

# IV Seminario Internacional de las Zonas de Fronteras

**Tema 1:** Fronteras y Educación

**EJE VI):** Los Procesos Educativos y la Integración Regional

**TITULO:** La Educación y la Salud como mecanismos de Construcción de Ciudadanía en Misiones (1960-1962)

Sanjines, Rosmary Anabella<sup>1</sup>

Dávalos, Gabriel Arturo<sup>2</sup>

**Contacto:** anabellasanjines@yahoo.com.ar – gabrieldavalos00@gmail.com

## **Resumen:**

La construcción de la ciudadanía en la provincia de Misiones (Argentina), durante los inicios de la década del '60 del siglo pasado ocurrió en un proceso particular de implementación del modelo desarrollista a nivel nacional/ jurisdiccional. La misma, en el periodo abordado, atravesó por un proceso de reestructuración, socio-política-económica; que se manifestó a partir de su provincialización (1953). En ese entramado, el Estado provincial comenzó a garantizar determinados derechos y obligaciones a las poblaciones locales, para desarrollar un sentido de pertenencia y de “ciudadanía misionera”.

El objetivo de este trabajo de carácter exploratorio es analizar el rol que tuvo el Estado Provincial en la construcción de ciudadanía, a través de la influencia de la educación y de las acciones para dar respuestas a las problemáticas sanitarias. Para ello, indagamos, en función de autores específicos a la temática, en las fuentes oficiales como ser las leyes, decretos y reglamentaciones gubernamentales.

## **Palabras Claves**

\*Ciudadanía – \*Educación – \*Salud – \*Misiones

---

<sup>1</sup> Profesora en Historia y Tesista de Lic. en Historia. Becaria UNaM – Auxiliar de Investigación en el proyecto “Relaciones de Poder: Misiones como Problema Historiográfico, entre lo Local y lo Regional”. Centro de Estudios Históricos – Secretaria de Investigación y Postgrado – Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales - UNaM

<sup>2</sup> Tesista de Lic. en Historia. Becario CIN – Auxiliar de Investigación en el proyecto “Relaciones de Poder: Misiones como Problema Historiográfico, entre lo Local y lo Regional”. Centro de Estudios Históricos – Secretaria de Investigación y Postgrado – Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales - UNaM



## **Introducción**

La presente investigación se propone analizar las herramientas que se desplegaron desde el estado para la construcción de ciudadanía en el marco del modelo Desarrollista en la provincia de Misiones (Argentina), durante los inicios de la década del '60, del siglo pasado.

Tomamos como objeto, las voces y acciones, registradas en las leyes, decretos y discursos políticos, efectuados por los responsables de la administración del territorio; y, dentro de estas, a las referidas puntualmente a las temáticas sanitarias y educativas, a fin de que nos permita conocer las concepciones sobre ciudadanía que se tenían desde el estado provincial.

Iniciamos el recorrido a partir de la identificación del concepto de Ciudadanía como un conjunto de derechos; que, implican un proceso, en el cual la misma se construye a partir de prácticas y derechos adquiridos<sup>3</sup>. Reconocemos además, que dicho uso tuvo diferentes connotaciones a través del devenir histórico; y, que cada país, región o jurisdicción implemento su propia definición. Aceptamos a la ciudadanía como una construcción constante, que existe siempre en función de una relación entre Estado y sociedad.<sup>4</sup>

## **DESARROLLO**

En América Latina el modelo de acumulación desarrollista se conformó a lo largo de las décadas de 1950 y 1960; en Argentina su aplicación se inició a partir de la presidencia de Arturo Frondizi (1958-1962). De ese modo, irrumpió en el país un marco teórico conocido también como economía del desarrollo, en el cual el objetivo del progreso, adquirió centralidad en la escena política y económica, subordinando a las demás prioridades.

El contexto nacional, de elección y gestión de las nuevas autoridades se caracterizó por la restricción de participación política de ciertos sectores de la población; en ese sentido, el mismo, es catalogado como de democracia restringida. En la cual, la vida política-institucional disto mucho de reflejar la completa voluntad del electorado; pues, gran parte de él se encontraba impedido de ejercer sus derechos políticos a raíz de la proscripción del peronismo, ordenado a partir de 1955.

En consecuencia, a lo largo de la década de 1960 el recorrido de las instituciones democráticas exhibió graves perturbaciones; y, atravesó significativos momentos críticos<sup>5</sup>. Dichas debilidades fueron el reflejo del raquitismo de todo el sistema republicano; que, no

---

<sup>3</sup> Procacci G., 1999

<sup>4</sup> (Torres Bugdud; Álvarez Aguilar; Obando Rodríguez, 2013)

<sup>5</sup> Malatesta A., 2014

obstante, incidieron en la formulación y ejecución de las políticas de Estado, y en la producción en su conjunto.

Puntualmente, la presidencia de Frondizi, se caracterizó por un caudal de votos no propio<sup>6</sup> y por una fuerte influencia del poder militar, aún hegemónico; en consecuencia, el gobierno se desarrolló en un clima hostil, posicionado en un continuo de cuestiones conflictivas vinculadas entre sí. Sin embargo, desde el estado nacional se logró desplegar una política económica favorable al intercambio comercial; y, que termino favoreciendo la ampliación del mercado exterior, en especial el destinado a América Latina.

El paradigma, se sirvió del impulso del sistema interamericano como modo esencial para promover el desarrollo económico de la región; los frondizistas, postularon sus propuestas sustentadas en explicaciones racionales y técnicas con respaldo de las ciencias. Formulando así, un programa científico de políticas estatales que redundaron en la búsqueda del desarrollo económico-social.

El reformismo, fue la verdadera ideología del desarrollismo; sustentado en un estilo político de estado modernizador, que se respaldó en la idea de que inevitablemente el desarrollo económico produciría por sí mismo el pasaje de la sociedad tradicional a una sociedad moderna. De modo que, las políticas públicas desarrollistas de sesgo industrialista implicaron la apertura a las inversiones extranjeras en sectores básicos de la economía; e, intentaron lograr un difícil equilibrio político entre grupos económicos, mandos militares y el peronismo proscripto<sup>7</sup>.

Las categorías del Desarrollismo se expresaron en la prioridad dada a la tecnificación, la racionalización y la eficiencia en la planificación integral del cambio educativo y social; a través de la preparación de los recursos humanos para el desarrollo de la industrialización en un país que se consideraba “no desarrollado”. La pedagogía desarrollista se caracterizó por las concepciones economicista, tecnocráticas y modernizantes que impulsaron un significativo incremento de los reformismo educativos, para la concreción de una “nueva educación”<sup>8</sup>.

La educación, al igual que la industria, adquirió gran importancia, en la planificación gubernamental; motivo por el cual, el gobierno nacional encaró importantes modificaciones en la estructura educativa. En cuyo ámbito, se encamino decididamente en favor de la libertad de enseñanza; encauzando, conjuntamente la educación laica (publica) y la

---

<sup>6</sup> El triunfo de Frondizi, se debió al acuerdo que este realizo con los sectores proscriptos del peronismo.

<sup>7</sup> Jaume F., y otros, 2013

<sup>8</sup> Óp. Cit.

confesional (privada). Igualmente, se atendió a la creciente demanda de personal calificado para lograr un más eficiente desempeño en las distintas actividades productivas; dando así, impulso la creación de las Escuelas Nacionales de Educación Técnica en todo el país. Así como también, del organismo responsable de administrarlas, el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET)<sup>9</sup>; constituido como un ente autárquico, dentro la estructura del Ministerio de Educación Nacional.

En síntesis, durante la gestión Frondizi, el impulsó a la teoría del planeamiento, conllevó a la realización de una prolifera tarea en educación<sup>10</sup>; que apuntó consecuentemente a la construcción de un nuevo tipo de ciudadanía argentina. Dicha construcción de ciudadanía nacional, adquirió sus propios matices en las provincias según la situación y contexto de cada una.

Las influencias del Desarrollismo, no exceptuaron a la provincia de Misiones; sin embargo, antes de señalar las puntualidades del proceso en dicho territorio, es preciso reseñar algunas de las particularidades históricas de la región.

En el territorio, al igual que en otras regiones de Argentina, la construcción de ciudadanía fue un hecho, que se presentó mucho antes de la llegada del modelo Desarrollista; sin embargo, en esta provincia difiere el tipo de ciudadanía desplegada en uno u otro periodo.

En la fase territoriana (1881-1953)<sup>11</sup>, el modelo de ciudadanía desplegada desde el estado Nacional fue la del “ciudadano argentino”. En la cual, los habitantes del territorio, eran determinados como habitantes de segundo orden, respecto a otros habitantes del estado nacional; a la vez, que veían restringida su participación política respecto de los vecinos regionales.

La etapa en cuestión, fue significativa, debido al proceso de transformación del inmigrante en “ciudadano argentino”; fomentando así, la integración de los mismos en los sectores productivos y en la estructura nacional. Para dicho proceso, se destacó el interés desplegado desde el estado, para instituir “la identidad nacional”; en un país compuesto mayoritariamente por habitantes, que además de concebir distintas culturas, y lenguajes, evidenciaban formas alternativas de vivir y pensar. En ese marco, la importancia de la educación residió en homogenizar a la sociedad tan dispar y heterogénea que se presentaba desde fines del siglo XIX.

---

<sup>9</sup> Ley Nacional N° 15.240/59

<sup>10</sup> En este sentido, se incluyeron las transferencias de las escuelas nacionales a las provincias

<sup>11</sup> Ley de Federalización N° 1149

Durante el periodo del Territorio Nacional de Misiones, la educación pública, no era algo nuevo, pero si escasa; sin embargo, se evidencio un expansión del nivel primario, según las directrices impuestas por el poder central. Se crearon así, escuelas en la capital y en algunos departamentos del interior, como por ejemplo en Santa Ana, Concepción de la Sierra, San Javier; Verificándose, que las mismas se instalaron mayoritariamente en el sur de la provincia, es decir, en las poblaciones que tenían mayor antigüedad.

En los primeros años del siglo XX, se desarrollaron, las escuelas secundarias o del nivel medio en Misiones, pero todavía en un estado incipiente; La creación de las mismas estuvo financiada por parte del gobierno nacional, ya que todavía Misiones no poseían autonomía política, administrativa o económica.

En cierto sentido la política educativa nacional en Misiones además de promover la escolarización mayoritariamente de las zonas más pobladas; estuvo vinculada a la concepción de formar mano de obra para la inserción del país, al mercado mundial. Bajo el paradigma el paradigma de la división internacional del trabajo; en calidad de país agroexportador de materias primas y alimentos.

A mediados del siglo XX, cuando los reclamos de los misioneros, para la provincialización de su territorio, por fin derivaron en la obtención del estatus de provincia (1953); con la consecuente Sanción de la Primer Constitución (1954) y la elección de las primeras autoridades (1955), ya se evidenciaba que la educación continuaría un papel preponderante. Además, en tanto derecho social y político para su población, se constituyó en el deber del Estado provincial su promoción y sostén para el desarrollo social.

Al respecto, por ejemplo, la propia Constitución preveía en los artículos vinculados a la educación<sup>12</sup>, que la misma debía profundizar la literatura, la historia y el folklore de la región; fomentando con ello, la construcción de una “ciudadanía misionera”, estrechamente relacionada con la identidad de sus habitantes. Que dicho sea de paso, ya no implicaba el fortalecimiento de la ciudadanía de tipo nacional, sino más bien, el desarrollo de una local/provincial.

Cabe, mencionar que el proceso de construcción de ciudadanía se constituyó por medio de derechos y obligaciones; inicialmente direccionada desde el estado, pero no obstante, luego asumida como parte de los miembros de la propia comunidad. Es notable que, el proceso de reestructuración provincial continuó, incluso luego del Golpe de Estado nacional de 1955; aunque, ya no bajo un sistema de gobierno democrático. Y que, en materia educativa, se evidencio, por referir algunos, en la creación de las primeras escuelas

---

<sup>12</sup> Artículo 4 específicamente.

provinciales en el interior de Misiones; en gran medida, gracias al pedido de muchas jurisdicciones, como por ejemplo la de Leandro N. Alem.

El golpe de estado de 1955, entre otras cosas, derogo la Constitución Provincial; por lo cual, recién a finales de la década del '50 se sanciona una nueva. Que, enfatizó en la formación de los ciudadanos para la vida democrática y la enseñanza acorde a las necesidades productivas de la región. Así mismo, coincidió con el inicio del modelo desarrollista nacional; que, en Misiones estuvo dirigido por el Dr. Cesar Napoleón Ayrault (1960-1962).

Misiones, en el periodo histórico que nos convoca (1960-1962), atravesaba por un fuerte proceso de adaptación al modelo económico que se estaba instaurando a nivel nacional; materializado en la expansión del aparato administrativo, y de la consiguiente presencia del estado provincial, en los ámbitos económico, jurídico y social.

En este entramado, se evidenció que el estado provincial se dio a la necesaria concreción de la tarea pendiente de conformar la identidad "misionera"; a través de la satisfacción de los derechos básicos de su población. Como lo fueron la educación y la salud; preconizando a través de estos, en la preparación de los ciudadanos a la vida económica y social. En gran medida, el estado provincial, se apremió en construir una ciudadanía e identidad propia. Que en líneas generales continúe con las directivas nacionales; y, a la vez, sostenga/fortalezca la reciente autonomía administrativa respecto del Poder Ejecutivo Nacional.

En materia educativa, evidenció una destacada expansión, especialmente del nivel medio o secundario; creándose escuelas en lugares donde el acceso a los recursos básicos todavía no había llegado<sup>13</sup>. Otra faceta, de especial importancia, del modelo desarrollista para la educación misionera fue la vinculación del sistema escolar a las actividades económicas de la región; integrando por este medio a los jóvenes de las distintas localidades a las ofertas laborales de la provincia. Por dicho motivo, se adecuaron los planes de estudios a satisfacer estas demandas; dejando relegadas a un segundo plano las orientaciones que hasta hace poco se habían implementado desde el nivel nacional, como ser las humanísticas o normales.

Complementaban estas medidas gubernamentales, algunas normativas, como la impuesta por el Decreto N° 2309/61, que estableció la obligatoriedad, en el nivel primario y medio, de la enseñanza de los tópicos "*Contenido de la Constitución Provincial*" y "*Derechos Humanos*"; los cuales, fueron diseñados para construir un mínimo común de

---

<sup>13</sup> Por mencionar algunos: en Aristóbulo del Valle, Jardín América, Wanda.

ciudadanía, en la que, *“La aspiración a una convivencia democrática implica la necesidad de obtener un mínimo común denominador de educación”*<sup>14</sup> que posibilite una más homogénea conciencia ciudadana misionera.

Durante la gestión de Ayrault, se fortaleció el sistema administrativo provincial con objeto de solventar las distintas demandas educativas y socioeconómicas. En consecuencia, se crearon, para responder a las primeras, el Consejo General de Educación; y, las diferentes oficinas de planeamiento educativo y tecnológico tanto en la capital como en el interior.

Además, se concretó la creación de los Institutos de Formación Docente: el Instituto del Profesorado “Antonio Ruiz de Montoya” (1960) con base confesional y el “Instituto del Profesorado de la Provincia” con desarrollo publico/laico (1961); como así, también la Escuela de Ingeniería Química y la Escuela de Asistentes Sociales<sup>15</sup>. Todos estos, respondían y complementaban la estrategia gubernamental para formación de recursos humanos; y, a la vez, se correspondían con el paradigma nacional. Considerando, que fueron diseñadas, para responder a la búsqueda de la profesionalización de la atención y gestión gubernamental.

Sin embargo, observamos que la construcción de ciudadanía por medio de las herramientas educativas no fue solo producida por la transmisión escolar en la forma planes de estudios, valores y/o conocimientos; sino que, además, fue parte de un conjunto de medidas y acciones emprendidas desde el estado, traducidas en políticas educativas, económicas y asistenciales, que fijaron y determinaron los nuevos lineamientos/directrices según las demandas regionales.

A fin efectivizar las nociones de pertenencia, las políticas encaradas debieron garantizar una mínima consolidación del bienestar social, para la población. Las mismas fueron desplegadas, en su mayoría, a través de la forma de derechos y servicios públicos.

En ese sentido, el tratamiento de uno de los temas más acuciantes para la población, se convirtió en un instrumento complementario de la estrategia gubernamental de construcción de ciudadanía; la problemática de la atención de la salud, desde la perspectiva estatal, revestía una doble dimensión: *“Es sabido que el problema asistencial... La falta de establecimientos adecuados y de personal técnico crean serios inconvenientes en las poblaciones de la zona, dándose el caso de que una gran parte de ella cruza la frontera para*

---

<sup>14</sup> Decreto N° 2309/61 AGGM -B.O. 1961 T VII

<sup>15</sup> Los tres últimos fueron perfilados como parte de la Universidad Nacional del Nordeste

*trasladarse al Brasil., donde encuentra la atención necesaria*".<sup>16</sup> . Es decir, el problema puntual del bienestar de la salud, por un lado; y, por otro, la solución que buscaba la población a dichos problemas en instituciones ajenas al control estatal.

El problema se complejizaba al hacerse evidente que los caracteres adscriptivos del lugar de residencia y de nacimiento no alcanzaban para fundamentar así un estricto sometimiento al poder soberano del estado<sup>17</sup>. A raíz de ello, cobraron mayor relevancia las construcciones de los puestos de salud<sup>18</sup>, la estrategia de profesionalización de la atención<sup>19</sup>, y las acciones de asistencia social<sup>20</sup>.

Las medidas encaradas, resultaron así, en una expansión del concepto de ciudadanía; la cual, ya no represento únicamente la pertenencia nacional y participación política, sino que tendió a coincidir con algunos aspectos sociales/cotidianos. Transformando, de ese modo, las nociones de lo que significó ser miembro de la sociedad; y, en consecuencia, el derecho al bienestar social se convirtió en una parte esencial para la construcción de la ciudadanía en sí<sup>21</sup>.

En este sentido, ciudadanía, más que un derecho implicó, así, un proceso; en el cual, la relación entre ella e identidad de los sujetos se volvió compleja y constante. Por medio del estado, el estatuto de ciudadanía regulo la organización de las personas en el seno de la comunidad.

Los documentos y citas referidas, permiten dar cuenta de cómo la construcción de ciudadanía desde el Estado provincial se realizó haciendo hincapié en la capacitación del individuo para participar de forma activa y plena en la vida social, jurídica y económica en la sociedad como la "misionera".

---

<sup>16</sup> Discurso del gobernador en la apertura de sesiones de 1960 pp. 67

<sup>17</sup> Habermas, J, 1999, pp. 7

<sup>18</sup> Dtos 2590/61 AGGM -B.O. 1961 T VII

<sup>19</sup> Dtos 1547/60; 1610/61, 2871/61 AGGM -B.O. 1960 - 1961

<sup>20</sup> Dtos 1798/60 AGGM -B.O. 1960

<sup>21</sup> Procacci G, 1999, PP. 28

## CONCLUSIÓN

La exploración documental nos permitió observar que el rol del estado en el proceso de construcción de ciudadanía en Misiones, articuló la enseñanza educativa con estrategias gubernamentales que buscaron dar respuesta a problemáticas puntuales. Entre las que destacaron, la cobertura del derecho educativo, sanitario y asistencial.

A su vez, el contraste entre las pautas del el Estado Nacional, que construyó su concepto de ciudadanía en oposición a los estado vecinos; y el Estado provincial misionero, que se abocó mayormente a consolidar una ciudadanía local. Nos infiere que el segundo puede haber desempeñado un rol más favorable a la integración regional.

Para lo cual, se nos plantean nuevos interrogantes para futuras investigaciones ¿Quiénes fueron considerados ciudadanos por el estado provincial? ¿Cómo se articuló la construcción de ciudadanía con la curricula escolar?

## Fuentes

Archivo General Gobernación de Misiones. Boletines oficiales años. 1958, 1960, 1961, 1962.

Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia Misiones. Años 1960, 1961, 1962.

## Bibliografía

- Gómez Paz, José, (2008) “La Política de Salud en el desarrollismo” (En: Revista de la Asociación médica Argentina, Vol. 121, Numero 4 pp. 29-38. En [http://catalogosuba.sisbi.uba.ar/vufind/Record/oai::catalogo:CatalogoRevar\\_32930](http://catalogosuba.sisbi.uba.ar/vufind/Record/oai::catalogo:CatalogoRevar_32930)
- Habermas, J. (1999), “La inclusión del otro”. Estudios de Teoría Política. Barcelona, Paidós. Cap. IV. Punto 7. Tres modelos normativos de democracia.
- De Haro G., y otros, (2013), “Políticas Educativas para el nivel medio en Misiones, Vol. I (1958-1988)”, Misiones, Argentina, Edit. Universitaria, pp. 27-51.
- Malatesta, A, (2014), “El desarrollismo argentino y su tiempo”, proyecto de investigación UTN-UCES, primer informe de avance. En [http://dspace.uces.edu.ar:8180/xmlui/bitstream/handle/123456789/2641/Desarrollismo\\_Malatesta.pdf?sequence=1](http://dspace.uces.edu.ar:8180/xmlui/bitstream/handle/123456789/2641/Desarrollismo_Malatesta.pdf?sequence=1).
- Ruffini, Marta, Peronismo, Territorios Nacionales y ciudadanía política. Algunas reflexiones en torno a la Provincialización, (En: Revista Avances del Cesor, Año V, Nº 5. Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Humanidades y Artes, Escuela de Historia, Centro de Estudios Sociales Regionales, 2005), 132-148.
- Procacci, G, (1999) “Ciudadanos Pobres, la Ciudadanía Social y la Crisis de los Estados de Bienestar”, en Ciudadanía: Justicia social, identidad, participación, S. Y Lukes, S. (comp), México, Siglo XXI, pp. 15-44.
- Torres B. y otros, (2013) “La educación para una ciudadanía democrática en las instituciones educativas: Su abordaje sociopedagógico” en Rev, Electronica Educare, Vol. 17, num 3, Septiembre-diciembre, 2013 pp 151-172 en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=194128798009>
- Tapia Nava, E. (2009) “Educación Cívica y la Construcción de la Ciudadanía” Rev Ánfora, vol. 16, núm. 27, julio-diciembre, 2009, Universidad Autónoma de Manizales Caldas, Colombia pp. 87-96. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357834259004>
- PERALTA RAMOS, Mónica (2007): *La economía Política Argentina. Poder y Clases Sociales (1930-2006). Hacia un aggiornamento del capitalismo argentino*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. Pp. 311-351. URL: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=45900602>
- OSZLAK, Oscar (1980): *Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. En: Estudios CEDES, Vol. 3, Nº 2. Buenos Aires. Pp. 1-38. URL: <http://www.oscarozslak.org.ar/images/articulos-espanol/REFLEXIONES%20A%20PARTIR%20DE%20ALGUNAS%20EXPERIENCIAS%20LATINOAMERICANAS.pdf>