

# EL ROL DE LA UNIVERSIDAD EN LA FORMACIÓN DE CUADROS POLÍTICOS EN LA CONSTITUCIÓN DEL 49

por María Melina Guardamagna\*

*Es curioso que hemos llegado a nuestros días preparando médicos, abogados, ingenieros, pero a nadie se le ha ocurrido que debíamos preparar a estadistas y conductores”*

(Perón, 1948)

A principios del siglo XX la Argentina parecía encaminarse hacia un futuro de continuo progreso bajo la guía de una clase dirigente culta e ilustrada, dotada de espíritu republicano y de instituciones liberales (Zanatta 2009). Sin embargo, la crisis política y económica mundial de 1930 provocó el colapso del viejo modelo y la progresiva intervención de un Estado cada vez menos prescindente y más activo. La revolución que sobrevino en junio de 1943 también se hizo en repudio a aquellos políticos profesionales (De Imaz 1964), abogados en su mayoría, que no supieron o no pudieron adaptarse a la coyuntura política, económica y social emergente.

Con el ascenso de Juan Domingo Perón al poder en 1946 surge un proyecto nacional bajo el rol intervencionista del Estado. La situación requería cuadros políticos capaces de cumplir con los objetivos de las políticas que establecía la Constitución de 1949, expresión formal de la doctrina peronista. La élite política que hasta entonces había gobernado el país, representante en su gran mayoría de los sectores conservadores y liberales de la sociedad, había perdido legitimidad para la conducción del nuevo proceso. Por eso se encarga a las universidades, a través del artículo 37 de la CN, la formación

\* Investigadora y docente del Centro de Innovación Institucional (CEII) UNCuyo, dirigido por el Lic. Walter Cueto. Candidata a doctora de la UNSAM y Becaria CONICET, dirigida por el Dr. Arturo Fernández. E-mail: meliguardamagna@gmail.com.

política de las “personas que se ocuparán, habitual y activamente de la dirección del Estado, a quienes seguirán pasivamente los integrantes del grueso sector de la multitud ciudadana” (Sampay 1951: 17-18). La definición de Sampay, uno de los más importantes inspiradores de la nueva Constitución, no se refería únicamente a especialistas para la alta burocracia del Estado sino también a dirigentes sindicales y partidarios, formadores de opinión pública y funcionarios capacitados para la dirección de las empresas estatales.

Aunque la política de formación de cuadros del gobierno peronista, fundada principalmente en el ideario que refleja el texto constitucional y que se delega a la universidad, constituye uno de los antecedentes más significativos en la historia nacional, nunca llegó a implementarse efectiva y generalizadamente. No obstante, antecedentes como éste demuestran que la formación y capacitación de cuadros políticos ha sido una preocupación recurrente del Estado argentino, a pesar que las frecuentes y extensas interrupciones al régimen democrático, al menos hasta su retorno en la década de los ochenta, tornaron inviable la concreción de dicho proyecto. Por ello estudiar la política orientada a la formación y capacitación de cuadros políticos del gobierno peronista expresada en la Constitución de 1949 y fundamentalmente las ideas a partir de las cuales la misma se ha institucionalizado en cada momento implica retomar algunas discusiones en torno a la función educativa y formativa del Estado, sus significados y fines relacionados a la lucha por el poder político.

## **I. El contexto político, económico y social de la nueva Constitución**

El proceso de reforma constitucional con el cual se derogó parcialmente la constitución liberal de 1853 (Sampay y Ramella, en Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente 1949) y entró en vigencia una nueva Constitución próxima a los principios del constitucionalismo social, se dio en un contexto de transformaciones del Estado junto a la irrupción de la sociedad de masas.

La modificación de la estructura económica en la década de 1930 y durante la guerra había generado cambios en la sociedad. “El advenimiento de las masas y su proceso de integración estaba en curso signado por las condiciones históricas del país. La sociedad que de él iba surgiendo era di-

námica y poco tolerante de las jerarquías consolidadas” (Zanatta 2009: 19). Jerarquías que correspondían a un orden político liberal incapaz de responder a las demandas de inserción política, económica y social de las masas que hasta entonces habían sido excluidas de la vida política nacional. Se trataba de un nuevo Estado que frente a la neutralidad y abstencionismo del liberalismo, consideraba a toda actividad humana como potencialmente política (Sampay, en Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente 1949).

El justicialismo encarnaba en este contexto “la respuesta histórica a la crisis que se estaba viviendo, —crisis de los modelos políticos de la modernidad— intentando llevar a la práctica con fuerzas renovadas la tradición del pensamiento de la Grecia clásica. Se propuso la elevación del hombre a dos de sus dimensiones esenciales, de ciudadano integrado en la comunidad política y de persona moral exigida por una ética de la responsabilidad social. Se plantea una práctica donde la búsqueda de la construcción de una sociedad justa, libre y feliz, constituye el objetivo fundamental de la acción política. Este es el proceso de construcción de la Comunidad Organizada” (Perón 1949: 163).

La profundización en esos años de la crisis de legitimidad y de credibilidad del orden vigente fue inevitable, más aún por la “vigorosa reacción cultural y política, de matriz nacionalista y antiliberal” (Zanatta 2009: 30) que fue desarrollándose en el país. “Terminaron hace dos siglos los gobernantes de la aristocracia; hace menos tiempo terminaron los gobiernos de la burguesía y han de venir los gobiernos populares, que son verdaderamente democráticos en los cuales la responsabilidad de las masas trabajadoras, que son la médula espinal del pueblo, han de tener enorme responsabilidad” (Perón 1946, en Altamirano 2001: 192).

De acuerdo a Germani (1962: 235) “estas masas ya no estaban excluidas del ejercicio del poder político. O por lo menos ya no querían estarlo”. “No se trataba de un contexto local, de alcance nacional o latinoamericano: era una situación general de todas las sociedades contemporáneas” (Sarlo 2007: 41). Desde allí debía afrontarse el problema de la integración de las masas del cual existen diversas lecturas. De acuerdo al análisis de Germani (1962: 252), la misma se inició bajo un gobierno totalitario: “El peronismo les había suministrado a las masas cierta experiencia de participación política y social en los aspectos inmediatos y personales de la vida del trabajador, anulando al mismo tiempo la organización política y los derechos básicos que constituyen los pilares insustituibles de toda democracia genuina”. Hasta aquel momento nadie se había dirigido a las masas populares en su len-

guaje, nadie se había acercado materialmente a ellas. “Era inevitable entonces que la clase obrera argentina se lanzara como un solo hombre tras el caudillo que pareciera expresarla” (Amadeo 1956: 20).

Esa situación generó un fuerte antagonismo en la sociedad argentina. Por un lado, quienes estaban en contra de Perón, entre ellos el influyente sector de las élites ilustradas, y por el otro, quienes apoyaban al nuevo régimen, identificados con el “pueblo” (Sábato, en Sarlo 2007: 32). Para Arturo Jauretche el principal antagonismo a superar entre peronistas y antiperonistas se encontraba en este grupo de intelectuales argentinos que no sólo eran elitistas sino que utilizaban categorías de análisis ajenas a la experiencia nacional (Sarlo 2007). Intelectuales que, como Germani, entendían al peronismo desde las analogías que trazaban con experiencias totalitarias europeas como el nazismo y el fascismo.

El desafío de la construcción del nuevo proyecto nacionalista impulsado por el gobierno peronista y consentido por el pueblo requería la socialización del poder (Auyero 1973). No obstante, Perón no contaba con cuadros políticos ni técnicos formados afines al régimen capaces de impulsar dicha reforma. Toda la administración pública, la justicia y la universidad eran netamente antiperonistas (Ramos 1957).

Tal como sostiene Genta, la generación del 80 había instituido un régimen educativo de orientación modernista, liberal, utilitaria y cosmopolita que determinó la mentalidad de las generaciones sucesivas, principalmente de la clase dirigente que hasta 1943 estuvo en el poder: gobernantes, magistrados, educadores y profesionales (1943, en Sarlo 2007). Sin embargo, los procesos de urbanización, industrialización y la incorporación política de amplios sectores de la población estaban generando significativos cambios en la estructura de clase y, en particular, en el origen social tanto del estudiante universitario como de su profesor, así como de las élites intelectuales (Germani 1958, en Sarlo 2007: 113) y consecuentemente de la clase dirigente. La movilidad social en el país alentaba una situación política favorable para los sectores sociales más humildes que comenzaron, en un alto porcentaje, a ocupar cargos públicos. En su investigación sobre la conformación de los grupos dirigentes argentinos, De Imaz (1964: 30) afirma que durante el peronismo los porcentajes de miembros de la “clase alta tradicional” fueron bajos. Mientras que sólo durante este período, dirigentes de extracción “popular” u “obrera” accedieron a las más altas posiciones políticas, datos que reflejan los cambios sociales y políticos que se estaban gestando.

“La clase trabajadora que hasta ahora ha sido espectadora en el Gobierno, la Administración y la Legislación del Estado, debe comenzar a participar” (Perón 1946, en Altamirano 2001: 191). Esta nueva clase política que llega al poder tras el triunfo del peronismo, “no reconoce valores adscriptos e instaura un régimen de lealtades completamente distinto al preexistente” (De Imaz 1964: 12). De Imaz sostiene, en su estudio, que en 1946 la clase política provenía de grupos disímiles que accedían al poder a través de diversos canales de reclutamiento, mientras hacia 1950 el grupo gobernante ya estaba delimitado, con pautas propias, normas y valores de grupo (1964). Aquellas normas pertenecían exclusivamente al régimen y la cohesión del grupo estaba dada por la lealtad absoluta al presidente con lo cual era posible esperar que el mismo no sobrevviera al líder del cual dependía.

Desde el punto de vista ideológico, ya en 1946 el elenco gobernante constituía un bloque que representaba a la única ideología en el poder. Aunque en aquel año no estaba aún claramente perfilada, en 1951 tenía “un cuerpo de doctrina, un orden valorativo propio y abundantes signos, slogans y símbolos partidarios” (De Imaz 1964: 33). Durante el gobierno peronista esta ideología mantuvo el monopolio de la representación al absorber a los demás grupos de interés o en el caso de la oposición, dificultando su propia existencia. De hecho, tal como afirma Altamirano (2001), en el marco de la revolución que se estaba gestando no había lugar legítimo para los partidos y los políticos, que aparecían exteriores al organismo social, asociados a la división artificial y a la pugna mezquina, la “politiquería”.

Este escenario hizo a muchos suponer que el presidente se rodearía de un nuevo sector de dirigentes políticos profesionales de excelencia. Desde los primeros años de gobierno fue ésta una de las preocupaciones de Perón que trató de canalizar a través de las políticas orientadas a la formación de cuadros políticos y las escuelas creadas a tal fin. Se buscaba que el desarrollo teórico fuera una caja de resonancia de la realidad nacional dando lugar a un nuevo accionar en el ámbito de la formación, de la organización y del desarrollo de nuevas prácticas políticas y sociales. Sin embargo, a diferencia del período conservador donde la mayoría de los dirigentes eran políticos profesionales, dedicados por entero a la función pública, en el peronismo hubo principalmente “administradores y hombres identificados con el régimen, pero no se llegaron a formar políticos profesionales que sobrevivieran a los gobiernos de Perón” (De Imaz 1964: 25).

Quizás sea necesario aclarar que la afirmación de este autor, a nuestro juicio sólo es válida en el sentido que el peronismo no alcanzó a formar una clase dirigente a través de los cursos de capacitación política previstos en la iniciativa constitucional; no obstante los años de gobierno otorgaron experiencia, extendieron la práctica política hacia nuevos espacios de los “aparatos estatales”<sup>1</sup> e incluso a diferentes expresiones corporativas de la sociedad, incluyendo la propia organización partidaria y que en conjunto se expresó en el Movimiento Nacional Justicialista. Es decir que finalmente y por un camino algo distinto el peronismo terminó formando sus “políticos profesionales”.

## **II. Las ideas detrás de la reforma constitucional**

Al llegar a la presidencia en 1946, Perón se abocó a fundar un orden político de acuerdo con los principios doctrinarios de su revolución, organizando a la sociedad argentina sobre bases corporativas (Zanatta 2009). La reforma de la Constitución fue, en este sentido, la culminación del ciclo de reformas sociales y políticas y la formalización de la doctrina justicialista convertida en “doctrina de la Nación” (Altamirano 2001: 37). En este sentido se afirmaba que “La Constitución es un instrumento fundamental de la República, y de acuerdo con sus dictados ha de estructurarse un nuevo orden de cosas y han de consolidarse la revolución y los postulados que sostenemos” (Perón 1948, en Sampay 1975: 477).

El 3 de septiembre de 1948 el Poder Ejecutivo promulgó la Ley 13233, cuyo artículo 1º establecía la necesidad de reforma constitucional: “declarase necesaria la revisión y reforma de la Constitución Nacional, a los efectos de suprimir, modificar, agregar y corregir sus disposiciones, para la mejor defensa de los derechos del pueblo y del bienestar de la Nación” (Ramella 2004: 262). A partir de entonces comenzaron a movilizarse todos los sectores que conformaban el movimiento peronista. La reforma se convirtió en “el nuevo campo de batalla entre el gobierno y la oposición” (Zanatta 2009: 130), donde el Movimiento expresaba “el combate de la nación histórica y su pueblo por la recuperación nacional y la justicia social contra la

---

<sup>1</sup> Los “aparatos estatales” son la forma en que se expresa materialmente la relación social de dominación, es decir, constituyen la expresión material del Estado. Son las instituciones en las que el Estado se encarna, se expresa y se visibiliza (Thwaites Rey 2005).

oligarquía, el país cosmopolita y la intelligentsia antinacional” (Altamirano 2001: 32).

En los primeros meses de 1949 comenzó a sesionar la Convención Nacional Constituyente en medio de diferencias entre la mayoría de convencionales peronistas y la minoría radical, que con la intención de impugnar la ley de reforma terminó retirándose de la sesión, acusada de “traicionar a la parte del pueblo que les dio su representación” (Ramella, en Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente 1949: 396). Finalmente la Constitución entró en vigencia el 16 de marzo de 1949.

La cuestión en disputa era clara: para Perón, era necesario que el texto constitucional reflejara los principios del movimiento peronista que respondían a la nueva realidad social, económica y política del país. El objetivo era actualizar los contenidos de la vieja constitución centrados en las libertades individuales. La oposición, en cambio, aunque se mostraba dividida sobre la conveniencia de participar o no en las elecciones constituyentes, “estaba convencida de que el propósito del Presidente era la construcción de un régimen totalitario cercano al fascismo que le permitiría perpetuarse en el poder” (Zanatta 2009: 130).

De acuerdo a Zanatta (2009), la intención de Perón iba más allá de fundar un nuevo pacto social entre todos los argentinos. Su ambición era encarnar el destino histórico del país a través de la doctrina justicialista. A partir de entonces, las diferencias entre el partido, la nación y las instituciones del Estado fueron todavía más tenues de lo que habían sido hasta entonces. La construcción de este proceso histórico requería la creación de una “verdadera democracia, donde ni el capital ni el proletariado actuasen sobre las decisiones del gobierno” (Altamirano 2001: 28), base de la Tercera Posición, fundamento de la doctrina peronista. Esta democracia estaría encarnada en el Estado principalmente, “poder absoluto del poder político, que goberaría sin presiones ni interferencias” (Altamirano 2001: 28).

Esta es la concepción política e ideológica que se plasma en la Constitución de 1949. Un Estado que regula todas las interacciones humanas, porque todas son objeto de la política, “materia propia de la función reguladora del Estado, pudiendo por tanto convertirse en materia de negocios privados, de objeto de justicia comutativa, en materia de dirección pública, en objeto de justicia social, pues los hombres están subordinados al Estado para, de esta manera, resultar coordinados para un mismo fin: el bien común” (Sampay, en Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente

1949: 283). Concepción que se tradujo luego en los derechos especiales que fueron el centro de innovación de la nueva carta magna, lugar donde, de acuerdo a Sampay, estaba codificada la ideología que inspiró a los constituyentes de 1853, la del liberalismo. Por eso decía “La Constitución del 53 se funda en un grave error doctrinario, al postular la neutralidad del Estado, entendido como entidad agnóstica y relativista” (Sampay, en Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente 1949: 284).

El significativo cambio en la orientación filosófica de una Constitución a la otra estuvo marcado por estos principios que, entre otros, encarnaba la figura del principal ideólogo del proyecto de reforma, Arturo Sampay, “un conocido jurista católico que conjugaba el visceral antiliberalismo de los nacionalistas con la ambición de restaurar un nuevo orden cristiano, basado en las encíclicas sociales de los pontífices” (Zanatta 2009: 132). La fuerte inspiración socialcristiana de la reforma se encarnaba en la crítica hacia la concepción individualista de la propiedad. El fundamento doctrinario de la nueva Constitución defendía, en cambio, su carácter social limitando los derechos de los propietarios y promoviendo la intervención en el mercado de trabajo en defensa del salario. Programa en el cual “el cristianismo se presentaba como instancia superadora de la dicotomía derecha/izquierda” (Sarlo 2007: 64). En definitiva, para los reformistas ni el comunismo ni el liberalismo habían sido capaces hasta ahora, de atender las necesidades del pueblo.

De acuerdo a la posición de la Iglesia, tanto en la construcción del socialismo soviético y en el nazismo como en el pensamiento demoliberal moderno se había perdido la vinculación entre la realidad social y los valores eternos. “Es indispensable —sostenía monseñor Gustavo Franceschi— prepararse para una tarea de reconstrucción intelectual y moral que enfrente, por una parte, la crisis de valores y proponga, por la otra, grandes lineamientos dentro de los cuales los católicos puedan establecer su compromiso con el siglo” (Sarlo 2007: 59); por eso, en esta línea de pensamiento se afirmaba “nuestra doctrina es la doctrina social cristiana, que es la única que ha sabido aunar en una armonía extraordinaria lo material con lo moral” (Perón 1946, en Altamirano 2001: 189).

En un sentido formal, la Constitución de 1949 mantuvo la estructura orgánica y dogmática de la de 1853, con el anexo de los nuevos artículos referidos a los derechos sociales, del trabajador, la familia, de la ancianidad y de la educación y la cultura. Tal como sostiene Ramella (2004), no estuvo en el pensamiento de nadie una reforma que destruyera absolutamente toda la

constitución anterior. Ello además se comprueba analizando las cláusulas que se mantuvieron de la Constitución de 1853, las reformadas, las suprimidas, y las nuevas incorporadas. En este sentido, se mantuvo la clásica división entre la parte dogmática y la parte orgánica y el sistema republicano, representativo y federal (Ramella 2004).

Los cambios más significativos en la orientación ideológica de la Constitución quedaron plasmados en el capítulo tercero y cuarto de la parte dogmática, que se incorporaron. Estos capítulos incluían los siguientes artículos: el artículo 37º respecto a los derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad, de la educación y la cultura; el artículo 38º correspondiente a la función social de la propiedad; el artículo 39º sobre el capital y la actividad económica; y el artículo 40º donde se establecía el derecho de intervención estatal en la economía, la propiedad nacional de las fuentes de energía y la propiedad estatal de los servicios públicos (Constitución 1949). Estos cambios constituyeron lo que Sampay definió como la “revolución peronista”, que significaba reformar el orden jurídico existente, incorporándole la “revolución sociológica”, pero sin destruirlo (Ramella 2004: 283).

Los sectores que mayor influencia tuvieron en la reforma fueron, como se podrá advertir, los católicos, los nacionalistas y los obreros. La posición católica en sus diversas manifestaciones (católicos sociales, liberales o peronistas) ocupó el centro de la escena. Sin embargo, es importante subrayar que este sector y el de los nacionalistas no actuaron en forma monolítica en apoyo a Perón, sino divididos en pro y en contra del peronismo (Ramella 2004).

El sector católico y peronista estuvo representado por varios de los convencionales, entre ellos el más influyente fue Sampay, por la presión ejercida por los católicos sobre éstos y por el Episcopado argentino ante el Poder Ejecutivo. Evidencia de ello son las múltiples cartas que en aquel período la jerarquía eclesiástica enviara al Presidente y a los convencionales exhortándolos a introducir determinadas reformas. De acuerdo al más influyente representante de este sector, la nueva Constitución era mucho más que un instrumento jurídico, por lo que debía entenderse por su valioso contenido y sentido político y en su relación con la situación social argentina (Sampay 1951). La Constitución era desde esta perspectiva el fruto de un proceso donde se institucionalizaban los objetivos de la política nacional, consolidándose un plan cultural educacional y un orden económico social. El Estado que surgía de este nuevo orden era “gerente del bien común del pueblo argentino” (Sampay 1951: 41). Un Estado intervencionista.

Entre los sectores opositores a la reforma constitucional, los radicales equiparaban su posición a la Constitución de 1853 ubicando al régimen del gobierno peronista en un totalitarismo de derecha. Mientras desde el partido comunista y desde el socialismo se asociaba la posición de Sampay, que coincidía con el ideario de las esferas gobernantes y dirigentes del peronismo, cercana a la ideología del nazismo y del falangismo, alejada de los principios democráticos (Ramella 2004). En definitiva, todos coincidían en la crítica al accionar del gobierno peronista, en la forma en que se aprobó la necesidad de reforma y las ideologías que la sustentaban.

Queda claro que ambas constituciones, la de 1853 y la de 1949, se asentaron en ideologías políticas muy distintas. Para fines de la década de los cuarenta, mientras la primera había perdido la vigencia de su orientación democrática, la aprobación de la segunda significó la instauración de una “línea política nueva y autoritaria” (Bidart Campos 1956, en Ramella 2004: 283) en cuyo preámbulo se insertaba la trilogía de “soberanía política, independencia económica y justicia social” (Constitución 1949), improntas del constitucionalismo social.

Sin duda, las discusiones plasmadas en los diarios de sesiones de la Convención Nacional Constituyente reflejan las posturas de los diversos sectores, donde los católicos tuvieron un rol preponderante. Entre ellos, Sampay realiza una extensa justificación de las modificaciones introducidas a los principios políticos que informan la parte dogmática de la Constitución y constituyen la orientación filosófica del proyecto peronista. La crítica, tal como ya se advirtiera, a los principios del liberalismo burgués que informan la Constitución de 1853 y a los totalitarismos europeos, constituyen el principal fundamento a partir del cual Sampay presenta los principios políticos de la doctrina peronista que la nueva Constitución debería formalizar. Por un lado, nos encontramos con “democracias que sucumbieron por la irrupción totalitaria” (Sampay, en Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente 1949: 283), y por el otro, democracias liberales “destructoras de la libertad y el derecho” (Sampay, en Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente 1949: 284). Frente a estas posturas opuestas y extremas, Sampay define a la democracia como “una criatura cristiana” (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente 1949: 283) cuyos principios son la libertad, la igualdad y la fraternidad de todos los hombres. Su preocupación no radica en la democracia en tanto mecanismo de acceso al poder, sino que va más allá al definirla como una “forma de Estado que

hace de la felicidad del hombre su causa final” y que supone “una comunidad fundada sobre una concepción del mundo” (Sampay, en Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente 1949: 284). Una visión cristiana del mundo, la Tercera Posición, que se encuentra entre el individualismo capitalista y el colectivismo totalitario.

En el marco de esta concepción de la democracia y del Estado que se asienta sobre una “política social y económica, familiar y demográfica” (Sampay, en Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente 1949: 285) la reforma de la parte dogmática de la Constitución busca la “restauración del orden natural de la sociedad mediante el vigorizamiento de la familia, el establecimiento de un orden económico sustentado por la justicia social, el afianzamiento de la conciencia nacional como ánima de la defensa de nuestra soberanía política y posibilitar una política que tienda al retorno a la tierra” (Sampay, en Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente 1949: 285).

“El alma de la concepción política que informa la reforma constitucional en su parte programática, es decir, los fines que el Estado persigue para garantizar a todos una existencia digna del hombre, que requieren afirmación dogmática contra toda posible contradicción y a los que deberá acomodarse la acción política futura, están dados por la primacía de la persona humana y de su destino” (Sampay 1949, en Altamirano 2001: 207).

La idea de una “democracia orgánica” (Zanatta 2009: 134), núcleo ideológico del peronismo, alienta la concepción de la sociedad como un organismo natural de cuyos miembros el Estado espera colaboración en la búsqueda del bien común. En este sentido, el sistema de conducta, “un sistema absoluto de valores” (Sampay, en Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente 1949: 286) que regirá a la sociedad argentina y a la nueva Constitución, deberá ser el mismo que aliente el sistema pedagógico nacional, sostiene Sampay, ya que el ideal de formación personal perseguido por la educación como el ideal de vida colectiva que la Constitución propone están determinados por esta misma concepción del hombre y de la sociedad. Es decir que “la educación tiende a formar a un hombre definido que pertenece a una nación dada, a un medio social dado, y a un dado momento histórico, procurándole también la formación que requiere esa natural adscripción a un cierto tiempo y espacio histórico” (Sampay, en Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente 1949: 285). La educación que al igual que la democracia y el Estado se piensa bajo una

concepción cristiana de la vida guiada por el deber ser hacia la nación y en la búsqueda colectiva del bien común, constituye en esta reforma el principio a partir del cual se alcanzarán con el tiempo los objetivos propuestos. Es por ello que, a través de la educación la propuesta es resolver el problema de la despoblación del campo, de la orientación profesional de los trabajadores, de la desocupación, el logro del pleno empleo y la formación política de las futuras clases dirigentes que egresen de la universidad.

### **III. El derecho a la educación y la cultura: fundamentos políticos e ideológicos del artículo 37º**

En las actas del Congreso Nacional de Filosofía el general Perón sosténia que “Nuestra comunidad tenderá a ser de hombres y no de bestias. Nuestra disciplina tiende a ser conocimiento, busca ser cultura” (Perón 1949: 132) y el capítulo III de la Constitución de 1949 sobre los derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación y la cultura y su artículo 37º correspondiente a los derechos especiales, sección IV, disponía que “la educación y la instrucción corresponden a la familia y a los establecimientos particulares y oficiales que colaboren con ella, conforme a lo que establezcan las leyes. Para ese fin, el Estado creará escuelas de primera enseñanza, secundarias, técnicoproyesionales, universidades y academias”.

Aunque la necesidad de promover la cultura nacional y reformar el sistema pedagógico aparecen en el Preámbulo de la Constitución y en otros artículos<sup>2</sup>, en tanto objetivos centrales del proyecto político del peronismo, será a través del artículo 37º, donde se esbozan los novedosos principios de dicha reforma, que introduce un cambio profundo en las finalidades del Estado. “Un Estado que se siente instrumento de un alto destino y de un noble fin, está obligado a dar las normas precisas para la preparación, educación y formación de su pueblo. Será así un Estado previsor que defienda la existencia geográfica, política y misional de la patria, de cara hacia la lucha decisiva y heroica” (Cruz 1950a: 4).

---

<sup>2</sup> De acuerdo a la Constitución de 1949, el artículo 5º mantiene la obligación de que las provincias aseguren la educación primaria; el artículo 17º conserva el principio de que el gobierno federal no podrá restringir la entrada de extranjeros que tengan por fin introducir y enseñar las ciencias y las artes; el artículo 26º establece el derecho de los habitantes de enseñar y aprender; y el artículo 68º, inc. 16 establece la obligación del Congreso en la promoción de la ciencia y la organización de la instrucción general y universitaria.

Según el convencional Pablo Ramella (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente 1949), a diferencia de la Constitución del 53 que no contenía un verdadero programa educacional, la introducción de la cuarta sección del artículo 37º constituye la reforma más importante de la Constitución. En ella se asienta el concepto de una educación tanto popular como de las clases superiores de la sociedad, indispensable para el éxito de las demás reformas a implementar en la búsqueda del bien común. “Nosotros creemos que la masa debe pensar, que cada ciudadano tiene una responsabilidad en la República y que por sí debe discernir sobre el partido que debe tomar en la lucha, por hacer más feliz y más próspera a la Patria; que es necesario elevar la cultura cívica y social en la masa ciudadana para que a la par que se supere a sí misma ejerza un control sobre los gobernantes; que sea una verdadera autodefensa orgánica de la Nación” (Perón 1948, en Sampay 1975: 478).

El principio fundamental de aquel programa pedagógico, tal como se enuncia en el artículo citado y acorde al derecho constitucional contemporáneo, recaía sobre la familia en primer lugar con el apoyo del Estado a través de establecimientos públicos y privados resguardados por los principios de la “argentinidad y la moral” (Ramella, en Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente 1949: 398). Sus bases doctrinarias se encontraban en el pensamiento de Santo Tomás de Aquino para quien “el padre es principio de generación, de educación y de disciplina, y como tal tiene el derecho y también el deber de educar a su hijo, principio consubstancial con la naturaleza humana” (Ramella, en Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente 1949: 397). Contrario a los principios de la doctrina liberal, la intervención del Estado es supletoria de los derechos y deberes de la familia y de los de la Iglesia, que “por mandato divino tiene también la misión de enseñar” (Ramella, en Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente 1949: 398).

Esta educación, obligatoria para la etapa primaria y gratuita, se dirigía además a solucionar el problema del éxodo del campo a la ciudad, por lo que se fomentaba la vinculación del niño y del hombre de campo con su medio. Entre sus características más importantes, se tendía al “desarrollo del vigor físico de los jóvenes, al perfeccionamiento de sus facultades intelectuales y de sus potencias sociales, a su capacitación profesional, así como a la formación del carácter y el cultivo integral de todas las virtudes personales, familiares y cívicas” (Constitución 1949, art. 37, sección IV, inciso 2).

La “orientación profesional de los jóvenes” (Constitución 1949, art. 37, sección IV, inciso 3) era entendida como una función social —capacitar profesionalmente a la clase obrera— a cargo del Estado. De esta forma se buscaba a través de institutos del trabajo contribuir al “perfeccionamiento de las clases trabajadoras argentinas que hasta hace poco se veían completamente abandonadas en este sentido” (Ramella, en Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente 1949: 396). Se trataba de “una reforma del saber proletario” como la llamara el convencional Antonio Martín (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente 1949: 548).

“El mejoramiento de la condición humana y la preeminencia de los valores del espíritu, imponen la necesidad de propiciar la elevación de la cultura y de la aptitud profesional, procurando que todas las inteligencias puedan orientarse hacia todas las direcciones del conocimiento, e incumbe a las sociedades estimular el esfuerzo individual proporcionando los medios para que, en igualdad de oportunidades, todo individuo pueda ejercitar el derecho a aprender y perfeccionarse” (Perón 1971, en Altamirano 2001: 194). Hasta entonces sólo una minoría de los argentinos había podido acceder a la universidad, haciéndose “dueña del poder intelectual” (Martín, en Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente 1949: 548). Sin embargo, continúa Martín (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente 1949: 548), “para que la Argentina sea soberana es necesario que todas sus capas sociales sean cultas y capacitadas técnicamente”.

En respuesta a ese objetivo, el proyecto peronista contemplaba dos tipos de enseñanza; por un lado, la capacitación técnica, implementada a través de los cursos de orientación profesional y de la creación de la Universidad Obrera. Por el otro, cursos de elevación cultural destinados a elevar el nivel cultural de la clase trabajadora para que sean capaces de “llevar la voz de la libertad y de la justicia social” (Martín, en Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente 1949: 548) por el mundo. En esto también contribuyeron la escuela sindical de la Confederación General del Trabajo y el Ateneo de Estudios Sociales. La premisa era contundente y se expresaba en los “Deberes del peronista” contenidos en la libreta de afiliación al Partido Peronista: “Uno de los deberes de todo peronista es el de capacitarse para ser más útil al país”.

La enseñanza universitaria, además, se orientaba al servicio y engrandecimiento de la patria. En este sentido y en comparación con el nivel primario y secundario, era la más “imbuida del espíritu del Estado, porque de

allí han de salir los hombres que regirán luego los destinos de ese mismo Estado” (Ramella, en Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente 1949: 398).

#### **IV. La Universidad y la formación política de la clase dirigente en la Constitución de 1949**

“Es necesario preparar y capacitar a los dirigentes. En los actuales momentos políticos no se puede prescindir de la capacitación, es una conquista del mundo moderno. Los dirigentes deben ser capacitados y para ello no hay nada mejor que realizar una tarea de capacitación. Es curioso que hemos llegado a nuestros días preparando médicos, abogados, ingenieros, pero a nadie se le ha ocurrido que debíamos preparar a estadistas y conductores” (Perón 1948, en Sampay 1975: 476). Las palabras de Perón reflejan la visión posteriormente plasmada en el artículo 37º de la Constitución. Era absurdo suponer que quienes tuvieran a cargo el manejo del gobierno no necesitarían, como en el ejercicio de cualquier otra profesión, un saber específico. Sumado a lo cual, la formación de la clase dirigente se presentaba como una exigencia del momento histórico que el mundo estaba viviendo, y del cual la Argentina no estaba ajena (Sampay 1951).

La formación política de la clase dirigente, eslabón central del sistema educativo, constituía una función esencial de este nuevo Estado intervencionista, y como tal era presentada como una política nacional en la búsqueda del bien común y el engrandecimiento de la patria. Nadie cuestionaría el rol que jugó la educación en el proyecto político de Perón. Desde los comienzos de la revolución, a principios de la década de los cuarenta, el sector educativo ya era considerado, por los adeptos al régimen “un arma usada por el liberalismo para envenenar a la juventud argentina y desviarla del camino recto de la tradición católica” (Zanatta 2009: 48). Es por ello que, más allá de las políticas educativas que habían sido implementadas por la clase dirigente liberal, el gobierno peronista se encaminó a producir una transformación total del sistema pedagógico, para lo cual invirtió desde el principio importantes proporciones del presupuesto nacional. Así el sistema educativo se convirtió en uno de los principales canales de movilidad social desde los primeros años del gobierno de Perón. Muestra de ello es el creci-

miento de la matrícula universitaria a un ritmo anual superior al 10 por ciento (Zanatta 2009), algo en lo que sin duda influyó la política de eliminación de todos los aranceles universitarios dispuesta por Perón el 22 de noviembre de 1949 a través del Decreto 2933<sup>3</sup> (Jaramillo 2011).

El proyecto peronista contemplaba la transformación de la escuela y de la universidad en herramientas que permitieran formar nuevas generaciones de argentinos en armonía con los principios de la revolución política y cultural que se estaba gestando, debido a lo cual los programas, los libros y la selección de los docentes fueron amoldados al nuevo curso político. A través de la educación, el poder del pueblo dejaba finalmente de ser virtual, como sostenía Perón: “...las Universidades, mejorando poco a poco de la enfermedad que las corroía, empiezan a cumplir su finalidad fundamental” (Ivanissevich 1949: 53). Sin embargo, dice Zanatta (2009), este intento implicó una nueva y amplia oleada represiva, dirigida a sofocar el clima antiperonista que reinaba en las universidades que resistían fundamentalmente la orientación política e ideológica de estos cambios.

Perón, contrario a la tradición reformista universitaria de principios de siglo, no tenía buena relación con las clases medias ilustradas que representaban a la mayoría del estudiantado y de los profesores. En este contexto, “el crecimiento cuantitativo de la matrícula universitaria no fue acompañado por otras políticas institucionales más que las encaminadas a asegurar la neutralización de los opositores al régimen o garantizar algunas plazas fuertes de la derecha católica” (Sarlo 2007: 85).

Las universidades fueron radicalmente intervenidas y se modificaron los programas de estudio bajo una visión nacionalista de la historia y de la identidad nacional. Se privilegió “la enseñanza de la filosofía tomista en menoscabo del método crítico de la ciencia moderna y, sobre todo, se intentó erradicar el carácter laico que hasta entonces había sido emblemático de la enseñanza pública argentina” (Zanatta 2009: 48). En definitiva la discusión en torno al papel que la universidad debía tener en la Argentina trascendió, tal como sostiene Sarlo, las demás dimensiones de la vida pública y política

---

<sup>3</sup> Tal como sostiene Jaramillo, “el decreto de Perón fue ocultado y desconocido por la mayoría de los académicos, intelectuales y estudiantes que le atribuyeron la gratuidad universitaria a la reforma de 1918. La entrevista donde el ex mandatario explica el sentido de su decisión fue prohibida como todos los documentos de lo sucedido en su primer y segundo mandato. Recién hace cuatro años fue sancionada la ley que declara el 22 de noviembre como Día de la Gratuidad de la Enseñanza Universitaria” (Jaramillo, en diario *Tiempo Argentino*, 25 de agosto 2011).

(2007: 16). Universidad, que de acuerdo a las ideas del gobierno, debía asumir la responsabilidad de formar moral e intelectualmente a los dirigentes argentinos, encaminados a “salvar el ser nacional, consolidar el orden justo y afianzar la independencia del país” (Sampay 1951: 53).

En el marco de las modificaciones en la orientación del sistema educativo, una de las principales preocupaciones de Perón era la educación técnica de la clase obrera. Se proyectaron universidades dirigidas a la aplicación técnica de conocimiento científico, vinculadas a las ocupaciones e industrias regionales específicas y a las “necesidades del pueblo argentino y al engrandecimiento espiritual y material del país”, convirtiéndolas en el “núcleo de la vida intelectual regional” (Sampay, en Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente 1949: 287).

Iniciativas como la de la creación de la Universidad Obrera Nacional y de los Institutos del Trabajo se encaminaban a la formación de expertos para la supervisión de procesos de producción y técnicos capaces modernizar la fábrica y permitir un aumento de la productividad. La investigación aplicada y la ciencia pura no figuraron hasta 1955 —etapa de modernización teórica— dentro de los objetivos primordiales de la ley universitaria ni de las políticas para la universidad (Plotkin 1994, en Sarlo 2007), donde se privilegiaba el disciplinamiento moral, en un sentido nacional y justicialista. No es de extrañar entonces que Sampay (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente 1949: 286) se refiriera a la nueva política educativa como un “sistema absoluto de valores”.

Este fue el contexto en el cual se encargó a las universidades, en el marco de los derechos especiales incorporados a la nueva Constitución, la formación de cuadros políticos y tecnoburocráticos necesarios para el proyecto político que estaba en curso. “Las Universidades establecerán cursos obligatorios y comunes destinados a los estudiantes de todas las facultades para su formación política, con el propósito de que cada alumno conozca la esencia de lo argentino, la realidad espiritual, económica, social y política de su país, la evolución y la misión histórica de la República Argentina, y para que adquiera conciencia de la responsabilidad que debe asumir en la empresa de lograr y afianzar los fines reconocidos y fijados por esta Constitución” (Constitución 1949, capítulo III, art. 37, sección IV, inciso 4).

Al justificar Sampay (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente 1949: 287, 288) este artículo, afirmaba que la universidad en tanto órgano del país estaba obligada a formar a las clases dirigentes que

egresan de sus aulas: “la formación política de todos los universitarios, cualesquiera sean sus estudios profesionales, debe constituir el basamento espiritual de la universidad, porque de lo contrario esta no será más que la centralización burocrática de las distintas facultades”. Formación que debería basarse en un saber filosófico práctico a fin de enseñar al hombre a conducirse en una de sus “dimensiones ontológicas, la de animal político” (Sampay, en Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente 1949: 288). Saber que además sería complementado con el conocimiento que aporta la experiencia política y el de la realidad histórica del país, a fin de superar la “concepción burguesa de la vida y las formas de organización que le son propias” (Sampay, en Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente 1949: 288) y agregaba “como la vida del hombre es demasiado corta para hacer acopio de la experiencia necesaria, el político debe servirse de la experiencia ajena que registra la Historia, y de allí lograr, mediante una generalización relativa y empírica, las reglas de una Praxilogía política, reglas emanadas, pues, de un empirismo político” (Sampay 1951: 30).

A través de los cursos, “la realidad social y política ingresaría a la universidad, porque allí se formarían no sólo profesionales sino también cuadros superiores de la administración del Estado, una burocracia especializada acorde a las necesidades de un Estado interventor” (Sampay, en Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente 1949: 288). En estas escuelas de administración, que seguirían el modelo de las burocracias inglesas, se capacitaría políticamente a la clase obrera. De esta forma, la intención de politizar a los sindicatos y alentar el ascenso de los trabajadores a cargos políticos constituía una de las medidas del gobierno orientadas a generar un proceso de socialización del poder hacia las masas emergentes.

Esta nueva clase dirigente se formaría bajo las premisas del bien común que suponía la existencia de una verdad superior y trascendental a partir de la cual estos jóvenes contribuirían a la construcción del “buen gobierno” (Sampay 1951: 13), principio que se fundamentaba en la concepción aristotélica del hombre y el bien humano al señalar que “...prepararemos a los argentinos para la vida política de una manera positiva, desterrando el agnosticismo político propiciado por el liberalismo —de perniciosos efectos antinacionales que están a la vista—, fortificaremos a los jóvenes en el sentido de la comunidad nacional, y los uniremos en una fe viva en las grandes verdades humanas que forman la base de la República Argentina...” (Sampay, en Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente 1949: 288).

El fin del gobierno era, de acuerdo a la justificación que realiza Sampay sobre estos cursos, alcanzar el bien común por medio del cual se lograría la unidad de orden que es el Estado. Bien común que consistía en la prudencia y virtud —virtudes políticas y públicas— con que un gobernante debía dirigir a la sociedad hacia la consecución de sus fines (Suárez Blanco, en diario *El Forjador* 1950a). El buen gobierno suponía entonces que quienes ejercieran el poder lo hicieran en función y en la búsqueda del bien común, más allá de los mecanismos técnicos y jurídicos que se utilizaran para elegir a quienes ocuparían los cargos o la forma en que se realizará la asignación de funciones hacia dentro del gobierno. En este sentido, Sampay retoma la concepción ética del bien humano de Aristóteles, basando la formación de la clase política en un sistema de valores, que requería que la inteligencia de esta clase fuera puesta al servicio de ese bien, objetivo que sólo se alcanzaría por medio del aprendizaje.

La capacitación de la clase política requería un sistema de formación intelectual y moral, “....idoneidad profesional y recta voluntad para hacer de esa idoneidad una función social, para ponerla al servicio de la comunidad...” (Sampay 1951: 14), “virtud especulativa del saber y virtud práctica del recto obrar” (Sampay 1951: 36), labor que la Constitución encargaba a las universidades públicas en las palabras de Sampay cuando expresaba que “con los cursos de formación política, por tanto, nuestras Universidades prepararán a los futuros dirigentes políticos, porque de las Universidades salen, en su mayor parte, los argentinos que desempeñan funciones políticas propiamente tales, y darán, también, la necesaria formación política a los científicos y técnicos que de ellas egresan. La formación política de los demás expertos de función social importante en nuestros días, como los dirigentes sindicales, los altos burócratas, los periodistas, los dirigentes industriales, se impartirá en las Facultades o Institutos de estudios políticos que indudablemente creará cada una de las Universidades argentinas” (Sampay 1951: 26).

Al justificar la necesidad de contar con dirigentes formados e idóneos para el ejercicio de la función pública, Sampay parte de la teoría elitista de las clases políticas enunciada por Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto y Robert Michels. De acuerdo a este enfoque teórico, la existencia de un estamento dirigente en la vida política responde a la división natural entre gobernantes y gobernados. Es decir que, así como en los hombres existen aptitudes naturales para los diversos oficios que requiere la comunidad, en el oficio político, también hay hombres cuya tarea propia parece ser la de gobernar a los de-

más. La “*clase política*” es, en este sentido, el grupo de personas que se ocupan, habitual y activamente, de la dirección del Estado, y a quienes siguen pasivamente, los integrantes del grueso sector de la multitud ciudadana (Sampay 1951: 17).

Los contenidos de los cursos se estructuraron a partir de una matriz disciplinar acorde a los fundamentos de la reforma constitucional y principalmente, a las bases ideológicas de la doctrina peronista: “Con una Antropología Filosófica —claro está, subordinada a la Teología—, que nos da la idea de bien y de felicidad humana, con la Filosofía Política, que nos ofrece la visión paradigmática del Estado, su deber ser y la conducta que debe cumplirse en el Estado en función de su bien común; con el conocimiento de la realidad actual de la comunidad política, engastada en un orbe de civilización —conocimiento que es objeto de las disciplinas sociológicas—, y con elementos de la Historia Política nacional y universal, tenemos la formación intelectual básica que necesitan poseer los miembros de la clase política” (Sampay 1951: 33).

De acuerdo a la enunciación que realiza Sampay en los cursos los alumnos aprenderían: la esencia de lo argentino, la misión del país en el mundo y la evolución histórica y la realidad espiritual, económica, social y política de la Nación Argentina en la circunstancia histórica de Occidente. En definitiva, a partir de esta fuerte base filosófica y una clara mirada nacionalista se formaría al pueblo y a los dirigentes encargados de su conducción junto a la colaboración de los sectores intelectuales. En otros términos, decía Perón (1949: 131, 133), “el marco teórico se debe seguir construyendo para afianzar este proyecto con la organización y expresión de los sectores intelectuales, ajenos en ocasiones, a los procesos populares. Aquellos serán los encargados de llevar adelante la tarea imprescindible de afianzar, desde lo teórico, las acciones que se van cumpliendo en la práctica”.

### **Antecedentes históricos: el “civil service” inglés, la Escuela Nacional de Administración de Francia y el Instituto de Estudios Políticos de París**

La formación de cuadros políticos es una preocupación común a los estados modernos. Desde principios del siglo XX, e inclusive con anterioridad como es el caso de Inglaterra, gran parte de estas políticas orientadas a la

formación de administradores y altos funcionarios públicos comenzaron a implementarse a través del servicio civil de carrera. Constituye éste uno de los antecedentes más significativos en la política implementada por el gobierno de Perón en 1949.

En el caso de Inglaterra la creciente complejización de las funciones gubernamentales durante el siglo XIX generó la necesidad de contar con un aparato administrativo eficiente. En 1840 la Escuela de Cuadros, que luego se denominaría Colegio de Servicio Civil, comienza a formar servidores públicos que luego son incorporados al ámbito del Estado. De esta forma las *public schools* se encargan de la formación de la clase política del país. Años más tarde y bajo la responsabilidad del Departamento del Servicio Civil se amplían los exámenes de admisión de manera universal, para hacia 1914 extenderse a todos los departamentos de la administración pública, salvo el Servicio Exterior.

Se trataba de una formación fundada en principios humanistas y religiosos, de tipo general y flexible, basada en el principio de que el burócrata inglés debía poseer, en primer término, la *general ability*, para luego adquirir, principalmente por vía de la experiencia, conocimiento especializado, siendo ésta la característica que había permitido el éxito de la clase administrativa británica (Laski, en Sampay 1951: 22). La flexibilidad en este tipo de formación constituye uno de los rasgos característicos del moderno concepto de gestión pública. Tal como sostiene Sampay, este tipo de formación se justifica en el hecho de que es más importante, aún para el experto y el técnico, tener una firme visión del mundo y una unitaria concepción política del destino de Inglaterra, que conocer exhaustivamente las reglas teóricas de su técnica, las cuales se aprenden, más bien, por experiencia (Sampay 1951), después de todo la labor del técnico y el experto tiene, ante todo, un sentido político: “Para la dirección de la administración se requiere una cultura general, y no especializaciones. En ella es tan grande la parte que depende del juicio, del buen sentido, y de la prudencia —virtudes que poco tienen que ver con el tecnicismo—, que la detención de los más altos cargos por hombres cuya formación era humanista, en el mejor sentido del término, fue, según creo, la salvación del Service” (Sampay 1951: 22).

Esta es la visión a la que adhiere Sampay de que quienes dirijan los destinos de la comunidad política, ocupando cargos de dirección y de administración, como así también en otros estamentos de la sociedad, ya sean sindicatos u otro tipo de organizaciones, cuenten con una formación de tipo general.

También el Instituto de Estudios Políticos dependiente de la Universidad de París creado en 1945 proviene de la Escuela Libre de Ciencias Políticas fundada en 1872. En sus aulas se dictan cursos de formación política a dirigentes sindicales e industriales y periodistas (Sampay 1951) que paulatinamente se fueron extendiendo al resto de Europa, Estados Unidos y América Latina. De esta forma cada país fue desarrollando su propia concepción del servicio civil reflejo de su historia, civilización, tradiciones y estructuras políticas, económicas y sociales.

Por otro lado la Escuela Nacional de Administración (ENA) fue creada en 1945 por el general De Gaulle como un centro gubernamental de altos estudios para la formación de funcionarios públicos con especializaciones en cada rama de la administración. Desde el comienzo su principio fundamental fue democratizar el acceso a la alta función pública y profesionalizar la formación de altos cargos de la administración, preservándose en las contrataciones un criterio meritocrático y académico.

### **Los cursos de formación política en la Universidad Nacional de Cuyo**

Los cursos de formación política y técnica que, tal como disponía la Constitución, debían dictarse en todas las universidades nacionales, corrieron en Cuyo una suerte muy distinta a la corta vigencia que tuvieron en otras instituciones, como la Universidad de Buenos Aires. En esta universidad los alumnos, en su mayoría opositores al régimen, impidieron el dictado de los mismos (Halperín Donghi 2008).

En la universidad de mitad de siglo, sostiene Halperín Donghi, comenzaron a sucederse, cada vez con mayor frecuencia, episodios que eran parte de un orden que se encaminaba a encolumnar a todas las voluntades argentinas. De acuerdo a las memorias del autor, uno de esos momentos fue la incorporación con carácter obligatorio de los cursos de formación política a los planes de estudio de todas las carreras ofrecidas por la Universidad de Buenos Aires (Halperín Donghi 2008). Sin embargo, frente a las resistencias del estudiantado las autoridades de la universidad decidieron postergar por un año la introducción de los cursos, que finalmente nunca fueron implementados. En cambio, la Universidad Nacional de Cuyo, en un clima menos conflictivo y opositor al gobierno, fue uno de los centros de estudios

universitarios tempranamente preocupado por la formación y capacitación de la clase dirigente.

Más allá de que la UNCuyo era una casa de estudios relativamente nueva y sin una larga trayectoria en comparación con otras universidades del país, la región fue un lugar propicio para el desarrollo de aquellos cursos. Seguramente el Congreso Nacional de Filosofía realizado en 1949 en la Facultad de Filosofía y Letras de la universidad donde Perón presentó las bases de la Comunidad Organizada, junto a los cursos de capacitación laboral que desde 1946 se dictaban en el Instituto del Trabajo, también dependiente de la UNCuyo, alentaron un clima propicio para que en 1950 se comenzara a dar cumplimiento al artículo 37º de la CN.

La creación del Instituto del Trabajo en 1946 tuvo como finalidad fundamental facilitar el acceso de las clases obreras a una capacitación laboral de nivel terciario y/o universitario, proporcionándoles conocimientos teóricos, prácticos y una formación espiritual orientada a la construcción del bien común. Por medio de estos cursos se brindaba “la oportunidad a todo trabajador de poder mejorar su acervo cultural, ingresando al claustro universitario, otra vez cerrado para las inteligencias de los humildes y trabajadores” (Cruz 1950a: 3).

En 1950 decía un diario interno del Instituto del Trabajo llamado *El Forjador*: “La Universidad Nacional de Cuyo por primera vez ha hecho entrar dentro de los cuadros universitarios al elemento obrero. Por primera vez una alta casa de estudios toca la trompeta llamándolo e invitándolo a invadir y conquistar el campo que por derecho propio le pertenece. Lo llama al obrero por intermedio de su Instituto del Trabajo. Quiere poder decir frente a cada uno de los que egresan de las distintas secciones: ‘este es todo un hombre’, es decir un hombre completo. Porque el intelectual que sólo trabaja con la cabeza y no sabe ni moverse por no haber hecho nunca ningún esfuerzo muscular útil, no es un hombre completo. Todo un hombre es el intelectual que ejercita su inteligencia, pero sabe también defenderse en la vida ganándose el pan con el trabajo de sus manos. Todo un hombre es el obrero que se gana la vida con esfuerzo físico, pero que frente a cualquiera de los grandes problemas del mundo sabe la solución porque ha empeñado su inteligencia. En el Instituto del Trabajo por medio de clases de formación espiritual y de capacitación técnica se persigue llevar al alumno a ser todo un hombre”.

El ingreso de los trabajadores a la universidad en 1946 fue un avance en la búsqueda de la justicia social respecto a la igualdad de oportunidades

de todos los ciudadanos en el acceso a la educación. Junto al resto de los derechos especiales, fue ésta una de las conquistas más significativas de la revolución peronista, “la justicia hecha a las inteligencias y a las capacidades, cuyo territorio es base para toda armonía estructural de la sociedad” (Cruz 1950a: 3). La UNCuyo fue la primera universidad en la que se puso en marcha este tipo de capacitación técnica, donde se brindaban los cursos de Farmacia, de Historia del arte, de Dibujantes, de Legislación social, Idóneo en Comercio, y la especialidad en Estudios sociales, que al igual que los cursos de formación política, estaba destinada a “alumnos que desearan comprometerse con los problemas sociales a fin de darles solución, ya sea desde las Cámaras Legislativas, desde el Consejo Deliberante o desde la dirección del sindicato” (diario *El Forjador* 1950).

El proyecto político del gobierno en su afán por socializar el poder requería integrantes de la clase obrera dispuestos a comprometerse con los “destinos de la nación” (Cruz 1950a: 4); dirigentes capaces de asumir posiciones de mando en los sindicatos, una de las columnas más importantes del movimiento. En respuesta a ello, a mediados de 1950 se inauguraron, en el marco del Instituto del Trabajo, los Cursos de Capacitación Gremial con el objeto de brindar a los trabajadores una formación política de tipo general, tal como ya lo explicitara Sampay en la fundamentación del artículo 37º.

Ese mismo año, en respuesta a lo dispuesto por la Constitución, se crean los Cursos de Formación Política, bajo las influencias del Servicio Civil inglés y francés y los contenidos que allí se impartían: “Las Universidades establecerán cursos obligatorios y comunes destinados a los estudiantes de todas las facultades para su formación política, con el propósito de que cada alumno conozca la esencia de lo argentino, la realidad espiritual, económica, social y política de su país, la evolución y la misión histórica de la República Argentina, y para que adquiera conciencia de la responsabilidad que debe asumir en la empresa de lograr y afianzar los fines reconocidos y fijados por esta Constitución” (Constitución 1949, art 37º, sección 4, inciso 4).

La Ordenanza N° 37 de la UNCuyo de junio de 1950 marca el inicio de actividades —cursos generales y obligatorios de formación política para el conocimiento de la realidad argentina y la edición de un Boletín de Estudios Políticos— que anticiparon la creación de una carrera de estudios universitarios y de una unidad académica específica para el desarrollo de la disciplina en la región. De esta forma el 19 de junio de dicho año, la reflexión política ingresa efectivamente al ámbito académico en Cuyo. Por

medio de la Ordenanza 37 se resolvía la organización, por parte del rectorado, de cursos de formación política que comenzarían a dictarse ese mismo año (art. 1º). Los mismos serían, de acuerdo a la normativa constitucional, obligatorios para todos los alumnos que hubiesen ingresado o ingresaran en lo sucesivo a la universidad, siendo un requisito indispensable para la obtención de cualquier título universitario la aprobación de dichos cursos (art. 2º). Mientras en el artículo 3º se establecía que los cursos que se dictarían ese año serían considerados como ciclo preparatorio experimental. Por último, se confiaba a la Secretaría General del Rectorado la edición del Boletín de Estudios Políticos (art. 4º), siendo ésta la primera publicación específica destinada al desarrollo y difusión de la disciplina en la Región.

En palabras del entonces Rector de la UNCuyo, Dr. Ireneo Cruz, los cursos de formación política y el Boletín de Estudios Políticos eran la respuesta de la “nueva Universidad, magnífica y generosamente dotada” (Cruz, 1950 en Dugini y López 1995: 5) para el cumplimiento del artículo 37º de la CN. La UNCuyo asumía de esta forma la responsabilidad constitucional “con plena conciencia del altísimo papel que en el futuro y en el presente argentino debe jugar la enseñanza, la Constitución determina claramente su deber a cumplir en lo que a una ubicación nacional —y por lo tanto profundamente humana— de la ciencia se refiere. La Universidad Nacional de Cuyo que, incluso por su edad y por su asiento regional ha sentido siempre una nítida palpitación de la angustia y de la plenitud argentina inicia jubilosamente el cumplimiento de este deber, destinado a una generación que en nuestras aulas aprende diariamente, junto con las artes y las letras, el alegre quehacer de continuar y ensanchar esta unidad de destino que es la Patria” (Cruz 1950b: 10).

En el origen y en la planificación curricular de estos estudios quedaron involucradas las Facultades de Filosofía y la de Ciencias Económicas. Mientras en el transcurso de la década de los cincuenta el creciente interés por la formación política, social y en administración de los alumnos impulsó la creación de la Escuela de Estudios Políticos y Sociales, luego Escuela Superior para llegar finalmente al año 1967 cuando se alcanza el rango de Facultad.

La creación de la carrera respondió a la necesidad de que la “Universidad contribuyera a la capacitación adecuada de los empleados del Estado y a la investigación y estudio de los problemas específicos de la técnica administrativa aplicada al servicio público. De este modo, poder satisfacer una nece-

sidad comprobada y llenar una laguna de estudio de las ciencias sociales y políticas que se cursan en el país” (Rodríguez Arias, en Dugini y López 1995). Ideas que no sólo fueron el sustento de un proyecto político que requería cuadros dirigentes formados para un Estado intervencionista, sino que también posibilitó el desarrollo de la ciencia política regional.

## V. Conclusiones

Hoy, después de tantos años, analizar la política orientada a la formación de clase dirigente del gobierno peronista y principalmente el rol que en ella tuvo la universidad implica realizar un recorrido por el proceso político, económico y social que posibilitó, luego de las crisis de 1930, el advenimiento de la sociedad de masas bajo la protección de un Estado intervencionista. Se abría una ventana de oportunidades para un sector de la población argentina que hasta entonces no había sido parte de la vida política del país.

Supone también un análisis de las ideas que dieron sustento al proyecto político del peronismo y, consecuentemente a la política educativa del Estado donde la formación de una nueva clase dirigente era indispensable para impulsar, en palabras de Gramsci (1971), la creación de hegemonía cultural en la sociedad. Una clase dirigente formada y capaz de llevar a cabo la “revolución peronista” (Sampay, en Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente 1949).

De esta forma, la política educativa plasmada en la Constitución de 1949 y dentro de ella la política orientada a la formación de cuadros políticos permitió la institucionalización de la doctrina peronista y significativos cambios en las relaciones de poder entre el Estado y la clase obrera, y entre ésta y quienes hasta entonces habían ejercido el monopolio del poder político. La universidad fue, en este sentido, la herramienta a través de la cual se pensó la formación de una nueva generación de clase dirigente en armonía con los principios de la revolución política y cultural que se estaba gestando, más allá de los resultados finales.

A través del artículo 37º de la CN se pensó una instancia de capacitación política transversal a la formación de todas las profesiones, sin embargo esto nunca se cumplió, ya que el Estado terminó impulsando la creación, dentro de la universidad, de una unidad de formación específica para el

estudio de la política y lo social, como fue la Escuela de Estudios Políticos y Sociales que luego se transformaría en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNCuyo. De esta forma, la lógica de la organización universitaria que supone la disposición de los saberes en unidades académicas específicas, terminó reinterpretando la política del gobierno de Perón. Con el tiempo, quienes no optaron por dicha unidad académica, no tuvieron formación política.

Por otro lado, los profundos antagonismos presentes en la sociedad argentina entre quienes apoyaban al gobierno de Perón y quienes no, impidieron la continuidad de este proyecto. Más allá de lo cual analizar la política de formación y capacitación de cuadros políticos y técnicos del gobierno peronista, su articulación con las universidades y las ideas que permitieron su institucionalización, constituye uno de los antecedentes más significativos en el estudio de este tipo de políticas en el país y sobre todo en el análisis de cuáles han sido las estrategias educativas en sus dimensiones institucionales e ideológicas desde las cuales se pensó dicha formación.

## **Bibliografía**

- Altamirano, Carlos (2001) *Bajo el signo de las masas (1943-1973)*, Buenos Aires, Emecé.
- Amadeo, Mario (1956) *Ayer, hoy, mañana*, Buenos Aires, Gure.
- Auyero, Carlos A. (1973) *Proyecto de liberación*, Año 1, Nº 2.
- Cruz, Iríneo Fernando (1949a) “Discurso Rector de la Universidad Nacional de Cuyo”, en *Actas del Primer Congreso Nacional de Filosofía*, Sesión Inaugural, Tomo I, pp. 51-60, Mendoza.
- Cruz, Iríneo Fernando (1949b) “Discurso Rector de la Universidad Nacional de Cuyo”, en *Actas del Primer Congreso Nacional de Filosofía*, Sesión Clausura, Tomo I, Mendoza.
- Cruz, Iríneo Fernando (1950a) “Con el auspicio del Instituto del Trabajo de la UNC se inauguraron los Cursos de Capacitación Gremial”, en Diario *El Forjador*, Año 2, Nº 3, Mendoza.
- Cruz, Iríneo Fernando (1950b) “Discurso Rector de Universidad Nacional de Cuyo”, en *Boletín de Estudios Políticos*, Instituto de Estudios Políticos, Universidad Nacional de Cuyo, Número 1, Mendoza.
- De Imaz, José Luis (1964) *Los que mandan*, Buenos Aires, Eudeba.
- Dugini, María Inés y Marta Iris López (1995) “Breve Reseña Histórica de la Creación de Nuestra Facultad”, Mendoza, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo.

- Germani, Gino (1962)** *Política y sociedad en una época en transición*, Buenos Aires, Paidós.
- Guardamagna, Melina (2008)** “La Ciencia Política en Cuyo: el auge antes de la crisis”, Ponencia presentada en el VIII Congreso Nacional de Democracia, UNR, Rosario.
- Guardamagna, Melina (2009)** “Elitismo e igualdad política en los orígenes de la Ciencia Política en Cuyo”, Ponencia presentada en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Santa Fe.
- Gramsci, Antonio (1971)** *La política y el Estado moderno*, Barcelona, Península.
- Halperin Donghi, Tulio (2008)** *Son memorias*, Argentina, Siglo XXI.
- Ivanissevich, Oscar (1949)** “Discurso Ministro de Educación”, en *Actas del Primer Congreso Nacional de Filosofía*, Sesión Inaugural, Tomo I, pp. 51-56, Mendoza.
- Jaramillo, Ana (2011)** “La gratuidad universitaria argentina, una decisión histórica de Perón”, en diario *Tiempo Argentino*, 25 de agosto.
- Negri, Sergio Ernesto (2000)** “La función pública en la República Argentina: impresiones de una historia reciente de avances y retrocesos. El caso del Cuerpo de Administradores Gubernamentales”, Trabajo presentado al V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santo Domingo.
- Perón, Juan Domingo (1949)** “Discurso Presidente de la Nación”, en *Actas del Primer Congreso Nacional de Filosofía*, Sesión Clausura, Tomo I, Mendoza.
- Ramella, Susana (2004)** “Algunas interpretaciones en torno al proceso constituyente y a la ideología de la Constitución de 1949”, en *Revista de Historia del Derecho*, Nº 32, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.
- Ramos, Abelardo (1957)** *Revolución y contrarrevolución en Argentina*, Buenos Aires, Amerindia.
- Sampay, Arturo (1975)** *Las constituciones argentinas (1810-1972)*, Buenos Aires, Eudeba.
- Sampay, Arturo Enrique (1951)** “La formación política que la Constitución Argentina encarga a las universidades”, en *Boletín de Estudios Políticos*, Instituto de Estudios Políticos, Universidad Nacional de Cuyo, Nº 2, Mendoza.
- Sarlo, Beatriz (2007)** *La batalla de las ideas (1943-1973)*, Buenos Aires, Emecé.
- Suárez, Cipriano (1950)** “Hacia el bien común: deber de todos”, en diario *El Forjador*, Año 2, Nº 2, Mendoza.
- Zanatta, Loris (2009)** *Breve historia del peronismo clásico*, Buenos Aires, Sudamericana.

## **Documentos consultados**

- Actas del Primer Congreso Nacional de Filosofía, Tomo I, II y III, Universidad Nacional de Cuyo, 30 de marzo - 9 de abril de 1949, Mendoza, Argentina.
- Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1949, Tomo I, Debates y Sanciones, 24 de enero - 16 de marzo, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación.
- Diario *El Forjador* (1950a) “¿Tiene importancia la dedicación al estudio?”, Año 2, Nº 2.
- Diario *El Forjador* (1950b) “El obrero y la nueva educación”, Año 2, Nº 2.

## **Resumen**

La política de formación de cuadros del gobierno peronista, fundada principalmente en el ideario que refleja el texto constitucional de 1949 y que se delega a la universidad, constituye uno de los antecedentes más significativos en la historia nacional, más allá de que nunca llegó a implementarse efectiva y generalizadamente. Antecedentes como éste demuestran que la formación y capacitación de cuadros políticos ha sido una preocupación recurrente del Estado argentino, a pesar de que las frecuentes y extensas interrupciones al régimen democrático, al me-

nos hasta su retorno en la década de los ochenta, tornaron inviable la concreción de dicho proyecto. Por ello estudiar la política orientada a la formación y capacitación de cuadros políticos del gobierno peronista expresada en la Constitución Nacional de 1949 y fundamentalmente las ideas a partir de las cuales la misma se ha institucionalizado en cada momento implica retomar algunas discusiones en torno a la función educativa y formativa del Estado, sus significados y fines relacionados a la lucha por el poder político.

## **Palabras clave**

Estado – peronismo – formación política – universidad – Arturo Sampay

## Abstract

The most significant background in Argentinean history regarding the policy of political cadres training was formulated (although never effectively implemented or widespread adopted) under the peronist government, and was based primarily on the ideology reflected in the constitutional text of 1949 and delegated to the university. Antecedents like this one show that the education and training of political cadres has been a recurrent concern of the Argentine state, but the frequent and lengthy disruptions of

democratic rule, at least until its return in the early 80s, became the realization of the project unviable. Based on this precedent, the study of the policy-oriented training of political cadres under the Peronist government expressed in the Constitution of 1949, and the ideas from which this policy has been institutionalized in different moments of Argentine history, requires to regain some discussions about the educational and formative state, its meanings and purposes related to the struggle for political power.

## Keywords

State – Peronism – political training – university – Arturo Sampay