden oligárquico<sup>1</sup>.

El desarrollo de los sistemas educativos fue un factor de gran importancia en la construcción de las sociedades latinoamericanas. Las políticas educativas ayudaron a crear una cierta homogeneidad cultural así como a la consolidación del propio Estado. Las enseñanzas de contenidos patrióticos fueron decisivas en la configuración de los sentimientos de pertenencia y de identidad nacional. Por otra parte, la educación pública contribuyó a la secularización de las sociedades y «[...] si bien es cierto que las clases sociales inferiores, sobre todo la gran mayoría campesina, se vieron muy escasamente afectadas por las medidas educativas, el desarrollo educativo tuvo sin embargo importantes implicaciones en la emergencia y ampliación de las clases medias»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Sobre la historia contemporánea de América Latina, entre muchas otras, HALPERÍN DONGHI, T.: *Historia Contemporánea de América Latina*, Madrid, Alianza, 1990; BETHELL, L. (ed.): *Historia de América Latina*, vol. 7: 1870-1930, Barcelona, Crítica, 1991; ANNINO, A.; CASTRO LEIVA, L. y GUERRA, F. (dirs.): *De los Imperios a las Naciones: Iberoamérica*, Zaragoza, Iber Caja, 1994.

<sup>2</sup> OSSENBACH SAUTER, G.: «Estado y Educación en América Latina a partir de su Independencia (siglos XIX y XX)», *Revista Iberoamericana de Educación*, OEI, n.º 1 (1993). Disponible en: <http://www.rieoei.org/oeivirt/rieoia04.htm>.

## Algunas consideraciones sobre el populismo

La bibliografía actualmente existente sobre el populismo es muy numerosa. No es posible en este artículo revisar con finalidad crítica todas las interpretaciones que se han hecho de él, ni siquiera limitándonos a las del populismo latinoamericano en particular<sup>3</sup>, desde las primeras formulaciones estructural-funcionalistas como la de Gino Germani, pasando por las desarrollistas y nacionalistas, hasta las postmarxistas.

Bajo la denominación de populismo están comprendidos fenómenos políticos de muy distinta orientación, base social y organización, desde el *narodnichestvo* ruso y el populismo agrario norteamericano, pasando por los regímenes, entre otros, de Cárdenas, Vargas, Perón, Gaitán y Velasco Ibarra en Latinoamérica, Nasser, Burguiba, Nkrumah y Sukarno en Asia y África, hasta los gobiernos neoconservadores de Thatcher en Gran Bretaña, Ronald Reagan en Estados Unidos y, actualmente, las presidencias de Ahmadineyad en Irán, de Hugo Chávez en Venezuela y de Silvio Berlusconi en Italia.

El concepto de «populismo» ha recibido críticas acerca de su validez para caracterizar a un heterogéneo conjunto de fenómenos políticos y sociales que parecen sólo compartir, a primera vista, una apelación al «pueblo» en tanto sujeto colectivo portador de virtudes morales positivas. Se ha avanzado bastante en la descripción y comparación de sus rasgos característicos y en la elaboración de tipologías, pero bastante menos en su explicación conceptual. Predomina una caracterización descriptiva que concibe al populismo como un movimiento político basado en amplias movilizaciones de masas a partir de una retórica de contenido emocional centrada en la idea de pueblo como depositario de las virtudes de justicia y moralidad, vinculado habitualmente a un líder carismático<sup>4</sup>.

La definición del populismo ha sido problemática desde sus inicios. Los primeros estudios que intentaron una comprensión global del fenómeno<sup>5</sup>, no avanzaron más allá de esbozar una caracterización del elemento central de estos movimientos —el «pueblo»—, con resultados bastante contradictorios. Otros investigadores han propuesto que las ciencias sociales renuncien a utilizar un término demasiado ambiguo e impreciso e, incluso, a elaborar una teoría general del populismo<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Una exposición de las diferentes interpretaciones del populismo latinoamericano puede verse en: MOSCOSO PEREA, C.: *El populismo en América Latina*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990; también en MACKINNON, M. y PETRONE, M.: «Los complejos de la Cenicienta», en MACKINNON, M. y PETRONE, M. (comps.): *Populismo y neopopulismo en América Latina*, Buenos Aires, Eudeba, 1998.

<sup>4</sup> TORRES BALLESTEROS, S.: «El populismo, un concepto escurridizo», en ÁLVAREZ JUNCO, J. (comp.): *Populismo, caudillaje y discurso demagógico*, Madrid, CIS/Siglo XXI, 1987, p. 171.

<sup>5</sup> IONESCU, G. y GELLNER, E. (comps.): *Populismo. Sus significados y características nacionales*, Buenos Aires, Amorrortu, 1970. [Edición original: *Populism: its Meanings and National Characteristics*, Londres, Weidenfeld & Nicolson, 1969].

<sup>6</sup> Porque tal teoría debería ser demasiado amplia para abarcar la multiplicidad de casos o demasiado restrictiva para poder explicarlos singularmente. El caso más destacado es el de Margaret Canovan, quien propone siete tipos de populismo agrupados, a su vez, en dos grandes grupos: populismo agrario y populismo político, pero afirma, al mismo tiempo, que hay que evitar la tentación de agrupar todos los casos populistas en una misma categoría analítica porque «los variados populismos que hemos distinguido no son variedades del mismo tipo de cosa: son en muchos casos diferente tipo de

Para el populismo latinoamericano revisten especial importancia las clásicas formulaciones de Gino Germani y Torcuato Di Tella en los años '60 y '70, enmarcadas en la teoría «funcional-estructuralista», para quienes el populismo debía ser entendido como parte del proceso de cambio de una sociedad «tradicional» predominantemente agrícola a una sociedad industrial «moderna». Tal cambio implicaría también la modificación del sistema político, que a partir de ese momento se ampliaría a capas sociales marginadas y sumergidas en la «pasividad» (caracterizada, según Germani, por el predominio de la acción prescriptiva), que comenzarían a «movilizarse» (predominio del comportamiento deliberativo), lo que las llevaría a intervenir de manera activa en la vida política nacional. La transición de una sociedad «tradicional» a otra «moderna» supondría la coexistencia temporal de una serie de elementos pertenecientes a una y a otra cultura, que Germani caracterizó como «asincronía». Por tanto, el populismo era explicado en términos de modernización, cambio social e inmadurez de los agentes. Como fenómeno político-ideológico estaría incluido en las que él denominó

[...] «*ideologías de la industrialización*», cuyas características principales parecen ser el autoritarismo, el nacionalismo y alguna que otra forma del socialismo, del colectivismo o del capitalismo del Estado: es decir, movimientos que, de diversas maneras, han combinado contenidos ideológicos opuestos. [...] Son exactamente las fórmulas que, pese a su diversidad y contradicción en muchos sentidos, pueden ser apuntadas bajo la denominación común de «movimientos nacionales-populares», que parecen ser la forma apropiada de intervención en la vida política nacional de las capas sociales tradicionales, en el transcurso de su movilización acelerada<sup>7</sup>.

Para otro destacado investigador de esos años, Otavio Ianni, el populismo sería un proceso político específico de una etapa histórica de América Latina caracterizada por la industrialización por sustitución de importaciones —un tipo de política económica que busca sustituir productos manufacturados importados por similares de fabricación nacional, con especial incidencia en la industria liviana—, lo que propició una alianza de clases entre la burguesía nacional, que necesitaba ampliar la demanda interna, y la clase obrera, que aspiraba a mejorar sus condiciones de vida. Para Ianni

el populismo es un movimiento de masas que aparece en el centro de las rupturas estructurales que acompañan a las crisis del sistema capitalista mundial y las correspondientes crisis de las oligarquías latinoamericanas. [...] Así, en varios aspectos, el populismo latinoamericano corresponde a una etapa determinada en la evolución de las contradicciones entre la sociedad nacional y la economía dependiente<sup>8</sup>.

---

cosa, y ni siquiera directamente comparables», y termina diciendo que «sería preferible inventar diferentes palabras para describir los diferentes fenómenos incluidos en él [...] de cualquier manera el término existe [...] y no podemos librarnos de él». CANOVAN, M.: *Populism*, Londres, Junction Books, 1981, pp. 298 y 301.

<sup>7</sup> GERMANI, G.; DI TELLA, T. y IANNI, O.: *Populismo y contradicciones de clase en Latinoamérica*, México, Era, 1973, p. 29. También: GERMANI, G.: *Política y sociedad en una época de transición*, Buenos Aires, Paidós, 1962.

<sup>8</sup> GERMANI, G.; DI TELLA, T. y IANNI, O.: *Populismo y contradicciones de clase en Latinoamérica*, op. cit., p. 85.

El vínculo entre populismo y nacionalismo fue destacado por varios autores. El propio Germani consideraba al peronismo como un «nacional-populismo». Al situar la base de la legitimidad en el pueblo y al ser el pueblo la base de la nación, varios movimientos incorporaron en sus plataformas ideológicas y en sus programas propuestas que combinaban populismo y nacionalismo. El peronismo argentino y el varguismo brasileño, ambos de base predominantemente urbana e industrial, vinculados al desarrollo del mercado interno y a la industrialización por sustitución de importaciones, son casos paradigmáticos al respecto. De esta manera, podía darse una cierta identidad entre nacionalismo y populismo, en tanto que la apelación al pueblo y la apelación a la nación podían estar referidas al mismo sujeto social. Ésta es también la interpretación de Alain Touraine, para quien «el populismo en América Latina es antes de todo una política nacional popular, expresión que une una referencia al pueblo como esencia, a la nación como colectividad amenazada por la dominación externa y sus consecuencias internas y al Estado como agente de cambio, pero también de expresión y defensa de la unidad nacional»<sup>9</sup>.

Ernesto Laclau, a fines de los años setenta, propuso una interpretación del populismo que causó gran impacto. Para él, más que un movimiento político, o un tipo de régimen estatal, o un tipo particular de organización, el populismo sería un fenómeno fundamentalmente ideológico-discursivo, cuyo principio organizador sería el «sujeto interpelado», que puede estar presente en movimientos y regímenes de orientación política divergente y también de distinta composición social. «Lo que constituye el principio unificador de un discurso ideológico es el “sujeto” interpelado y así constituido a través de ese discurso»<sup>10</sup>. Pero concluía que no toda discursividad que tenga como referencia al «pueblo» puede ser definida como populista, sino que «lo que transforma a un discurso en populista es una peculiar forma de articulación de las interpelaciones popular-democráticas al mismo. Nuestra tesis es que el populismo consiste en la presentación de las interpelaciones popular-democráticas como conjunto sintético-antagónico respecto a la ideología dominante»<sup>11</sup>.

Es decir, que no basta con «interpelar-constituir» a los actores sociales en términos de «pueblo»; es preciso, además, que esta interpelación se inscriba en los marcos de un antagonismo específico: el que opone el conjunto «pueblo» a la ideología dominante o al bloque de poder que sustenta dicha ideología, es decir, que en tanto «pueblo» sea el agente o sujeto aglutinador de un conjunto de demandas que se articulan entre sí por oposición al bloque de poder que ejerce la dominación.

La tesis de Laclau, aun reconociéndole validez general, recibió numerosas críticas, en general señalando el reduccionismo teórico que implica concebirlo como un fenómeno de orden discursivo-ideológico<sup>12</sup>. Laclau continuó elaborando sus

<sup>9</sup> TOURAINE, A.: *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*, Santiago de Chile, PREALC, 1987, p. 141.

<sup>10</sup> LACLAU, E.: *Política e ideología en la teoría marxista. Capitalismo, fascismo, populismo*, México, Siglo XXI, 1978, p. 113.

<sup>11</sup> LACLAU, E.: *Política e ideología...*, *op. cit.*, p. 201.

<sup>12</sup> Entre otros, ÍPOLA, E. de: *Ideología y discurso populista*, México, Folios, 1982; ÍPOLA, E. de: «Populismo e ideología: a propósito de Ernesto Laclau», *Teoría*, México, n.º 4 (1980), pp. 62-74; MOUZELIS, N.: «Ideology and Class Politics. A Critique of Ernesto Laclau», *New Left Review*, Londres, n.º 112 (1978), pp. 45-61.

tesis y en el año 2005 publicó una obra<sup>13</sup> en la que se condensan las respuestas a las críticas recibidas y agrega nuevos desarrollos teóricos, fundamentados en la filosofía del lenguaje y en la psicología social, freudiana y lacaniana, integrando sus planteos originarios en la cuestión más amplia de la formación de identidades colectivas. Discute, en primer lugar, que la ambigüedad y vaguedad referencial del término sea motivo para descartar su uso en las ciencias sociales; por el contrario, plantea que la dificultad de las ciencias sociales para avanzar en la definición y comprensión del concepto estaría desvelando las limitaciones ontológicas de éstas para abordar cierto tipo de fenómenos políticos que, como el populismo, cuestionan o desbordan las fronteras de los principios en los que aquéllas se fundan. Es decir, detrás de esta dificultad para entender el populismo estaría la (falsa) premisa de que la racionalidad política reside en lo individual mientras que lo colectivo (identidad y conducta) sería el reinado de lo irracional. Esta concepción tendría su origen en el tratamiento que recibió el que fue un tema central en la producción sociológica e intelectual del siglo XIX: la irrupción de las «masas» (la «multitud», la «muchedumbre») en el escenario político. Las obras de Hippolyte Taine, de Gustave Le Bon, de Cesare Lombroso y otros marcaron con un sesgo de desprecio toda acción política colectiva proveniente de los sectores populares — a los que asimilaban en conducta a las mujeres, los locos, los salvajes, los niños y los alcohólicos, es decir, seres dominados por las emociones inmediatas y las pasiones irracionales— y la proyectaron al campo de la patología social. Laclau se propone desmontar los prejuicios sociológicos que atribuyen irracionalidad, manipulación e inmadurez a los actores políticos populistas para situarlos, en cambio, como expresiones de demandas democráticas insatisfechas que no pueden manifestarse de otro modo a causa de la obturación de un sistema político a tal tipo de demandas. El populismo no debería entenderse, para él, como una doctrina política o un conjunto de principios al modo del liberalismo o del socialismo, sino como una forma de hacer política, como una lógica social que estaría presente en una multiplicidad de fenómenos políticos de orientación diversa, como una estrategia política orientada a la dicotomización de lo social y a la construcción de hegemonía sobre el principio de agregación de demandas democráticas dispersas y heterogéneas por medio de un significante (una nominación) que las hace equivalentes y universales. «Nuestro intento no ha sido encontrar el verdadero referente del populismo, sino hacer lo opuesto: mostrar que el populismo no tiene ninguna unidad referencial porque no está atribuido a un fenómeno delimitable, sino a una lógica social cuyos efectos atraviesan una variedad de fenómenos. El populismo es, simplemente, un modo de construir lo político»<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> LACLAU, E.: *La razón populista*, Buenos Aires, FCE, 2005. [Edición original: *On Populist Reason*, Londres, Verso, 2005]. Después de la publicación del libro ha habido un debate (bastante áspero, por cierto) entre Slavoj Žižek y Ernesto Laclau sobre los conceptos y argumentos desarrollados por este último sobre el populismo y lo político. ŽIŽEK, S.: «Against the Populist Temptation», *Critical Inquiry*, Chicago, 32 (3) (2006); LACLAU, E.: «Why Constructing a People Is the Main Task of Radical Politics», *Critical Inquiry*, Chicago, 32 (4) (2006). Existe traducción al castellano del último artículo en *Cuadernos del CENDES*, Caracas, n.º 62 (2006). Disponible en: [http://www.cendes-ucv.edu.ve/publicaciones\\_detalle.jsp?tipo=1&id=112](http://www.cendes-ucv.edu.ve/publicaciones_detalle.jsp?tipo=1&id=112).

<sup>14</sup> LACLAU, E.: *La razón populista*, op. cit., p. 11. Oliver Marchart agrega que «Laclau resuelve el problema que encuentra la ciencia positiva cuando se enfrenta al populismo con una estratagema



Para Laclau, en resumen, el concepto de populismo alude principalmente a una estrategia de acumulación y ejercicio del poder, que pasaría por construir una relación de antagonismo binario entre una minoría privilegiada (o dominante) y una mayoría oprimida (o excluida), y no a un tipo específico de régimen institucional, ni a un programa político de reivindicaciones sectoriales, ni a un determinado tipo de políticas públicas. Obviamente, esta estrategia tendría tantas más posibilidades de éxito cuanto más se ajustara a la efectivamente existente estructura social y política de cada país en un cierto momento histórico, y las condiciones parecen haber sido propicias en América Latina, haciendo del populismo un acontecimiento político recurrente.

### El Varguismo y el Peronismo. Algunas estrategias políticas y educativas

La economía de Brasil estuvo caracterizada por su estructura de «ciclos»: el de la caña de azúcar, el del caucho, el del café, y su estructura política dominada por grupos vinculados a esos ciclos económicos en alianza con grupos regionales menores. La crisis de 1929 significó el derrumbe de la economía del café. En 1930 se produjo un golpe de Estado y asumió el llamado Gobierno Provisorio, encabezado por quien había sido candidato presidencial de la Alianza Liberal y ex Gobernador de Rio Grande do Sul, Getúlio Dornelles Vargas (1882-1954)<sup>15</sup>. El golpe de Estado terminó con la llamada *República Velha* y el dominio de las oligarquías regionales de São Paulo y de Minas Gerais. El nuevo bloque de poder, apoyado

---

atrevida y radical. Invirtiendo el papel que generalmente se le asigna al populismo, este pasa, de ser un fenómeno aberrante e irracional en los márgenes de lo social, a ser el rasgo central y la racionalidad específica de lo político [...] Laclau descubre que la simplificación dicotómica del espacio político, una característica común de la movilización populista [...] es la condición misma de toda acción política, la forma concreta de la racionalidad política [...] En forma similar, la vaguedad que se asocia típicamente con los símbolos del populismo funciona como una dimensión constante de racionalidad social», MARCHART, O.: «En el nombre del pueblo. La razón populista y el sujeto de lo político», *Cuadernos del CENDES*, Caracas, n.º 62 (2006), pp. 37-58. Disponible en: [http://www.cendes-ucv.edu.ve/publicaciones\\_detalle.jsp?tipo=1&id=112#art154](http://www.cendes-ucv.edu.ve/publicaciones_detalle.jsp?tipo=1&id=112#art154).

<sup>15</sup> La era de Vargas (1930-1954) se subdivide habitualmente en los siguientes periodos: 1930-1934: Gobierno Provisional, durante el cual se proclama la Constitución de 1934; 1934-1937: Gobierno Constitucional, durante el cual aumenta la politización de los grupos fascistas (Acción Integralista Brasileira), y de la izquierda en la Alianza Nacional Libertadora, que culmina con la denuncia de un supuesto plan comunista de toma del poder y la implantación de un gobierno de facto, con la prohibición de todos los partidos políticos y una nueva constitución que le daba al Ejecutivo el control del Parlamento y del Poder Judicial; 1937-1945: *Estado Novo*, fase de gobierno autoritario. Durante este periodo se promulgaron leyes laborales que garantizaban la estabilidad en el trabajo después de 10 años de servicios, salario mínimo, vacaciones, jornada de ocho horas, descanso semanal y la regulación de la jornada de trabajo de mujeres y menores. Recibió gran impulso la política de industrialización. En 1942 Brasil declaró la guerra a Alemania e Italia y organizó una fuerza militar que combatió en Europa contra los fascismos; la inestabilidad política del periodo culmina con un golpe militar que saca a Vargas de la presidencia; 1945-50; Vargas es elegido Senador y mantiene gran influencia en el gobierno de Eurico Gaspar Dutra, su ex Ministro de Guerra; 1950-1954: Gobierno Constitucional, impulsó nuevas leyes sociales pero continuó la inestabilidad política. Terminó con el suicidio de Vargas en 1954. Sobre su vida y obra política se puede consultar LEVINE, R. M.: *Father of the Poor? Vargas and his Era*, Cambridge (UK), Cambridge University Press, 1998; RIBEIRO, J.: *A Era Vargas*, Rio de Janeiro, Casa Jorge, 2001.



en bases urbanas y de tendencias industrialistas, impulsó la transparencia en los procesos electorales, la modernización económica y la concesión de derechos sociales. Significó la incorporación de los sectores populares a la política en un nuevo pacto hegemónico nacional bajo la dirección de minorías modernizadoras y las clases medias, sobre todo urbanas, aunque reservándose el Estado gran capacidad de maniobra como árbitro en los conflictos<sup>16</sup>.

El sistema educativo brasileño de la *Primeira República* (1889-1930) se había estructurado en dos sistemas paralelos: la educación elemental, la enseñanza técnico-profesional y la Normal estaban a cargo de los estados y dirigidas a los estratos bajos de la población, ofreciendo una gran disparidad en financiamiento y cobertura, que dependían de la desigual capacidad económica de las regiones. La enseñanza secundaria y superior, dirigida a la formación de las elites gobernantes, estaba sujeta a la jurisdicción federal (estatal). La tasa de alfabetización de la población brasileña era muy baja: el 70% de la población mayor de quince años en 1920 era analfabeta, disminuyendo al 56% en 1940 y al 50% en 1950<sup>17</sup>.

Vargas estableció una alianza con la Iglesia Católica, que consolidó la presencia de la educación religiosa en la enseñanza pública a cambio de apoyo político e institucional. La primera reforma educativa de importancia, además de la creación en 1930 del Ministerio de Educación y Salud Pública, se produjo en la educación secundaria y la universitaria (1931), reforzando en la primera la ya establecida orientación a la formación de minorías dirigentes y asegurando su finalidad propedéutica hacia la universidad. Impuso el control estatal del currículum apoyándose en la inspección escolar, lo que condujo a una mayor homogeneidad del sistema, hasta entonces sujeto a las diferentes políticas de los gobiernos estaduais.

Sin embargo, en 1932 un grupo de pedagogos e intelectuales dio a conocer un documento fundamental en la historia de la educación brasileña, el *Manifiesto de los Pioneros de la Educación Nueva*, en el que se sostenían los principios de escuela única o unificada, gratuidad, obligatoriedad, laicidad y coeducación. El *Manifiesto* se oponía a la norma del año anterior y propendía a que el Estado reforzara su intervención y asegurara la educación elemental y profesional, sobre todo para los grupos más humildes de la población:

La educación nueva no puede dejar de ser una reacción categórica, intencional y sistemática contra la vieja estructura del servicio educativo, artificial y verbalista [...] Desprendiéndose de los intereses de clase a los que ha servido, la educación [...] deja de constituir un privilegio determinado por la condición económica y social del individuo para asumir un carácter «biológico», con el que se organiza para la colectividad en general, reconociéndole a todo individuo el derecho a ser educado hasta donde lo permitan sus aptitudes naturales, independientemente de razones de orden económico y social. La educación nueva, extendiendo sus finalidades más allá de los límites de clase, asume, con una forma más humana, su verdadera función social,

<sup>16</sup> WEFORT, F.: *O populismo na política brasileira*, Río de Janeiro, Paz e Terra, 1980; ANSALDI, W.: «Dudas hamletianas en verde y amarillo. El ser o no ser de Brasil, 1922-1945», en ÁLVAREZ JUNCO, J. y GONZÁLEZ LEANDRI, R. (comp.): *El populismo en España y América*, Madrid, Catriel, 1994.

<sup>17</sup> ROMANELLI, O.: *História da educação no Brasil*, Río de Janeiro, Vozes, 1983. En el año 2000 el analfabetismo absoluto era aún del 13,6% y el analfabetismo funcional se situaba en torno al 30%, con marcadas diferencias regionales. *Mapa do analfabetismo no Brasil*, Ministério da Educação, 2003.

preparándose para formar la «jerarquía democrática» por medio de la «jerarquía de las capacidades», reclutadas en todos los grupos sociales, a quienes se abren las mismas oportunidades de educación<sup>18</sup>.

Se exigió un sistema escolar más inclusivo y el pasaje de la enseñanza técnico-profesional del nivel primario al secundario, propiciando un modelo de formación elemental general y común más prolongado. Las demandas de los pedagogos de la Educación Nueva, aceptadas en parte por el gobierno de Vargas, condujeron a la creación de escuelas secundarias técnicas, que debían funcionar en los mismos establecimientos que las escuelas secundarias tradicionales. El *Manifiesto* tuvo gran repercusión en la formulación de los principios educativos que fueron recogidos en la Constitución de 1934. La influencia de la Asociación Brasileña de Educadores, origen del *Manifiesto*, contaba con la actuación de uno de sus miembros, Anísio Teixeira, uno de los más renombrados pedagogos brasileños, como Secretario de Educación de Río de Janeiro, quien sería poco después fundador y primer rector de la Universidad del Distrito Federal (1935).

A pesar de la influencia de los católicos en la Asamblea Nacional Constituyente, la Carta Magna de 1934 incorporó importantes puntos de la plataforma de oposición en materia de educación. Entre ellos, la determinación de que se diese unidad a la dispersa y fragmentada normativa federal, de los estados y municipal; la disposición a la gratuidad de la enseñanza pública posterior a la primaria; la exención tributaria sólo para las escuelas privadas idóneas que ofrecieran enseñanza gratuita; y la exigencia de una remuneración digna y de estabilidad en el empleo para los profesores, como condición para el reconocimiento de las escuelas privadas. Como contrapartida, la Constitución consagró la enseñanza religiosa en las instituciones educativas públicas de enseñanza primaria, obligatoria para la escuela pero optativa para los alumnos, y de acuerdo con el credo profesado<sup>19</sup>.

La situación política cambiaría con la proclamación del *Estado Novo* en 1937 (que duraría hasta 1945), una combinación de paternalismo, autoritarismo y corporativismo. El modelo económico corporativo sería ampliamente apoyado por los empresarios para consolidar su hegemonía y asegurar el refuerzo estatal a sus planes de industrialización del país. Al mismo tiempo, los sindicatos fueron incorporados a la estructura del Estado. La pérdida de su autonomía fue compensada por legislación laboral y social que atendía sus reivindicaciones, y la clase obrera fue movilizadora políticamente en apoyo del sistema de poder que encabezaba Vargas.

En este modelo político, la enseñanza técnico-profesional ocuparía un lugar destacado en tanto expresión del sistema de alianzas sociales en que se apoyaba el gobierno. Si bien con el *Estado Novo* cobró otra vez importancia la enseñanza media como vía propedéutica a la universidad y como institución de formación de elites<sup>20</sup>,

<sup>18</sup> VIDAL, D. G.: «Manifiesto de los Pioneros de la Educación Nueva (Brasil, 1932)», *Transatlántica de educación*, México, n.º 5 (2008), pp. 49-64, disponible en: <http://mepsyd.es/externo/mx/es/transatlantica/Transatlantica05.pdf>.

<sup>19</sup> CUNHA, L. A.: «Populismo e políticas educacionais no Brasil. 1930-1961», texto presentado en el 49.º Congreso Internacional de Americanistas, Quito, 5-11 de julio de 1997.

<sup>20</sup> *Lei Orgânica do Ensino Secundário* de 1942. Para un análisis de esta reforma educativa: SILVA, A. de: «Educações no Estado Novo: uma análise da Reforma Gustavo Capanema», comunicación

la enseñanza técnico-profesional se mantuvo en el nivel secundario, lo que implicaba un período escolar común hasta los quince años, a partir del cual se abrían circuitos diferenciados, académico uno y laboral otro. La enseñanza profesional fue mencionada expresamente en la Constitución de 1937 como «primer deber del Estado» dirigido a las «clases menos favorecidas»<sup>21</sup>. El *Estado Novo* propició un modelo institucional para la enseñanza profesional en el que intervenían tanto el Estado como los sindicatos y los empresarios. Con el claro apoyo de los primeros y a pesar de alguna resistencia de los segundos, fue creado en 1942 el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), institución privada financiada con el aporte empresarial (el 1% del total de salarios pagados), que fundaba y sostenía escuelas, y remuneraba el aprendizaje de los menores en las industrias. Poco después (1946) se creó el SENAC, similar al anterior, dirigido al aprendizaje profesional en el comercio y los servicios<sup>22</sup>. La Ley Orgánica de la Enseñanza Secundaria terminó por organizar el sistema educativo no universitario brasileño en un nivel primario de cinco años (7 a 12 años) y un nivel secundario que constaba de un primer ciclo (Gimnasio) de cuatro años de duración y un segundo ciclo de tres años dividido en dos ramas: una dirigida a la formación para la universidad y otra de enseñanzas técnico-profesionales, con una obvia jerarquización en beneficio de la primera. El subsistema de enseñanza técnico-profesional quedaba, por tanto, constituido por dos redes paralelas: los establecimientos que pertenecían al sistema de enseñanza oficial, con un ciclo inicial («fundamental») de tres o cuatro años y un ciclo superior de similar duración destinado a la formación de técnicos industriales; por otra parte, los establecimientos que dependían del SENAI, que ofrecían cursos de corta duración destinados a los aprendices para ingresar en la industria y cursos de formación continua para trabajadores en actividad. El *Estado Novo*, influido por principios fascistas, también dio a la juventud instrucción premilitar, y puso énfasis en la preparación física y en los deportes. Separó a los alumnos por sexo e introdujo la asignatura de Educación Moral y Cívica como vehículo de formación ideológica en valores nacionalistas y en los principios de la «democracia autoritaria». En textos destinados a la formación cívica de la infancia y de la población en general se decía:

Un buen brasileño ama a su país. Trabaja por la grandeza del Brasil. Conoce el Brasil y respeta sus leyes. Defiende el orden y la justicia [...] el Brasil no quiere que sus hijos, hermanos brasileños, peleen unos contra otros. El Brasil no quiere cosas feas. El Brasil no quiere divergencias. Esta es otra razón por la cual el Brasil es Bueno [...] Si todos los brasileños son hermanos, el Brasil es una gran familia feliz [...] El jefe del gobierno es el jefe del Estado, es decir, el jefe de la gran familia nacional.

---

presentada en el *IX Congreso Iberoamericano de Historia de la Educación Latinoamericana (CIHELA)*, Río de Janeiro, Universidade Estadual de Rio de Janeiro, 2009.

<sup>21</sup> «La enseñanza profesional preparatoria destinada a las clases menos favorecidas es, en materia de educación, el primer deber del Estado. Éste está obligado a cumplir ese deber fundando institutos de enseñanza profesional y subsidiando a los de iniciativa estadual, municipal y los de individuos o asociaciones particulares y profesionales». *Constituição dos Estados Unidos do Brasil* (10 de noviembre de 1937), art. 129. Disponible en: [www.planalto.gov.br/ccivil/Constituicao/Constituicao037.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/Constituicao/Constituicao037.htm).

<sup>22</sup> Ese mismo año fue creado también el Servicio Social de la Industria (SESI), que complementaba la acción educativa en la industria con la asistencia social a los trabajadores. Tanto en éste como en el SENAI se manifestaba la influencia de la Doctrina Social de la Iglesia Católica. Ver PRONKO, M.: *Universidades del Trabajo en Argentina y Brasil*, Montevideo, CINTERFOR, 2003.

El Jefe de Estado, en un régimen democrático como el que fue establecido en Brasil [...] es el exponente del pueblo, su representante directo [...] Obedeciendo, por tanto, al Jefe que lo representa, el pueblo se conforma con aquello que desea y que es ejecutado por el depositario de una autoridad conferida por el propio pueblo [...] En la democracia autoritaria es preciso que el Estado tenga poder para armonizar todos los intereses particulares y someter las conveniencias de los individuos y de los grupos sociales a las del bien colectivo<sup>23</sup>.

Siguiendo el modelo italiano, se creó la Juventud Brasileña, con un Ala Menor para el nivel primario y un Ala Mayor para el secundario, pero sin alcanzar la movilización ni la extensión de las organizaciones juveniles fascistas italianas. Estas organizaciones fueron desmontadas después del derrocamiento de Vargas en 1945, pero la estructura general del sistema educativo se mantuvo prácticamente hasta finales de los años '50 y la posterior Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional de 1961.

Durante el *Estado Novo* aumentó la escolarización en el nivel primario, pero lo hizo de manera mucho más significativa en el secundario<sup>24</sup> lo que, a pesar de las contradictorias políticas educativas, significaba mayor inclusión escolar comparada con la estructura anterior. En los años siguientes al fin del *Estado Novo* y, sobre todo durante el nuevo gobierno de Vargas en los años 1950-1954, gobierno típicamente populista<sup>25</sup>, las barreras que jerarquizaban las trayectorias escolares fueron paulatinamente desmontadas, de manera que la enseñanza de nivel medio fue, progresivamente, entendida como «educación común»<sup>26</sup>.

Argentina, por su parte, experimentó dos oleadas populistas: la primera con Hipólito Yrigoyen (1852-1933), que accedió democráticamente al poder en 1916 hasta 1922, y luego nuevamente desde 1928 hasta 1930, en que fue derrocado por un golpe militar. Durante su gobierno tuvo lugar el movimiento de la Reforma Universitaria, que se inició en la Universidad de Córdoba en 1918 y se extendió luego por otros países de América Latina. Fue un movimiento que buscaba la democratización de las universidades a través de la modificación de los planes de estudio (para limitar el escolasticismo y la influencia clerical), de la participación de los estudiantes en el gobierno de la universidad y de la autonomía de la institución. El

<sup>23</sup> El primer texto pertenece a *O Brasil é Bom*, Río de Janeiro, DNP, 1938, p. 2. El segundo pertenece a *O Catecismo Cívico do Brasil Novo*, s. d., tomado de: CAPELATO, M. H. R.: *Multidões em cena. Propaganda política no varguismo e no peronismo*, Campinas, Papirus, 1998, p. 159. Ver también: VECHIA, A. y FERREIRA, G. A.: «A homogeneização ideológica e cultural da nação brasileira: as “Cartilhas Cívicas” e os livros produzidos durante o Estado Novo», comunicación presentada en el *IX Congreso Iberoamericano de Historia de la Educación Latinoamericana (CIHELA)*, Río de Janeiro, Universidade Estadual de Rio de Janeiro, 2009.

<sup>24</sup> En 1933 había 21.726 escuelas primarias públicas y 6.044 privadas; en 1945 se pasó a 33.423 públicas y 5.908 privadas. La matrícula era de 2.107.619 alumnos en 1933 y de 3.238.840 en 1945 (pública y privada), es decir, un aumento del 53,67% en doce años. *Sinopse Retrospectiva do Ensino no Brasil*, SEEC/MEC, 1957. El primer ciclo del nivel secundario (en el que se situaba la enseñanza técnico-profesional) registraba 108.305 alumnos en 1933 y 538.346 en 1950, lo que significa un crecimiento del 397% en diecisiete años. *Estatísticas do século XX*, Río de Janeiro, IBGE, 2003.

<sup>25</sup> En estos años desarrolló una política económica desarrollista-nacionalista y continuó con la promulgación de legislación laboral y social. SKIDMORE, T. E.: «Una nueva era de Vargas, 1951-1954», en MACKINNON, M. y PETRONE, M. (comps.): *Populismo y neopopulismo...*, op. cit.

<sup>26</sup> CUNHA, L. A.: «Populismo e políticas educacionais no Brasil. 1930-1961», op. cit.

gobierno de Yrigoyen adoptó medidas favorables a los reclamos estudiantiles y, sobre todo, creó nuevas universidades, con lo cual se ampliaban las posibilidades de las clases medias de recibir educación superior.

El año 1930 constituye también una fecha clave en la historia argentina. Como consecuencia del *crac* internacional de 1929, el modelo agro-exportador argentino demostró sus limitaciones para sostener la economía del país. Un golpe militar derrocó a Yrigoyen e inauguró una era de inestabilidad política. Comenzó la llamada «Década Infame», caracterizada por la corrupción institucional y el fraude electoral sistemático ejercido por los grupos dominantes tradicionales<sup>27</sup>.

La segunda oleada populista corresponde al movimiento peronista —o «Justicialista»— surgido después de otro golpe militar en 1943. El bloque peronista estaba constituido por una alianza heterogénea que coincidía en la promoción de la industria nacional, la defensa del mercado interno y una cierta expansión del consumo interior. Su base social era predominantemente obrera y asalariada, con apoyo en una capa de la burguesía industrial mediana. Su base institucional la constituía una alianza entre sindicatos, fuerzas armadas e Iglesia Católica. Sus opositores provenían de las clases medias rurales y urbanas, y de la burguesía terrateniente agro-exportadora y financiera.

Los acontecimientos políticos que condujeron a Juan Domingo Perón (1895-1974) a ganar las elecciones y a su primer periodo de gobierno (1946-1955) estuvieron acompañados de una retórica nacionalista, con alusiones expresas a la injerencia del gobierno de los Estados Unidos en el país, por una parte, y al «pueblo», en sentido contrario, como sujeto principal de los procesos históricos nacionales, que siempre había rechazado las intervenciones de las potencias extranjeras. Junto con ello, Perón afirmaba que su programa social e, incluso, su doctrina, estaban basados en la doctrina social de la Iglesia.

La creación del sistema educativo argentino, durante la segunda mitad del siglo XIX, estuvo fuertemente condicionada por la intencionalidad política. Se orientó hacia la integración de los inmigrantes (sobre todo de sus hijos), hacia la creación de una conciencia «nacional» a través de una «educación patriótica», al disciplinamiento de los trabajadores y de las clases subordinadas y a la obtención de una cierta cohesión social que permitiera estabilidad y progreso. Esta intención política y el objetivo de socialización de los inmigrantes hizo que se extendiera de manera notable el nivel primario de educación, en tanto que los niveles superiores quedaron reservados a la preparación de las elites dirigentes, profesionales liberales y cuadros de la administración pública<sup>28</sup>. Este esquema de organización del sistema educativo —una escolarización elemental amplia y una escolarización media y superior muy limitadas— se mantuvo sin mayores variaciones hasta bien entrado el siglo XX. Como consecuencia, a principios de los años cuarenta Argentina mostraba un desarrollo contradictorio comparado con el de otros países: ocupaba uno de los primeros lugares en el mundo por la extensión y difusión del nivel primario y uno de los últimos en el nivel secundario<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> ROCK, D.: *El radicalismo argentino, 1890-1930*, Buenos Aires, Amorrortu, 1977; ROMERO, L. A.: *Breve historia contemporánea de Argentina*, México, FCE, 2001.

<sup>28</sup> TEDESCO, J. C.: *Educación y sociedad en la Argentina, 1880-1945*, Buenos Aires, Solar-Hachette, 1986.

<sup>29</sup> En un estudio de Lorenzo Luzuriaga (exiliado en Argentina en esos años) se tomaban los datos sobre educación primaria y secundaria de alrededor de cuarenta países, la mayoría de Europa y América,

Las intervenciones y reformas del sistema educativo bajo los primeros años del peronismo fueron poco espectaculares: se dirigieron a la mejora de los salarios y condiciones laborales de maestros y profesores, cambios en la estructura y contenidos curriculares, así como aumento de construcciones escolares. La enseñanza religiosa obligatoria en la educación pública se había introducido ya cuando Perón era miembro del gobierno militar, al igual que la primera reforma de la enseñanza técnico-profesional, a la que nos referiremos un poco más adelante. Los cambios se acentuaron fuertemente después de la reforma constitucional de 1949 y del Segundo Plan Quinquenal de 1952.

La nueva Constitución fue criticada por los partidos opositores porque permitía la reelección indefinida del presidente y del vicepresidente, lo que ofrecía la posibilidad de que Perón se perpetuara en el poder. Sin embargo, como en tantos otros aspectos de los fenómenos populistas, esta Constitución presentaba una doble faceta. Si por un lado brindaba la cobertura institucional que legitimaba el régimen de poder peronista, por otro incorporaba un conjunto de derechos y garantías sociales que constituían un avance cierto de los derechos de ciudadanía. El Capítulo III de la nueva Constitución proclamaba los Derechos del Trabajador, de la Familia, de la Ancianidad, y de la Educación y la Cultura. Estas últimas se agrupaban en el Título IV. Allí se disponía que la educación y la instrucción correspondían, en igualdad de prioridades, a la familia y a los establecimientos particulares y oficiales que colaborasen con ella, y a tal fin, el Estado crearía escuelas de primera enseñanza, establecimientos de educación secundaria, técnico-profesionales, universidades y academias<sup>30</sup>.

Otro hito de importancia fue el Segundo Plan Quinquenal de la Nación (1952). Dicho plan establecía un ordenamiento general de la política y de la acción de gobierno para los años 1953-1957, así como de las formas prácticas de ejecución. Dedicaba el capítulo cuarto a Educación y el quinto a Cultura, y tuvo un impacto decisivo en la transformación de todo el sistema educativo nacional, tanto en planes y programas, en los contenidos y los libros de texto, en la redistribución de la matrícula, en los fines y objetivos de la educación, como en los aspectos financieros y de construcciones escolares. En primer lugar, el Plan Quinquenal establecía la doctrina «Justicialista» como Doctrina Nacional, que así devenía obligatoria para todos los funcionarios del Estado<sup>31</sup>.

---

y también algún otro como Japón, Turquía o Nueva Zelanda. «La enseñanza primaria de la República Argentina es, desde el punto de vista cuantitativo, numérico, uno de los países más adelantados y quizás el más desarrollado de todos, pues ninguno reúne tantas condiciones, en este sentido, como ella [...] la República Argentina es uno de los países en que existe menor proporción entre el número de alumnos de las escuelas primarias y el de las secundarias». LUZURIAGA. L.: *La enseñanza secundaria y primaria argentina comparada con la de otros países*, Tucumán, Universidad Nacional de Tucumán, Fac. de Filosofía y Letras, 1942. Por otra parte, en 1943 se registraba en Argentina un 15% de analfabetismo entre la población de 14 años y más frente al, recordemos, 50% de Brasil, 47% de Venezuela, 44% de México y 27% de Colombia (cifras para 1950). Datos tomados de MINISTERIO DE EDUCACIÓN: *IV Censo Escolar de la Nación*, Buenos Aires, 1943, y NEWLAND, C.: «The *Estado Docente* and its Expansion: Spanish American Elementary Education, 1900-1950», *Journal of Latin American Studies*, Cambridge, U.K., n.º 26, Part 2 (1994), pp. 449-467.

<sup>30</sup> *Constitución Argentina de 1949*. Disponible en: [http://es.wikisource.org/wiki/Constituci%C3%B3n\\_de\\_la\\_Naci%C3%B3n\\_Argentina\\_\(1949\)](http://es.wikisource.org/wiki/Constituci%C3%B3n_de_la_Naci%C3%B3n_Argentina_(1949)).

<sup>31</sup> *Ley 14.184 del 29 de diciembre de 1952*. Se establecía en el art. 3.º: «A los efectos de una correcta interpretación y efectiva ejecución de la presente ley, defínese como *doctrina nacional*, adoptada por el



El plan especificaba objetivos para cada uno de los niveles educativos. Para el nivel primario, los «Objetivos Especiales» aludían a la modificación de los contenidos curriculares y de los libros de texto, y a utilizar la estructura escolar como agencia de difusión de los principios políticos del gobierno:

c) Los programas de estudio serán orientados en orden al conocimiento del presente plan y la escuela primaria será un centro de irradiación de sus objetivos a fin de crear en la población de su radio de influencia el clima favorable para su conocimiento y el respectivo cumplimiento en cuanto corresponda al pueblo;

d) Los textos escolares serán estructurados concordantemente con los principios de la doctrina nacional y contendrán referencias especiales acerca de los objetivos que en el presente plan señalan una orientación definida para cada actividad de la Nación<sup>32</sup>.

Disposiciones similares se fijaban para la enseñanza secundaria y para la técnico-profesional. Además se proponía una redistribución de la matrícula: una reducción del 20% de los alumnos del Bachillerato tradicional (propedéutico) a favor de la modalidad técnico-profesional<sup>33</sup>.

Una de las consecuencias más llamativas fue la inclusión de la obra de gobierno (y de Perón mismo) en los nuevos contenidos curriculares, siendo aquella asemejada a los episodios fundadores de la nacionalidad. Los principios doctrinarios peronistas y la acción de gobierno fueron presentados como una continuación y ampliación de la emancipación política colonial, emancipación incompleta en tanto había sido traicionada o corrompida por los gobiernos que se habían sucedido desde aquel entonces.

En el currículum escolar la Revolución de Mayo de 1810 y la Declaración de Independencia de 1816 fueron asociadas con la fórmula peronista de «soberanía política, independencia económica y justicia social». El rechazo de las invasiones inglesas de 1806 («la Reconquista») se equiparó a la nacionalización de los ferrocarriles pertenecientes a compañías inglesas («la Recuperación»). El general Perón aparecía como el discípulo y heredero del Libertador General San Martín. La Declaración de Independencia el 9 de julio de 1816 tuvo su réplica en la Declaración de Independencia Económica el 9 de julio de 1947, oficialmente proclamada desde la misma histórica casa de San Miguel de Tucumán<sup>34</sup>. Así se manifestaba en las lecturas escolares posteriores al año 1952:

---

pueblo argentino, la doctrina peronista o justicialista, que tiene como finalidad suprema alcanzar la felicidad del pueblo y la grandeza de la Nación, mediante la justicia social, la independencia económica y la soberanía política, armonizando los valores materiales con los valores espirituales y los derechos del individuo con los derechos de la sociedad». *Segundo Plan Quinquenal de la Nación Argentina*, Buenos Aires, Hechos e Ideas, 1954, p. 476.

<sup>32</sup> *Segundo Plan Quinquenal*, Capítulo IV, Objetivos Específicos, I. (IV. E.1), *op. cit.*, p. 491.

<sup>33</sup> «La racional distribución del alumnado secundario en orden a la necesidad de una mayor formación de técnicos exige reducir la proporción de egresados [de bachillerato] en un 20% con respecto a las especialidades técnico-profesionales y de aprendizaje y orientación profesional», *Segundo Plan Quinquenal* (IV. E. 2), *op. cit.*, p. 492.

<sup>34</sup> SOMOZA RODRÍGUEZ, M.: *Educación y política en Argentina (1946-1955)*, Buenos Aires/Madrid, Miño y Dávila/UNED, 2006.

### LA RECONQUISTA.

En la época de la dominación española, estuvo nuestro país amenazado de cambiar de tutela. Inglaterra estaba en contra de España y pretendía quitarle su importante colonia del Río de la Plata. Liniers [...] logró rendir al enemigo. [...] Se lo consideró el héroe de la Reconquista. Hecho importante para nuestra Historia Política. En los tiempos que corremos y sin el uso de armas, sino de plan de gobierno, ha ocurrido algo comparable. Las empresas que habían nacido argentinas, pasaron [...] a poder de capitales extranjeros, especialmente ingleses. [...] el Presidente Perón [...] logró comprarlas de nuevo. Vale decir que reconquistó o recuperó lo que se había perdido. Y este acontecimiento gravitará en nuestra Historia Económica<sup>35</sup>.

### ¡LA PATRIA ESTÁ DE FIESTA!

Es el día de la Libertad. ¡25 de Mayo! La Plaza Histórica está llena de vecinos como lo estuvo el 25 de Mayo de 1810. En aquel entonces, el pueblo se reunió para conquistar su libertad; hoy lo hace para aclamar al General Perón, por el bien que hizo al país<sup>36</sup>.

Otro cambio significativo fue la inclusión de sujetos sociales hasta entonces prácticamente ausentes del currículum nacional: los obreros y trabajadores manuales, urbanos y rurales; las mujeres, los ancianos, los campesinos y los humildes en general. El trabajo y los trabajadores manuales constituyeron los protagonistas y los referentes simbólicos de la justicia social que el peronismo proclamaba<sup>37</sup>. Y que, en buena medida, estaba siendo llevada a la práctica a través de un gigantesco programa de reforma social, de inversión estatal en educación, salud y vivienda, y de redistribución del ingreso nacional en beneficio del factor trabajo. Los libros escolares asumían también esta revalorización del trabajo y de los trabajadores:

### MI PADRE ES ALBAÑIL.

¡Con qué orgullo lo veo trabajar sobre el andamio! [...] Sabe mezclar en la proporción debida la cal, el cemento y la arena. Puede revocar el frente de la casa más lujosa. [...] Mi padre muestra con orgullo sus manos callosas. Mamá está muy contenta con nuestro padre, porque es laborioso, honrado y bueno. [...] En la Nueva Argentina no hay dignidad más alta que la del trabajo<sup>38</sup>.

### YO TAMBIÉN SERÉ OBRERO.

—Mira los obreros de la ciudad, del campo, de los puertos, de las fábricas... Todos se sienten orgullosos de trabajar, porque ahora ser obrero es un honor en nuestra patria. Y los obreros se sienten felices en su trabajo, porque saben que las leyes del general Perón los protegen.

—¡Algún día, yo también seré obrero como tú, papá!<sup>39</sup>.

<sup>35</sup> GÓMEZ REYNOSO, C.: *El hada buena*, Buenos Aires, Laserre, 1954, pp. 60-61.

<sup>36</sup> ALBORNOZ DE VIDELA, G.: *Evita, libro de lectura para 1er. grado inferior*, Buenos Aires, Laserre, 1953, p. 22.

<sup>37</sup> Ver CUCUZZA, R. y SOMOZA RODRÍGUEZ, M.: «Representaciones sociales en los libros escolares peronistas. Una pedagogía para una nueva hegemonía», en OSSENBACH, G. y SOMOZA, M. (eds.): *Los manuales escolares como fuente para la Historia de la Educación en América Latina*, Madrid, UNED, 2001.

<sup>38</sup> GARCÍA, L. F. de: *Patria Justa*, Buenos Aires, Kapelusz, 1953, p. 2.

<sup>39</sup> RAMOS GONZÁLEZ, S.: *Pinocho y yo*, Buenos Aires, Laserre, 1954, p. 28.

En cuanto a la enseñanza profesional, la primera reforma de gran importancia fue la creación de la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional (CNAOP), cuando aún Perón ocupaba la Secretaría de Trabajo y Previsión durante el gobierno militar. El Decreto 14.538 del 3 de junio de 1944 daba origen no sólo a esa institución sino que modificaba la reglamentación existente sobre el trabajo de menores y creaba también la Dirección de Aprendizaje y Trabajo del Menor.

De la CNAOP dependían una serie de instituciones que brindaban enseñanza técnico-profesional a diferentes niveles y que estaban básicamente destinadas a menores y adolescentes que trabajaban. Esta modalidad funcionaba de manera paralela a las escuelas secundarias técnicas (Escuelas Industriales). Aprobados los ciclos iniciales se podía continuar en el segundo ciclo técnico y, aprobado éste, en la Universidad Obrera Nacional, que otorgaba el título de Ingeniero de Fábrica, homologado al de Ingeniero tradicional. Estos últimos ciclos fueron creados por la Ley 13229 del año 1948.

Para el primer nivel de la formación profesional se requería tener 13 años cumplidos y la escolaridad obligatoria completada. Este primer nivel duraba tres años y se egresaba con el título de «experto» en alguna especialidad determinada. Había diversos tipos de establecimientos, pero todos combinaban el trabajo en una empresa o en la propia escuela con el estudio y el adiestramiento técnico. Eran gratuitos, funcionaban en horarios diurnos, vespertinos o nocturnos, proporcionaban libros y material de estudio y trabajo (herramientas, ropa) de forma gratuita, contaban con comedores gratuitos, y además la enseñanza técnico-profesional se complementaba con educación física y clases de cultura general.

Completados los estudios se otorgaba un Certificado de Competencia en el que se indicaba la especialidad, el cual permitía acceder al segundo ciclo técnico, que comprendía otros cuatro años de estudios. Para acceder a este ciclo había que contar con 16 años como mínimo y ser obrero o técnico de la industria en actividad. Se egresaba con el título de Técnico de Fábrica, que permitía continuar los estudios en la Universidad Obrera Nacional (UON).

La UON era la culminación de todo el ciclo. A ella podían acceder los egresados del Segundo Ciclo Técnico de la CNAOP o los egresados de las Escuelas Industriales de la Nación (que dependían del Ministerio de Educación y eran las instituciones tradicionales de enseñanza técnica). Para poder ingresar a la UON era requisito indispensable ser obrero o técnico de industria en actividad, con lo cual se introducía un importante elemento de distinción de clase en la conformación de su matrícula.

La enseñanza técnico-profesional tuvo una importancia fundamental en el proyecto político-educativo del peronismo. En la decidida promoción de esta modalidad de enseñanza confluyeron varios propósitos y objetivos: capacitar profesionalmente mano de obra para el desarrollo económico basado en la industrialización; incorporar al sistema educativo sectores sociales excluidos; captar para el proyecto político peronista a los representantes más jóvenes de los sectores trabajadores; obtener personal técnico calificado para la dirección de las empresas y para la administración del Estado que fuera, al mismo tiempo, adherente y/o militante del partido peronista; promover la creación una nueva capa o camada de dirigentes y administradores políticamente confiables que fuera reemplazando a los directores y administradores anteriores; socavar las bases sociales de reclutamiento

y promoción social y política de las clases dirigentes tradicionales, que se producía a través del bachillerato y las profesiones liberales «prestigiosas» (derecho, medicina e, incluso, ingeniería), y, en general, reducir la capacidad de presión y de reproducción de los grupos dirigentes tradicionales a través de desfavorecer las instituciones que los aglutinaban y los valores que los representaban. Decía Perón:

Yo sé que de las actuales Escuelas de Aprendizaje y Orientación Profesional han de salir ya conformadas intelectual y espiritualmente las futuras clases dirigentes de la Nación. Veo en ellas toda la actividad que crea para la Nueva Argentina un nuevo consenso de la humildad ciudadana, que es el basamento de la grandeza ciudadana, y de estos humildes muchachos que hoy están forjando su personalidad es de donde han de surgir los grandes argentinos del futuro<sup>40</sup>.

Como argumentamos en un trabajo anterior<sup>41</sup>, la promoción de esta modalidad de enseñanza por el peronismo no implicó, como en otros casos europeos y americanos, una «segmentación negativa» del sistema educativo, que desviaba a la población más modesta hacia una rama depreciada y terminal, sino lo contrario. Significó una «discriminación positiva» de los sectores medios y bajos de la población para capacitarlos profesionalmente y, en última instancia, formar una nueva clase dirigente, de origen obrero y asalariado, socializada en las pautas ideológicas del Justicialismo.

### Algunas conclusiones

Los movimientos populistas latinoamericanos «clásicos» —movimientos «nacional-populares», según otra terminología— tuvieron su época de auge a partir de los años treinta hasta avanzados los cincuenta. El varguismo y el peronismo, que tomamos como referencia en este escrito, a pesar de sus diferentes orientaciones según el periodo y sus prácticas políticas más o menos autoritarias —en todo caso, no más autoritarias que los regímenes que encarnaron las «Repúblicas Oligárquicas» anteriores— promovieron la industrialización y el desarrollo del mercado interior, enfrentando a veces a las grandes potencias internacionales; utilizaron un discurso político nacionalista y reivindicativo de la justicia social, y atendieron demandas democráticas de reforma. En mayor o menor grado dirigieron a las respectivas sociedades nacionales un discurso emancipatorio respecto de la tutela política y de la dependencia económica externa que había representado el orden postcolonial. Ampliaron el escenario político por medio de la movilización y politización de sectores sociales antes excluidos y situaron a las clases obreras y asalariadas en el centro del discurso político nacional.

El nuevo modelo político exigía un nuevo modelo educativo. Los vastos sectores de población movilizados requerían un grado de cualificación más elevado. Se

<sup>40</sup> Discurso de Juan D. Perón reproducido en la revista *Aprendizaje* (publicación oficial de la NNAOP), Buenos Aires n.º 8 (1953), p. 9, editada por el Ministerio de Educación.

<sup>41</sup> SOMOZA RODRÍGUEZ, M.: «Clases dirigentes en formación: enseñanza técnico-profesional y socialización política durante el gobierno justicialista», en ASCOLANI, A. (comp.): *El sistema educativo en Argentina*, Rosario (Argentina), Laborde Editor, 2009.

requería de sujetos alfabetizados, habituados a los ritmos artificiales e intensivos de la industria, dotados de capacidad de organización y de ciertas habilidades comunicativas. La alfabetización y la elevación del nivel educativo de la población eran necesidades inherentes de los sistemas políticos populistas y nacionalistas. Pero si, como hemos señalado, por un lado la dimensión social de la ciudadanía implicaba una democratización del orden político, por otro, los movimientos populistas estatizaron las estructuras sindicales y tutelaron la subjetividad y libertad política de vastos sectores sociales, incluidos los sectores populares, limitando su autonomía para poder encuadrarlos en los límites de los proyectos políticos puestos en marcha. La expansión de la escolarización, la democratización del acceso a la educación y la importancia dada a la enseñanza técnico-profesional fueron, al mismo tiempo, tanto consecuencia de la mejora del nivel de vida de los sectores populares y de la satisfacción de algunas de sus demandas, como un intento de estabilizar la nueva estructura de poder. Los movimientos populistas representan la doble cara de la accidentada democratización social y política de América Latina. Pero hay que destacar que los regímenes políticos que les sucedieron en la segunda mitad del siglo XX —muchos de ellos dictaduras militares propiciadas por la Doctrina de Seguridad Nacional implementada por los Estados Unidos en el marco de la Guerra Fría y la confrontación de bloques geopolíticos— tuvieron como objetivo en muchos casos retornar al orden político excluyente y autoritario de las Repúblicas Oligárquicas previas a la era populista, y en algunos casos sometieron a la población a duros programas de reconversión económica y social aplicados mediante la violencia política institucionalizada.

¿Es posible hablar de un modelo educativo o de una política educativa más o menos común a los movimientos populistas latinoamericanos de la primera mitad del siglo XX? Como rasgo general, contestaríamos que tales políticas coinciden entre sí en la expansión y desarrollo de la escolarización de nivel elemental que, en algunos casos, se hizo también extensible al nivel secundario, sobre todo al ciclo inicial y a las modalidades de enseñanza técnico-profesional. Algunos regímenes populistas introdujeron también asignaturas en el currículum nacional que hacían apología del gobernante, del régimen político y/o de sus principios doctrinarios. Otro rasgo común es que, en general, los gobiernos populistas contaron con el apoyo de la Iglesia Católica, a la que favorecieron por medio de subvenciones estatales a sus colegios y/o le otorgaron facilidades para la creación de instituciones de enseñanza.

Finalmente, creemos que también es posible hablar de rasgos comunes en los proyectos educativos de los gobiernos populistas en el sentido de que la reforma política y social que propiciaban situaba a la educación en un lugar privilegiado de la acción de gobierno. En tanto éstos denunciaban el orden político y social tradicional de sus países como un sistema de dominación ejercido por minorías nacionales privilegiadas asociadas a potencias extranjeras, se veían forzados a reformular el sistema de valores, compromisos y lealtades que el sistema educativo transmitía, para lo cual desplegaron vastos recursos de educación y socialización, tanto formales como informales, que trascendían los objetivos manifiestos que se expresaban en sus documentos de política educativa, situando la relación pedagógica (en tanto «relación social») en el centro de sus estrategias de ejercicio del poder.