

“X° Jornadas de la Sociedad de Historia de la Educación Argentina”

Eje temático: 1- Estado y Educación Siglos XIX y XX

Título del trabajo: Autoritarismo y educación en los años '60. El fracaso de una reforma¹

Lic. Centanni, Antonela PICTO 08-00-131. UNJu

antonela.centanni@gmail.com

Introducción

En el campo de las Ciencias de la Educación es habitual considerar que durante los años '60 nada relevante ocurrió en el ámbito educativo. Pero si tenemos en cuenta que la dictadura, comandada por el Gral. Juan Carlos Onganía, una de las primeras medidas que tomó fue intervenir las universidades públicas, usinas del conocimiento y formadoras de profesionales, entonces algo sucedió.

Esta investigación pretende hacer visible el intento de aplicación de una ley educativa, en 1968, de la que pocos estudiosos de la educación han hecho mención. Fue el proyecto de un gobierno autoritario, que de acuerdo a sus propias características intentó sobreponerse a la opinión y participación de los docentes y demás actores del sistema educativo en general.

El supuesto en el que se instala es que la crisis del Régimen Social de Acumulación² y la imposibilidad de consolidar una hegemonía³ a largo plazo explican, en parte, en el sector educativo, la sanción de políticas gubernamentales y no de Estado y que, como ha dejado en evidencia la vasta producción que aborda la relación Estado- Educación para el caso argentino, la diagramación de políticas educativas siempre ha respondido a las necesidades del proyecto de país sustentado por cada gobierno. Por esta razón, el punto de partida es la caracterización de la naturaleza del régimen militar y de la agencia estatal que llevó adelante las transformaciones, en el sector educativo, el Ministerio de Educación, que a falta de mediaciones institucionalizadas que vincularan al Estado con la sociedad –básicamente el parlamento- asumió *per se* la diagramación de los cambios.

La elección de este período está asociada con la escasa producción que desde las ciencias de la educación abordan el estudio de las políticas educativas en los años '60. Y también porque de acuerdo con lo que diversos autores plantean (R. De Luca, C. Braslawsky y A. Ascolani entre otros)

¹ El presente trabajo es un resumen de mi tesis de licenciatura, adaptado para la presentación a estas jornadas.

² José Nun, lo define como un conjunto complejo de instituciones y prácticas que inciden en el proceso de la acumulación de capital, entendido este como una actividad microeconómica de generación de ganancias y de toma de decisiones de inversión. Ese complejo conjunto de prácticas e instituciones son el punto de partida para que los actores lleven a cabo sus actividades económicas de inversión y ganancia. Dicha organización institucional y esas prácticas son históricas y por lo tanto cambiantes, heterogéneas y contradictorias, sin embargo mantienen una coherencia interna bastante estable que permite la continuidad de un RSA. El agotamiento o derrumbe del marco institucional acompañado del surgimiento de nuevas prácticas e instituciones presencian el nacimiento de un nuevo RSA. Nun, J., “La teoría política y la Transición Democrática” en Nun, J. y Portantiero, J. C., “*Ensayos sobre la transición Democrática en la Argentina*”, Buenos Aires, Punto sur, 1987: 37.

³ Juan C., Portantiero define la *crisis de hegemonía* como la incapacidad de un sector, que deviene predominante en la economía, para proyectar sobre la sociedad un Orden Político que lo exprese legítimamente y lo reproduzca. Ésta definición refleja la situación política en la Argentina post- '55, a la que Portantiero denomina como de “*empate político*”, sustentada en una situación de *poder económico compartido*, porque éste se desplaza alternativamente hacia la burguesía agraria pampeana o hacia la burguesía industrial, de acuerdo a la fase del ciclo económico que depende del comportamiento de la balanza de pagos. Portantiero, J. C., Economía y política en la crisis argentina, 1958- 73. Revista Mexicana de Sociología, XXXIX N°2, México, 1977: 528-563

estos años marcan una bisagra en nuestro sistema educativo y coinciden en caracterizarlos como los de mayor intervención y retrocesos, considerando esta etapa el inicio del camino para la privatización y descentralización de la educación en nuestro país, otro de los supuestos que forma parte de esta investigación, ya que la ley de reforma en cuestión ponía el acento en el apoyo económico a las instituciones de enseñanza privada, y también en la necesidad operativa, para un sistema más eficiente, de la desconcentración y delegación de la administración de los centros educativos en cada provincia.

El recorte temporal de esta investigación se inicia con la llegada al poder de Onganía el 28 junio de 1966, y se extiende hasta junio de 1970, cuando el incremento de la conflictividad social cuestionó el mito del orden que el presidente pretendía implantar. La imposibilidad de controlar la radicalización de la protesta acabó con su desplazamiento y remplazo por Roberto Levingston. Guillermo O'Donnell, uno de los científicos políticos que más ha indagado el período, acuñó la expresión burocrático-autoritario para definir la particular forma que asumió el estado capitalista en esta coyuntura en la medida en que era el producto de una alianza entre gobernantes, sectores empresariales vinculados al capital extranjero, productores de bienes primarios y grupos tecnocráticos, que se propusieron como tareas -“íntima y necesariamente relacionadas”- la reimplantación del orden mediante la subordinación de los sectores populares “previamente activados” y la normalización de la economía. Se esperaba “despolitizar” el tratamiento de las cuestiones sociales imprimiéndole “criterios neutros y objetivos de racionalidad técnica” (O'Donnell, 1982).

Se argumentaba la necesidad de una reforma bajo las premisas de eficacia y modernización, frente a un sistema educativo obsoleto y de bajo rendimiento. El objetivo era racionalizar y disminuir la intervención. La alternativa era la descentralización. Pero no podemos dejar de tener en cuenta, la incidencia de la puja intraburocrática, las distintas cuotas de poder que se manejan dentro de las agencias estatales y cómo éstas complejizan la diagramación e implementación de políticas⁴. Finalmente, tampoco pueden obviarse los “legados”, la historia, que indudablemente pesa en la definición de políticas, independientemente de los cambios de régimen y gobierno. Es indispensable tener en cuenta a los sectores docentes, que si bien en principio se adhirieron a las modificaciones pensándose actores indiscutidos de ellas, reaccionaron luego a la distancia que puso el gobierno a la hora de debatirlas, recurriendo a medidas como el paro docente. En ese proceso, la CGTA que desde su nacimiento -1968- estuvo marcada por una actitud opositora al gobierno al que identificaba con los intereses del establishment económico, se asumía como representante de los intereses del pueblo y apareció como otra de las voces discordantes con la reforma. A través de su periódico reprochaba al gobierno nacional carecer de una política que estimulara la educación pública estatal, acusándolo de poner en marcha el avance hacia la privatización. Los frentes de batalla estaban claramente

⁴ Además de la cuestión que nos ocupa, otro espacio que sirve para explicar el conflicto intraburocrático es el que se produce entre la Secretaría de Salud Pública y la de Seguridad Social, que se constituye en eje político del nuevo ministerio, el de Bienestar social. Salud Pública propone un sistema único, centralizado y con funciones exclusivamente financiadoras. El diagnóstico es la atomización de obras y servicios. En tanto Seguridad Social efectiviza el respaldo jurídico al sistema plural mediante la sanción de la ley 18.610 de 1970. Se opta por no provocar una ruptura con las asociaciones sindicales manteniendo el sistema múltiple, pero al mismo tiempo se lo coloca bajo control del estado a través del INOS. Cfr. Belmartino, Susana....

abiertos contra la figura de quien fuera ministro de educación de Onganía entre 1968 y 1970, José Mariano Astigueta, del cual emanaban las decisiones para reformar o para reprimir.

La “Revolución Argentina”: el Burocrático Autoritario y su modelo de educación

A partir del supuesto de que no hay esfera social que escape al tejido de las relaciones sociales de producción y a las lógicas de comportamiento que organizan el modelo de acumulación vigente, la descentralización del campo educacional reflejaba en la coyuntura 1966-70 la bases políticas de la Revolución Argentina: *la racionalización de la administración pública y la puesta en práctica del esquema de planeamiento*.

En respuesta al clima de movilización permanente que había generado la llamada resistencia peronista, que convirtió al sindicalismo en un nuevo actor de la política argentina desde el derrocamiento de Juan D. Perón – punto de partida de una continua crisis política caracterizada por una alta activación del sector popular (O'Donnell, 1982)- sumado a la evaluación de la ineficacia para sostener el orden y profundizar el desarrollo- y la escasa representatividad del gobierno de A. Illia, se consuma en 1966 el quinto golpe de Estado en la historia Argentina del siglo XX. Este nuevo régimen no tenía plazos sino objetivos que se consolidarían con la implantación de un nuevo tipo de Estado: el Burocrático Autoritario⁵. El objetivo fundamental de este *Estado de excepción*⁶ era lograr la exclusión de los sectores populares para garantizar el orden, la estabilidad de las relaciones sociales y generar de este modo un contexto de seguridad para las inversiones del capital interno y externo, profundizando las relaciones capitalistas. La meta era integrar la sociedad y ensamblarla con un Estado racional y eficiente, suprimiendo la política –las mediaciones entre Estado y sociedad-, sinónimo de intereses parcializados, promesas demagógicas y campo de manipulaciones⁷. En esta coyuntura definir qué es la educación pública requiere tener en cuenta la historicidad del concepto, es decir, visualizar el contexto y la matriz ideológica del modelo de país que ha organizado el sistema educativo argentino. A mediados del siglo XIX, para Sarmiento la educación pública representaba el camino para civilizar, lo que él consideraba la masa bárbara que habitaba estas tierras. Significaba apostar a la homogeneidad y a una política de amplia inclusión social. Se podría decir que la base de la fundación nacional fue un acto de violencia simbólica -la violencia concreta sería la Campaña del Desierto en manos de Julio A. Roca-. Esta consideración de la educación pública contiene en sí misma dos aspectos que han trascendido en el tiempo. Por un lado, el carácter simbólico instalado en la memoria social: el mito de la escuela pública, y por otro en la obligatoriedad de asistir a la escuela. (Feldfeber, 2004).

Sin embargo, a partir de la segunda mitad del siglo XX ese esquema se modificó. El nuevo mapa educativo fue colonizado por intereses corporativos y una economía que se había distanciado brutalmente de la responsabilidad de garantizar el bienestar de toda la comunidad. Con la aprobación

⁵ Definido como producto de una alianza entre gobernantes, sectores empresariales vinculados al capital extranjero, productores de bienes primarios y grupos tecnocráticos, que consideraban la participación de los sectores populares como peligrosa para el modelo de acumulación propuesto. O'Donnell, G.; “1966-1973 *El Estado Burocrático Autoritario. Triunfos, derrotas y crisis.*; Ed. Belgrano, Bs. As., 1982.

⁶ Ver Atilio Borón.

⁷ O'Donnell, Guillermo; “1966-1973 *El Estado Burocrático Autoritario. Triunfos, derrotas y crisis.*; Ed. Belgrano, Bs. As., 1982.

de la Ley Orgánica o Ley Federal de Educación en 1968, quedaba instituido que la educación pública podía ser estatal o privada, reduciendo la cuestión a una discusión de gestión administrativa. Pero ¿cómo puede ser que la educación pública tenga gestión no estatal, si su carácter público fue el equivalente de la responsabilidad del Estado en garantizar el derecho a la educación? La respuesta viene dada por la resignificación que ha sufrido el sentido de lo público. La educación es pública en tanto es el derecho de todo ciudadano, la diferencia reside en quien está a cargo de la gestión. Este punto ya está contemplado en la Constitución Nacional cuando se consagra la libertad de enseñanza, y de acuerdo con el principio de justicia distributiva se considera que todos tienen derecho a participar del presupuesto y el Estado debe subsidiar tanto a la educación pública de gestión estatal como a la educación pública de gestión privada. No sólo remite a la órbita del Estado sino que ahora refiere al público, a lo que es de todos.

La reforma encabezada por el Dr. Mariano Astigueta en la década del `60, refiere en los artículos 4 y 5 al derecho a la educación y la libertad de enseñanza donde respectivamente prescribe que:

*“Todo habitante de la República tiene derecho a recibir educación en establecimientos públicos estatales o no estatales, sin otros límites que los impuestos por el bien común, la moral y las buenas costumbres, su propia capacidad mental y física y la facultad de admisión en los establecimientos donde pretenda recibirla, la que no podrá ser ejercida con un sentido arbitrario de discriminación”*⁸.

Frente a la intención de racionalizar el Estado que caracterizó la coyuntura política 1966/70, la **descentralización** –que enfatiza el carácter operativo de la delegación de responsabilidades de gestión, administración y sostenimiento, descongestionando el poder central y optimizando la eficiencia- y la **desregulación de los servicios sociales** fueron la base sobre la que el Estado redefinió su papel. En materia educativa las tendencias eran dos: el **Estado** como **responsable** de la planificación, organización y control del conjunto de la educación pública, o como **subsidiario**, es decir, el Estado debía asistir a la educación de gestión privada en caso de que no pudiera autofinanciarse.

La idea que sobre el sistema educativo se origina desde fines de los años `60, parte del supuesto de que el deterioro de la calidad educativa es consecuencia directa de las políticas de descentralización que estimulan la privatización⁹. Pero ¿de qué se habla cuando se hace referencia a descentralización y privatización? La descentralización es un concepto asociado a la eficiencia en la administración de las instituciones públicas. La privatización en educación no puede pensarse en términos de que un particular se vuelva propietario de un bien que es de todos. En el campo educacional hablar de privatización en ese sentido es erróneo. Si las escuelas en su totalidad o la mayor parte de ellas hubiesen quedado en manos de particulares, el sistema educativo habría perdido la base de su esencia. La educación pública es el resultado de la necesidad del Estado de construir un universo simbólico de representación, en el que los habitantes de su territorio se sientan ciudadanos, hijos de esa patria. La idea de privatización no expresa la antinomia educación pública frente a educación privada, lo que está en juego es *“la responsabilidad del Estado en la selección y distribución de*

⁸ Anteproyecto de Ley Orgánica de Educación, Título II.

⁹ Sin embargo, y sólo para mencionarlo, hay diferentes lógicas en los procesos de descentralización, a veces tienen en cuenta el federalismo, el regionalismo, etc., otorgando más autonomía y poder de decisión.

saberes a través de la escuela, versus la responsabilidad de ciudadanos particulares y de corporaciones por esa selección y distribución”¹⁰.

Además, la privatización no es consecuencia de la descentralización, obedece a un cambio de jerarquía en el seno del Estado, pasando del nivel nacional al provincial, lo que de ninguna manera significa el retiro del Estado (De Luca, 2008); como sostiene esta autora sólo en momentos de profunda crisis y reestructuración de la sociedad en general y particularmente del sistema educativo, puede hablarse del avance de la gestión privada en la administración escolar, en donde de hecho las planificaciones, la curricula y las directivas de planeamiento siguen siendo impartidas por el Estado Nacional.

¿Por qué era necesaria una reforma integral de la educación Argentina?

La primera razón que impulsa las intenciones reformistas responde a la idea de modernizar y efectivizar el funcionamiento de las instituciones. Las escuelas debían formar mano de obra calificada útil al modelo socio-económico vigente, por lo tanto desde la perspectiva de los militares y técnicos que integraban el gobierno y los distintos ministerios y secretarías -condición a la que se vieron reducidas varias carteras estatales, entre ellas el ministerio de educación, que pasó a llamarse Secretaría de Estado, Cultura y Educación- el diagnóstico sobre la problemática educacional era que la baja eficiencia del sistema educativo se debía a la obsolescencia e inadecuación de la estructura del mismo. Si bien los docentes coincidían con la necesidad de reformar el sistema educativo, no estaban dispuestos a aceptar una modificación propuesta por un gobierno autoritario, que además no los convocaba, e intentaba reducir la obligatoriedad escolar.

La reforma no era pensada sólo a los fines de modificar el modelo vigente de enseñanza, sino que respondía a un proyecto de gobierno con marcadas tendencias ideológicas y políticas. Durante el gobierno de J. C. Onganía se sucedieron tres ministros de educación, todos ellos con una matriz ideológica fuertemente conservadora y católica. Los dos ministros de educación que dieron forma a la renovación de las políticas educativas en estos años eran abogados conservadores, sumamente católicos, vinculados por profesión o familia a las Fuerzas Armadas y con fuerte cercanía a los sectores nacionalistas.

El supuesto es que pretendieron arraigar una política educativa orientada a alejar al Estado de las políticas públicas en nombre de la racionalización y amparados en el diagnóstico del deterioro de la educación pública, abriendo el camino a la educación privada; la esfera educativa no era un campo en el que la inversión generara ganancias, por lo que su interés en esta área pasaba por desarticular los focos de conflicto. Una vez intervenidas las universidades nacionales, la tarea era descentralizar el resto del sistema educativo para evitar la organización del sector docente soslayando un conocimiento reflexivo y crítico que pudiera generar reacciones desde los sectores populares.

Bases, objetivos y condiciones de la Ley de Reforma

Con la intención de discutir las bases de la Ley Orgánica de Educación, se llevó a cabo, desde el día 5 hasta el 7 de septiembre de 1968, la III Reunión Nacional de Ministros de Educación inaugurada

¹⁰ Braslavsky, C.; La responsabilidad del Estado y de la sociedad en la distribución de saberes a través de la escuela, en R.A.E, Año IV, N° 7, Septiembre, 1986, pág.46.

por el Ministro del Interior Guillermo Borda y presidida por el Ministro de Educación de la Nación, José M. Astigueta. Borda sostenía que el concepto desarrollo no refería sólo a economía, sino a moral, política y cultura; como el presidente Onganía “...en la importancia y la competencia que para la realización de los objetivos fundamentales de la “Revolución Argentina” (desarrollo económico y modernización) tiene el proceso educativo”¹¹, dando a conocer las tres metas fundamentales que habían fijado en lo respectivo a la educación:

1. Descentralización, buscando trasladar a las provincias la responsabilidad, bajo el argumento de la cercanía a la población y sus necesidades; sin embargo no suponía una despreocupación total del gobierno nacional.
2. Desarrollo de un sistema educativo que posea una real universalidad y que garantice una auténtica igualdad de oportunidades.
3. Adaptación del sistema educativo a las exigencias del desarrollo, proporcionando al país los recursos humanos que necesita¹².

El objetivo de la reforma era poner en práctica el planeamiento estratégico proponiendo soluciones técnicas como garantías de transformación. En el tecnocratismo las categorías de progreso y desarrollo perdían la centralidad que habían tenido durante los años desarrollistas, y en su lugar se implementaban planificación, programación y control para la eficiencia. La concepción tecnicista considera que la política es básicamente ideológica, la planificación es fundamentalmente reflexiva y la administración esencialmente operativa. Los principios rectores de la reforma estaban diagramados según las Directivas de Planeamiento y Desarrollo de la Acción de Gobierno de la “Revolución Argentina”, texto definido sobre la base de “la moral cristiana y los principios culturales, éticos y políticos de la civilización occidental, fundamento del acervo histórico y religioso de la Nación Argentina”. Era necesario lograr la renovación interior del hombre para alcanzar la modernización de las estructuras socio-económico-culturales y reencauzar al país por el camino de su grandeza. Era en la concepción organicista que de la sociedad tenía el gobierno donde la transformación interior del individuo era importante para que este pudiera asumir su misión en la comunidad. La igualdad de oportunidades debía adecuar el sistema tanto cuantitativa como cualitativamente para satisfacer la necesidad de recursos humanos.

La estructura diagramada para desarrollar estos objetivos y garantizar las obligaciones que el sistema tenía para con la sociedad toda y la comunidad de educandos, contemplaba los siguientes ciclos: *preescolar*: 2 años de duración -3 a 5 años de edad-, *elemental*: 5 años de duración -6 a 10 de edad- *intermedio*: 4 años de duración -11 a 14 años de edad- y *medio*: 3 años de duración -15 a 17 años de edad-. Las edades y duración de cada uno de los ciclos respondían a la concepción piagetiana de la educación, sujeta a la psicología evolutiva que habla de etapas en el proceso de desarrollo de la personalidad. Con lo cual la educación era considerada una “*modalidad perfectiva*” – articulación conceptual propia del texto de la ley-, por la cual se hace más apto el sujeto superando cada estadio para el buen ejercicio de las operaciones específicas y es aquí donde reside el carácter trascendental de la educación, que va más allá de la acción de aprender.

¹¹ La Capital, 8 de septiembre de 1968.

¹² La Capital, 4 de septiembre de 1968.

Sin embargo, en la alianza entre educación y desarrollo económico para modernizar el país - tal era el propósito de la “Revolución Argentina”-, surgió una contradicción que tuvo consecuencias muy violentas. Si como expresa el texto de la Resolución un país sin investigación propia es un país dependiente e incapacitado para la plena explotación de sus recursos naturales y para la adecuada solución de sus problemas más importantes; no hay en consecuencia razones más que los intereses políticos y al mismo tiempo económicos -dirigidos según las apetencias y exigencias de los países desarrollados- que expliquen la violencia llevada a cabo contra los estudiantes universitarios conocida como “La Noche de los Bastones Largos”. Si bien el gobierno de Onganía se caracterizó por violentas intervenciones en los espacios más politizados de la sociedad, su blanco principal fueron la universidad y los sindicatos que no respondían a sus imposiciones. El intento de abolir el estatuto reformista provocó la primera represión policial masiva del gobierno. La violencia desatada contra los estudiantes de la Facultad de Ciencias Exactas tenía el propósito de ejemplificar cuál era la consecuencia de la movilización social y la politización, no sólo del espacio académico sino también en las calles, lo cual surtió efecto aislando la resistencia estudiantil. Ante estos hechos el secretario de Cultura y Educación, Mariano Astigueta, declaró que la Argentina era el único país del mundo que no tenía problemas estudiantiles (De Riz, 2007) Esta afirmación tenía su origen en la concepción de la universidad tecnocrática, en la cual no hay crisis porque no hay condiciones para el disenso (Rama, 1984).

Estos hechos ponen en evidencia que el discurso que pronuncia como su máxima el bien común y que sostiene que uno de los objetivos de la educación debe ser la inclusión, tanto de aquellos alumnos que tengan “capacidades intelectuales inferiores”, como también “atender en forma especial al mejor dotado”, propone también una sociedad organizada, considerando a la comunidad un cuerpo orgánico, con lo cual advierte que cuando sea necesario extirpar un órgano para preservar el buen funcionamiento del resto del cuerpo se hará. Esto refiere implícitamente a las bases de la Doctrina de Seguridad Nacional, según la cual la guerra es contra el enemigo interno, es decir, alojado puertas adentro. En este contexto, como también durante los años `70, el peligro estaba representado por los sectores comunistas. Sustentados en la teoría de las fronteras ideológicas, a la que adhería Onganía, la nación no era sólo un territorio a defender contra las fuerzas armadas extranjeras, era un conjunto de valores, creencias, instituciones y una religión. Los militares tenían una tarea continental, que era al mismo tiempo una cruzada religiosa por la defensa de los valores occidentales y cristianos. Como señala De Riz, de acuerdo a la Doctrina de Seguridad Nacional abrazada por las Fuerzas Armadas Argentinas, éstas debían defender la legalidad hasta cierto límite, ese límite estaba fijado en el momento en el que el libre juego de las instituciones constitucionales amenazara las instituciones fundamentales de la Nación y su estilo de vida occidental y cristiano. Entonces todo agente que atentara contra la seguridad y tranquilidad de la Nación y no respondiera a los valores morales, éticos y religiosos definidos por el Estado, “debía ser eliminado”.

¿Quiénes se oponían a la reforma?

La reforma terminó siendo aprobada por la Resolución número 994, en el marco de una comisión integrada por sectores con intereses de sesgo económico. En nuestra historia, los intentos de reformas educativas, ya sean parciales o totales, han sido realizados vía decretos con lo cual los resultados han sido más turbulentos que hacedores de cambios.

Los titulares del periódico de la CGTA denunciaron los objetivos privatistas de la reforma -el Consejo Nacional de Educación suprimió la política de subsidios, es decir, suspendió el alquiler y/o compra de locales para establecimientos educativos-, las malas condiciones salariales de los maestros -“*Después de todo, en todas partes los maestros ganan poco*”, aseguró el ministro Astigueta-, el afán de destruir la universidad pública y el desinterés por revertir la situación de analfabetismo y deserción sobre todo en el interior profundo de nuestro país -“*Mientras la escuela se achica, el analfabetismo y la deserción escolar se agrandan*”-. En una publicación del 31 de octubre de 1968 titulada “*Educación primaria: la mentira como método de todo gobierno*”, la CGTA se refería a la difícil situación que afrontaba la educación en el interior del país, y denunciaba que el proyecto de reforma no contemplaba factores como la escasez de escuelas, el ingreso tardío, la diversidad lingüística (guaraní y quechua) y el predominio de la cultura oral. El proyecto del Dr. Astigueta, según la perspectiva de la central obrera, era prehistórico porque contradecía las bases de la ley 1.420 que preveía para el Estado la obligación de garantizar las condiciones para una educación libre, gratuita y obligatoria. Concluían insistiendo en que los argentinos no merecen tener acceso a la cultura, porque en eso consiste la Revolución Argentina.

Una de las cuestiones centrales que la CGTA planteaba, hacía referencia a la manera en que se había diagramado la reforma. Era inconcebible, sostenía, que la comisión redactora estuviera integrada por representantes de la educación privada, como resultado del desplazamiento de los sectores públicos. Y en una nota publicada el 6 de junio de 1968 titulada “*Para morir de hambre no hace falta saber leer*”, se dieron a conocer los resultados de una encuesta que dejaba en evidencia que los hijos de la mayor parte de los “funcionarios paracaidistas, no de carrera, en el Ministerio de Educación”¹³ concurrían a establecimientos educativos privados.

Nadie discrepaba sobre la necesidad de una reforma en el sistema educativo, en eso había unanimidad. Las políticas educativas en Argentina a partir de 1955 son de gobierno y no de Estado, respondiendo a un proyecto económico que relegaba la educación a un segundo plano, considerándola falta de rentabilidad. La participación del sector privado en la diagramación del sistema educativo daba cuenta de la consolidación del modelo tecnocrático -excluyente y elitista- que pensaba la educación como la herramienta para disciplinar y ordenar la comunidad orgánica que deseaban.

La escuela Intermedia

La puesta en marcha de la Reforma Educativa presentó cuatro etapas que es útil considerar para dar cuenta de los problemas que se presentaron en cada una de ellas. Entre los años 1967-68 se puede ubicar el momento de elaboración, a cargo del Secretario de Cultura y Educación Mariano Astigueta; en la segunda etapa, 1969-70, durante la gestión de Pérez Guilhou, toma estado público y además se implementan algunas cuestiones concretas; a lo largo del primer semestre de 1971, durante la gestión de J. L. Cantini emerge una violenta reacción contra la reforma y, finalmente, en el segundo semestre de 1971, durante la gestión de G. Malek en la Secretaría de Estado de Cultura y Educación, se agudiza la polémica.

¹³ Periódico de la CGTA, 6 de junio de 1968.

Primera y segunda etapa

El primer documento oficial emitido sobre la reforma fue el Anteproyecto de Ley de Educación o Ley Federal de Educación, redactado por una comisión asesora integrada por los representantes del sector privado de la educación. Las principales propuestas eran: afirmar el carácter subsidiario del Estado en materia educativa, reducir la escuela elemental a 5 años y establecer la escuela intermedia de 4 años sin carácter obligatorio. La supresión del ciclo del magisterio en todas las Escuelas Normales del país dio lugar al inicio de la segunda etapa. La respuesta de la opinión pública expresó bastante resistencia, sobre todo porque no explicaba donde se formarían los maestros en el futuro. La creación de un Bachillerato con Orientación Pedagógica intentó ser la solución, pero fue tan efímera su duración y tan poco sólida la propuesta -no se alcanzaba la formación docente por el simple hecho de cursar un par de materias que abordaran la temática educación- que este fue uno de los pilares que abonó más adelante la crítica sobre la improvisación y poca seriedad para diagramar la reforma. La creación de la *escuela intermedia* respondía a la preparación del educando para el ingreso al nivel secundario y/o a los campos de trabajo, para el desempeño de cualquier actividad práctica que fuera funcional a la estructura económica vigente, porque de otra manera quedaba fuera de la misma.

Desde la mirada de científicos de la educación contemporáneos a la reforma de fines de los '60 -entre ellos Gustavo Cirigliano-, la escuela intermedia representaba aquél ideal de una enseñanza que capacitara a los educandos para la vida real, práctica, que apostaba al mismo tiempo a una renovación radical de la estructura orgánica de la instrucción pública sujeta a ejes diferentes y abandonaba la supeditación a la universidad. Pero la pregunta que se formula G. Cirigliano es ¿por qué ese proyecto estaba destinado a fracasar? Porque representaba el agotamiento de un modelo de educación que mantenía el estatus quo de la oligarquía terrateniente, y a la mayor parte de la sociedad en situación de dependencia respecto de su condición laboral. Concibe así el proyecto de la Escuela Intermedia como *emancipador*, era una educación de carácter independentista, pensada como instrumento modernizador para el desarrollo industrial. En cambio J. C. Tedesco, sostiene que la intención era desviar a los sectores medios del camino hacia la universidad, previo paso por el Colegio Nacional.

Tercera etapa: El nivel intermedio, aplicación, polémica y oposición

Esta etapa tiene dos momentos, en el primero durante la gestión de Pérez Guilhou, habiendo tomado estado público los contenidos de la reforma, referentes y funcionarios de la educación expusieron sus puntos de vista, iniciando la polémica y el debate. En este marco y desoyendo los informes que el propio gobierno ordenaba realizar sobre las condiciones del sistema educativo, se acuerda el esquema de aplicación del ciclo escuela intermedia. A continuación, en el segundo momento, luego de la destitución de Onganía, ya bajo la presidencia de Levingston cuyo secretario de educación era José Luis Cantini, los docentes y demás sectores opositores a la reforma comienzan a dar batalla.

Primer momento

Los ejes de la discusión eran los siguientes:

- Que la reforma nacía de una élite tecnocrática, que no contemplaba los intereses y reclamos que provenían de los sectores educativos populares, poniendo en evidencia la existencia de un

sistema educativo reproductor de los intereses hegemónicos a través de una matriz publicitaria y persuasiva que buscaba identificar a los sectores populares con una falsa cadena de necesidades.

- El riesgo de esa estrategia que propiciaba la resistencia de los grupos interesados que no tuvieron participación activa en la construcción de la nueva estructura educativa -los docentes-, marcando el fracaso de la aplicación del proyecto.
- La falta de idoneidad sobre cuestiones educativas que presentan los técnicos que ocupan los gabinetes y gestionan las políticas educativas, además del desconocimiento de la realidad social. La esencia de una verdadera reforma debía contemplar cuestiones socio-económicas que afectaban a los niños en edad escolar tales como, la denuncia de la participación de los niños y adolescentes en la actividad laboral de sus padres; las migraciones internas en busca de empleo; las características del sistema de explotación agropecuaria y del régimen de tenencia de la tierra; y cuestiones netamente educacionales como el intento por erradicar la deserción escolar, habilitando escuelas de concentración u hogares infantiles en lugares de reducida población; la construcción de edificios funcionales, etc.

La gestión de Pérez Guilhou anunció el mecanismo bajo el cual funcionaría el programa educativo que se proyectaba a tres años, a partir de 1970, cuando se puso en marcha un proyecto piloto de aplicación de la experiencia “Escuela Intermedia” en la provincia de Buenos Aires, en cuatro instituciones oficiales y una privada-. En 1971, el proyecto se extendería a nivel federal, y en 1972, el campo de aplicación se ampliaría hasta alcanzar el sistema completo en 1975.

Segundo momento

Cuando en junio de 1970 un golpe al interior de las propias Fuerzas Armadas destituye al General Onganía, inmediatamente se produce la renuncia de Dardo Pérez Guilhou y durante la presidencia del General Levingston, desde el 3 de julio 1970 hasta el 15 de marzo de 1971, asume la cartera de educación José Luis Cantini. Es en este período cuando la oposición se plasma en acciones más concretas como los paros docentes que contaron con el apoyo de otros sectores, entre ellos los universitarios.

A mediados de 1970, sin haber tenido masivas adhesiones, la reforma parecía consolidarse. Sin embargo, durante la administración del Dr. Cantini las cosas empezaron a complicarse, las manifestaciones de desacuerdo con la renovación de la experiencia educativa empezaron a ser cada vez más notorias, los docentes que se habían mantenido en silencio o bien se habían manifestado de manera casi subterránea empezaron a organizarse en lo que se conoció como el Acuerdo de Nucleamiento Docente –AND-, entidad que determinaba la acción gremial de los docentes en el país.

Para entender el contexto en que es posible organizar una movilización con tantas adhesiones cuando aún el régimen de gobierno era de facto, es necesario considerar algunas variables, principalmente la potencia y consecuencias que tuvo el levantamiento más importante de la década del 60, conocido como el Cordobazo. Fue la expresión popular que tuvo origen en las fábricas y de manera espontánea alcanzó el apoyo de distintos sectores, llevando a la renuncia del ministro de Economía y a revocar al presidente Onganía de su cargo. Como afirma De Riz, el Cordobazo tuvo un efecto de demostración, a pesar de las medidas represivas. Marcó el punto de partida de una ola de alzamientos populares que se sucedieron en el interior del país, huelgas que desafiaban a las direcciones sindicales nacionales y

la organización de la protesta dentro de las universidades. En este clima comienza a pensarse en la apertura del juego político, la movilización social había puesto en evidencia la debilidad en que estaba sumergido el gobierno. La intención de abrir una salida negociada que implicaba la rehabilitación de los partidos políticos, se explica por la función asignada a los mismos como los responsables de canalizar la protesta.

La movilización fue mucho más intensa de lo que desde el gobierno pensaron y querían asumir, sobre todo desde los sectores gremiales que pertenecían a la educación técnica, como Asociación Maestros de Enseñanza Práctica, quienes adherían al paro porque consideraban que la reforma desintegraba la educación técnica al anular el ciclo básico y destruía la carrera de técnico ya que la reducía sólo a tres años. La concentración invitaba también a que los estudiantes de las escuelas secundarias participaran del debate que modificaría el sistema respecto a la calidad educativa y las posibilidades de inclusión o no. La marcha contó, además, con un fuerte apoyo de parte de los docentes del interior del país. La columna de manifestantes fue violentamente disuelta por la policía que arrojó gases lacrimógenos y accionó el camión hidrante¹⁴.

Ante el rechazo generalizado de los docentes a la reforma y la consideración que era necesario innovar en el sistema educativo, la pregunta que cabe hacerse es qué proponían como alternativa. El periódico *Educación Popular*, en octubre de 1970, sostenía que hacía tiempo que los docentes tenían un esquema de programa muy simple, de realizaciones muy concretas, imprescindibles todas ellas, tales como extender la educación pre-escolar como servicio de alcance masivo en todo el territorio, transformar, enriquecer y multiplicar los alcances de la escuela primaria, dar sentido real y popular a la enseñanza media, ajustar a las necesidades del país la enseñanza superior, transformar de abajo hacia arriba la benemérita Escuela Normal.

Cuarta etapa: rechazo y crisis de la Escuela Intermedia

Al finalizar el año 1970, la vigencia de la reforma educativa estaba rodeada de una gran conflictividad. La fuerte movilización docente y el cuestionamiento desde la prensa de la CGTA habían llevado el proceso de cambio hacia una arena de avances y retrocesos que ponían en peligro su cabal aplicación. Durante el primer semestre de 1971 tenía lugar ya la cuarta y última etapa, cuando el aumento de la oposición y el rechazo desembocaron en la grave crisis de junio, que dio por resultado la designación de un nuevo ministro, Gustavo Malek, y la suspensión a la aplicación de la reforma. Al mismo tiempo se lanzó una campaña de difusión masiva del proyecto educativo para tratar de crear una nueva imagen no sólo del programa, sino también de la gestión del nuevo ministro frente a la opinión pública. Avanzaba el año 1971, el comienzo del ciclo lectivo se avecinaba y el clima de intranquilidad aumentaba entre los docentes, ya que se implementaban en un gran número de escuelas nacionales, provinciales y privadas algunas de las medidas dispuestas por la reforma educativa. Para entonces, ya en las Segundas Jornadas del Congreso Nacional de Educación realizadas en Mendoza en abril del '70, se habían sucedido manifestaciones que rechazaban los aspectos técnicos y políticos de la misma, enfatizando a cada instante la función pública de la educación, por lo tanto indelegable, inalienable e imprescriptible del Estado (AA.VV, 1971). Pero el aspecto fundamental de este rechazo era ahora el planteo de que la reforma debía realizarse cuando el pueblo pudiera expresar libremente su voluntad, y no corriera peligro de ser reprimido, es decir debía

¹⁴ Clarín, jueves 19 de noviembre de 1970

emanar de un gobierno constitucional cuyas funciones parlamentarias estuvieran habilitadas. Cualquier modificación que afectara al conjunto de la sociedad debía ser el resultado de un debate público previo, en el que participaran todos los sectores de la población, y en particular pudieran ser consultadas las universidades -que de hecho en ese momento estaban intervenidas-. Todas estas razones llevaban a considerarla como irreflexiva y desorganizada.¹⁵

Como se dijo más arriba, la reforma fue frenada a comienzos de 1971 en un intento del ministro G. Malek de reconciliarse y reanudar el diálogo con los docentes. Desde el gobierno el discurso se fundaba, ahora, en la necesaria participación de los sectores docentes, y en el análisis y evaluación de las acciones y medidas tendientes a implementarla. La sensibilidad que exhibía entonces el gobierno para con las demandas docentes, a partir del congelamiento -como se llamó- de la reforma parecía suficiente para algunos sectores que consideraban que la polémica con el gobierno llegaba a su fin. Sin embargo, la conformación de una Comisión de Evaluación y Análisis que no tenía carácter resolutivo sino que aportaba algunas ideas y recomendaciones, encendió nuevamente los enfrentamientos. Como consecuencia del fracaso de dicha Comisión, reanudó sus funciones el Consejo Nacional de Educación integrado por los ministros de la Nación y todas las provincias.

Conclusiones

Como se ha intentado demostrar a lo largo de este trabajo la Ley de Reforma de 1968 se inscribió en el contexto de incertidumbre política abierto en 1955. Las bases y objetivos de la medida se correspondían con el modelo de desarrollo económico y político que el régimen militar pretendía instaurar en nuestro país que exigía la desactivación y exclusión de los sectores populares. Al mismo tiempo en el plano social, la veta tecnocrática presente en la visión de Onganía, priorizaba la inclusión de técnicos para efectivizar y racionalizar la administración, eliminando la política; el tributo a la doctrina de Seguridad Nacional que exigía “defender los valores de la civilización occidental y cristiana”. La necesidad de la reforma, se justificaba en el discurso mismo del sector que había usurpado el poder en junio de 1966. Se trataba de modernizar y efectivizar por un lado, el funcionamiento de las instituciones en general, en este caso las instituciones educativas, y por el otro, la necesidad de alcanzar la renovación interior del hombre para lograr la modernización de las estructuras sociales, económicas y culturales y así rencauzar al país por el camino de su grandeza. Por lo tanto, al menos en la dimensión discursiva, el campo educativo era una de las arenas privilegiadas para introducir los cambios.

El recorrido por las trayectorias tanto personales como políticas de los elencos que integraron el Ministerio de Educación en cada etapa abonaban las críticas a las intenciones reformistas del gobierno. La matriz ideológica era fuertemente conservadora y católica y esto condicionaba la opción por un sistema educativo elitista y excluyente.

¹⁵ Diferente había sido, según expresa A. Salonia, el momento en que el frondicismo había dado inicio a la descentralización del sistema educativo. Con Frondizi, dice el ex – subsecretario, fue una decisión de política educativa coherente con la política global de racionalización del aparato estatal, de achicamiento del Estado. La política de transferencia de escuelas primarias a las provincias había sido proyectada como un proceso ordenado y progresivo en relación con la capacidad económica de las provincias. Además señala dos etapas más en que la situación es bien distinta: con Onganía se intentó sin demasiada convicción y ya durante los `70 se impuso masivamente como iniciativa del Min. de Economía para disimular el déficit del presupuesto nacional al precio de aumentar el de las provincias. Ver Salonia, Antonio; Testimonio. Educación y desarrollo; puente de ida y vuelta; *Todo es Historia*, XXI, n° 249, marzo 1988: 30-37.

A esta altura la educación había dejado de ser un derecho y un valor, y estaba sujeta a las necesidades del modelo de desarrollo. La descentralización del sistema había conducido al deterioro de la calidad educativa, dada la desigual distribución de recursos tanto humanos como económicos en las diferentes regiones de nuestro país.

El Anteproyecto de Ley muestra una clara intención de afirmar el carácter subsidiario del Estado en materia educativa, reducir la escuela elemental a 5 años y establecer un nuevo ciclo en el que la obligatoriedad era una meta siempre y cuando las condiciones lo permitieran. Hacia mediados de 1971 estaba claro que la reforma había fracasado. La fuerte movilización docente y el cuestionamiento desde la prensa de la CGTA dieron lugar a una serie de avances y retrocesos que ponían en peligro su cabal aplicación. La designación del nuevo ministro -G. Malek-, el lanzamiento de una campaña de difusión del proyecto educativo y las intenciones de reconciliación y restablecimiento del diálogo con los docentes, eran señales de las dificultades que enfrentaba la medida, que resultaron en la suspensión de su aplicación en un contexto en que la radicalización y activación de la sociedad civil pautaban condiciones de “aflojamiento” del estado autoritario.

Cuando se habla de educación privada sólo se refiere al tipo de gestión que la administra. Lo que está en juego es la responsabilidad del Estado en la selección y distribución de saberes a través de la escuela, versus la responsabilidad de ciudadanos particulares y de corporaciones por esa selección y distribución. La política educativa desarrollada en 1968 indudablemente conllevaba, además de responder a las necesidades del modelo de acumulación de capital, una apuesta en torno al tipo de “individuo-ciudadano” que quería formar. Se buscaba cultivar una matriz de pensamiento mucho más pragmática que humanista, menos reflexiva y crítica. El objetivo del modelo tecnocrático era disolver las bases del disenso excluyendo a los sectores populares del modelo de sociedad propuesto, lo cual también incluía el sistema educativo a través del deterioro de la calidad de enseñanza y el recorte de las posibilidades de acceso a la escolaridad. El gobierno había decidido suprimir la política (anulando la posibilidad de reclamos y reivindicaciones sociales), remplazarla por la administración como la manera de alcanzar el orden y eliminar vía intervención /represión todo mecanismo de expresión popular. Sin embargo quedó claro que la política no podía ser eliminada por decreto. Los reiterados intentos por desarticular los canales de participación ciudadana y ocultar las problemáticas sociales que reafirmaba la aplicación del modelo dieron como resultado, no sólo el desplazamiento del ministro de economía -provocado por los obreros mejor remunerados del país- sino que destituyeron a Onganía del poder. Hechos que confirmaron el alto grado de participación política alcanzado por la sociedad argentina.

Bibliografía:

- AA.VV., *La escuela Intermedia en debate*; Ed. Humanitas, 1971, Cap. 10.
- Anexo Boletín de Comunicaciones N° 45. Texto Aprobado del Proyecto de Reforma del Sistema Educativo Argentino, Sec. de Estado, Cultura y Educación Buenos Aires, 1968.
- Ascolani Adrián “*La Revolución Libertadora: Educación y Ciudadanía Restringida (Argentina, 1955-1958)*”.
- Ascolani, Adrián; *La educación en Argentina. Estudios de Historia.*; Ediciones del Arca; Rosario, 1999.
- Bertoni, L.; *Patriotas, cosmopolitas y nacionalistas*, Fondo de Cultura Económica, Bs. As., 2001, cap. III “Héroes, estatuas y fiestas patrias: construir la tradición patria, 1887-1891”.
- Borón, A; “El fascismo como categoría histórica: en torno al problema de las dictaduras en América Latina”, en *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*; Imago Mundi, Buenos Aires, 1991.
- Braslavsky, C.; La responsabilidad del Estado y de la sociedad en la distribución de saberes a través de la escuela, en R.A.E, Año IV, N° 7, Septiembre, 1986.
- Braslavsky, Cecilia; *La educación argentina 1955/1980*; Primera Historia Integral. El país de los argentinos; CEAL, 1982.
- Cirigliano, Gustavo; *Educación y futuro*. Columba, Bs. As., 1967; págs. 34/41.
- De Luca, Romina; *Brutos y baratos. Descentralización y privatización en la educación argentina (1955-2001)*; Ed. R y R; Bs.As., 2008.
- De Riz, Liliana; “*La política en suspenso. (1966-1976)*”; Paidós, Bs. As., 2007.
- Filmus, Daniel. “Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo. Proceso y desafíos”, Ed. Troquel, Bs. As, 2005.
- López, Ma. del Pilar; *Modernización y tecnocracia: la formación del especialista en la educación como modalidad de intervención. El caso de la facultad de ciencias de la educación de Paraná; 1966/1973*; Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de Entre Ríos.
- Narodowski, Mariano. ¿Hacen falta “políticas de Estado” en la Argentina? En Punto de Vista N° 62, diciembre de 1998.
- Nun, J., “La teoría política y la Transición Democrática” en Nun, J. y Portantiero, J. C., “*Ensayos sobre la transición Democrática en la Argentina*”, Buenos Aires, Puntosur, 1987.
- O'Donnell Guillermo, Estados y alianzas en la Argentina, 1956- 1976, Desarrollo Económico, 64, enero –marzo 1977.
- O'Donnell, Guillermo; “*1966-1973. El Estado Burocrático Autoritario. Triunfos, derrotas y crisis*”; Editorial de Belgrano, Bs. As., 1982.
- O'Donnell, Guillermo; *Acerca del “corporativismo” y la cuestión del Estado*. Documento CEDES/G.E. CLACSO/N°2, Bs. As., 1975.
- Oszlak, O., *La formación del Estado Argentino*, Planeta, Bs. As, 1997.
- Plotkin, Mariano; *El Consejo de Educación. 1908-1912*; Cap. II “La educación patriótica, un proyecto extremista”; S/D.
- Portantiero, J. C., Economía y política en la crisis argentina, 1958- 73. Revista Mexicana de Sociología, XXXIX N°2, México, 1977: 528-563.
- Puelles Benítez, M., Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa. Revista Iberoamericana de Educación n° 3, 1993, p.14.
- Puiggrós, Adriana. “Del golpe del `55 al golpe del `76”, Ed. Galerna, Bs. As, 2002.
- *Historia de la Educación en la Argentina*. Tomo VIII Dictaduras y utopías en la historia reciente de la educación argentina (1955/1983); Ed Galerna; Bs. As.; 1996.

.....“La estrategia de la burguesía argentina para la educación. La legislación educativa desde mediados del siglo XX”; Xª Jornadas Interescuelas / Departamento de Historia; Rosario, septiembre 2005.

..... *¿Qué pasó en la educación Argentina? Breve historia desde la conquista hasta el presente.* Ed. Galerna; Buenos Aires, 2003.

Quién es quién en la Argentina. Biografías Contemporáneas. 1968.

Rama, G.; *“Educación, participación y estilos de desarrollo en América Latina”*. Serie Educación y Sociedad. Cáp.1 Educación y desarrollo; CEPAL – Kapeluz, Buenos Aires, 1984.

Rouquié, Alain; *Poder militar y sociedad política en Argentina*; Tomo II 1943-1973; Ed. EMECÉ; Bs. As., 1982.

Salonia, Antonio; Testimonio. Educación y desarrollo; puente de ida y vuelta; *Todo es Historia*, XXI, n° 249, marzo 1988: 30-37.

Tedesco, J. C., Conceptos de sociología de la educación, CEAL, 1987.