



LAS CONSTRUCCIONES ESCOLARES DEL GOBIERNO DE DOMINGO MERCANTE: EL TRATAMIENTO LEGISLATIVO

Claudio Panella

Entre las acciones llevadas a cabo por la administración de Domingo Mercante, primer gobernador peronista de la provincia de Buenos Aires (1946-1952), la obra pública ocupó un lugar de preferencia. Así, las obras de infraestructura, viales, de saneamiento urbano y rural, de arquitectura y salud pública se implementaron a través del Plan Trienal de Trabajos Públicos (1947-1949) en municipios de todo el territorio provincial. Las de construcciones escolares en tanto, se hicieron a través de leyes específicas, la más importante de ellas la n° 5283, Plan Integral de Edificación Escolar, sancionada en 1948, a través de la cual se contemplaba la construcción, refacción, ampliación y financiamiento de más de 1500 edificios escolares. El presente trabajo tiene por objeto el análisis de los debates ocurridos en ambas cámaras de la Legislatura bonaerense al tratarse el proyecto de la mencionada norma legal, los posicionamientos adoptados por el oficialismo y la oposición y sus respectivas argumentaciones.

La necesidad de construir escuelas

Desde el inicio de su gestión gubernativa, Mercante mostró sumo interés en encarar un problema de larga data, como era el deficiente estado edilicio de las escuelas bonaerenses. De hecho, en el discurso que brindó en la Casa de Gobierno al asumir el mando el 16 de mayo de 1946, hizo referencia al tema. Luego de poner de manifiesto aquella situación, dejaba constancia que de una población escolar de nivel primario de más de medio millón de alumnos “solo 390.000 concurren a las aulas”, por lo cual se hacía imperioso abordar la cuestión de los edificios escolares. De allí que, manifestaba el nuevo mandatario, le tocaba a él:

“llenar tan marcado vacío en uno de los aspectos más fundamentales y superiores de la tarea de gobierno cual es la enseñanza de la niñez, que por ser esperanza, la más limpia y pura de la Patria, merece que el Estado le prodigue los más solícitos cuidados”.¹

En ese sentido, el Poder Ejecutivo envió el 5 de febrero de 1947 a la Cámara de Diputados un proyecto de ley de construcciones, refecciones y ampliaciones de edificios escolares, el cual es aprobado el 30 de octubre siguiente. Posteriormente pasa a la Cámara de Senadores, que lo aprueba aunque incorporándole modificaciones, el 3 de junio del año siguiente, tardanza que puede atribuirse a la reticencia del radicalismo, con mayoría en la Legislatura, de avanzar con el proyecto.² De vuelta en Diputados, es aprobado en forma definitiva el 16 de junio de 1948, convirtiéndose en la ley n° 5521 Plan Inicial de Edificación Escolar. De acuerdo a la misma se autorizaba al Poder Ejecutivo a invertir hasta

1- Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Coronel D. Domingo Alfredo Mercante. *Discursos*, La Plata, 1950, tomo I, p. 9.

2- Levoratti, Jorge. *La educación en el gobierno peronista de Domingo Mercante, 1946-1952. Forjistas, peronistas y católicos*. Buenos Aires, Biblos, 2021, pp. 192 y 252.

\$ 31.372.994 m/n. para la realización de obras de construcción, refección, reconstrucción y ampliación de edificios escolares de propiedad fiscal, al que se le sumaban \$ 10.000.000 m/n. para adquisición y/o expropiación de terrenos destinados a levantar dichas escuelas en trece partidos del conurbano. Para atender el gasto determinado se autorizaba asimismo al Poder Ejecutivo a emitir títulos de la Deuda Pública interna consolidada, afectándose para el servicio de los mismos el producido del Impuesto Inmobiliario.³ En total se contemplaba la construcción de 69 escuelas y refacciones y ampliaciones en otras 28 en 54 municipios, es decir en casi la mitad de los que integraban la provincia.

El Plan Integral de Edificación Escolar

Casi contemporáneamente a que era aprobado el Plan Inicial, y en paralelo al afianzamiento de la autoridad política del gobernador luego del triunfo oficialista en las elecciones legislativas de marzo de 1948, el Poder Ejecutivo envió a la Legislatura otro proyecto, denominado Plan Integral de Edificación Escolar. Ingresó por el Senado el 10 de junio de 1948 y se destinó a las comisiones de Obras Públicas y de Presupuesto y Hacienda. En el mensaje respectivo se hacía referencia a que la iniciativa era de vital importancia, con hondas razones de carácter social que redundarían en beneficios palpables para el pueblo bonaerense:

“El Poder Ejecutivo cree, con íntima convicción, que este proyecto de ley sobre el Plan Integral de Edificación Escolar que abarca desde el punto de vista técnico, pedagógico y ético todos los aspectos del problema educativo que se plantea a la Provincia, es el instrumento científico y básico que se ajusta de modo veraz a los requerimientos impuestos a la enseñanza pública, por las exigencias colectivas de los nuevos tiempos y por la acción ejecutora que impone el ideario revolucionario, como obra de gobierno del mayor interés en su sentido social e histórico”.⁴

Se fundamentaba la iniciativa en un severo diagnóstico sobre la situación edilicia de las escuelas provinciales, pues de las 2478 que estaban en funcionamiento solo 974 lo hacían en edificios de propiedad fiscal en tanto que las 1504 restantes en locales particulares, cuyo estado, en términos generales, era “más que deplorable, ruinoso”.⁵ Se lamentaba el gobierno de que “la desidia y el abandono públicos hubieran llegado a semejantes extremos”, pudiéndose comprobar “un atraso de cincuenta años” referidos al desarrollo de la educación primaria “dado el aumento vegetativo de la población escolar y en contraste evidente con la prosperidad y potencial económico de la provincia”.⁶ En efecto, no pocas escuelas funcionaban en “locales de madera y chapa de zinc” y, en el caso de las rurales “en ranchos criollos o casillas de madera”, con lo cual todas ellas carecían “de las más elementales condiciones de seguridad, higiene y comodidades mínimas”.⁷ Se enfatizaba que en este medio “inadecuado y hostil” debían enseñar los maestros y aprender los niños “soportando verdaderas penurias y sufrimientos morales y físicos”, pues en estas escuelas desamparadas “parecieran más

3- <https://normas.gba.gob.ar/documentos/xA6Z1hRB.pdf>

4- Senado de la Provincia de Buenos Aires (en adelante Senado...). *Diario de Sesiones 92° período, 1948*, tomo II. La Plata, Dirección de Impresiones Oficiales, 1948, pp. 407-408.

5- *Ibíd.*, p. 408.

6- *Ibíd.*

7- *Ibíd.*

bien que destinadas a instruir al niño de la patria, penosos lugares de penitencia”.⁸

Luego de este crudo estado de situación, se pasaba a explicitar el plan a ejecutarse, que especificaba la construcción de 1504 nuevas escuelas, 303 de ellas urbanas, 292 suburbanas y 909 rurales, contabilizando un total de 5616 nuevas aulas “que son necesarias para satisfacer en forma eficaz y completa la solución del grave problema que entraña la edificación escolar en la Provincia”.⁹ El plan involucraba también la construcción de 112 edificios destinados a Jardines de Infantes y 300 para comedores escolares, a lo que debe sumarse partidas destinadas para refacciones y ampliaciones de las escuelas ya existentes, compra de terrenos para la construcción de nuevos edificios, mobiliario y, también, un nuevo edificio para la Dirección General de Escuelas. En total, lo presupuestado superaba los \$ 455.000.000 m/n.¹⁰

Como puede observarse, el Plan era por demás ambicioso pues estaba dirigido a terminar, en forma definitiva, con el problema de las edificaciones escolares. Las comisiones a las que fue girado el proyecto emitieron dictámenes favorables; en el caso específico de la de Presupuesto y Hacienda, integrada por Alejandro Mercante, Pablo Ferrari, Saúl Pardo, Benito Ferro y Miguel Hoffmann (peronistas), Héctor Noblía, Luis Quijano, Ricardo González y Marcelo Querido (radicales), fue expuesto en el recinto de la Cámara el 15 de septiembre siguiente, cuando se trató el proyecto. Alejandro Mercante fue el miembro informante de las dos comisiones, quién reiteró y valoró conceptos expuestos en el proyecto, haciendo algunas precisiones, como que el mismo debía hacerse en tres etapas atento a su magnitud; agregando 300 aulas más y 500 unidades sanitarias; otorgándole a los consejos escolares participación en las construcciones y refacciones/ampliaciones de las escuelas; incluyendo en cada escuela rural la casa-habitación para el Director entre otras, haciendo privar el principio de que “debe llevarse la escuela a la población y no la población a la escuela”.¹¹ Las modificaciones habían sido fruto de un entendimiento entre el oficialismo peronista y la oposición radical, tal como lo expresó Mercante:

“El mérito de dotar a la Provincia de escuelas adecuadas será de todos señor Presidente, pues en su estudio han intervenido con patriotismo y singular preocupación todos los legisladores de la Provincia, que han visto en el proyecto de ley del Poder Ejecutivo una sana y patriótica inspiración, como lo es la de procurar que todos los niños de la Provincia tengan escuelas confortables y dignas”.¹²

Las modificaciones elevaron el monto del Plan a \$ 600.000.000 m/n, lo que incluía los casi \$ 42.000.000 m/n contemplados en la ley n° 5251 (Plan Inicial). Finalmente, el senador peronista apelaba tanto a la clase política provincial como a la comunidad educativa para que todos, “en perfecta armonía y solidaridad, le pongan el hombro a este Plan” a fin de facilitar su realización. En consecuencia, solicitaba a la Cámara la aprobación del proyecto de ley, sin olvidar destacar a uno de los “manes de

8- *Ibíd.*

9- *Ibíd.*

10- *Ibíd.*, p. 409.

11- *Ibíd.*, pp. 1373-1374. Sobre los tipos de edificios escolares véase Longoni, René, Molteni, Juan C., Galcerán, Virginia y Escanciano, Marcelo. “Mercante y la infraestructura escolar. De la «escuela-palacio» a la «escuela comunidad»”, en Panella, Claudio (Compilador). *El gobierno de Domingo A. Mercante en Buenos Aires (1946-1952). Un caso de peronismo provincial*. La Plata, Instituto Cultural de la Provincia de Buenos Aires, tomo II, 2006, pp. 97-116.

12- Senado ..., pp. 1376.

la Patria”, Domingo Faustino Sarmiento, quien “se sintió muy honrado de ser, después de Presidente de la República, Director de Escuelas de Buenos Aires”.¹³

El debate de la ley n° 5283

Comenzado el debate, hizo uso de la palabra el senador oficialista Edmundo Vampa, adelantando su voto favorable al proyecto y destacando la magnitud de la inversión contemplada en el Plan, “sin precedentes en nuestra historia en materia de construcciones escolares”, a la vez que se constituía en una realización palpable del movimiento político al cual pertenecía:

“De este modo, la Revolución plasma también sus ideales dinámicos, que no solo son doctrina pura, simples elaboraciones ideológicas, sino y antes que nada hechos concretos, realidades indiscutibles, realizaciones fecundas”.¹⁴

Hacia suya la exposición de la Comisión de que la Provincia vivía “un atraso de cincuenta años en materia de construcción escolar”, por lo cual debía dársele a esta situación una solución definitiva, para lo cual “se ha preparado el sabio y previsor proyecto de ley que estamos considerando”.¹⁵

El senador radical Héctor Noblía realizó una extensa exposición explicando las modificaciones propuestas por su fuerza política al proyecto original, lo que llevó a su bloque a apoyarlo. Recordó que los gobiernos provinciales de su partido “hicieron siempre, de la instrucción primaria, el arma fundamental para capacitar al futuro ciudadano”, mencionando al respecto los de José L. Cantilo (1922-1926) y Valentín Vergara (1926-1930), este último responsable de la construcción de 110 edificios escolares.¹⁶ Asimismo, destacó la realización del Plan en tres etapas (40 %, 30 % y 30% respectivamente) pues consideraba que hacerlo de una sola vez pondría “en grave peligro” a las finanzas provinciales, a la vez que beneficiaría a los pequeños constructores en cada pueblo.¹⁷ Enfatizaba también la valiosa labor que tendrían los consejos escolares en la implementación del Plan:

“Los consejos escolares van a poder intervenir, opinar, y de ese movimiento de opinión seguramente ha de salir un mayor acierto en la ubicación de la escuela y mayor seguridad para que las familias tengan a sus niños mejor ubicados y no tengan que recorrer grandes distancias”.¹⁸

La reivindicación de la obra escolar sarmientina fue el argumento final de Noblía para votar afirmativamente por el proyecto:

“El Plan de edificación escolar tiene un sentido de realización dentro de un ideal de democracia. Creemos que, al apoyarlo decididamente, por coincidencia, en la proximidad de la fecha, rendimos un homenaje al gran luchador que fue Sarmiento. Es una coincidencia auspiciosa que

13- *Ibidem*, pp. 1376-1377.

14- *Ibidem*, p. 1377.

15- *Ibidem*, p. 1378.

16- *Ibidem*, p. 1380.

17- *Ibidem*, p. 1381 y 1385.

18- *Ibidem*, p. 1384.

la sanción de este Plan se haga sobre la fecha de un aniversario de la muerte del prócer”.¹⁹

El peronista Eduardo Carvajal adelantó su voto afirmativo al proyecto y ensayó un curioso paralelismo entre la independencia nacional y lo que representaba el Plan en el presente:

“Si se me permite el término, así como en el año 1810 y 1816 se logró la independencia política de la Nación y hace poco hemos concretado de veras la independencia económica, se me ocurre que con la sanción de este proyecto, la provincias de Buenos Aires proclama su independencia cultural”.²⁰

El radical Manuel Alcúzar expresó su apoyo al proyecto siguiendo la línea sarmientina de su correligionario Noblía, destacando la trascendencia de la ley n° 988 de Educación Común de 1875, que otorgaba amplias atribuciones a los consejos escolares, las que fueron restringidas sustancialmente por una modificación de la misma propiciada en 1905 durante el gobierno conservador de Marcelino Ugarte, dando por tierra con ello “ese carácter democrático que tenía la primitiva ley”.²¹

También intervino en el debate el peronista Juan Merlo, quién, “como hombre perteneciente ideológicamente a un gobierno de contextura revolucionaria”, entendía que con la sanción de la ley se daría al pueblo bonaerense “lo que desde hace tanto tiempo esperaba: edificios confortables, sanos y limpios para sus escuelas”.²² Luego de varias intervenciones menores, el presidente de la Cámara, José L. Passerini, invitó a votar el proyecto en general, recordando que para eso se requerían dos tercios de los votos; no obstante ello, el mismo se aprobó por unanimidad.²³

La armonía que primó en el tratamiento del proyecto en el Senado se trastocó en la Cámara de Diputados, que lo abordó al día siguiente, 16 de septiembre, bajo la presidencia de Mario Goizueta. Al iniciarse la sesión, el diputado peronista René Orsi formuló una moción para que se trate el proyecto con o sin despacho de Comisión, lo que debió decidir la Cámara, pues el Reglamento de la misma disponía que no se podían tratar sin despacho de Comisión proyectos que autoricen gastos. Se votó y resultó afirmativa por más de dos tercios de los votos.²⁴ A continuación se votó si se debía tratar sobre tablas el proyecto, lo que también resultó afirmativa por más de cuatro quintos de votos.²⁵ Luego, el diputado oficialista Jorge Simini explicó las bondades del proyecto como así también que el mismo venía a solucionar un problema de vieja data:

“Este magnífico proyecto, al que daremos sanción definitivamente esta misma noche, resuelve en forma inteligente e integral el viejo problema de los edificios escolares, problema que – sin temor de equivocarnos- podemos asegurar que preocupó a la prensa en general, a los mandatarios y a la opinión pública de la Provincia”.²⁶

19- *Ibíd.*, p. 1385.

20- *Ibíd.*, p. 1386.

21- *Ibíd.*, p. 1388.

22- *Ibíd.*, p. 1390.

23- *Ibíd.*, p. 1391.

24- *Diario de Sesiones*. Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, 92° período, 1948-1949, tomo III. La Plata, Dirección de Impresiones Oficiales, 1949, p. 2040.

25- *Ibíd.*

26- *Ibíd.*

Su compañero de bancada, Mario Martínez, haciendo hincapié en que el asunto a tratar había sido estudiado por las comisiones respectivas y luego aprobado por unanimidad en el Senado a la vez que era conocido por todos los diputados, hizo moción concreta de que el proyecto se vote a libro cerrado.²⁷ A partir de ese momento se sucedieron varias cuestiones de privilegio y discusiones –sin que faltasen las consabidas “chicanas”- en las cuales los radicales objetaron el procedimiento arguyendo la violación de rutinas parlamentarias relacionadas con el horario de la suspensión de las sesiones, denunciando “obstruccionismo” por parte de los legisladores oficialistas, lo que fue refutado por éstos, que aseguraban que los radicales conocían cabalmente el proyecto desde mucho antes de la sesión. Fue tan acalorada la reunión que la campana de orden sonó nada menos que en 19 oportunidades a consecuencia de que varios diputados hablaban a la vez, e inclusive se llegó a votar una moción de orden de cerrar el debate, con resultado afirmativo, y otra de levantar la sesión, que resultó negativa.²⁸ Finalmente se puso a consideración la moción de aprobar el proyecto a libro cerrado en general, bajo la modalidad nominal, resultando 42 diputados por la afirmativa y 13 por la negativa.²⁹ Posteriormente correspondía aprobar el proyecto en particular, para lo cual solicitó la palabra el socialista Teodoro Bronzini, quién criticó al oficialismo por evitar el debate respectivo, lamentando que:

“Después de todo lo que hemos trabajado, hemos sufrido y aprendido, y en una Cámara constituida por hombres que dicen venir de las sufridas filas del pueblo, se vote una moción que consiste en suprimir toda discusión, todo estudio y toda deliberación sobre un proyecto de ley que va a autorizar la inversión de aproximadamente 600 millones de pesos”.³⁰

Le contestó el peronista Simini alegando que “los señores radicales ya han dicho que conocen perfectamente el proyecto” y que hacía dos años que se estaba estudiando el asunto.³¹ El radical Oscar Alende por su parte, criticó la forma en que se trató el proyecto, causa de la negativa a votar favorablemente por parte de su bloque:

“Dejo así sentada, señor Presidente, mi protesta por la forma en que esta ley va a ser votada inútilmente y sin ninguna razón, porque, repito, ella hubiera contado con el voto afirmativo de todos los representantes de la Unión Cívica Radical”.³²

Se pasó luego a votar el proyecto en particular -también nominalmente-, lo que resultó con 42 votos a favor y 12 en contra.³³ Al requerírsele su voto, Alende expresó que lo hacía por la negativa “por tratarse de una votación a libro cerrado”, en tanto que el peronista Luis López se apartó un tanto del calor del debate para centrarse en lo significativo del proyecto:

“Voy a fundar mi voto para significar, señor Presidente, que por encima de las pasiones que puedan agitar a los sectores políticos, hay una idea central y un sentir común que nos vincula: el de dotar con esta ley a la enseñanza primaria de edificios adecuados, de aulas confortables e higiénicas para que los niños bonaerenses en un ambiente decoroso y apto pedagógicamente

27- *Ibidem*, p. 2041.

28- *Ibidem*, p. 2048 y 2052.

29- *Ibidem*, pp. 2057-2058.

30- *Ibidem*, p. 2058.

31- *Ibidem*, pp. 2058-2059.

32- *Ibidem*, p. 2061.

33- *Ibidem*.

se prepare nutriendo el espíritu y forjando su conciencia para ser ciudadanos en el futuro, dignos y defensores de los principios de la paz, del trabajo, de la justicia, del derecho y de la libertad”.³⁴

De este modo, el Plan Integral de Edificación Escolar se convirtió en ley n° 5283.³⁵ La misma tuvo dos modificaciones a través de otras leyes, la n° 5431 y la n° 5541, ambas sancionadas en 1949. Por la primera se modificaban algunos procedimientos y formas de aplicación,³⁶ y por la segunda se estipulaba un refuerzo de partidas de \$ 160.151.000 debido al aumento en los costos.³⁷

La magnitud del Plan fue decididamente impresionante: se ha estimado que su importe se aproximaba a las dos terceras partes del destinado para la realización de todas las obras públicas de la provincia³⁸; también, al 10% del Primer Plan Quinquenal presupuestado por el gobierno nacional.³⁹

Respecto de la puesta en práctica del Plan, se fueron sorteando distintos obstáculos en su desarrollo, ya sea administrativos –licitaciones- o económico-financieros –escasez de cemento, inflación- que permitieron su avance.⁴⁰ Cuando el gobernador Mercante dejó su cargo en junio de 1952, una *Memoria* editada por el ministerio de Educación dejó constancia de la ejecución del Plan, cuantificando las obras previstas y realizadas hasta ese momento.⁴¹ Según este documento, estaban terminadas 899 escuelas, 163 de ellas urbanas, 166 suburbanas y 570 rurales, en tanto que se habían refeccionado/ampliado/reconstruido un total de 408: 99 urbanas, 53 suburbanas y 256 rurales. En ejecución se encontraban 106 escuelas (54, 18 y 34 respectivamente) y en refección/ampliación/reconstrucción otras 27 (10, 7 y 10), todas las cuáles se concluyeron durante la gestión gubernativa del sucesor de Mercante, Carlos Aloé (1952-1955).⁴² Es posible asimismo hacer una estimación de la preeminencia que las edificaciones fiscales adquirieron sobre el total de las escuelas de la provincia; así, mientras que al sumir Mercante el gobierno casi un 70 % eran los establecimientos por los que se pagaba un alquiler o habían sido dados en préstamo, en 1956 la tendencia se había invertido, pasando a ocupar las escuelas fiscales ese porcentaje.⁴³

Algunas conclusiones

Desde el inicio de su gestión gubernativa el Cnel. Domingo Mercante expresó su preocupación por el pésimo estado de la mayoría de los edificios escolares de la provincia, proponiéndose en consecuencia

34- *Ibíd.*

35- Cfr. <https://normas.gba.gob.ar/documentos/0QL4yTZV.pdf>. Al igual que el Plan Inicial, la financiación se haría a través de la emisión de bonos de deuda pública, autorizándose además al Poder Ejecutivo a solicitar, llegado el caso, créditos al Banco de la Provincia de Buenos Aires y al Banco Central de la República por intermedio de aquel.

36- Cfr. <https://normas.gba.gob.ar/documentos/0QLM9UZV.pdf>

37- Cfr. <https://normas.gba.gob.ar/documentos/ByvDISIV.pdf>

38- Petitti, Mara. *Más allá de una escuela peronista. Políticas públicas y educación en la provincia de buenos Aires (1946-195)*. Rosario, Prohistoria, 2017, p. 105.

39- Levoratti, J., op. cit., pp. 261.

40- Cfr. Levoratti, J., op. cit., pp. 253-258; Petitti, M., op. cit. Pp. 108-111.

41- Provincia de Buenos Aires. Ministerio de Educación. *Plan Integral de Edificación Escolar. Memoria*. La Plata, 1952.

42- Así se desprende de lo expresado al respecto por este último en sus Mensajes anuales a la Asamblea Legislativa.

43- Cfr. Petitti, M., op. cit., pp. 112-113.

brindar una solución definitiva al tema. Para ello buscó acordar políticas al respecto con la principal fuerza política opositora, el radicalismo, que tenía mayoría en la Legislatura, aunque dicha colaboración de plasmó recién en 1948, luego de que esa mayoría pasase al oficialismo. La necesidad de abordar la cuestión era compartida por la clase política bonaerense, lo que se plasmó en la sanción de dos leyes aprobadas por amplio consenso, el Plan Inicial de Edificación Escolar primero y, sobre todo, por el Plan Integral de Edificación Escolar después.

El tratamiento de este último proyecto en el Senado mostró amplias coincidencias entre el oficialismo y la oposición, lo que derivó en su aprobación por unanimidad. Diferente fue lo sucedido en la Cámara de Diputados, donde la premura del oficialismo en aprobar el proyecto -que era bien conocido por la totalidad de los legisladores-, fue objetado en sus formas y procedimientos por la oposición, lo que la llevó a votar por la negativa pese a estar de acuerdo con el proyecto.

En cuanto al cumplimiento del Plan, se ha verificado la construcción de más de un millar de nuevos edificios escolares en los años siguientes a su aprobación en tanto que se repararon/ampliaron más de 400 preexistentes en todo el territorio provincial, una cifra extraordinaria, sin parangón en la historia educativa bonaerense y de las demás provincias argentinas. En este sentido, también se constituyó en un claro ejemplo de la importancia que para el peronismo revistió tanto la obra pública como la educación.