La formación docente y el proceso de reforma educativa durante la *Revolución Argentina* (1966-1973)

Romina De Luca¹

Resumen

En este trabajo nos proponemos indagar sobre la reforma en la formación docente encarada durante la Revolución Argentina. Esta medida aparece como la única que logró consolidarse y mantenerse en el tiempo de un conjunto mayor de medidas educativas. En este trabajo nos proponemos analizar las relaciones entre esas reformas y, en particular, la de la formación docente. Es propósito de este artículo contribuir a la comprensión sobre la reforma docente encarada entre 1968 y 1971 y, al mismo tiempo, mejorar nuestra comprensión sobre la reforma de los noventa a través de las similitudes que pueden trazarse entre esos dos momentos.

Abstract

In this work we set out to investigate on the reform in educational formation faced during the *Revolución Argentina*. This measurement appears like the only one that it managed to consolidate and to stay in the time of a greater set of educative measures. In this work we set out to analyze the relations between those reforms and, in individual, the one of the educational formation. It is intention of this article to contribute to the understanding on the educational reform faced between 1968 and 1971 and, at

¹ Investigadora del Centro de Estudios e Investigaciones en Ciencias Sociales – C.E.I.C.S.

the same time, to improve our understanding on the reform of the ninety through the similarities that can draw up between those two moments.

Introducción

La formación docente aparece como un tema 'de agenda' en la mayoría de los procesos de cambio educativo. La *Revolución Argentina* nos proporciona un excelente ejemplo de ello. En el presente artículo nos proponemos analizar, en particular, el proceso de reforma en la formación docente que se inició, a nivel nacional, en el año 1969. La transformación de la preparación de los futuros docentes cobró sentido en el marco de un conjunto de modificaciones de todo el espectro educativo que iba desde el nivel primario, pasando por el medio hasta el universitario. Aquí reconstruiremos, brevemente, los principales hitos en la política educativa del período para ver sus relaciones estructurales con la reforma de la formación docente. Esta última constituye la única de las medidas de la reforma que tuvo una continuidad temporal, perdurando hasta 1988. Por ello, su estudio nos permite profundizar, en primer lugar, el conocimiento sobre la reforma educativa de Onganía en general. A su vez, esto nos habilita a mejorar nuestra comprensión de la reforma de los años noventa a partir de las similitudes y puntos de contacto que entre estos dos momentos históricos pueden trazarse.

Juan Carlos Onganía se instauró en el poder en junio de 1966 a la cabeza de la autoproclamada *Revolución Argentina* cuya pretensión era instaurar una dictadura de largo plazo. Este nuevo gobierno se proponía realizar una serie de transformaciones estructurales que reforzaran la hegemonía de las fracciones más concentradas de la burguesía. En este sentido, el 4 de agosto de ese mismo año se promulgaron las "Directivas para el Planeamiento y Desarrollo de la Acción de Gobierno" en donde se sentaron las bases de las políticas a desarrollar. Dentro de las tareas marcadas, la educación ocuparía un lugar central. La directriz general consistía en:

"Racionalizar todo el sistema educativo argentino, fijando claramente sus fines y objetivos, reestructurando sus articulaciones y revisando planes, métodos y orientación de los esfuerzos para adecuarlos a las necesidades de la comunidad"¹

La voluntad reformista se tradujo en una acción sobre la mayoría de los niveles educativos². La primera avanzada se dio en la Universidad. Ese proceso estuvo marcado por dos grandes hitos. En primer lugar, la intervención de las universidades el 1 de agosto de 1966, a menos de dos meses de su asunción;³ en segundo, la sanción de la Ley Orgánica de Universidades aproximadamente un año después.⁴ La intervención en la universidad sería levantada luego del Cordobazo.

En segundo término se procedió a la descentralización del sistema educativo. En agosto de 1968 se sancionó la Ley n° 17.878. Ésta autorizaba al poder ejecutivo nacional a transferir establecimientos escolares primarios a las provincias. Allí se estipulaba:

"facúltese al poder ejecutivo a transferir *sin cargo* a las provincias, las escuelas establecidas en sus respectivos territorios [...] y las escuelas primarias existentes en los ex territorios nacionales"⁵

La transferencia implicaba que la Nación trasladaba el control sobre los establecimientos primarios, esto era, "el dominio del inmueble y sus instalaciones" a cada una de las provincias. El proceso se hacía extensivo a los contratos de locación así como también a las obras y contratos edilicios. Pero la transferencia no se redujo al traspaso de los establecimientos. También afectaba a la planta docente existente.

La descentralización no fue la única medida que afectó al nivel primario. Éste junto al nivel medio fueron reestructurados en forma completa. La intención de reforma en esos niveles se conoció ya en 1966. Sin embargo, no se superó el plano de los rumores y la especulación hasta fines de 1968 cuando fue anunciada oficialmente. En octubre del '68, mediante la Resolución N° 994, el 10 de Octubre de 1968, se dio a conocer la nueva estructura. Los cambios consistieron en la reducción de la escuela primaria a 5 años y la creación de un ciclo de 4 años denominado "escuela intermedia" que incorporaba los dos últimos años de la educación primaria más los dos primeros de la antigua secundaria. Así, la obligatoriedad escolar se extendía dos años pasando de siete a nueve. En 1970 se sancionó la Ley Orgánica cuyo objetivo era dotar de un carácter más abarcativo a ese proceso de reforma. Sin embargo, este proyecto no alcanzó a consolidarse y, producto de

la lucha docente, fue desarticulado en junio de 1971.

En relación a la educación de adultos se encararon varios programas de reforma como el *Programa Regional de Desarrollo Educativo* y el *Plan Experimental Multinacional de Educación de Adultos*. Además, se crearon diferentes centros educativos como los *Centros Educativos Comunitarios* (CEC), los *Centros Educativos Móviles* (CEM) y los *Centros Educativos de Nivel Secundario* (CENS). El elemento homogeneizador de todos ellos residió en su articulación con diferentes empresas. Por ejemplo, dentro del último programa participaban ENTEL, Ferrocarriles del Estado, Prati – Vazquez Iglesias S.A. y CAP y los sindicatos de *Luz y Fuerza* y de petroleros.

Por último, también se encararon medidas en relación a la formación docente. La primera, a nivel nacional, fue la supresión de la inscripción al primer año del ciclo de magisterio de las *Escuelas Normales* mediante la Resolución N° 1.111 sancionada el 21 de noviembre de 1968. Menos de un mes después, el 16 de diciembre de 1968, el Decreto N° 8.051 suprimía definitivamente el ciclo de magisterio. Así se preparaba el terreno para la reforma. Ésta consistió en el pasaje de la formación de los maestros, que hasta el momento se desarrollaban en el nivel medio, al nivel superior. La formación docente, de este modo, fue “tercerizada”. La Resolución N° 2.321/70, sancionada el 2 de octubre de 1970, dotó de una estructura y de un plan de estudios a los nuevos “Institutos Superiores de Formación Docente”. En mayo de 1971 comenzaron a funcionar 116 nuevos institutos en todo el país. En los próximos acápite nos concentraremos en el análisis de esta reforma.

La mirada historiográfica sobre la “tercerización” de la formación docente

La *tercerización* de los estudios de magisterio implementada por Onganía –y luego por Levingston y Lanusse– despertó el interés de distintos investigadores. Esto ocurrió en el contexto de la reforma educativa encarada durante los años noventa que actualizó la discusión sobre la formación y capacitación docente. La implementación, entre 1990 y 1994, del “Programa de Transformación de la Formación Docente” (PTFD), la sanción de la Ley

Federal y de la Ley de Educación Superior colocaron en primer plano el debate en torno al perfil docente a formar. “La formación y actualización permanente” (artículo 47º) reeditó los criterios de “profesionalización” que, como veremos luego, ya había esbozado Onganía. Al calor de las reformas se renovó el debate historiográfico en torno a los modelos de docente propuestos a lo largo del tiempo. En este sentido, la mayoría de las reflexiones de los años noventa hicieron mención a los cambios implementados por la *Revolución Argentina*. Cabe destacar que, esta transformación, ya había sido objeto de reflexiones anteriores. La mayoría de los últimos escritos relativizará la ruptura que implicó en la formación docente la irrupción de la corriente tecnocrática frente a la normalista.

Entre todos ellos se encuentra el trabajo de María Cristina Davini⁶. La autora aborda en particular el análisis del curriculum, a través de los planes de estudio, para la formación de maestros entre 1968 y 1996. Cataloga a la transferencia del nivel superior de la enseñanza como expresión de “corrientes tecnocráticas modernizantes”. Caracteriza a la gestión educativa como el resultado de una alianza entre esos grupos tecno-modernizadores y sectores tradicionales de raíz católica. Esta alianza ejecutó la “formulación y sucesivos cambios del plan de estudios y creación de los Profesorados”. Posteriormente, el peronismo durante 1973 y 1976 y la dictadura del '76 se encargaron, a decir de la autora, de la “estabilización de los planes”⁷. Davini discutirá con aquellos que identifican a la *tercerización* de la formación docente como la desarticulación de la construcción simbólica del docente-apostol. El término aludía, por un lado, a la entrega personal que implicaba la docencia y por el otro a la función: “la misión de construir los cimientos de la nueva nación”⁸. A decir de la autora, la reforma de los sesenta-setenta no modificó sustancialmente la visión normalizadora, también denominada espiritualista⁹, del docente como ejemplo moral. En tal caso, se habría puesto énfasis en el papel técnico para la enseñanza de unos *saberes* mínimos y universales. En este sentido, se estaría expresando una profundización en la división técnica del trabajo de producción cultural¹⁰.

En la misma línea, Adriana Puiggrós¹¹ basándose en las conclusiones del trabajo de Raquel Gamarnik¹² también relativiza la idea de reemplazo de una corriente pedagógica por otra. Gamarnik sostendrá que el análisis del discurso tecnocrático en la reforma muestra cómo “esa lógica se articula

con otras racionalidades existentes [...] a las cuales se apela en diferentes oportunidades: el normalismo y el espiritualismo¹³. Puiggrós, hipotetiza que este reemplazo no se consumió debido a la imposibilidad del discurso tecnocrático para instalarse en las aulas.¹⁴

Myriam Southwell¹⁵ partícipe de la compilación de Puiggrós comparte –en éste como en otros trabajos específicos sobre a provincia de Buenos Aires¹⁶– esta postura. Se encarga también de remarcar el rol de “docente práctico” que le atribuirá la corriente tecnocrática reformista al trabajo docente. Su principal tarea residiría en la formación de recursos humanos para el desarrollo¹⁷. El planeamiento aparecería como el componente novedoso del paradigma tecnocrático. La autora también coincide con los trabajos que identifican una acentuación en la división técnica del trabajo, en tanto, el docente pasa a ser transmisor de conocimientos ajenos. Pero añade un elemento interesante en tanto indica la proliferación de una nueva industria destinada al consumo docente. El giro hacia el docente práctico dio lugar a un mercado para un sin de materiales didáctico, guías y cuadernillos con instrucciones así como también de planificaciones¹⁸. Sin embargo, la reforma no significó el abandono de algunos principios pedagógicos y didácticos del espiritualismo. Por el contrario, algunos de éstos, se habrían visto reforzados¹⁹.

Dentro de los estudios de caso se ubica el trabajo de Liliana Aguiar²⁰ quien se concentra en el proceso de reforma en la provincia de Córdoba. La autora sostiene que el desarrollo de las políticas educativas en la provincia estaría marcado por características regionales y cierto originalismo en las propuestas. Las mismas serían adoptados posteriormente por la Nación, pero alterando parcialmente su sentido. En relación a la formación docente, una característica peculiar del espacio corodobés sería que allí no se suprimió el magisterio, sino que más bien se creó una carrera complementaria. Ese objetivo habría tenido la fundación del *Centro Educativo de Córdoba* en 1967. La autora rescata la reforma como una propuesta que colocaba en primer lugar al conjunto del sistema educativo provincial, en tanto los centros fueron concebidos como polos de desarrollo educativo. Allí se llevaría a cabo la formación y capacitación de los docentes de todos los niveles. Al mismo tiempo remarca como déficit que la reforma cordobesa se encontraba perneada por cierto tinte autoritario.

Por su parte, Daniel Suárez²¹ en un trabajo interesante, profundiza la problemática en torno a la división del trabajo cultural. Este autor encara su trabajo sobre la formación docente en tanto ésta le permite, a través del discurso pedagógico hegemónico, conocer la función social y educativa de la escuela en cada etapa histórica²². Es un acierto del autor plantear la interrelación entre proyectos de escolaridad y formación docente. De hecho, tal como él señala, ha sido preocupación del estado el garantizarse el material humano idóneo en la generalización de la escolarización. En este sentido, la tradición normalista y la fundación de la primera Escuela Normal²³ (1870) fueron anteriores a la sanción de la Ley 1420 del año 1884. Cabe preguntarse si la misma relación puede establecerse entre la gestión de Onganía y la reforma emprendida durante los años noventa tuvo lugar ese mismo proceso de interrelación entre formación docente y reformas educativas observado por el autor en el momento fundacional del sistema educativo.

En su trabajo, Suarez, se concentra en el análisis de las dos grandes corrientes que dominaron el pensamiento hegemónico: el normalismo y el profesionalismo tecnocrático. La última comenzó a hegemonizar la escena en los años sesenta. La principal preocupación del profesionalismo tecnocrático residiría en el adiestramiento en las mejores maneras de enseñar. Así, la nueva formación del docente se concentraría en entrenamientos eficaces e instrumentales para capacitar al docente en la ejecución de programas diseñados por gabinetes técnicos especializados²⁴. A decir del autor, el docente limitado a mero ejecutor fue colocado en un lugar de exterioridad respecto al proceso de creación del conocimiento. En este sentido, su trabajo nos presentará un matiz respecto a los estudios anteriores que trazaban cambios en el rol docente. En los postulados de Suarez, tanto el docente normalista como el tecnocrático mantienen un rol de ejecutores externos. Ese rol determinaría un lugar de exterioridad respecto al proceso educativo. Y como ese rol de exterioridad ya se encontraba presente en el docente normalista no se observarían, entonces, mayores cambios en la función del docente. Por el contrario, la diferencia residiría en cuáles son los saberes o valores transmitidos y también una menor autonomía del docente. El docente normalista era un transmisor de valores y guardaba una relativa autonomía creativa en su trabajo en el aula pero, en tanto ejecutor, expresaba la voluntad civilizatoria de la Nación. En cambio el tecnocrático sería un me-

ro transmisor de conocimientos ajenos a la futura mano de obra, con técnicas y métodos también ajenos. Con este último desaparecería esa relativa autonomía en el desarrollo de la ejecución profundizándose la exterioridad.

Andrea Allid²⁵ coincide en relativizar la ruptura provocada por el docente tecnocrático respecto al normalista. Precisamente, es una de las hipótesis centrales en su trabajo que inclusive en la actualidad se pueden encontrar características asociadas al docente en los orígenes de la profesión²⁶. Para ella ambas formaciones apuntaban a criterios “practicistas” y se encontraban atravesadas por la necesidad de identificar medios adecuados para la consecución de los fines propuestos²⁷.

Gabriela Diker y Flavia Terigi²⁸, por su parte, reconstruyen los principios que rigieron a la reforma. En su trabajo se encargan de determinar el grado de éxito en función de las metas trazadas. En principio, los reformadores habrían buscado mejorar la formación del docente, profesionalizarlo. Para ello se habrían desarrollado dos acciones conjuntas. En primer lugar, el pasaje de los estudios de magisterio del nivel medio al superior no universitario. En segundo término, se prolongaron los años de estudio. Sin embargo, las autoras señalarán que pocos años después se emitieron señales de alarma desde diversos sectores de la sociedad sobre la baja calidad formativa de los institutos de formación docente²⁹. Así, su trabajo se coloca en coincidencia con las conclusiones desarrolladas por Braslavsky y Birgin³⁰. La reforma habría sido importante en tanto se buscaba aumentar la formación docente, pero la meta no se habría logrado.

Fernando Martínez Paz³¹ aporta dos elementos. Coincidimos con él —y con Suárez— cuando afirma que la reforma de la formación docente fue una entre otras medidas constitutivas de una reforma educativa de conjunto. Disentimos, sin embargo, cuando sostiene que la *tercerización* fue decidida sin el apoyo de estudios previos que sustentaran sus ventajas. Como veremos luego, la *Oficina Sectorial del Consejo Nacional de Desarrollo* actuó como usina de ideas para todas las reformas implementadas incluyendo a la formación docente.

Tal como hemos visto, la mayoría de los estudios sobre la reforma en la formación docente durante los sesenta discuten las continuidades y/o rupturas existentes entre corrientes pedagógicas y en el quehacer docente. En el presente trabajo proponemos realizar un recorrido por las principales le-

yes, resoluciones y decretos así como por los estudios previos que fundamentaron tales reformas. Así analizaremos el proceso en un plano más general. En particular, la interrelación entre las transformaciones en los niveles primario y medio y la docente.

La reforma de 1969: la tercerización de la formación docente

Como ya hemos dicho, en materia de formación docente la Revolución Argentina se encargó, en primer término, de suspender y luego suprimir lo existente. La carrera de magisterio que preparaba para la docencia se realizaba en el nivel medio en las denominadas Escuelas Normales. Sin embargo, ella se interrumpe en 1968 sin proponer una alternativa. Se trataba de una medida negativa que eliminaba algo sin colocar nada en su reemplazo. De hecho, recién el 11 de septiembre de 1969 el subsecretario de Educación, Emilio Fermín Mignone, expuso que en lo sucesivo se implementaría un nuevo programa de formación, perfeccionamiento y actualización docente. Recién hacia fines de 1970 se anunció el sistema alternativo que regiría para los ingresos a la carrera en 1971. Ese desfase en la instauración de una alternativa que reemplazara al suprimido magisterio generó malestar en el campo docente. En este sentido, las protestas y movilizaciones protagonizadas por los docentes entre noviembre de 1970 y junio de 1971 contra la escuela intermedia agregaban ese punto a su reclamo. Al respecto Bravo, en un trabajo contemporáneo al proceso compilado por Anibal Villaverde, se encargó de reconstruir el malestar docente que generó lo inconsulto de la reforma al magisterio así como también la incertidumbre hasta el anuncio del nuevo sistema³².

Uno de los objetivos buscados por la reforma era la profesionalización y “la capacitación profesional de los futuros docentes”³³. Para ello, en primer lugar, se ideó un plan que aumentara la cantidad de contenidos proporcionados al docente. La forma que se eligió fue el pasaje de los estudios al nivel superior para que, de este modo, la capacitación se hiciera sobre la base de la cultura general adquirida en los niveles intermedio y medio³⁴. También se preveía la actualización. De hecho, en forma clara se encargaron de estipular que la reforma proporcionaba docentes capaces de respon-

der a las demandas de la sociedad en forma inmediata. Pero como la renovación de esas demandas les planteaba un nuevo desafío, por lo tanto, sería principio de la reforma el "formar un docente apto para enfrentar nuevas situaciones"³⁵ y para capacitarse en forma permanente. A partir de los noventa, la reforma docente ha llevado, quizá a su máxima expresión, el principio a la propedéutica por el cual el docente debe aprender a aprender.

La Resolución n° 2321/70 dotó a la reforma de una estructura concreta para los Institutos de Formación así como de un nuevo plan de estudios. En relación al plan de estudios, una de las principales innovaciones residía en la instauración del sistema de residencia. La residencia apareció como un requisito indispensable para la obtención del título. Mediante ella, el estudiante debía insertarse durante un cuatrimestre en un establecimiento escolar a turno completo. El plan de estudios comprendía además la aprobación de doce materias obligatorias y cinco optativas.

Si, como vimos antes, se postulaba incentivar un rol activo del estudiante en tanto podía determinar un porcentaje de su plan de estudios a través de las materias electivas no rigió el mismo principio en torno al régimen de asistencia y evaluación. El nuevo plan estableció que la condición de alumno regular se alcanzaría con el 75% de las asistencias a clases y mediante la aprobación de exámenes parciales y finales. Vinculado al sistema de evaluación, se estipuló que la obtención de dos aplazos implicaba la pérdida de la condición de alumno regular. Cuando esa pérdida se debiera a inasistencias se podía volver a adquirirla al aprobar un examen de reincorporación cuando las faltas no hubieran superado el 50%.

La reforma estuvo marcada por dos criterios básicos que también se implementaron en las otras reformas del sistema educativo: flexibilidad y utilización óptima de los recursos existentes. En relación al primero se expresaba en dos vertientes. En primer término, la flexibilidad para el alumno en tanto el nuevo plan de estudios estimulaba su creatividad al incorporarse materias optativas. En segundo lugar, la flexibilidad de los institutos en los cuales se desarrollaba la formación docente. Esto sería así porque se preveía que "cada Instituto adopte la estructura más adecuada para su funcionamiento existente" (p. 9). En el mismo sentido, los nuevos institutos de formación docente debían adecuarse a las exigencias de "las necesidades zonales, los requerimientos comunitarios, las necesidades reales del sistema"³⁶.

Para ello se preveía la planificación para la ubicación e instalación de los nuevos edificios, así como también de los existentes.

La reforma planteaba un problema de recursos porque ¿dónde se realizaría la formación terciaria? ¿quiénes serían los nuevos formadores superiores? Para dar respuesta a esos interrogantes se preveía tanto la utilización de docentes con título superior en situación de disponibilidad así como el uso de la infraestructura edilicia existente. Es decir, las viejas escuelas normales darían lugar a los nuevos Institutos de Formación. Además, en el anteproyecto de la reforma se preveía la polivalencia de los Institutos. Esto es así porque un mismo edificio debía contener la formación docente para más de un nivel así como para funciones técnicas, de especialización y supervisión³⁷. De este modo, se garantizaba una reforma que no implicaba mayores erogaciones a la cartera educativa en tanto se alcanzaba el segundo objetivo, esto es, la utilización óptima de los recursos existentes. Existen otros elementos que denotan preocupación por la optimización en el uso de recursos. Por ejemplo, los cursos funcionarían sólo cuando el piso mínimo de inscriptos alcanzaran los 25 alumnos y se desdoblarian al superar los 60³⁸. De lo cual se deduce que se preveía el cierre de cursos cuando no se alcanzara tal cifra.

Así como los nuevos Institutos debían ajustarse a la capacidad edilicia, la cantidad de docentes necesarios para el sistema también debía ser regulada. Estos dos elementos debían estar en interrelación. En este sentido, el anteproyecto estableció que los institutos debían estar determinados por una investigación que permitiera conocer la cantidad de docentes necesarios por provincia entre 1970 y 1990 así como también las expectativas de inscripción futura en la carrera de profesor³⁹.

En relación a la preocupación por los recursos que despertaba la reforma creemos que, la *tercerización* estaría buscando desincentivar los estudios de formación docente. Para nosotros existen, por lo menos, dos indicios que avalan esa afirmación. El primero, que analizaremos en detalle más adelante, es el diagnóstico por parte de las autoridades educativas de un sobre exceso en la formación de docentes. Retomaremos este punto luego. El segundo indicio está constituido por la instauración de mecanismos restrictivos para el ingreso a los nuevos institutos. De ello resulta instructivo el anteproyecto, en tanto, allí se establecía:

“el sistema de selección para la carrera docente se ajustará a las siguientes normas: se elimina toda prueba de ingreso fundada en conocimientos y se la reemplaza por pruebas de madurez que evidencian la posesión de: nivel cultural adecuado, inteligencia media, personalidad armónica en el plano físico, psíquico y social, aptitudes específicas para la profesión elegida”⁴⁰.

Una primera lectura superficial podría establecer que, en tanto se afirma la eliminación de pruebas de ingreso fundadas en conocimientos en realidad, no se estarían estableciendo mecanismos restrictivos. Sin embargo, se siguen adoptando criterios de selección. Más aún. Podemos afirmar que no sólo se mantienen las pruebas de medición del conocimiento —sólo que ahora se lo domina *nivel cultural adecuado*— sino también se añaden elementos altamente arbitrarios. La medición de una “personalidad armónica en lo social”, en tanto parámetro subjetivo, habilita a la descalificación de todos aquellos candidatos que no se consideren *armónicos*. Sin embargo, ese principio no se llega a efectivizar en el proyecto definitivo. De hecho el Anexo 2 de la Resolución n° 2321/70 estipuló que los únicos requisitos para el ingreso a la carrera de profesor serían el certificado de estudios medio completo y el certificado de salud. Los aspirantes también debían someterse a una prueba psicológica pero, a diferencia del anteproyecto, sólo tendría “carácter de orientación y no de selección”⁴¹.

En conclusión, los principales ejes de la reforma docente residieron en el aumento de la duración de esos estudios a través de su tercerización y la instauración de un nuevo plan de estudios. La reforma buscaba, a decir de sus voceros, dar respuesta a los cambios de la sociedad aplicando principios que ya se habían implementado en el resto del mundo⁴². Se proponía la instauración de un docente más flexible y autónomo. Sin embargo, la reforma también estaba permeada por el aumento de elementos de control así como por una profunda preocupación por la optimización de recursos. Como veremos en el próximo acápite este desvelo no era peculiar a la formación docente sino que afectaba al conjunto del sistema educativo.

La formación docente en el contexto de la reforma del sistema educativo

Uno de los principios directrices de la reforma educativa de la Revolución Argentina residía en hacer más eficiente el gasto educativo. Según las autoridades en el gobierno, un servicio eficaz sería sólo aquél que estuviera determinado por la inmediatez escolar⁴³. La administración “inmediata” sólo se lograba, según ellos, si la gestión y administración del servicio educativo estaban a cargo de la comunidad escolar de cada una de las provincias. Es más. Su modelo aspiraba a que tanto la gestión como la administración estuvieran a cargo de la unidad escolar, es decir, la comunidad escolar de cada una de las escuelas. Para ello se procedió a la descentralización por parte de la Nación a las provincias de los servicios educativos. En su momento, los funcionarios se encargaron de indicar que esa medida no se basaba en principios abstractos porque los ejemplos de Buenos Aires, Río Negro, La Rioja y La Pampa demostrarían “la mayor eficacia en las actuales condiciones del país del gobierno escolar provincial”⁴⁴. Acorde a la oleada descentralizadora que afectaba al sistema, los Institutos Superiores fueron colocados bajo dependencia provincial.

El funcionamiento de más de una unidad educativa por edificio escolar planteada para los Institutos Superiores de Formación Docente ya se encontraba estipulada previamente para los otros niveles educativos. Para el nivel medio existían ejemplos concretos, como el de Ushuaia donde se había concentrado en una escuela media distintas modalidades con una “evidente economía de recursos”⁴⁵. El Ministerio buscaba la generalización de esta experiencia. De acuerdo al mismo criterio, las funciones del mismísimo Ministerio de Educación se concentraron en un único edificio —situado en Cangallo y Madero— para ahorrar gastos en alquileres.⁴⁶

Sin embargo, la relación con el contexto educativo general no se reduce allí. El anteproyecto de reforma docente establecía que “ha despecho de las exigencias de los tiempos nuevos ha permanecido el sistema de formación docente”. La reforma educativa que alteró la estructura tradicional del sistema creando una nueva articulación “involucraba un nuevo sistema de formación de docentes para los niveles elemental, intermedio y medio”⁴⁷. La nueva estructura del nivel intermedio planteaba, a la formación docen-

te, no sólo cuestiones en torno a nuevos planes de estudio, sino también a la cantidad necesaria de docentes para el sistema. En este sentido, uno de los principales déficits de la antigua formación docente en el nivel medio residía en la producción de un exceso de graduados. El anteproyecto de la reforma docente estipulaba:

“la cantidad de egresados de las antiguas escuelas normales excede en mucho la capacidad de absorción de sistema. Se calcula que existen actualmente alrededor de 250.000 maestros sin posibilidad de ejercer”⁴⁸.

Para evitar que el nivel medio tradicional continuara produciendo ese exceso de docentes “que carecen de aptitudes” se ideó el nivel intermedio y la nueva orientación en la educación media. La escuela intermedia brindaba no sólo formación general sino también práctico – laboral, en tanto, se buscaba garantizar la inserción laboral del estudiante. En este sentido se establecía que, en el nuevo sistema, el alumno recibiría “además de su formación cultural y general, sal[dría] dotado de algún instrumento que le permita incorporarse a la sociedad con eficacia”⁴⁹. Para ello se procedió a implementar cambios en las materias y en la currícula del nivel. De este modo, el ciclo intermedio se agrupó en cuatro áreas o materias: 1) ciencias sociales – lengua; 2) ciencias naturales y matemáticas; 3) expresión artística y deportiva y 4) actividades práctico-económicas.⁵⁰ En palabras de aquellos que confeccionaron el anteproyecto de formación docente se trataba de “un bachillerato diversificado, con una decena por lo menos de alternativas relacionadas con el trabajo”⁵¹.

Ese sistema de áreas posibilitaría una reducción de la planta docente. Un documento preliminar lo afirma claramente. El anteproyecto de reforma de la escuela media defendía como una de sus ventajas que: “El número de profesores disminuye. Colegios que operaban con 60 profesores, lo están haciendo ahora con 30 o 28, en virtud de la concentración de tareas”.⁵² Sin embargo, esta consecuencia de la reforma fue negada posteriormente en el documento definitivo de reforma educativa, que aseguraba que la nueva estructura no produciría un achicamiento de la dotación docente porque, según afirmaban los funcionarios: “Los actuales cuadros docentes

no disminuirán. Lo que ocurrirá solamente es una reubicación parcial”.⁵³ Puede proponerse la hipótesis de que el temor a la oposición de los docentes hizo modificar el texto del proyecto, aunque los objetivos se mantuvieran inalterados.

De este modo, el pasaje de la formación docente al nivel terciario buscaba resolver la sobreoferta de docente. Sobreoferta que, de no tomarse esta medida, hubiera aumentado aún más si la escuela intermedia y el sistema de áreas hubiera ocasionado, como se preveía, una reducción del plantel docente. La escuela intermedia habría sido proyectada originalmente como un mecanismo de achicamiento de la planta docente. Así, la expectativa de reducción de los docentes necesarios para desempeñarse en el nivel medio que originaba la nueva reforma explicaría los mecanismos selectivos para el ingreso a la carrera docente en el nivel superior como una forma de desincentivo.

Como vemos, la sobreoferta de docentes producida por la Escuela Normal ya había sido considerada un problema por estudios previos al proceso de reforma de 1970. Por ello, a diferencia de Martínez Paz creemos que la reforma docente no careció por completo de análisis previos. De hecho, el mayor estudio de la época publicado por el Consejo Nacional de Desarrollo⁵⁴ ya había advertido esa problemática. El magisterio estaría produciendo más docentes de los necesarios. Eso lo deducían al observar el crecimiento de docentes en relación a la matrícula y los establecimientos escolares. En este sentido, para el nivel primario, establecieron que entre 1952 y 1965 el promedio de alumnos por docente había disminuido de 23 a 20⁵⁵. En el nivel secundario ocurría lo mismo⁵⁶. De hecho, la propuesta de este estudio residía en:

“Para los problemas indicados existen diversas alternativas de solución, entre las cuales se cuenta la reestructuración de la carrera del magisterio, ampliando sus contenidos, prolongando su duración y transfiriéndola a la enseñanza superior. Se considera que tales modificaciones son necesarias para atender a una formación básica y profesional más amplia, con especial énfasis en la práctica docente”⁵⁷.

Como vemos, muchos de los postulados que rigieron la reforma de la formación docente como el aumento del tiempo de prácticas docentes o residencia, la prolongación de los estudios y su tercerización se encontraban formulados en estudios previos. Esto mismo puede observarse en todas las reformas que se ejecutaron en el período. En este sentido, no se trató de una reforma improvisada. De hecho, en particular, esta oficina se encontraba trabajando desde el momento de su creación en 1962.

A modo de conclusión

En este trabajo, buscamos realizar un aporte a los estudios sobre formación docente durante la *Revolución Argentina*. La mayoría de estos se concentran en el análisis de las corrientes pedagógicas en pugna, la concepción del docente y el mayor o menor grado de control o exterioridad del docente en relación al proceso educativo. Si bien se declara la relación entre este campo y las transformaciones educativas más generales, no se las analiza en detalle. Por ello hay falsas suposiciones como la que refiere a la ausencia de estudios previos a la reforma. Nosotros buscamos realizar una contextualización de la reforma en la formación docente en relación al conjunto de transformaciones educativas. Para ello, efectuamos una descripción de sus principales características y atributos.

La tercerización de los estudios de magisterio fue presentada por sus promotores como una forma de profesionalizar la carrera. Para ello, entre otras cosas, se extendió el tiempo de estudios totales necesarios para recibirse como docente. Se instituye el requisito de cumplir dos o cuatro años más de estudio –según se tratara de formación para el nivel elemental, primario o medio– una vez concluida la escolaridad media.

De alguna manera, la prolongación de los estudios pareciera haber funcionado como un mecanismo de desincentivo de ese tipo de estudios. Esto respondería por un lado a la necesidad de eliminar el exceso, y el consecuente futuro desempleo, de una buena parte de los docentes que producían las escuelas normales. Además, en el contexto en el que se ideó la reforma también se proyectaba una menor cantidad de docentes necesarios en el futuro próximo a raíz de la reforma del nivel medio. De hecho, el aná-

lisis estadístico nos permitiría corroborar que el efecto buscado habría sido logrado. Es probable que el nuevo sistema de formación recibiera una matrícula menor que la que anteriormente ostentaban los normales. Recién se observará un incremento marcado de la incorporación de alumnos en el nivel superior no universitario en forma posterior a 1976, en coincidencia con la instauración de restricciones al ingreso en el nivel universitario⁵⁸. El éxito habría garantizado la supervivencia de la reforma en la formación docente inclusive luego de la desarticulación, a partir de 1971, de los otros intentos de cambio educativo realizados durante la *Revolución Argentina*.

En ese momento histórico, el discurso de la profesionalización y la tercerización de esos estudios permitieron desincentivar la elección de la carrera de magisterio. También, la capacitación permanente se instaló como un requisito del docente que los Institutos debían satisfacer. Además, la reforma acompañó y se nutrió de los principios implementados en otras esferas del sistema educativo como la racionalización y optimización en el uso de los recursos, la flexibilidad y la descentralización. Onganía aparece como visionario de un proyecto o estrategia en tanto los discursos y las reformas de ayer fueron utilizados hoy. En los noventa, también en el contexto de una reforma total del sistema, se reeditó la tercerización de la carrera docente y el discurso de la profesionalización. En esta oportunidad dio lugar a la proliferación de centenares de cursos de capacitación –en su mayoría privados– y a una pauperización en la condición docente debido a la revalidación permanente de los títulos.

Finalmente, otro elemento importante residió en el papel pionero que esta reforma tuvo en la provincialización del sistema. La gestión de los Institutos recayó en las provincias y en el sector privado en concertación con la Nación. De hecho, la provincia de Buenos Aires –y luego también Córdoba– fue la primera en hacerse cargo de la formación docente en su modalidad *tercerizada*.

Notas

- ¹ “Directivas para el planeamiento y la acción de gobierno”, Juan Carlos Onganía, 4 de agosto de 1966.
- ² DE LUCA, R. (2006) “La reforma educativa de Onganía. El tercer momento de una estrategia”, en *Revista Razón y Revolución*, n° 15, Buenos Aires, Ediciones RyR. En este artículo analizamos los estudios preliminares al proceso de reforma y su implicancia en el proceso acontecido en forma posterior. Uno de los ejes desarrollados allí reside intentar comprender la lógica del proceso de descentralización educativa. A menudo, ésta ha sido identificada como un mecanismo que habilita la privatización. Sin embargo, a modo de hipótesis allí hemos sostenido que más que ello se había habilitado una privatización del sistema, es decir, un cambio de jerarquía al interior del estado. En un segundo trabajo (DE LUCA, R. (2006): “Políticas económicas y políticas educativas: la descentralización educativa como estrategia de clase” presentado en las *XX Jornadas de Historia Económica*, realizadas en la entre el 18 y 20 de Octubre de 2006, en donde realizamos un trabajo de cuantificación de la evolución de cada una de las autoridades presentamos datos muy fuertes acerca cómo el sistema educativo se vio afectado por un proceso de provincialización. En el presente artículo, podemos observar cómo el movimiento general es reforzado en lo que atañe a la formación docente.
- ³ La Ley n° 16.912 determina la intervención de las universidades nacionales. Ello implica que éstas quedan bajo de dependencia directa del poder ejecutivo de la Nación.
- ⁴ El 21 de abril de 1967 se sanciona la Ley Orgánica de las Universidades Nacionales. Allí se establece como forma de gobierno de la universidad la asamblea de profesores.
- ⁵ *Anales de Legislación Nacional*, Tomo XXVIII-C, p. 3290, Bs. As., 1968. De aquí en adelante ALN. Las cursivas son nuestras.
- ⁶ DAVINI, M. C. (1998) *El currículum de formación del magisterio*. Buenos Aires, Miño y Dávila Editores. Serie Investigaciones sobre Formación Docente.
- ⁷ DAVINI, M. C. (1998) p. 30-31.
- ⁸ DAVINI, M.C. (1995) *La formación docente en cuestión: política y pedagogía*, Buenos Aires, Paidós. Cuestiones de educación, p. 24. Para ver el proceso de constitución de la identidad nacional desde una perspectiva marxista consultar: SARTELLI, E. (1996) “Celeste, rojo y blanco. Democracia, nacionalismo y clase obrera en la crisis hegemónica (1912-1922)” en *Razón y Revolución*, n° 2, Buenos Aires, reedición electrónica.
- ⁹ Entre los estudiosos algunos equiparan a las dos corrientes y otros identifican al espiritualismo como una variación del normalismo.
- ¹⁰ *Ibidem*, p 60.
- ¹¹ PUIGGROS, A (2003) *Dictaduras y utopías en la historia reciente de la educación argentina. (1955-1983)*, Buenos Aires, Editorial Galerna.
- ¹² GAMARNIK, R (1996) *La Revolución Argentina. Proyecto político y reforma educativa*, Buenos Aires, FFyL.
- ¹³ PUIGGROS, A. (2003) p. 59.
- ¹⁴ *Ibidem*.

- ¹⁵ SOUTHWELL, M. (2003) “Algunas características de la formación docente en la historia educativa reciente. El legado del espiritualismo y el tecnocratismo (1955-1976)”, en PUIGGROS, A. (2003), *op. cit.*
- ¹⁶ SOUTHWELL, M. (1995) “Historia y Formación docente”, en *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, n° 7, Buenos Aires.
- ¹⁷ SOUTHWELL, M. (2003) p. 107-108.
- ¹⁸ SOUTHWELL, M. (2003) p. 134.
- ¹⁹ SOUTHWELL, M. (1995) p. 12-13.
- ²⁰ AGUIAR, L., (2001) Aguiar, L.: “La reforma educativa y la formación docente en un nuevo vínculo sociedad / estado” y “Formación docente y reforma. Un análisis de caso en la Jurisdicción Córdoba”, Córdoba, UNC.
- ²¹ SUAREZ, D. (1994) “Normalismo, profesionalismo y formación docente: notas para un debate inconcluso”, en *La educación*. OEA, Año XXVIII, n° 18.
- ²² SUAREZ, D. (1994) p. 287.
- ²³ La primera Escuela Normal se fundó en el año 1870 bajo la presidencia de Domingo F. Sarmiento con el nombre de Escuela Normal de Paraná.
- ²⁴ SUAREZ, D. (1994) p. 292.
- ²⁵ ALLIUD, A. (1995) “Pasado, presente y futuro del magisterio argentino”, en *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, n° 7, Buenos Aires.
- ²⁶ ALLIUD, A. (1995) p. 2.
- ²⁷ ALLIUD, A. (1995) p. 7.
- ²⁸ DIKER, F. y TERIGI F. (1997) *La formación de maestros y profesores: hoja de ruta*, Buenos Aires, Paidós. Cuestiones de educación.
- ²⁹ DIKER, F. y TERIGI F. (1997) p. 52.
- ³⁰ TIRAMONTI, G., BRASLAVSKY, C. y FILMUS, D. (1995) *Las transformaciones de la educación en diez años de democracia*, Buenos Aires, FLACSO – Tesis Grupo Editorial Norma.
- ³¹ MARTINEZ PAZ, F. (2006, 1° edición 1978) *El sistema educativo nacional. Formación-desarrollo-crisis*, Córdoba, UNC.
- ³² BRAVO, A (1971) “La reedición de la escuela intermedia”, en VILLAVERDE, A. (comp.) *La escuela intermedia en debate*, Buenos Aires, Humanitas.
- ³³ Mensaje del Subsecretario de Educación Emilio Fermín Mignone del 02/10/1970, en MINISTERIO DE EDUCACIÓN (1970) *Institutos superiores de formación docente. Profesorado de nivel elemental. Serie La Reforma Educativa*, Buenos Aires, MCE: p. 7.
- ³⁴ *Ibidem*.
- ³⁵ Mensaje del Subsecretario de Educación Emilio Fermín Mignone del 02/10/1970, en MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN (1970) *Institutos op. cit.*: 8.
- ³⁶ IV Reunión Nacional de Ministros de Educación, Santa Fe, 13 de mayo de 1970, artículo 3°.
- ³⁷ MINISTERIO DEL INTERIOR (1969) p. 52.
- ³⁸ *Ibidem*: 22.

- ³⁹ MINISTERIO DEL INTERIOR (1969) p. 55-56.
- ⁴⁰ MINISTERIO DEL INTERIOR – SECRETARÍA DE ESTADO DE CULTURA Y EDUCACIÓN – OSDE, Oficina Sectorial de Desarrollo (1969) *Anteproyecto de formación docente (1ª parte)*, Buenos Aires, p. 41.
- ⁴¹ Resolución n° 2321/70 en, MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN (1970) *Institutos op. cit.*: 21.
- ⁴² MINISTERIO DEL INTERIOR (1969) pp. 45-47, 54.
- ⁴³ MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN (1970) *La reforma educativa*, Buenos Aires, MCE, p. 78, 83.
- ⁴⁴ MCE (1970) *La reforma educativa*, p. 5.
- ⁴⁵ La Resolución N° 670/70 legisla acerca de una experiencia piloto en Ushuaia. La misma consiste en la concentración de diferentes modalidades del nivel medio como son el bachiller, el comercial y la escuela técnica en un establecimiento escolar.
- ⁴⁶ “El Ministerio posee sus oficinas distribuidas por toda la ciudad de Buenos Aires, con el consiguiente costo de altos alquileres y de horas – hombre utilizadas para la comunicación”, en MCE (1970) *La reforma educativa*, p. 214.
- ⁴⁷ MINISTERIO DEL INTERIOR (1969) p. 46.
- ⁴⁸ MINISTERIO DEL INTERIOR (1969) p. 54.
- ⁴⁹ MCE (1970) *La reforma educativa*, p. 105.
- ⁵⁰ *Ibidem*.
- ⁵¹ MINISTERIO DEL INTERIOR (1969) p. 54.
- ⁵² MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN (1970): *La reforma educativa. Documento de Base (versión preliminar)*, Bs. As., p. 232. De aquí en más nos referiremos a él como “versión preliminar”.
- ⁵³ MCE (1970) *La reforma educativa*, p. 180.
- ⁵⁴ CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO (1968) *Educación, recursos humanos y desarrollo económico social Situación presente y necesidades futuras*, Tomo I, Buenos Aires.
- ⁵⁵ “El período de mayor aumento del personal docente coincide con el de disminución del crecimiento del alumnado” en: Consejo Nacional de Desarrollo: *Educación, recursos...op. cit.*, pp. 349-350.
- ⁵⁶ Consejo Nacional de Desarrollo: *Educación, recursos...op. cit.*, p. 353.
- ⁵⁷ CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO (1968): 344.
- ⁵⁸ Entre 1971 y 1976 el nivel superior no universitario pasó de 51.870 alumnos a 68.243. En cambio, entre 1976 y 1983 el pasaje fue de 68.243 para el primer año y de 164.055 para 1983. Los datos pueden consultarse en: Años 1963-1972: Departamento de Estadísticas – Ministerio de Cultura y Educación: Argentina. *La educación en cifras. 1963-1972*, Tomos I y II, Bs. As., octubre de 1973; Años 1974-1977: Ministerio de Cultura y Educación – Departamento de estadística: *Estadísticas de la educación. Síntesis. 1973-1977*, Bs. As., marzo de 1975. Superior universitario y no universitario: 125, 146 y para la serie 1978 – 1983 los relevamientos anuales del Departamento de Estadística, publicación *Estadísticas de la educación. Establecimientos, alumnos y docentes. Cifras*.

Profesionalización docente al término del siglo XX: políticas y nominaciones producidas por Organismos Internacionales¹

Myriam Southwell¹

Resumen

Este artículo busca analizar cómo se han construido en años recientes (1980-2000), algunos sentidos acerca de la profesionalización docente en la agenda educativa latinoamericana. Si bien la noción de profesionalización tiene una existencia mucho anterior al período que nos detendremos a analizar aquí, nos interesa explorar cuáles son los sentidos que han ido asignándose, como consecuencia de las políticas docentes en las cuáles se insertan. Nos detendremos a analizar de qué modo algunos organismos internacionales, cuyas sugerencias de política han tenido una gran presencia en la región², han asignado ciertas significaciones particulares a la noción amplia de profesionalización docente. El corpus empírico lo constituyen los documentos referidos al sector docente preparados y difundidos por los organismos mencionados. Esta perspectiva ha sido acompañada en la investigación por la exploración de las posiciones que han construido hacia esta agenda, por una parte, algunos sindicatos docentes latinoamericanos y, por otra, la producción académica. Por motivos de espacio, no incluiremos aquí estas dos últimas perspectivas.

¹ Universidad Nacional de La Plata-CONICET; FLACSO, Sede Argentina.