La reforma educativa de Onganía y las organizaciones sindicales docentes
Breve estado de la cuestión y formulaciones exploratorias

Federico Tálamo. Profesor de Historia

Resumen

El presente trabajo recupera un análisis historiográfico sobre la coyuntura que tiene lugar a fines de los `60 y principios de los `70 en el seno de las organizaciones sindicales docentes, donde se produce una convergencia entre las tendencias asociacionista y gremialista del movimiento, viéndose fortalecida ésta última. Esto ocurre como consecuencia de los efectos directos que el paquete de reformas educativas del Onganiato tuvo sobre la realidad laboral de los trabajadores de la educación, favoreciendo una mayor vinculación del colectivo con el resto de la clase trabajadora.

Algunos antecedentes concurrentes con el análisis

Si bien existen estudios más completos con respecto al período en lo que refiere al movimiento sindical en general y a la dimensión político-económica del gobierno de Onganía, son escasos los estudios que se enfocan en las particularidades de las organizaciones docentes, así como también en el paquete de reformas educativas llevadas a cabo durante la época.

Destacan entre los trabajos relacionados el abordaje que presenta De Luca (2008)[1] como parte de una obra de mayor alcance, donde pretende reconstruir las reformas que se implementaron hasta que la oposición de los docentes, no casualmente de acuerdo con lo aquí propuesto, les puso un punto de suspenso. Se trata de uno de los pocos trabajos que analizan las transformaciones en el sistema educativo durante el gobierno de Onganía –en un contexto mucho más amplio de reformas, claro está– desde una perspectiva historiográfica, puesto que la mayor parte de los estudios al respecto sobre este período son analizados desde el campo de las Ciencias de la Educación, generalmente focalizándose sobre el proceso de transformaciones en el ámbito de la formación docente.

Con respecto a la cuestión sindical y laboral de los docentes, en tanto, se reconocen como fundamentales los abordajes que realizan Vázquez y Balduzzi (2000)[2], por un lado, y Donaire (2007)[3], por el otro, ambos en el marco del Instituto de Investigaciones Pedagógicas "Marina Vilte" de CTERA.

El estudio de Donaire se propone realizar un ejercicio comparativo, a partir del caso de los docentes, sobre la proletarización de los trabajadores del ámbito intelectual, poniendo de manifiesto la contradicción que hacia el interior del colectivo docente se configura en función de su rol en el terreno laboral, es decir, con base en su origen de clase, y el tipo de anclaje que adquieren en el marco del proceso de producción. El trabajo de Vázquez y Balduzzi, por su parte, se centra en el proceso de sindicalización de los trabajadores de la educación entre las primeras conquistas estatutarias, en 1957, y el surgimiento de la CTERA, en 1973.

Vázquez y Balduzzi coinciden en situar la transición que va desde el gobierno

1. De Luca, R. (2008). Brutos y baratos. Descentralización y privatización en la educación argentina: 1955-2001. Buenos Aires: Razón y Revolución

2. Vázquez, S.; Balduzzi, J. (2000). De apóstoles a trabajadores: luchas por la unidad sindical docente, 1957-1973.Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Pedagógicas Marina Vilte-CTERA.

3. Donaire, R. (2007). La clase social de los docentes. Un recorrido histórico en Argentina desde la colonia hasta nuestros días. Buenos Aires: Ediciones CTERA.

de Onganía a la unificación de los sindicatos como un período clave no solamente para la dimensión institucional de los trabajadores de la educación, sino además para la consolidación de una conciencia de clase configurada por elementos que, cada vez más, los emparentan con el conjunto de la clase trabajadora. En el caso de Donaire, éste se centra en las características propiamente de clase y sus referencias a indicadores vinculados con las relaciones laborales del asalariado intelectual. Vázquez y Balduzzi harán lo propio con el abordaje que ya se adelanta en el mismo título de su trabajo, un estudio que buscará rastrear la transición de los docentes desde su condición como apóstoles de la educación a su rol activo como integrantes de la clase trabajadora, ante lo cual se observan líneas de coincidencia con lo antes expuesto.

El tratamiento que da Adriana Puiggrós (2003)[4] a la temática es relativamente superficial, por cuanto forma parte de un análisis global de la historia de la educación argentina, no obstante lo cual comporta elementos significativos en lo referido a cambios desde un punto de vista pedagógico en el devenir educativo durante el período. Si bien no constituye el objeto de este artículo, aporta consideraciones interesantes para confrontar con su anclaje histórico.

No dejan de ser importantes para analizar el objeto que aquí nos ocupa los trabajos de Bravo (1971)[5]; (1981)[6], en tanto autor que no solamente analiza el contexto de surgimiento de la CTERA, sino que además contribuye a este estudio en calidad de fuente primaria, dada su participación en el proceso de consolidación de la unidad sindical.

En sintonía con uno de los trabajos de Bravo se encuadran los aportes de Davini (1995)[7], quien se centra en las cuestiones políticas, ideológicas y pedagógicas que actúan como condicionantes del proceso de formación en los docentes. Gamarnik (1996)[8], en cambio, se focaliza sobre el proyecto político de la Revolución Argentina y sus efectos concretos sobre la educación como institución social y como servicio del Estado, dando cuenta, entre otras cosas, de la manera en que el gobierno de facto pretendió instalar sus prerrogativas a través de la intervención deliberada en el proceso formativo de la población. Un estudio similar es dirigido por Vior (1999)[9], con la característica particular de que analiza la situación concreta de las provincias.

Finalmente, los estudios de Loyo (2001)[10] suministran el sustento teórico clave para acompañar el análisis del proceso de sindicalización, en tanto que se ocupa de las diferencias y características principales de ambos modelos en tensión, es decir, las tendencias asociacionistas y la propuesta gremialista, esta última devenida en la ya referida corriente de sindicalización.

Contexto y contenido de la reforma

El documento "Educación, recursos humanos y desarrollo económico social"[11], elaborado por el Gobierno nacional en 1968, sintetiza y articula los proyectos descentralizadores previos a la reforma de Onganía. Es a partir de dicho documento que se concretará el paquete de transformaciones que a posteriori sufriría el sistema educativo.

Ya en 1956, a través de la Ley Nº 7.977 se había restablecido el Consejo Nacional de Educación, a partir del cual tiene lugar el primer intento descentralizador, cuyo objetivo fundamental era revertir el centralismo del sistema educativo que se gestara durante los primeros gobiernos peronistas[12], centralismo al que el gobierno de facto consideraba despótico y opuesto al principio federativo. La misma norma legal contempló la transferencia de escuelas "ad referendum del poder ejecutivo"[13].

La razón por la cual la reforma que aquí nos ocupa tuvo un efecto visiblemente estructural, a diferencia de la anterior -cuya aplicación había sido dispersa y el impacto que generó mucho más relativo y desarticulado-, reside fundamentalmente en la coyuntura política y económica del período. La primera fase de la llamada Revolución Argentina (dictadura de Onganía) llevó adelante un proyecto modernizante en términos capitalistas que respondía a los sectores más concentrados de la burguesía e implicaba un ataque a las condiciones de vida de amplias fracciones sociales. Este proyecto coincide con el fin de un ciclo del capitalismo (la llamada crisis del Estado de Bienestar), que produce la emergencia de fuerzas que ponen en entredicho el funcionamiento del sistema e incluso al sistema mismo. El grado de ebullición que experimenta la sociedad argentina hacia fines de los `70 contribuye a clarificar nuestra mirada sobre la manera en que se comportan los diversos actores del escenario sindical docente.

Es aquí donde se realiza el primer estudio sistemático sobre el estado y la posible proyección del sistema educativo –el ya citado "Educación, recursos humanos…"–. Dicho trabajo abarca "el examen de la estructura del sistema educativo, población escolar, rendimiento del sistema, origen social de los alumnos, personal docente, edificación, gastos y recursos y sistemas de captación profesional"[14]. A su vez, se ocupa de formular las bases para la reforma que comenzaría a implementarse al poco tiempo. Según Aguiar de Zapiola, existieron reformas provinciales a priori[15] de la generada desde el Estado nacional, las cuales le sirvieron como precedente y cimiento. Su análisis resultará clave para entender el rol de los institutos de formación docente en la reforma.

Con respecto a los principales puntos de la reforma de Onganía en lo referido a su impacto sobre los docentes, básicamente se los puede sintetizar de la siguiente manera: a) descentralización de la escolaridad primaria, pasando a la órbita de las provincias; b) supresión y reemplazo del magisterio por una carrera superior, así como la reforma de los institutos de formación docente; c) aumento en los indicadores de explotación de los trabajadores, fundamentalmente a partir del incremento en la dedicación horaria y en la cantidad de alumnos a cargo; d) creación de un nivel entre la escolaridad primaria y la secundaria, denominado escuela intermedia, el cual buscaba relacionar a los alumnos con el mundo del trabajo.

Cabe además señalar que la reforma recoge, aunque de manera implícita, significativos elementos de la corriente desarrollista en materia educativa. Parte de ello se observa en la utilización de categorías que le son propias para la representación de las propiedades evaluadas por el Estado con respecto al sistema educativo.

De la contraposición en los modelos de organización: entre el asociacionismo y la corriente de sindicalización

Son bastante claras las diferencias entre las opciones que se disputan la representación de los docentes. Sobre la tendencia asociacionista podemos resumir que se trata de un posicionamiento sectorial, es decir, alineado con la discriminación efectiva entre los educadores según el nivel y la modalidad de su ejercicio. Existe un status diferenciado entre el maestro y el profesor que es herencia de un sistema que plasma esta segregación implícita del normalismo: "alfabetización homogeneizadora para muchos e instrucción diferenciada para pocos, que es lo mismo que decir maestros para civilizar la barbarie y profesores para preparar las élites dirigentes"[16]. Desde luego, no estamos sugiriendo que los docentes hayan comulgado con esta idea, al menos no de manera considerable, pero sí que una parte de ellos la recoge de modo subyacente a su propia práctica social y laboral, viéndose superados por ella. Dicha cuestión puede ser sintetizada en términos weberianos: "considerar legítimo algo no significa necesariamente acordar con «ese» algo, pero sí aceptar su existencia y no producir nin-

4. Puiggrós, A. (2003). ¿Qué pasó en la Educación Argentina? Desde la conquista hasta el menemismo. Buenos Aires: Galerna.

5. Bravo, A.et al (1971). La escuela intermedia en debate. Buenos Aires: Hvmanitas.

6. Bravo, A. (1981). Breve Historia de la sindicalización docente. Buenos Aires: CTERA.

7. Davini, M. (1995). La formación docente en cuestión: política y pedagogía. Buenos Aires: Paidós.

8. Gamarnik, R. (1996). La Revolución Argentina. Proyecto político y reforma educativa. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones de Filosofía y Letras.

9. Vior, S. –dir.– (1999). Estado y educación en las provincias. Madrid: Miño y Dávila.

10. Loyo, A. (2001). Los sindicatos docentes en América Latina: entre la lógica laboral y la lógica profesional. Revista Iberoamericana de Educación, número 25, Madrid.

11. "Educación, recursos humanos y desarrollo económico social. Situación presente y necesidades futuras", t. I, Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo, Serie C, Nº 7-3, Buenos Aires, agosto de 1968.

12. Cabe señalar que dicho gobierno había creado, en 1949, el Ministerio Nacional de Educación, suprimiendo a su vez los Consejos Escolares Provinciales.

13. Annales de Legislación Nacional, t. XIV A, año 1956, p. 350.

14. De Luca, R. (2006). La Reforma educativa de Onganía. El tercer momento de una estrategia.Razón y Revolución, número 15, Buenos Aires, p. 165-182.

15. La autora se centra en el caso de la provincia de Córdoba, partiendo de la creación del Centro Educativo Cordobés.

16. "La Historia se hace a fuego lento. Sujetos sociales y políticos". Cuaderno de Trabajo Nº 1, Secretaría de Derechos Humanos, Capacitación y Formación Docente – Asociación Gremial del Magisterio de Entre Ríos, 2004, p. 9

gún hecho significativo contra él" [17].

Pero el cimiento ideológico de esta tendencia se define no sólo por su fragmentación hacia el interior del sector, sino también por una disociación con la clase. Se promovía una avanzada a favor de presuntas conquistas profesionales, descartando cualquier tipo de vinculación con los trabajadores de otras ramas, fundamentalmente aquellas no ligadas a funciones intelectuales dentro de la sociedad, es decir, a "categorías especializadas formadas históricamente para el ejercicio de la función intelectual" [18], refiriéndonos aquí al trabajo intelectual no por el contenido del proceso, dado que todo trabajo exhibe de manera necesaria un componente intelectual y que todos los actores revisten en sí mismos la condición de intelectuales, sino por la función social que dicho trabajo recoge en el marco de la dinámica en que se ve inmerso.

Nos encontramos así, en otras palabras, ante una concepción del trabajador docente como un profesional asalariado, distinto y disociado del resto de la clase trabajadora, pero vehículo a su vez de identificaciones disímiles hacia el interior mismo de su grupo social de pertenencia. Tal condición es la que, llevada al terreno de las disputas que las organizaciones de trabajadores tuvieron con el Estado, dio lugar a escenarios de debilidad implícitos en su propia estrategia, esto es, la no búsqueda de una unidad en los espacios de confrontación y el no reconocimiento de intereses conjugados comunes entre todos los docentes y también entre ellos y el resto de la clase trabajadora.

Por otro lado, la tendencia gremialista, que pasaría a conocerse como "corriente de sindicalización" por sus características y los objetivos perseguidos, representaría el conjunto opuesto de perspectivas de acción y prerrogativas a conquistar. En primer lugar, una fuerte identificación con el colectivo de clase que no contemplaba las distinciones según la función social de su trabajo. Segundo, la explícita y consecuente necesidad de una unidad sindical que articule las conquistas obtenidas y que permita fijar una oposición contundente al avasallamiento del Estado. Dicho en otras palabras, se trata de una corriente que diagrama su concepción de la dinámica y de los objetivos de las organizaciones sindicales como una forma de reproducir en los docentes el propio reconocimiento como trabajadores de la educación.

Sobre esta disputa de modelos tan disímiles se expresan Vázquez y Balduzzi. Con respecto al profesionalismo, señalan que se trata de una tendencia que "enfatiza los aspectos técnicos del desempeño laboral y centra las reivindicaciones en demandas sectoriales específicas y en la cualificación de la propia tarea", comulgando con una "visión jerárquica de la sociedad", a partir de lo cual se inscribe en la "dicotomía trabajo intelectual/trabajo manual, asumiendo la superioridad del primero sobre el segundo". Pero lo más importante es que no se trata de "un sector proclive a reconocerse como parte o aún a aliarse con el movimiento obrero". Por su parte, los autores expresan sobre la corriente de sindicalización, más arraigada en el gremialismo, que implica "una concepción sobre el mismo [es decir, el docente] más cercana a un «profesional-trabajador» que al «profesional liberal»", asumiéndose como representativa "de trabajadores" y apuntando a "identificarse como sector de la clase trabajadora" [19].

Presupuestos sobre el problema

Se desprende de lo anterior la necesidad de explorar e identificar con mayor profundidad las posibles relaciones entre la dimensión institucional del sistema educativo y la dinámica de las organizaciones sindicales docentes en lo que respecta a su configuración simbólica, es decir, la manera en que los trabajadores de la educación se conciben colectivamente como tales y se posicionan frente al movimiento obrero, pero también frente al Estado, a partir de los efectos que sobre ello imprime la estructura del referido sistema educativo.

17. Weber, M., citado por Caruso, M.; Dussel, I. (1996).De Sarmiento a los Simpsons. Cinco conceptos para pensar la educación contemporánea. Buenos Aires: Kapelusz, p.61.

18. Gramsci, A. (1986), citado por Donaire, R. Sobre la proletarización de los trabajadores intelectuales. Un ejercicio comparativo a partir del caso de los docentes en Argentina. En: Neffa, J. et al (2009). Trabajo, empleo, calificaciones profesionales y relaciones de trabajo e identidades laborales, Vol. II,Buenos Aires: CLACSO Libros.

19. Vázquez, S.; Balduzzi, J.Op. cit.

Tal punto de partida nos permite, en principio, considerar una doble dimensión. Por un lado, la correspondiente al escenario de las políticas educativas, la estructura del sistema y las transformaciones que éste experimenta a partir de las primeras. Por el otro, las tensiones y convergencias hacia el interior de los sindicatos docentes en el marco de las principales corrientes con respecto a la configuración institucional y política de las organizaciones, esto es, la defensa de intereses sectoriales y una dinámica laboral más vinculada con el campo de las profesiones liberales, representadas por la tendencia asociacionista, y la defensa de intereses genéricos de la clase trabajadora y una dinámica basada en la unidad con el resto de los trabajadores, representadas por la corriente de sindicalización.

Con relación a la dimensión cronológica existen un par de cuestiones que revisten una importancia clave desde el punto de vista histórico. La reforma educativa que implementa el gobierno de Onganía a partir de 1968 viene a prefigurar un elemento clave en el escenario de sucesivas reformas descentralizadoras que se inicia en 1956, luego se replicaría en 1976 y, finalmente, se consumaría en su mayor apogeo con el menemismo. De Luca expresa al respecto que:

"[...] sus intenciones son fundacionales, ya que se propone elaborar una síntesis de las tendencias descentralizadoras que, hasta ese momento, se daban de forma desarticulada. Se trata, entonces, de un primer intento sistematizador [...]" [20]

20. De Luca, R. (2006). Op. cit., p.170.

A su vez, simultáneamente con la reforma en cuestión tienen lugar transformaciones cruciales hacia el interior de los sindicatos docentes más importantes del país, lo cual sienta las bases para el progresivo proceso de unificación que desembocará en el Congreso de Huerta Grande de 1973 y la creación de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina.

Es por ello que se plantea un recorte entre 1968 y 1973, es decir, entre el momento en que empiezan a diagramarse e implementarse las reformas y el episodio que permite consolidar la unificación del sindicalismo docente en el país. Se trata, pues, de una delimitación enfocada sobre el período de mayores tensiones coyunturales entre el Estado y los docentes en lo que respecta a su rol en la escena de las políticas educativas, lo cual permite presuponer la factible correspondencia entre la reforma y la unidad sindical que aquí se pretende identificar en un sentido más concreto.

Así pues, se arriba a una primera conclusión, consistente en el hecho de que las reformas educativas en su conjunto, pero particularmente las implementadas por el gobierno de Onganía, dada su sistematicidad, la justificación conceptual y el grado de implementación frente a la coyuntura económica e institucional que se vivía en aquel momento, pudieron operar como factor determinante para la unificación sindical docente, esto es, a través de la concesión en cuanto a sus demandas intersindicales por parte de las organizaciones docentes vinculadas con el modelo asociacionista, lo cual se traduce en la consecuente convergencia en la corriente de sindicalización y el triunfo de este modelo durante las negociaciones que dieron lugar al surgimiento de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina.