

Los ministros de educación en Argentina entre 1854 y 2015. Una mirada desde la sociología de las elites.

Rodríguez, Laura Graciela.

Cita:

Rodríguez, Laura Graciela (2017). *Los ministros de educación en Argentina entre 1854 y 2015. Una mirada desde la sociología de las elites. XVI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad Humanidades. Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-019/361>

XVI JORNADAS INTERESCUELAS/DEPARTAMENTOS DE HISTORIA

9 al 11 de agosto de 2017- Mar del Plata - Buenos Aires

ORGANIZAN:

Departamento de Historia y Centros de Estudios Históricos de la Facultad de
Humanidades de la Universidad Nacional de Mar del Plata

jornadas@inter2017.com

MESA N° 66

**HISTORIA & EDUCACIÓN. ANÁLISIS DE LAS RELACIONES ENTRE LOS
FUNCIONARIOS, LOS DOCENTES Y LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS**

Coordinadoras: Laura Graciela Rodríguez (CONICET- IdIHCS/ UNLP), Lucía Lionetti (IEHS/ UNCPBA) Y Mara Petitti (CONICET/CEHis-UNMdP)

**Los ministros de educación en Argentina entre 1854 y 2015. Una mirada desde
la sociología de las élites**

Laura Graciela Rodríguez
(CONICET/IdHCS/UNLP)
lau.g.rodrig@gmail.com

Introducción

¿Quiénes han sido los ministros de educación de la Argentina? ¿Qué titulación tenían? ¿Cuáles eran sus antecedentes al momento de asumir como ministros? En un sistema educativo altamente feminizado ¿cuántas mujeres ocuparon ese cargo? Estos y otros interrogantes son los que intentaremos responder aquí, tomando como objeto de análisis el conjunto de los ministros que condujeron la cartera educativa nacional desde el siglo XIX hasta el XXI.¹ A partir de un camino abierto por los estudios clásicos sobre las élites políticas iniciados por Gaetano Mosca y Vilfredo Pareto, comenzaron a derivarse una serie de trabajos empíricos en Europa y Estados Unidos que intentaban contestar cómo se formaron y fueron reclutadas las minorías organizadas que dominan una comunidad.² Compilaciones recientes sobre los estudios de las élites se han ocupado de los líderes partidarios, parlamentarios, elencos ministeriales y jefes de gobierno, entre otros, en el marco de un área mayor que se pregunta por el Estado, los diferentes niveles de la burocracia, y los distintos saberes que encarnan sus funcionarios.³

Sin ánimos de ser exhaustivos, mencionaremos a continuación algunos de los estudios representativos de este campo analítico en Argentina. Uno de los primeros

¹ Esta ponencia es una versión abreviada de mi artículo “Los ministros de educación en Argentina (1854-2015): análisis de los perfiles profesionales de las élites políticas”, *História da Educação/ History Education Journal*, N° 51, vol. 21, 2017, pp. 397-417.

² Perissinotto, Renato M. y Codato, Adriano. Dossier Elites Políticas. *Revista Sociología Política*, v. 16, n. 30, 2008, p. 7-15.

³ Heinz, Flavio M. (org.) *Historia social de las élites*. São Leopoldo: Oikos, 2011; Heinz, Flavio M. (org.) *Poder, instituições e elites: 7 ensaios de comparação e história*. São Leopoldo: Oikos, 2012.

trabajos sobre las elites dirigentes fue el de José Luis de Imaz (1964), le siguieron otros sobre las elites parlamentarias, las elites dominantes en el área pampeana y las provincias, los dirigentes de la Unión Cívica Radical y del peronismo.⁴ Otros estudios se han concentrado en las trayectorias de los ministros que han integrado las distintas carteras.⁵ Un conjunto de investigaciones ha hecho foco en las elites de la última dictadura, como los gobernadores y los ministros del Interior, de Economía, Cultura y Educación y Bienestar Social.⁶ En el área de los estudios sobre educación, tenemos obras generales sobre la historia del sistema educativo pero son escasas aún las investigaciones centradas en las figuras de los ministros en el largo plazo.⁷

En este trabajo pretendemos realizar un aporte en esa dirección, presentando aquí un análisis prosopográfico de las trayectorias de 94 ministros titulares de la cartera educativa nacional – algunos de los cuales asumieron más de una vez- a lo largo de 161 años (1854-2015), observando las leyes y decretos más importantes que contribuyeron a sancionar.⁸ Más específicamente, relevaremos: año y lugar de nacimiento, género y la estabilidad promedio de sus gestiones; institución en la que estudiaron y titulación adquirida; experiencia previa (en algún partido político, en cargos electivos y/o en la gestión educativa estatal); y vinculación (formal o informal) con organizaciones distintas a los partidos.

Asumiremos una definición amplia de elite, que refiere a las personas que ocuparon las más altas posiciones institucionalizadas dentro de la estructura del Estado, en este caso, un Ministerio.⁹ Esta definición no puede hacernos olvidar el hecho de que en la dinámica del poder, no necesariamente las elites de posición se corresponden con

⁴ de Imaz, José Luis. *Los que mandan*. Buenos Aires: El Coloquio, 1964; Cantón, Darío. *El parlamento argentino en épocas de cambio, 1985, 1916, 1946*. Buenos Aires: Editorial del Instituto, 1996; Losada, Leandro. *Historia de las elites en la Argentina. Desde la conquista hasta el surgimiento del peronismo*. Buenos Aires: Sudamericana, 2009; Hora, Roy. El perfil económico de la elite de Buenos Aires en las décadas centrales del siglo XIX. *Revista de Historia Económica*, vol. XXIV, 2006, p. 297- 332; Ferrari, Marcela. *Los políticos en la República radical: prácticas políticas y construcción del poder (1916-1930)*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2008; Rein, Ranaan. *Peronismo, populismo y Política: Argentina, 1943-1955*. Buenos Aires: Belgrano, 1998; Campione, Daniel. *Orígenes estatales del peronismo*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2007; Aelo, Oscar. Apogeo y ocaso de un equipo dirigente: el peronismo en la provincia de Buenos Aires, 1947-1951). *Desarrollo Económico*, v. 44, n. 173, 2004, p. 85-107.

⁵ Giorgi, Guido. Ministros y ministerios de la nación argentina: un aporte prosopográfico para el estudio del gabinete nacional (1854-2011). *Apuntes 74*, vol. XLI, n. 74, 2014, p. 103-139; Heredia, Mariana; Gené, Mariana y Perelmiter, Luisina. Hacia una sociohistoria del gabinete nacional. *PolHis*, Año 5, N°9, 2012, p. 284-290.

⁶ Canelo, Paula. Construyendo elites dirigentes. Los gobernadores provinciales durante la última dictadura militar (Argentina, 1976-1983). *Anuario del Centro de Estudios Históricos Prof. Carlos S. A. Segreti*, Año 11, N° 11, 2013, p. 323-341; Canelo, Paula. Represión, consenso y diálogo político. El Ministerio del Interior durante la última dictadura militar argentina. *Política. Revista de Ciencia Política*, v. 52, 2014, p. 219-241; Heredia, Mariana. La ciencia global en el Gabinete Nacional. El singular ascenso del ministerio de Economía. *Polhis*, Año 5, N°9, 2012, p. 291-300; Rodríguez, Laura Graciela. *Católicos, nacionalistas y políticas educativas en la última dictadura (1976-1983)*. Rosario: Prohistoria, 2011; Osuna, María Florencia, “Católicos y Tecnócratas. Diagnósticos, políticas y discusiones en torno a la previsión social durante la última dictadura”, en *Revista Páginas*, Vol. 4, N° 6, 2012, pp. 101-121.

⁷ Tedesco, Juan Carlos. *Educación y sociedad en la Argentina: 1880-1945*. Buenos Aires: Solar, 1993; PUIGGROS, Adriana. *Qué pasó en la educación argentina*. Buenos Aires: Galerna, 2003.

⁸ La nómina completa de los ministros de justicia y de educación – con unas leves diferencias- se puede consultar en http://www.me.gov.ar/nomina_ministros.html y http://www.biblioteca.jus.gov.ar/Listado_Ministros_COMPLETO.pdf

⁹ de Imaz, José Luis, ob. cit., 1964.

las elites de función.¹⁰ Es decir, quienes ocupan los cargos más altos y lo hacen por un período determinado no son necesariamente quienes detentan mayor poder y/o quienes dejan huellas más profundas en la historia. Cabe señalar que este tipo de análisis más descriptivo se debe complementar con estudios acotados temporalmente que aborden otros interrogantes, como quiénes fueron las demás figuras de la burocracia educativa, el contenido de la política y los encargados de su ejecución.

El desempeño de los ministros tiene un contexto específico de actuación, como es el Estado, al cual entenderemos como un espacio de agentes sociales y de instituciones con intereses y tradiciones no siempre compatibles entre sí. Dicho espacio en los países latinoamericanos se ha transformado en repetidas ocasiones a causa de cambios institucionales bruscos, que redefinen organigramas, funciones y carreras de un gobierno a otro.¹¹ Este concepto resulta un marco explicativo general para comprender los sucesivos cambios que ha sufrido este Ministerio. En base al estudio de la legislación, identificamos once variaciones, según se indica en el cuadro¹²:

Período	Denominación
1. 1854-1898	Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública
1.1. 1898-1949	Ministerio de Justicia e Instrucción Pública
2. 1949-1956	Ministerio de Educación
3. 1956-1966	Ministerio de Educación y Justicia
4. 1966-1969	Secretaría de Estado de Cultura y Educación
5. 1969-1983	Ministerio de Cultura y Educación
6. 1983-1991	Ministerio de Educación y Justicia
7. 1991-1999	Ministerio de Cultura y Educación
8. 1999-2002	Ministerio de Educación
9. 2002-2007	Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología

¹⁰ Heredia, y Perelmiter, ob. cit., 2012.

¹¹ L'Estoile, Benoit de; Neiburg, Federico y Sigaud, Lygia. (comps.) *Antropología, Imperios e Estados nacionales*. Rio de Janeiro: Relume Dumará / Faperj, 2002; Neiburg, Federico y Plotkin, Mariano (comp.) *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en Argentina*. Buenos Aires: Paidós, 2004; Neiburg, Federico y Plotkin, Mariano (comp.) *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en Argentina*. Buenos Aires: Paidós, 2004; Oszlak, Oscar. Burocracia estatal: política y políticas públicas, *Post Data. Revista de reflexión y Análisis Político*, n. 11, 2006, p. 11- 56; Bohoslavsky, Ernesto y Soprano, Germán (eds.). *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*. Buenos Aires: Prometeo/UNGS, 2010.

¹² Esta situación de cambios ha llevado a ciertos colegas a confundir las denominaciones de los funcionarios. Los errores más frecuentes se dan sobre todo en el primer período (1854-1949), donde los autores hablan de los ministros “de instrucción pública” o “educación”. Asimismo, en un Ministerio ocupado por una amplia mayoría de abogados, algunos investigadores se refieren a ellos como “educadores”. Otro error común es afirmar que la historia de la cartera educativa comenzó en 1949 porque antes el área de Justicia habría predominado sobre la de Instrucción Pública.

10. 2007-2015	Ministerio de Educación
11. dic. 2015-	Ministerio de Educación y Deportes

Ahora bien, en este artículo desarrollaremos cuatro hipótesis relacionadas alrededor de los perfiles profesionales de quienes ocuparon la cartera. La primera cuestión a abordar es acerca del año y lugar de nacimiento, género y la estabilidad promedio de sus gestiones. Mostraremos que en general tuvieron las mismas características desde 1854 (hombres de mediana edad y mayoritariamente de Capital Federal) y que este perfil comenzó a variar ligeramente después del ciclo democrático que se inició en 1983, sobre todo en términos de género y de permanencia en el cargo. Ciertamente, como han señalado las investigaciones mencionadas sobre otros Ministerios, estos rasgos fueron comunes al resto de los funcionarios.

En segundo lugar, señalaremos que la titulación de los ministros era altamente dependiente de la denominación que tenía en ese momento el Ministerio. Si bien los abogados predominaron en general (fueron 73 de 94), en los períodos en que Educación se mantuvo autónoma (1949-1956, 1966-1983 y 1991-2015) la cantidad de abogados disminuyó y sus perfiles se presentaban más variados.¹³ Esta preponderancia no debería sorprendernos, ya que distintos analistas han mostrado que estos profesionales ocuparon prácticamente todos los Ministerios entre 1854 y mediados del siglo XX. Esta situación ha sido típica en la mayoría de las administraciones latinoamericanas, que en general desarrollaron tardíamente un cuerpo profesional especializado. El sociólogo de Imaz (1964) concluyó que la especialización profesional de los ministros en Argentina comenzó recién durante el peronismo (1946-1955) y solo en algunas carteras. Investigaciones más recientes han mostrado que esta constatación vale para el nivel de ministros, porque que en algunas carteras la especialización comenzó antes entre los profesionales de las segundas y terceras líneas de la burocracia.¹⁴

Se ha hecho notar además, que desde la apertura democrática en 1983 en ciertos Ministerios la tendencia a la especialización se consolidó: las carteras de Salud, Trabajo, Economía y Obras Públicas fueron ocupadas mayoritariamente por ministros médicos, abogados laboristas, economistas e ingenieros respectivamente.¹⁵ En virtud de este desarrollo, nos preguntamos cómo ha sido este proceso en la cartera educativa, a lo que sigue la pregunta acerca de cuál sería la titulación de grado más adecuada para este Ministerio. En principio, diríamos que los titulados específicos serían los profesores y licenciados en pedagogía y en ciencias de la educación, pero leyendo la prensa de distintas épocas, incluiremos también en este conjunto a los profesionales egresados como maestros y profesores normales (no universitarios) y a los profesores

¹³ Como se podrá apreciar, esta afirmación tiene consecuencias en el modo en que presentaremos los datos, es decir, en la necesidad de individualizar la figura de cada funcionario a partir de 1949, que es cuando comienzan a darse las modificaciones constantes en la denominación y que continúan hasta el último año de la serie.

¹⁴ Plotkin y Neiburg, ob. cit., 2004.

¹⁵ Giorgi, ob. cit., 2014

(universitarios o no) en las orientaciones de humanidades y ciencias sociales. Veremos a lo largo de este texto que los titulados así definidos tuvieron muy poca presencia como ministros, aunque hubo muchos más mandatarios con otras titulaciones que acreditaban experiencia en gestión educativa, sobre todo a partir de 1983 (ver siguiente párrafo). Es decir, si bien algunos titulados en educación han llegado a ocupar en distintas épocas los puestos de la alta burocracia (presidentes y vocales del Consejo Nacional de Educación, viceministros, asesores, directores nacionales, la conducción de equipos técnicos), les ha sido más difícil alcanzar el máximo cargo del Ministerio, dando cuenta de su debilidad relativa frente a otros grupos profesionales.

En tercer lugar, veremos que la experiencia de los ministros seleccionados fue variando según las tres épocas: en la primera (1854-1949), los funcionarios provenían mayoritariamente de la “máquina partidaria” y vivieron de la política como profesionales ocupando distintos y variados cargos electivos y en la función pública.¹⁶ En el segundo momento (1949-1983) hubo, en relación con los otros dos, una concentración de ex rectores de universidades nacionales; y en las últimas décadas predominaron los ministros con experiencia en la gestión educativa.

Por último, mostraremos que si en otras carteras, como la del Interior, la cualidad requerida para asumir era ser “el hombre de confianza del presidente”¹⁷, en Educación, desde 1943 comenzó a ser valorado por ciertos presidentes, además de dicha confianza, la designación de ministros vinculados a referentes de la Iglesia Católica. Esta cuestión, como indicaremos, era remarcada por la prensa laica y católica de la época. Ilustraremos en qué sentido se dio una correspondencia entre los atributos de las elites – el catolicismo militante- y la naturaleza de las medidas que se tomaban.¹⁸

Para elaborar este trabajo hemos recurrido a múltiples fuentes ubicadas en archivos, internet y bibliotecas, además de investigaciones de colegas y propias. Sobre las trayectorias presentadas vale una aclaración: abordaremos algunos rasgos biográficos sobresalientes que los ministros exhibían al momento preciso de asumir. Por ejemplo, hay profesionales que sólo luego de haber sido ministros comenzaron a ser reconocidos como especialistas en educación, pero no lo eran ni eran considerados de esa manera cuando fueron designados. Creemos que para reconocer qué perfiles eran los más buscados o los que se privilegiaban en cada etapa y gobierno, debemos ser rigurosos en este punto y no mezclar temporalidades.

A continuación desarrollaremos este texto en tres apartados organizados en orden cronológico, en el primero resumiremos qué ocurrió con la cartera y sus 56 ministros entre 1854 y 1949; en el segundo sintetizaremos lo sucedido con 22 funcionarios entre 1949 y 1983 y en el tercero hablaremos sobre la etapa 1983- 2015 y sus 16 mandatarios.

Los años de mayor estabilidad: el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública (1854-1949)

¹⁶ Weber, Max. *El político y el científico*. Madrid: Alianza, 1982; Offerlé, Michel. Los oficios, la profesión y la vocación de la política, *Pohis*, n. 7, 2011, p. 84-99.

¹⁷ Gené, Mariana. Sociología política de las elites. Apuntes sobre su abordaje a través de entrevistas. *Revista de Sociología e Política*, v. 22, n. 52, 2014, p. 97-119.

¹⁸ Perissinotto y Codato, ob. cit., 2008

La Constitución Nacional de 1853 fijaba en cinco los ministerios: Justicia, Culto e Instrucción Pública, Relaciones Exteriores, Interior, Hacienda, Guerra y Marina. En 1898 pasaron a ser ocho: se separó el de Marina, se agregaron Agricultura y Obras Públicas (Ley N° 3727) y se trasladó el área de Culto al Ministerio de Relaciones Exteriores, pasando a ser Ministerio de Justicia e Instrucción Pública.¹⁹ En 1854 el presidente de la Confederación Argentina Justo J. de Urquiza nombró al abogado Juan María Gutiérrez al frente del organismo que conservó el nombre durante casi cien años. En 1881 se organizó el Consejo Nacional de Educación [en adelante CNE], siendo su presidente Domingo F. Sarmiento. La Ley de Educación N° 1420 de 1884 ubicó al CNE bajo la órbita del Ministerio y le dio la dirección y administración de las escuelas primarias y normales de la Capital Federal, colonias y Territorios Nacionales. Contaba con un presidente y cuatro vocales. La Dirección General de Instrucción Pública atendía la enseñanza secundaria y una división que se encargaba de las universidades. Esta estructura se fue complejizando a medida que avanzaba el tiempo.

Entre 1854 y 1949 fueron nombrados 56 ministros titulares (algunos con más de una gestión como Amancio Alcorta, Eduardo Costa, José María Gutiérrez, Joaquín V. González y Guillermo Rothe). Casi todos habían nacido en el siglo XIX, tenían entre 40 y 60 años, fueron abogados a excepción de tres médicos egresados de la Universidad Nacional de Buenos Aires [en adelante UBA]: Eduardo Wilde, José Mariano Astigueta y Juan Ramón Fernández y un militar del Ejército (Anaya). De este conjunto, 52 se habían recibido en la UBA (42), 7 en la Universidad Nacional de Córdoba, dos en la Universidad Nacional de La Plata [en adelante UNLP] y uno en la Universidad Nacional del Litoral.²⁰ Sobre el lugar de nacimiento, provenían de distintos distritos: Capital Federal (17), Córdoba (7), Santa Fe (5), Salta (3), Tucumán (4), Entre Ríos (4), Corrientes (3), la provincia de Buenos Aires (2), San Juan (2), La Rioja (2), y de Mendoza, San Luis y Catamarca. Uno solo había nacido en el extranjero, en el actual territorio de Bolivia (Wilde).

Este predominio de los abogados podría hacernos pensar que se privilegió el área de Justicia por sobre Instrucción Pública, pero esto ocultaría la intensa y activa preocupación que mostraron los funcionarios de esos años por la educación, que inclusive llegó a recibir más presupuesto que el departamento de Justicia.²¹ Asimismo, el nombramiento de tres profesionales que eran médicos, era ilustrativo de una época en que el higienismo tenía mucho peso en las escuelas. En estos 95 años el sistema educativo se expandió sostenidamente, dejando un alto índice de población alfabetizada. Se sancionaron importantes leyes, como la mencionada Ley de Educación (N° 1420), la de construcción de escuelas primarias nacionales en las provincias (Ley “Láinez” N° 4874 de 1905), la Ley de los colegios particulares (N° 934 de 1878) y la Ley Avellaneda

¹⁹ Esta situación permaneció hasta la reforma constitucional de 1994, que eliminó el límite para la cantidad de Ministerios.

²⁰ Es preciso aclarar que para facilitar la lectura utilizaremos la denominación “abogado” en vez de “doctor en jurisprudencia”.

²¹ La historiadora Ana Laura Lanteri ha mostrado que para el período 1855-1861 y hasta 1880, el departamento de Instrucción Pública recibió el presupuesto más alto, a expensas de los de Culto y Justicia (Lanteri, Ana Laura. *Se hace camino al andar. Dirigencia e instituciones nacionales en la Confederación (Argentina, 1852-1862)*. Rosario: Prohistoria, 2015, p. 212.

referida a las universidades (N° 1579 de 1885). Asimismo, tuvieron mucha repercusión en su época los intentos de reformas educativas que llevaron a cabo ministros como Osvaldo Magnasco y Carlos Saavedra Lamas.

La mayoría de los funcionarios duró, en promedio, menos de dos años en el cargo, sin contar a los militares que en general fueron interinos y permanecieron días o pocos meses (Manuel Pizarro, Elbio Anaya (titular), Orlando Peluffo, Héctor Vermengo Lima). Sin embargo, algunas gestiones se destacaron por su estabilidad, logrando estar cuatro o más años: Eduardo Costa (1862-1867 y 1868); Nicolás Avellaneda (1868-1873); José S. Salinas (1916-1922) y Antonio Sagarna (1923-1928). El período más inestable fue durante la presidencia de facto de Edelmiro Farrell (1944-1946) que contó con nueve ministros, entre titulares e interinos. En la mayoría de los casos, los ministros pertenecían a las familias de la elite económica y política, eran comerciantes y/o hacendados. Estaban afiliados al Partido Autonomista Nacional, a la Unión Cívica Radical y al Partido Demócrata Progresista, entre los más conocidos, y hasta los años de 1930 los definía una común defensa del laicismo en el ámbito educativo, el acuerdo sobre la necesidad de inversión en la educación pública y de garantizar la obligatoriedad para los primeros años.

En relación a su experiencia previa, para casi todos los ministros la función en esa cartera resultó un puesto más dentro de sus extensas trayectorias: fueron además jueces, fiscales, legisladores, militares, ministros de otras carteras, gobernadores, intendentes, rectores, decanos, científicos y/o escritores. Seleccionaremos alguno de los rasgos más relevantes de sus biografías –algunos superpuestos- para poder remarcar las tendencias predominantes. Fueron legisladores provinciales y nacionales (40); jueces, jueces federales, fiscales, miembros del superior tribunal de justicia de las provincias, presidente de colegio de abogados y miembro de la Suprema Corte de la Nación (16); ministros nacionales y provinciales de otras carteras (12); ministro de instrucción pública provincial (1); gobernadores o interventores (3); rectores o decanos (3); con cargos en la gestión pública como directores nacionales e intendente (2); representante diplomático (1).

El primer golpe de Estado de 1930 tuvo como consecuencia el avance de funcionarios católicos tradicionalistas y en ciertas provincias se re introdujo la enseñanza católica en las escuelas públicas, culminando el proceso en 1943, cuando el ministro Martínez Zuviría firmó un decreto de implementación del catolicismo en todas las jurisdicciones del país (Capital Federal, las provincias y los Territorios Nacionales). El gobierno elegido democráticamente de Juan Domingo Perón ratificó el decreto y designó ministro al abogado y escribano Belisario Gache Pirán (1946-1949). En 1947 se sancionó una importante norma que favoreció al sistema privado y mayoritariamente católico. La Ley 13010 de 1947 (Estatuto del Docente Privado) dispuso que el Estado debía contribuir con el ciento por ciento de los sueldos docentes en las escuelas que eran totalmente gratuitas y hasta un mínimo del 20 % para aquellas que cobraban al alumnado.

El Ministerio y la Secretaría entre democracias (plenas y restringidas) y dictaduras (1949-1983)

Entre 1949 y 1983 hubo 22 ministros titulares, todos hombres, de los cuales sabemos que alrededor de ocho eran oriundos de Capital Federal (CF), siete de la provincia de Buenos Aires (PBA), dos de Entre Ríos, dos de Santa Fe y uno de Corrientes, Mendoza y Tucumán. Habían nacido entre fines del siglo XIX y la década de 1920 y tenían entre 40 y 60 años al momento de asumir, salvo Ivanissevich que en su segunda gestión tenía más de 75 años. En relación a la titulación, hubo catorce abogados en total, egresados de la UBA (8), UNLP (4), Universidad Nacional del Litoral (1) y Universidad Nacional de Tucumán (1) (Anglada, Dell’Oro Maini, Adrogué, Salas, Mac Kay, Sussini, Rodríguez Galán, Alconada Aramburú, Gelly y Obes, Astigueta, Pérez Guilhou, Cantini, Catalán, Llerena Amadeo). De este grupo, tres habían tenido cargos en el Poder Judicial como conjueces o fiscales (Rodríguez Galán, Sussini y Astigueta). Cabe remarcar que cuando la cartera se denominó Ministerio de Educación y Justicia (1956-1966) fueron designados solo abogados (seis de seis). Hubo tres médicos (UBA) (Ivanissevich, Méndez San Martín, Taiana), dos contadores (UBA y UNLP) (Arrighi y Licciardo), un licenciado en química (Universidad Nacional del Sur, Malek), un ingeniero en telecomunicaciones (UBA, Burundarena) y un profesor en pedagogía (Universidad Nacional del Litoral, Bruera). De este conjunto se destaca un conjunto importante de rectores de universidades nacionales (8) que se corresponde con la preocupación estatal hacia ese nivel educativo: Ivanissevich, Anglada, Dardo Pérez Guilhou, José Luis Cantini, Gustavo Malek, Jorge Taiana, Pedro J. Arrighi, Carlos Burundarena; cuatro tenían experiencia en la gestión educativa estatal (Astigueta, Ricardo P. Bruera, Juan R. Llerena Amadeo y Burundarena); tres venían de gestionar otras áreas del Estado (Alconada Aramburú, Juan J. Catalán y Cayetano Licciardo); dos habían ocupado cargos parlamentarios por la UCRI y UCRP (Mac Kay y Alconada Aramburú); y por lo menos seis estaban claramente vinculados a personas e instituciones educativas católicas (Dell’Oro Maini, Mac Kay, Gelly y Obes, Astigueta, Cantini, Llerena Amadeo, Licciardo). Sobre los propósitos de cada gestión en relación a la denominación de la cartera, en 1969 apareció por primera vez la idea de consolidar valores y tradiciones morales y espirituales.

Los años democráticos: 1983-2015

La mayoría de los ministros de estos años nació en Capital Federal (5) y provincia de Buenos Aires (5), y el resto en Francia (1), Río Negro (1), Córdoba (2), La Pampa (1) y Santa Fe (1), aunque tres vivieron más tiempo en la Capital Federal, Misiones y Chaco. De los 16, 12 habían nacido en las décadas de 1940 y 1950, solo 3 eran de 1920 y uno de 1960. En general, eran egresados de universidades públicas, siendo el partido el mecanismo de selección más extendido. Habían egresado de la UBA (10), de la UNLP (3), Universidad Nacional de Cuyo (1), Universidad Nacional de Córdoba (1), Católica de Córdoba (1) (recordemos que dos tenían doble titulación economista/sociólogo (Llach) pero estamos considerando solo su título de la UBA y del abogado/profesor de historia (Sileoni), solo su título de profesor. Con respecto a las titulaciones, 7 eran abogados sin contar a Sileoni y predominaron en los primeros años cuando “Educación y Justicia” estaban juntas. Luego hubo sociólogos (3, sin contar a Llach), médico (1), profesor de historia (1, Sileoni), ingeniero agrónomo (1),

economista (1, Llach), profesor en letras (1) y licenciado en ciencias de la educación (Tedesco).

Los ministros que tenían experiencia en gestión dentro del Ministerio y conocimiento – teórico o práctico- del sistema educativo en su conjunto - la mayoría con militancia partidaria y de gestión en otras áreas del Estado- fueron: Aramburú, Salonia, Rodríguez, Decibe, García Solá, Delich, Biazzi, Giannettasio, Filmus, Tedesco y Sileoni. Sin embargo, dentro de este grupo hubo diferencias marcadas: Aramburú y Salonia habían sido altos funcionarios del Ministerio durante el período de la proscripción del peronismo, aunque el primero tenía libros escritos especializados en Derecho y el segundo contaba con una vasta obra como especialista en educación, además de ser maestro normalista y profesor universitario. Decibe y Filmus estaban vinculados a FLACSO pero el nivel de especialización de Filmus era mucho mayor, ya que contaba con una extensa obra publicada en el tema. Tedesco era el único que contaba con la titulación específica y credenciales de experto internacional, con una carrera en instituciones en el extranjero. Rodríguez, García Solá, Delich, Biazzi y Giannettasio no tenían una formación específica, pero exhibían trayectorias vinculadas al Estado nacional o provincial como funcionarios del área educativa.

Los ministros restantes carecían de credenciales formales o experiencia en gestión del área, habían ganado cargos electivos (Dumon), gestionado en otras dependencias del Estado provincial y nacional (Sábato, Llach), y uno había sido rector (Juri). Dos por lo menos, eran también empresarios agropecuarios y de medios (García Solá y Rajneri). Hubo dos funcionarios que, a partir de la gestión en el Ministerio, fueron reconocidos como especialistas después y los convocaron para integrar instituciones específicas como la Academia Nacional de Educación (Llach y Juri). Eran identificados como parte de las redes católicas Salonia, Rodríguez y Llach.

Reflexiones finales

En este artículo nos propusimos analizar qué características tuvo la elite política que accedió al máximo cargo de la cartera educativa nacional entre 1854 y 2015, divididos en tres grandes períodos: 1854-1949, 1949-1983 y 1983-2015. Partimos del supuesto que sólo un estudio de largo plazo como el aquí presentado, nos permite conocer qué tipo de perfil profesional tuvieron los ministros de educación de la Argentina, desde la creación de la cartera hasta la actualidad. Intentamos seguir cuatro hipótesis, la primera referida a la duración en el cargo de los ministros, el lugar de nacimiento, el género y la edad promedio; la segunda vinculada a la titulación y la denominación de la cartera; la tercera a la experiencia previa de los funcionarios; y la última relacionada con la influencia de organizaciones como la Iglesia Católica en la designación de los ministros.

En atención a la estabilidad de los ministros, mostramos que esta cartera ha tenido en el promedio general una alta rotación, igual que otras, pero con cierta tendencia a la estabilidad desde el período democrático iniciado en los años de 1980. Observamos que de 1854 a diciembre de 2015, es decir, en 161 años, se sucedieron 94 ministros titulares (en alrededor de 50 gestiones presidenciales), de los cuales algunos estuvieron más de una vez. La mayoría estuvo en promedio un año y cinco meses, y dos

años entre 1983 y 2015 (16 ministros en 32 años). Fue recién a principios del siglo XXI cuando un ministro gozó de una estabilidad desconocida hasta ese momento: seis años y cinco meses. Este último hecho debe encuadrarse dentro de una sucesión de presidentes del mismo signo político (2003-2015) que mantuvieron a este y a otros ministros que duraron tanto o más que el de educación. Por otro lado, a pesar de que el sistema educativo está integrado mayoritariamente por docentes mujeres, los ministros fueron casi todos hombres, en edades de entre 40 y 60 años. Las excepciones en términos de género se dieron a fines del siglo XX y principios del XXI, cuando fueron convocadas dos mujeres a ocupar el máximo puesto (Susana Decibe y Graciela Giannettasio, ambas del Partido Justicialista), fenómeno que no volvió a repetirse posteriormente.

En relación al lugar de nacimiento, hemos observado que entre 1854 y 1949, el 32 % había nacido en Capital Federal y el resto en otras provincias como Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos y Tucumán.²² Entre 1949 y 1983 el grueso provenía de Capital Federal (36 %) y la provincia de Buenos Aires (31 %), al igual que la etapa posterior de 1983-2015: Capital Federal (31 %) y provincia de Buenos Aires (31 %), lo que indica que hubo una correspondencia creciente entre el origen del presidente y el de los funcionarios elegidos para ocupar la cartera educativa.²³ Asimismo, la amplia mayoría egresó de la UBA durante los tres períodos (81 %, 59 % y 62 %) sobresaliendo la Universidad Nacional de Córdoba (12 %) en la primera etapa, para dejar el segundo lugar a la Universidad Nacional de La Plata (22 % y 18 %). Como novedad, en las últimas décadas hubo dos egresados de universidades privadas (Católica de Córdoba y Universidad Católica Argentina).

Acerca de la titulación de los ministros, indicamos que ésta se modificaba según el nombre del Ministerio. Es decir, la cartera educativa estuvo asociada a Justicia (entre 1854- 1949, 1956- 1966 y 1983- 1991) durante 113 años, allí predominaron los abogados (93 %), varios de ellos especializados en Derecho o con carrera en el Poder Judicial (29 %). Cuando el Ministerio fue solo de Educación – por 48 años, entre 1949-1956, 1966-1983 y 1991-2015- hubo también abogados (40 %) pero con experiencias y especializaciones más variadas y asumieron profesionales con otros títulos universitarios. En relación a la alternancia de gobiernos democráticos y dictaduras, vimos que Educación fue una de las pocas carteras que tuvo casi todos civiles como ministros titulares.

Hemos mencionado que íbamos a considerar “titulados en educación” a los profesores y licenciados en pedagogía y en ciencias de la educación, los maestros y profesores normales y los profesores en las orientaciones de humanidades y ciencias sociales. En base a los datos empíricos y siguiendo este criterio, identificamos que el primer ministro, contando desde 1854, que tuvo una titulación específica fue el de la última dictadura (Bruera) y luego hubo tres en el período de 1983-2015: un maestro normal y profesor de letras (Salonia), un licenciado en ciencias de la educación

²² Los porcentajes se calcularon según las unidades mencionadas a lo largo del texto, fueron redondeados y se confeccionaron sobre la base del total de cada período: 56 (1854-1949); 22 (1949-1983); 16 (1983-2015).

²³ De todos modos, se dieron excepciones, por ejemplo, los presidentes de las últimas décadas (2003-2015) pasaron la mayor parte de su vida política en la provincia de Santa Cruz y no hubo ningún ministro de educación oriundo de ese distrito (aunque sí los hubo en otras carteras).

(Tedesco) y un profesor de historia (Sileoni). En suma, del total de 94 ministros - y siguiendo los criterios descriptos- solo cuatro tuvieron una titulación específica. Flexibilizando dichos criterios, podríamos agregar a este grupo dos ministros más (Decibe y Filmus), que si bien eran sociólogos, la primera estaba vinculada al área educativa de FLACSO y el otro tenía una importante producción académica en la temática.

De todos modos, más allá de la titulación, señalamos que en los tres períodos predominaron ministros que tenían experiencia en distintos ámbitos: en la primera etapa, fueron sobre todo profesionales de la política que circularon como legisladores y por distintas áreas del Estado nacional y provincial. En la segunda (1949-1983) se observa un llamativo predominio de ex rectores y particularmente entre 1969 y 1976 (cinco de seis), siendo el momento donde más hubo (5 %, 36 % y 6 %). La presencia de ex rectores nos habla de una época en que la universidad fue el foco de atención de los presidentes que actuaron en el marco de la guerra fría y creían que las casas de estudio eran un “nido de la subversión”. Hubo una serie de medidas destinadas a cambiar el sistema como el Plan Taquini (1971), y las dos leyes universitarias sancionadas en 1974 y 1980. Esta lógica de pensamiento fue similar cuando se unió en 1966 el área de Cultura a Educación, en el entendido que las políticas culturales – junto con las educativas- debían ser diseñadas desde el Estado para “combatir al comunismo” y resguardar los “valores y tradiciones espirituales y morales”.

En la tercer etapa (1983-2015) vimos que existió un número mayor de profesionales con experiencia en la gestión educativa de nivel nacional o provincial, grupo que fue aumentando significativamente: en los primeros 95 años fueron muy pocos, luego se incrementaron al 18 % para pasar al 68 % en las últimas décadas. Con relación al porcentaje de profesionales vinculados a un partido político, éste ha ido fluctuando del 80 % al 40 % en épocas de dictaduras y al 81 % en las últimas décadas. Se podría concluir que la cualidad más valorada al momento de ser elegidos por el Poder Ejecutivo a partir de 1983 ha sido su experiencia, la vinculación con el partido gobernante y no tanto su titulación específica, aunque ésta última comenzó a ser vista como positiva. Aún así, no puede pensarse que esta historia es lineal y avanza en una misma dirección, basta conocer algunos datos del nuevo ministro que acaba de asumir.²⁴ La historia de este Ministerio ha estado marcada, más bien, por avances y retrocesos en los niveles de especialización de sus ministros.

Por último, vimos que la presencia de ministros – y presidentes- afines a los intereses de la Iglesia Católica ha sido muy importante desde la década de 1940 y tuvo consecuencias directas en el diseño de la política: en 1943 el ministro Gustavo A. Martínez Zuviría decretó la instauración de la religión católica en todas las escuelas públicas nacionales – algunas provincias ya la tenían-; en 1946 el ministro Gache Pirán ratificó la norma y en 1947 impulsó una Ley que subvencionaba a las escuelas privadas;

²⁴ En noviembre de 2015 ganó las elecciones Mauricio Macri y designó a Esteban Bullrich (CF, 1969) de ministro. Es egresado de la Licenciatura en Sistemas de una universidad privada, CAECE, e hizo un master en administración de empresa en los Estados Unidos. Ha sido ministro de educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre 2010 y 2015. Sobre su gestión, ver Rodríguez, Laura Graciela, “Cambiemos: la política educativa del macrismo”, *Question*, N° 53, 2017, en línea.

en 1955 el ministro Dell' Oro Maini redactó el decreto que habilitaba la creación de universidades privadas y en 1958 el ministro Mac Kay lo convirtió en Ley. Entre 1966 y 1983 predominaron los ministros adscriptos a la religión católica y se presentaron en dos oportunidades (1968 y 1979) anteproyectos de ley que intentaron derogar la Ley 1420, acusada por los funcionarios de "atea". Por distintas razones, las normas no fueron aprobadas. En los años de 1990 el primer ministro de Menem (Salonia) estaba identificado con las redes católicas, y su sucesor, Rodríguez, fue felicitado por la prensa católica por la derogación de la Ley 1420 y la sanción de la Ley Federal de 1993. El ministro además aceptó que la Iglesia reformulara los contenidos de los programas. El comentario en la prensa que su sucesora Decibe no tenía relaciones con la Iglesia, resultaba revelador de esta situación, aunque el nombramiento de Llach volvió a poner en el centro a los cuadros católicos. Un cambio sustantivo se observa desde el 2003, ya que los ministros designados, más allá de sus creencias privadas, no cedieron ante las presiones de la Iglesia como había ocurrido antes, y la nueva Ley de 2006 fue aprobada sin grandes modificaciones. Sin dudas, este nivel de análisis no debe hacernos olvidar la realidad de las provincias, donde algunas como Salta, mantuvieron en todo este período la educación católica en las escuelas públicas.²⁵

Para terminar, nos gustaría plantear que en futuras investigaciones habría que realizar investigaciones comparadas con los ámbitos subnacionales identificando, por ejemplo, si los especialistas en educación ocuparon en mayor proporción los ministerios de las provincias y si el número de mujeres ministras ha sido más importante que en la nación.²⁶ Por otro lado, sería interesante comparar con otros países si la denominación de la cartera ha ido cambiando a lo largo del tiempo, si estuvo también asociada a Justicia, y cuál fue el perfil que se buscó para ocuparla, entre otras cuestiones.

²⁵ Rodríguez, Laura Graciela, ob. cit., 2015.

²⁶ En la actualidad estamos realizando una investigación similar sobre los encargados de la cartera educativa de la provincia de Buenos Aires, desde el siglo XIX hasta el año 2015.