

Gonzalo Martín Gutiérrez

Universidad Nacional de Córdoba.

El trabajo de enseñar en el Nivel Primario. Análisis de sus conflictividades y regulaciones (1884-1958)

RESUMEN

El presente artículo analiza las transformaciones producidas en los modos de relación entre Estado y docencia entre 1884 –año en que se sanciona la Ley n° 1420 de Educación Común– y 1958, cuando lo hace el Estatuto del Magisterio, el cual establece una regulación laboral con efectos pedagógicos profundos y persistentes hasta la actualidad. Se parte de considerar que la institucionalización del docente como funcionario del Estado fue temporalmente diferente a la de su reconocimiento como trabajador. Se propone como hipótesis, que los Estatutos cristalizan un nuevo modelo laboral, construido sobre la base y redefinición de múltiples regulaciones elaboradas durante décadas anteriores, con efectos en la enseñanza, que transforman los modos existentes de relación entre Estado y docencia. Con ellos, emerge un modelo organizado en torno a los principios de mérito, verticalidad e individualidad, en el cual, durante más de sesenta años, se disoció la consideración simultánea de las condiciones laborales docentes y sus implicancias pedagógicas. En este marco, la categoría de trabajo de enseñar (Gutiérrez, 2014) posibilita considerar simultáneamente las dimensiones laborales y pedagógicas de la transmisión educativa institucionalizada por el Estado. Como singularidad del proceso analizado, se trata especialmente, lo sucedido durante la década del 50 en la sanción e implementación de los estatutos en la provincia de Córdoba.

PALABRAS CLAVE

LEY N° 1420, ENSEÑANZA, ESTATUTO DOCENTE, MODELO PEDAGÓGICO, NIVEL PRIMARIO.

REGULACIONES Y CONFLICTIVIDADES DOCENTES DURANTE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XIX

Los intentos y esfuerzos por regular el trabajo de enseñar se encuentran en los orígenes del propio sistema educativo. Con la sanción de las primeras leyes provinciales de educación hacia la segunda mitad del siglo XIX, la enseñanza y el trabajo docente comienzan a regularse de modo heterogéneo en tiempos, contenidos, territorios y dependencias estatales.¹ En este sentido, puede sostenerse que el trabajo de enseñar se institucionalizó como profesión de Estado en forma paralela al proceso de conformación del sistema educativo. Al analizar su configuración, Birgin (1999) identificó rupturas producidas antes y después de su formalización como empleo público, con título específico y la conformación de dos matrices diferenciadas entre primaria y secundaria paralelas a la secularización de la enseñanza y su normativización mediante la asalarización. Complementariamente, sostenemos que ello no implicó que la docencia se asumiera como clase trabajadora, sino que ello se produjo en procesos temporalmente más extensos, entre cuyos hitos se destacan la organización de las primeras huelgas como modo de lucha entre las décadas de 1910 y 1940, la implementación de estatutos docentes a fines de 1950 y la creación en 1973 de la Confederación de Trabajadores de la República Argentina (CTERA).

Las disputas en torno a la titulación como condición para ser docente dan cuenta de uno de los aspectos sobre los que se estructuró la relación entre docencia y Estado. Otros dos, han sido los salarios (montos, puntualidad, jubilaciones), las condiciones de trabajo (estabilidad, criterios de ascenso, infraestructura escolar) y la disponibilidad de recursos didácticos. Saber pedagógico, salarios y condiciones para enseñar y aprender representan vértices anteriores a la sanción de la Ley n° 1420 y posteriores a la sanción de los Estatutos del Magisterio sobre las cuales se organizó y se organiza la relación entre Estado y docencia.

El saber pedagógico asociado inicialmente a la titulación fue el vértice más débil de la relación entre Estado y docencia durante la segunda mitad del siglo XIX. Por contrapartida, lo salarial explica las principales conflictividades docentes del período. Entre ellas recuperamos dos. La primera, se encuentra en San Luis, cuando nueve maestras establecen la primera huelga docente en Argentina. Reclamaban por el atraso de ocho meses en sus salarios, la reducción de sus sueldos y la cesantía de algunos docentes.² En ausencia de respuestas por parte del gobierno provincial y con el apoyo de la comunidad, envían una nota a D. F. Sarmiento,

¹ Entre ellas, se destacan las siguientes: 1869, San Juan; 1871, Catamarca; 1872, San Luis y Tucumán; 1875, provincia de Buenos Aires, Corrientes y La Rioja; 1876, Santa Fe; 1877, Salta; 1882; 1883, San Luis. En 1884, Ley de Educación Común 1420 con alcance en la Capital Federal y Territorios Nacionales; 1886, Entre Ríos y 1896, Córdoba.

² Véase la revista *El Monitor*, año 1, n° 2, noviembre de 1881, pp. 53-54.

Superintendente de Educación. La respuesta por parte del Consejo Nacional de Educación (CNE), aún reconociendo la validez del reclamo, con apoyo de Sarmiento y el gobernador de San Luis, concluyó con su despido. Según Acri, “Sarmiento apoyó enfáticamente la medida del gobernador Concha Zoilo para que no lograra promoverse una desvalorización general de la enseñanza” (2013, p. 56).

En 1892, 21 años después, otro conflicto salarial se produce en Córdoba por el retraso de 14 meses en el pago de salarios. Endrek (1981) describe, como consecuencia de esta situación, la intervención de inspectores para evitar el desalojo de docentes en diferentes localidades. La provincia, además del retraso salarial, entregaba bonos que en comercios eran aceptados por menos del 50% de su valor. Ante esta situación, el CNE responde negativamente a la solicitud realizada por “varios maestros” para que el Inspector Nacional pague la parte de la subvención nacional que correspondía a cada maestro. En el punto 9 de la resolución se señalaba:

Que faltando el gasto hecho por la provincia con rentas propias cesa la causa de la subvención, que sólo es auxiliar concedido en razón y proporción de los que se invierten en el sostén de las escuelas, y que, por consiguiente, si resulta comprobada la denuncia hecha por los maestros de Córdoba, no tendrán estos derecho a que les pague la Nación, porque esta no coopera a su sostenimiento sino condicionalmente, pero si habrá lugar a que se haga un cargo a las autoridades de dicha provincia por haber cobrado una subvención que excede a la proporción legal en que ellos han hecho el gasto (*El Monitor*, año 12, n° 22, febrero de 1893).

Lo salarial emerge como la punta de un iceberg que deja en un segundo plano reclamos por las condiciones edilicias, la accesibilidad de recursos didácticos para enseñar (libros, lápices, hojas) y la titulación docente. Muestra, además, que los discursos vocacionales del período se asentaron, en parte, sobre la precariedad de condiciones salariales y laborales incrementadas por la condición femenina de quienes reclamaban. Una y otra vez, los informes publicados por *El Monitor de la Educación Común* dan cuenta de reclamos de docentes individuales, grupos de docentes o docentes de algunas escuelas y la ausencia de organizaciones sindicales que colectivizaran sus reclamos. Ese era, probablemente, el punto ciego de las leyes educativas que regulaban la instrucción primaria en las provincias y también, de la Ley n° 1420 en particular. La regulación del funcionamiento de la escolarización primaria aún, estableciendo criterios sobre responsabilidades nacionales y provinciales, sus modos de financiamiento, organización institucional, el currículum que debía mobilizarse, las funciones docentes (obligaciones, responsabilidades y derechos), las relaciones con las familias y la comunidad, la orientación sobre las formas de enseñanza, no lograba reconocer a la docencia como actor colectivo laboral y político con demandas específicas sobre sus condiciones salariales, de enseñanza y ante las mismas políticas educativas.

EMERGENCIA DE LO PEDAGÓGICO EN LAS CONFLICTIVIDADES DOCENTES DURANTE LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX

Las primeras décadas del siglo xx reflejan la continuidad de reclamos salariales docentes en diferentes provincias e inestabilidad laboral, aunque con dos cambios significativos. El primero radica en la emergencia de un conjunto de asociaciones magisteriales que comienzan a colectivizar los reclamos docentes. El segundo en que dichas asociaciones son conducidas por funcionarios intermedios del sistema y producen una rearticulación novedosa con el saber pedagógico, en una nueva relación con el escolanovismo para dar fuerza a sus reclamos.

Las primeras organizaciones magisteriales fueron conducidas por prestigiosos inspectores o referentes del campo educativo que incorporan a los reclamos ya tradicionales su posición con respecto a lo pedagógico por medio de conferencias y revistas educativas en las que se declaraban herederos y defensores de los postulados democráticos de la Ley n° 1420. Este proceso encuentra sus raíces en la creación, hacia 1886 de la Asociación Nacional de Educación conducida por José B. Zubiaur, Carlos Vergara y M. Sarfield Escobar. En 1896, se crea en la ciudad de Buenos Aires, el “Magisterio. Asociación de Protección Mutua”. En 1898 se funda una sociedad de maestros en Rosario y en 1900 la Asociación de Maestros de la Provincia de Buenos Aires (Gindin, 1910). En 1910, se crea la Liga Nacional de Maestros, con anarquistas como Alberto Ghirardo, José Maturana y Julio Barcos. En 1913, en Córdoba se crean la Asociación de Magisterio y la Liga Nacional de Educación conducida por Raúl B. Díaz, José Berrutti, Julio Barcos, Vergara y Raquel Camaña. En 1916 emerge la Confederación de Maestros, dirigida por Luciano Schillin. Hacia 1919 es posible apreciar según Gindin una mayor extensión territorial con asociaciones y federaciones docentes en Corrientes, Salta, San Juan, Mendoza, Entre Ríos, Santa Fe, Tucumán y Santiago del Estero.

La nueva trama organizativa de la docencia altera modos de procesar conflictividades entre Estado y docencia, colectivizando reclamos. Ello posibilita comprender mejor, la emergencia de huelgas docentes como medio de lucha, algo inédito hasta entonces. En 1912 la Liga Nacional de Maestros convoca a un paro docente en Capital Federal por la impuntualidad en el pago de salarios (Mannocchi, 2023). En Mendoza, en 1917 se produce una huelga docente con repercusiones nacionales conducida por Florencia Fossatti, quien resulta cesanteada posteriormente. En 1921 más de 1000 maestros realizaron en Santa Fe una huelga de casi tres meses (Ascolani, 2011). Otro conflicto se produce en la ciudad de Buenos Aires en 1925, por el despido de 18 maestros que denuncian favores políticos en el funcionamiento del CNE (Manocchi, 2011). Estos conflictos reflejan que, en la heterogeneidad de tiempos y reclamos, se sostenían temas comunes, salarios y condiciones

de trabajo, especialmente en lo relativo a cesantías que podían producirse permanentemente, con independencia de las regulaciones existentes, por diferencias con la política gubernamental, la realización de reclamos salariales, pero también, las afinidades personales entre quienes enseñaban y quienes tenían responsabilidades políticas e institucionales.

Junto a esta transformación en el tipo de conflictividad, de individual a colectiva, se aprecia una politización en la docencia que también afectan los modos ya existentes de relación con el Estado. Por un lado, comienzan a producirse alineamientos entre las asociaciones magisteriales y sectores orgánicos del sistema de partidos: liberales, católicos, conservadores, socialistas, anarquistas o comunistas. Esto adquiere relevancia en tanto debilita el velo “apolítico” de la docencia impedida de participar políticamente (las mujeres votarán por primera vez en 1951) y, complementariamente, en una articulación con las lecturas y experiencias escolanovistas, el saber pedagógico ingresa como parte de las argumentaciones sobre las condiciones de trabajo docente. Salarios docentes y condiciones para enseñar y aprender encuentran en el escolanovismo una base de argumentación política diferente a las existente hasta ese momento y otorgan fuerza a las demandas por la sanción de un estatuto docente en el marco de proyectos políticos diferenciados que, presentes desde las primeras décadas del siglo xx tomarán fuerza a mediados de 1940 y se cristalizarán como logro a fines de 1950 cuando la docencia de Nivel Primario sea significativamente mayor, los reclamos organizados sindicalmente tomen más fuerza y entre dichas organizaciones se reconozca la lucha por la sanción de los estatutos como un denominador común con independencia de las posiciones políticas que pudieran tener. De este modo, según Puiggrós (1993), los años 40 encontraron a la docencia reclamando la elaboración de un cuerpo normativo que reconociera la especificidad pedagógica de su trabajo mediante la sanción de un estatuto que estableciera criterios de Estado y no de gobierno sobre la estabilidad y los mecanismos de acceso al trabajo docente.

REGULACIONES SOBRE EL TRABAJO DE ENSEÑAR ANTERIORES A LA SANCIÓN DE ESTATUTOS DOCENTES

Hasta mediados de 1940, la colectivización de los reclamos docentes con la proliferación de organizaciones magisteriales y sus articulaciones con el escolanovismo no lograron transformar los modos de relación existentes entre Estado y docencia. Por el contrario, la oposición de numerosas organizaciones magisteriales al peronismo y en especial, a la incorporación de la religión, desde los principios de educación común sostenidos por la Ley n° 1420, incrementó las conflictividades, especialmente en lo relativo a la estabilidad, las condiciones de acceso y permanencia en la docencia. En ese marco, tomando como referencia

singular de este proceso estructural, lo ocurrido en la provincia de Córdoba, es posible apreciar que hasta la implementación de los estatutos la relación entre Estado y docencia se caracterizaba por la preeminencia de tres tipos de regulaciones: pedagógicas, laborales e ideológicas. Las regulaciones pedagógicas establecían qué enseñar, de qué manera, en qué tiempo, a quiénes, etcétera, y dialogaban con los cambios en el signo político de los diferentes gobiernos. Las laborales regulaban el vínculo entre Estado y Estado en cuestiones relativas al ingreso al sistema educativo, estabilidad laboral, salario docente, entre otras, y variaban según la dependencia (nacional, provincial o municipal), y el tipo de gestión (estatal o privada). Las regulaciones ideológicas se modificaban en función de los gobiernos y se presentaban como exigencias de adhesión o censura con respecto a posiciones políticas o la enseñanza de la religión, debiendo los docentes subordinarse o exponerse a sufrir sanciones laborales sin considerar sus desempeños pedagógicos.

Es interesante señalar que mientras las regulaciones pedagógicas se establecían para el conjunto de la docencia, las laborales se dirigían con diferentes contenidos a docentes que realizaban tareas similares (de allí, la consigna sindical de igual salario para igual trabajo que atravesó los reclamos sindicales). Por otro lado, se aprecia que las regulaciones pedagógicas quedaban subordinadas a las ideológicas que, al diluir las fronteras entre cuestiones estatales, partidarias y pedagógicas, afectaban la condición laboral de quienes enseñaban. Se naturalizaba de este modo, un sistema discrecional donde, el ingreso, permanencia y ascenso en el sistema educativo dependían de prebendas políticas o lazos particulares entre docentes y autoridades y no en cuestiones relativas al saber pedagógico y la trayectoria en la enseñanza de quienes quisieran ascender en la docencia.

TRANSFORMACIONES EN LOS MODOS DE RELACIÓN ENTRE ESTADO Y DOCENCIA CON LA SANCIÓN DE LOS ESTATUTOS DOCENTES

En 1955 se sanciona en la Legislatura cordobesa el Estatuto del Magisterio que no llega a implementarse y es suspendido con posterioridad al Golpe de Estado de 1955. Entre dicho año y 1958 se producen importantes debates y modificaciones al texto original entre autoridades y dirigentes gremiales de expresiones radicales, católicas y socialistas (Gutiérrez, 2014). Con su implementación se produce una profunda transformación en los modos de relación entre Estado y docencia en tanto los gobiernos debieron asumir su renuncia a ejercer el poder discrecional de incorporar o cesantear docentes; aceptar que podrían tener posiciones políticas y culturales diferentes al gobierno de turno; definir criterios para el acceso o ascenso en el sistema educativo que consideraran un saber y un saber-hacer acreditado por títulos docentes o concursos. De este modo, la dinámica del

sistema educativo comenzó a regularse por criterios políticos y pedagógicos que actuaron como categorías supraordenadoras de lógicas laborales, organizativas y didácticas. En este marco, es posible proponer como hipótesis, que el establecimiento de pautas comunes para ingresar, permanecer y ascender en la carrera docente mediante la sanción del Estatuto, legitimó el saber y la experiencia pedagógica como criterio nodal para definir el acceso y la movilidad al interior de la carrera docente.

Las regulaciones sobre el trabajo docente surgidas del Estatuto se constituyeron en dispositivos ordenadores y estructurantes del sistema educativo en lo administrativo, laboral y pedagógico. El calendario escolar, las horas de enseñanza, los modos de acreditación escolar, los mecanismos para evitar perder clases por ausencia docente mediante la inclusión de suplentes remunerados, son algunas de las cuestiones amalgamadas en una organización del trabajo escolar que produjo una simbiosis entre modelo laboral y modelo pedagógico. El Estado podía, en adelante, exigir al docente valores en tanto estos no implicaran la obligación de adherir a los gobiernos de turno. Esta limitación era también un reconocimiento al derecho tantas veces negado, de ciudadanía plena para los docentes, que los habilitaba a participar sin restricciones en la vida política, cultural y social. De este modo, toma forma una segunda hipótesis, según la cual, la implementación del Estatuto permitió reconocer derechos laborales que ordenaron y estructuraron el trabajo escolar, a la vez que se fueron reconociendo nuevos dispositivos de regulación sobre el trabajo de enseñar como el currículum, la evaluación y las políticas de formación docente, que con el correr de las décadas tomaron mayor relevancia en las políticas educativas.

El Estatuto tuvo otro efecto importante con relación a lo pedagógico. Durante las primeras décadas del siglo xx las conflictividades docentes con el Estado se centraron en lo salarial. Sin embargo, desde 1940 y en especial, durante la década siguiente aunque ellas continuaron, se le sumaron además, las demandas por mejores condiciones de trabajo y la sanción de estatutos docentes. Un efecto poco advertido sobre su implementación en 1958, es que, con ellos, se fragmentó la mirada sobre el trabajo de enseñar, de modo tal que posteriormente, los análisis sobre las condiciones salariales y laborales comenzaron a producirse en forma disociada de las demandas, expectativas e implicancias de los modelos pedagógicos hacia los docentes. Se produjo, de este modo, una división simbólica de territorios legítimos de actuación, inexistentes hasta entonces, entre la política y el gobierno educativo con su estructura burocrática ya estabilizada, el sindicalismo docente como responsable de luchar por mejoras salariales y sostener las condiciones laborales establecidas en los estatutos, pero sin pretensiones de participar en las políticas educativas y, sectores abocados a la producción de saber pedagógico que tendieron (mayoritariamente) a refugiarse en los ámbitos universitarios para desde allí, establecer articulaciones y alianzas con el sector estatal o sin-

dical. Se debilitó de este modo, por un lado, cierto isomorfismo entre lo político, sindical y pedagógico inaugurado en la dirigencia de las primeras organizaciones magisteriales de fines del siglo XIX y principios del siglo XX, pero también, un modo integral de considerar el trabajo de enseñar. Por otro lado, y a diferencia de lo sucedido hasta la década del 40, se debilitaron las referencias a la Ley n° 1420 para pensar las nuevas regulaciones hacia el trabajo docente, tal vez, porque lo que estaba en juego, era la consecuencia de su éxito, la expansión y consolidación de la educación gratuita, común y obligatoria. Los desafíos, claramente eran otros, como sostener dicha apuesta fortaleciendo el trabajo de enseñar en su doble arista: laboral y pedagógica.

Este modelo laboral emergente con la sanción del Estatuto Docente se asentó en los principios de mérito, verticalidad e individualidad que, en conjunto, dieron marco a un modelo pedagógico relativamente estable durante las siguientes décadas. El mérito acreditado por certificaciones y concursos públicos, legitimó el saber pedagógico como criterio para acceder, permanecer y ascender en los puestos de trabajo sin depender de adhesiones e identificaciones con las políticas públicas y fue funcional a un modelo escolar que no cuestionaba las desigualdades educativas existentes. En este sentido el mérito se constituyó en un criterio de justicia en relación a formas discrecionales de acceder a la docencia previas a la sanción del Estatuto, sin interrogarse sobre el grado en que dicho principio garantizaba que niñas, niños y jóvenes contarán con docentes que los reconocieran como sujetos de derecho.³ La lógica subyacente fue del tipo: si acceden a la docencia los mejores, la educación será la mejor, siendo lo “mejor” aquello que fuera acreditado como saber legítimo, con independencia de su dimensión éticopolítica. Un segundo principio que cristaliza el estatuto docente con efectos en las dinámicas escolares, es el de la verticalidad con el cual se legitima la regulación del trabajo pedagógico desde arriba (con mayor saber) hacia abajo (colocado de modo implícito, como ámbito de menor saber o visión, así como de implementación de lo ya definido). Los docentes aquí no debían estar necesariamente de acuerdo con los saberes a transmitir (definidos por otros) ni había espacio formal para el disenso con ellos. En la actualidad, la verticalidad, aunque cuestionada y debilitada en su validez pedagógica, regula pasos formales en procesos administrativos y pedagógicos: de un docente a un integrante del equipo directivo, de este a su supervisor de zona y de este último a la supervisión regional, para finalizar el recorrido en la dirección de nivel correspondiente. Complementariamente, es posible reconocer el principio de individualidad como organizador del puesto de trabajo docente. Aunque se encuentra desde los orígenes del sistema educativo, con el Estatuto, la unidad

³ Es interesante señalar que, con la sanción de la Ley de Educación Nacional, donde se establece la educación como un derecho, el principio del mérito entra en crisis. Ello explica el ensayo de nuevos mecanismos de acceso en algunas propuestas ministeriales que procuran articular antecedentes docentes con propuestas pedagógicas y entrevistas, de modo tal que pueda reconocerse si, quienes aspiran a dichos cargos, reconocen a los estudiantes como sujetos de derecho.

de valoración de la escuela son los docentes, quienes se vuelven más meritables en la medida en que planifican, enseñan y evalúan individualmente según lo establecido por sus autoridades. De este modo, implícitamente, quedan sin posibilidades de acreditarse como parte de lo meritorio, las capacidades de trabajo colectivo y de cooperación entre pares y se refuerza la representación de la enseñanza como práctica individual frente al grupo de estudiantes. Estas profundas articulaciones entre mérito, verticalidad y horizontalidad ocupan el centro de los debates sobre como transformar la organización del trabajo escolar que, a diferencia de cuando se sancionaron los estatutos docentes, se inserta en políticas que asumen la educación como un derecho de las y los estudiantes y una responsabilidad a garantizar por parte del Estado.

FUENTES

El Monitor. Año 1, n° 2. Noviembre de 1881.

El Monitor. Año 12, n° 22. Febrero de 1893.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acri, M. (2013). *Asociación y gremios docentes. Las primeras organizaciones y luchas. 1881-1930*. Barco ediciones.

Ascolani, A. (2011). Una ciudadanía restringida: tensiones en torno a los derechos y obligaciones del magisterio. La gran huelga de 1921. *Eduçacao em Foco*, (15), 1-29

Birgin, A. (1999). *El trabajo de enseñar. Entre la vocación y el mercado: las nuevas reglas del juego*. Troquel.

Endrek, E. (1981). *La instrucción primaria en Córdoba (1880-1890)*. Dirección de Historia, Letras y Ciencias.

Gindin, J. (2011). *Sobre las Huelgas Docentes. Pensar las prácticas sindicales docentes*. Herramienta, AMSAFE Rosario, AGMER, ADOSAC.

Gutiérrez, G. (2014). *Transformaciones Sindicales y Pedagógicas en la Década del Cincuenta. Del Ocaso de la AMPC a la emergencia de UEPC*. Centro de Estudios Avanzados. Universidad Nacional de Córdoba.

Mannocchi, C. (2023). Huelga de maestros en 1912. En contra del Estado educador y del docente servil. *Anuario de Historia de la Educación*, 14(1). <https://www.saiehe.org.ar/anuario/revista/article/view/353>

Puiggrós, A. & Bernetti, J. (1993). *Peronismo: Cultura política y educación (1945-1955)*. Galerna.