FORMACIÓN DOCENTE Y REFORMAS EDUCATIVAS EN LA ARGENTINA ENTRE LOS AÑOS SESENTA Y NOVENTA

PROF. DE LUCA, ROMINA (Doctorando UBA- Becaria Conicet UNLP / CEICS)
ryrromina@yahoo.com.ar ; rominadeluca@arnet.com.ar

ABSTRACT

A menudo, observamos que en los procesos de reforma educativa la formación de los docentes ocupa un lugar central en la agenda de debate. En este sentido, las reformas educativas implementadas por Onganía y Menem dan cuenta de ese proceso. Ninguno de los dos dejó esfera educativa sin transformar. Ya desde su asunción, Onganía, manifestó su intención de racionalizar el sistema educativo. Para ello, intervino universidades, elaboró una nueva Ley Universitaria, transfirió la gestión y administración del nivel primario a las provincias y, entre otras medidas, elaboró una Ley Orgánica de Educación. Esta ley redujo de siete a cinco años la educación primaria que se articulaba a su vez con un ciclo de cuatro años de duración denominado "escuela intermedia". Una de los objetivos que se adujeron en la época debía realizar la nueva estructura era mejorar la formación de recursos humanos y la inserción laboral. Acompañando ese proceso, la carrera docente también se vio alterada. Y su transformación tampoco estuvo exenta a la vocación racionalizadora que afectaba al resto del conjunto. La tercerización de la formación docente constituyó uno de los puntos medulares.

En los noventa, la formación docente también fue objeto de cambio. Los circuitos de capacitación fueron utilizados para la pauperización del docente quien se vio afectado por un proceso de revalidación constante de sus títulos. Pero ese mecanismo ya había sido anticipado por Onganía. También la introducción de la carrera en el nivel terciario a cargo de las provincias. En el presente trabajo, nos concentraremos en la descripción y análisis de esos dos momentos. E intentaremos responder a las siguientes preguntas: ¿qué buscaban las reformas de la carrera docente? ¿Construir mejores

docentes o por el contrario mermar su cantidad? ¿Tuvieron relación con los procesos de cambio más general?

PONENCIA

Introducción

En la mayoría de los procesos de cambio educativo, la formación de los docentes aparece como un tema de 'agenda'. Los docentes aparecen como causantes de la crisis que habilita el cambio o reforma y, a partir de ésta, también como vector de solución. Ilustrativo de ello, resulta la presentación del *Programa de Transformación de la Formación Docente* (PTFD) en los noventa dónde se establecía:

> "Cuando los diagnósticos sobre la crisis de la educación argentina logran avanzar sobre la descripción y ahondan en su análisis, la formación y la práctica de la docencia se constituyen en uno de los factores más cuestionados"[1]

En la presente ponencia analizaremos ambos momentos de reforma en la formación docente. Le dedicaremos mayor espacio al que se inició, a nivel nacional, en 1969 principalmente por dos motivos. En primer lugar, ha sido menos estudiado. Pero lo que resulta más importante es que, varios de los diagnósticos, balances y propuestas realizadas en ese momento fueron retomados en el proceso de cambio posterior. En este sentido, la reforma de Onganía oficia como un antecedente cuyo estudio y comprensión nos permite arrojar luz sobre el proceso acontecido en los noventa.

Los dos procesos de reforma se inscribieron dentro de políticas de racionalización general. Onganía se instauró en el poder, en junio de 1966, a la cabeza de la autoproclamada "Revolución Argentina". Ese nuevo gobierno de largo plazo se proponía implementar una serie de transformaciones estructurales cuyo principal objetivo era reforzar la

[1]Ministerio de Cultura y Educación: *Programa de transformación de la formación docente. Documento de base*, Buenos Aires, 1991, p. 8

hegemonía de las fracciones más concentradas del capital. En agosto de 1966, bajo el nombre de "Directivas para el planeamiento y Desarrollo de la Acción de Gobierno" dio a conocer los principales lineamientos de su política dónde la educación jugaría un rol central. Pero todas las iniciativas debían estar guiadas por un mismo principio:

> "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"[2]

Por su parte, el contexto en el que se circunscribió la reforma educativa de los años noventa también estaba signado por la racionalización y la "emergencia económica". Previamente a la promulgación de las principales leyes educativas el menemismo impuso su reforma administrativa. Y dentro de ella, la perspectiva de concentración de tareas para evitar duplicidades.

Otro aspecto coincidente entre uno y otro momento reside en la transferencia de la gestión y administración de los establecimientos educativos nacionales a cargo de las provincias. Onganía, en agosto de 1968, procedió a descentralizar el sistema educativo. El mecanismo legal fue la sanción de la Ley nº 17.878 dónde 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" [3]

Entonces, 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 mero traspaso de establecimientos. También afectaba a la planta docente existente. En 1991, la gestión de Carlos Saúl Menem culminó ese proceso -que dicho sea de

[2]"Directivas para el planeamiento y la acción de gobierno", Juan Carlos Onganía, 4 de agosto de 1966.
[3]*Anales de Legislación Nacional*, Tomo XXVIII-C, p. 3290, Bs. As., 1968. De aquí en adelante ALN. Las cursivas son nuestras.

paso no fue iniciado por Onganía- a través de la sanción, en el mes de diciembre, de la Ley nº 24.049.[4] Así, la descentralización se generalizó para el conjunto del sistema educativo. Pero tanto en uno como en otro caso no sólo se modificaría la gestión y administración del sistema escolar sino también su estructura. La "Revolución Argentina" transformó en forma radical a los niveles primario y medio de educación. La intención de esa reforma se conoció ya en 1966. Sin embargo, el anuncio oficial se demoró hasta fines de 1968. En octubre de ese año, mediante la Resolución Nº 994[5], se dio a conocer la nueva estructura. Ahora, la escolaridad primaría se extendería por cinco años. Junto a ella se adicionaba un nuevo ciclo de 4 años denominado "escuela intermedia". Éste 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. A los efectos de dotar de un carácter más abarcativo al proceso de reforma, en 1970 se sancionó la Ley Orgánica.

Con todo, este proyecto no alcanzó a consolidarse y, producto de la lucha docente, fue desarticulado en junio de 1971. Dentro de los principales hitos de esa lucha podemos mencionar: para general del 18 de noviembre de 1970; la emisión de un comunicado, el 15 de febrero de 1971, emitido por la Confederación General de Educadores en el marco del Quinto Congreso Nacional del Docente Argentino, realizado en San Juan, por el cual se expresaba la oposición a la reforma en él se argumentaba que ella tendía a la "destrucción de la escuela pública"; un comunicado de la CAMYP del 18 de febrero en el mismo sentido; el paro general del 31 de marzo de 1971; el de 48HS del 5 y 6 de mayo con adhesión casi total y, finalmente, el paro de 72hs del 1 al 3 de Junio.

La Ley Federal promulgada bajo el menemismo -no exenta de rechazos docentes- tuvo más larga vida. Sancionada en 1993 bajo el número 24.195 aumentó la obligatoriedad escolar de siete a diez años. La combinación de escuela primaria de cinco años más cuatro de "intermedia" fue reemplazada

[4]El artículo nº 1 de la Ley estableció: "Facultase al poder ejecutivo nacional a transferir, a partir del 1 de enero de 1992, a las provincias y a la municipalidad de la ciudad de buenos aires, los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación(…)"

[5]La Resolución fue sancionada el 10 de octubre de 1968.

por un año de educación inicial o preprimaria y nueve años articulados en tres ciclos de tres años cada uno que componían la Escuela General Básica. La escuela secundaria, ahora Polimodal, se redujo a tres años de duración.

Tal como podemos ver en esta somera introducción los procesos que enmarcaron las reformas de la formación docente implementadas en la década del sesenta y la del noventa fueron similares. Dentro de las semejanzas se encuentran la racionalización como filosofía orientadora de las políticas públicas, el marco de reforma educativa más general y, por último, el tipo de control y/o gestión promovidos. Veamos ahora sí también encontramos afinidades en las propuestas para los docentes.

La mirada historiográfica sobre la "tercerización" de la formación docente

En la década del noventa, al calor de las reformas se renovó el debate historiográfico en torno a los modelos de docente propuestos a lo largo del tiempo. Por cuestiones de espacio, obviamos el desarrollo *in extenso* de las posiciones y remitimos en las notas a los trabajos específicos. Cómo le dedicaremos mayor interés, sólo nos concentraremos aquí en una descripción somera de los principales trabajos dedicados a la reforma del Onganiato. Dentro de ellos, encontramos los estudios de María Cristina Davini.[6] 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. Discutirá con aquellos que identifican a la *tercerización* de la formación docente como la desarticulación de la construcción simbólica del *docente-apostol*. A decir de la autora, la reforma de los sesenta-setenta no modificó sustancialmente la visión normalizadora, también denominada espiritualista[7], del docente como ejemplo moral. En tal caso, se habría puesto énfasis en el papel técnico para la enseñanza de unos *saberes*

[6]DAVINI, M. C. (1998) *El curriculum de formación del magisterio*. Buenos Aires, Miño y Dávila Editores. Serie Investigaciones sobre Formación Docente.
[7]Entre los estudiosos algunos equiparan a las dos corrientes y otros identifican al espiritualismo como una variación del normalismo.

mínimos y universales. En este sentido, se estaría expresando una profundización en la división técnica del trabajo de producción cultural.[8]

En la misma línea, Adriana Puiggrós[9] y Raquel Gamarnik[10] también relativizan 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 espiritualismo".[11] Por su parte, Puiggrós, hipotetiza que este reemplazo no se consumó debido a la imposibilidad del discurso tecnocrático para instalarse en las aulas.[12]

Myriam Southwell[13] partícipe de la compilación de Puiggrós comparte –en éste como en otros trabajos específicos sobre a provincia de Buenos Aires[14]- esta postura.[15] 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 desarrollo.[16] El planeamiento aparecería como el componente novedoso del paradigma tecnocrático. También coincide con los trabajos que identifican una acentuación en la división técnica del trabajo: el docente práctico 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 fin de materiales didáctico, guías y cuadernillos con instrucciones y planificaciones[17].

---

[8] *Ibidem*, p 60.
[9] PUIGGROS, A (2003) *Dictaduras y utopías en la historia reciente de la educación argentina. (1955-1983)*, Buenos Aires, Editorial Galerna.
[10] GAMARNIK, R (1996) *La Revolución Argentina. Proyecto político y reforma educativa*, Buenos Aires, FFyL.
[11] PUIGGROS, A. (2003) p. 59.
[12] *Ibidem*.
[13] SOUTHWELL, M. (2003) "Algunas características de la formación docente en la historia educativa reciente. El legado del espiritualismo y el tecnocratismo (1955-1976)", en PUIGGRÓS, A. (2003), *op. cit.*
[14] SOUTHWELL, M. (1995) "Historia y Formación docente", en *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, nº 7, Buenos Aires.
[15] SOUTHWELL, M. (1995) p. 12-13.
[16] SOUTHWELL, M. (2003) p. 107-108.
[17] SOUTHWELL, M. (2003) p. 134.

Por su parte, Daniel Suárez[18] 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 le permite conocer la función social y educativa de la escuela en cada etapa histórica.[19] 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 Normal[20] (1870) fueron anteriores a la sanción de la Ley 1420. 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 para el momento fundacional del sistema educativo.

La nueva formación se concentraría en entrenamientos eficaces e instrumentales para capacitar al docente en la ejecución de programas diseñados por gabinetes técnicos especializados.[21] 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 Suárez, 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.

Andrea Alliud[22] coincide en relativizar la ruptura provocada por el docente tecnocrático respecto al normalista. Precisamente, es una de las hipótesis

[18]SUAREZ, D. (1994) "Normalismo, profesionalismo y formación docente: notas para un debate inconcluso", en *La educación*. OEA, Año XXVIII, nº 18.
[19]SUAREZ, D. (1994) p. 287.
[20]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.
[21]SUAREZ, D. (1994) p. 292.
[22]ALLIUD, A. (1995) "Pasado, presente y futuro del magisterio argentino", en *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, nº 7, Buenos Aires.

centrales en su trabajo que inclusive en la actualidad se pueden encontrar características asociadas al docente en los orígenes de la profesión.[23] 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 propuestos.[24]

Gabriela Diker y Flavia Terigi[25] reconstruyen los principios que rigieron a la reforma de los sesenta. 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 nuevos institutos.[26] Así, su trabajo se coloca en coincidencia con las conclusiones desarrolladas por Braslavsky y Birgin.[27] La reforma habría sido importante en tanto buscaba aumentar la formación docente aunque la meta no se habría logrado.

Fernando Martínez Paz[28] 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 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.

---

[23]ALLIUD, A. (1995) p. 2.
[24]ALLIUD, A. (1995) p. 7.
[25]DIKER, F. y TERIGI F. (1997) *La formación de maestros y profesores: hoja de ruta*, Buenos Aires, Paidós. Cuestiones de educación.
[26]DIKER, F. y TERIGI F. (1997) p. 52.
[27] TIRAMONTI, G., BRASLAVSKY, C. y FILMUS, D. (1995) *Las transformaciones de la educación en diez años de democracia*, Buenos Aires, FLACSO – Tésis Grupo Editorial Norma.
[28]MARTINEZ PAZ, F. (2006, 1º edición 1978) *El sistema educativo nacional. Formación-desarrollo-crisis*, Córdoba, UNC.

En el presente trabajo proponemos realizar un recorrido por las principales leyes, resoluciones y decretos así como por los estudios previos que fundamentaron tales reformas. Así analizaremos el proceso en un plano más general. En particular, para ambos momentos la interrelación entre las transformaciones en los niveles primario y medio y la docente.

La reforma docente de 1969

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.

No obstante, la idea de supresión brusca sin proponer nada a cambio corresponde más a una impresión por cómo se desencadenaron los hechos que a lo que aconteció en la realidad. La Secretaría de Estado de Cultura y Educación de la Oficina Sectorial de Desarrollo elaboró, a pedido del presidente de facto Onganía, un documento que se conoció como *Proyecto de Reforma del Plan de Magisterio*.[29] En él no solo se esbozaba la futura reforma sino que, además, se diagnósticaron los principales problemas de la formación magisterial. En relación a esto último, allí se establecía:

> "De todas maneras, pensamos que la implantación de la reforma del magisterio no ha de postergarse más allá del año 1970 [la otra opción era implementarla en 1969] dada la conjunción de dos factores negativos y perniciosos en la situación actual, a

[29]Secretaría de Estado de Cultura y Educación-Oficina Sectorial de Desarrollo: *Proyecto de reforma del plan de magisterio*. Resolución Ministerial nº 772 de fecha del 13/08/1963, Buenos Aires, 1968.

> saber: el exceso de graduados, por una parte, y su deficiente formación profesional, por otra" (p. 3-4).

Además, sostuvieron:

> "En nuestra realidad pedagógica, las escuelas normales lejos de constituir instituciones de auténtica formación profesional, se mantienen como centros de educación secundaria general sin clima formativo adecuado" (p. 14).

Hacia fines de 1970 se anunció el sistema alternativo que regiría para los ingresos a la carrera en 1971. Pero como los trabajos que hemos mencionado no se difundieron la "súbita" reforma 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 ese malestar.[30]

En los noventa, también se procedió a suprimir la inscripción al sistema de magisterio que regía desde 1988. Recordemos que desde ese momento la formación docente se encontraba 'a caballo' entre el nivel medio y el superior. Porque el "Plan de Magisterio de Educación Básica" (MEB) estipulaba que los primeros dos años de la carrera docente se realizaban en la educación media y los dos últimos en nivel terciario. En los noventa, la Resolución nº 2.238, de diciembre de 1990, suprimió la inscripción al MEB a partir de 1991 en tanto la XI Asamblea Ordinaria del Consejo Federal de Cultura y Educación, de julio de 1990, había establecido que "la formación docente deberá realizarse en el nivel terciario".[31]

La profesionalización no fue una preocupación novedosa que surgió en la década de los noventa. Ya el Onganiato se había preocupado por ello y por "la capacitación profesional de los futuros docentes".[32] En este sentido, en

---

[30]BRAVO, A (1971) "La reedición de la escuela intermedia", en VILLAVERDE, A. (comp.) *La escuela intermedia en debate*, Buenos Aires, Humanitas.

[31]XI Asamblea Ordinaria del Consejo Federal de Cultura y Educación, Mendoza, 6 de julio de 1990.

[32]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.

primer lugar, ideó un plan para aumentar la cantidad de contenidos. La forma que se eligió en ese momento 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 medio".[33] También se preveía la actualización. De hecho, en forma clara se encargaron de estipular que la reforma proporcionaba docentes capaces de responder a las demandas de la sociedad en forma inmediata. Pero como la renovación de esas demandas les planteaba un nuevo desafío sería principio de la reforma el "formar un docente apto para enfrentar nuevas situaciones"[34] 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. De hecho, el Programa de Transformación de la Formación Docente adoptó como principio directriz la idea de formación permanente. La formación inicial de un docente sólo era un pequeño eslabón dentro de una cadena. La capacitación permanente se instauró como mecanismo 'necesario' para la revalidación de la condición de docente. De hecho, la Ley Federal, estipuló como una obligación de los docentes la formación permanente.[35] Esa "obligación" generó, por un lado, un gigantesco negocio de cursos pagos a los cuales los docentes debían acceder si no querían quedarse afuera del sistema. Y, por el otro, la pauperización general de los docentes. No sólo de aquellos que, al no realizar cursos, se vieron en peores condiciones para competir por horas en el mercado laboral sino también de aquellos que los realizaron cercenándose su tiempo libre.

En la reforma implentada por Onganía mediante la Resolución nº 2321/70 se dotó a al circuito de formación docente de una nueva estructura y plan de estudios. En los ahora llamados Institutos de Formación, 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

[33] *Ibidem.*

[34] Mensaje del Subsecretario de Educación Emilio Fermín Mignone del 02/10/1970, en MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN (1970) *Institutos op. cit.:* 8.

[35] El artículo 47º de la Ley Federal señala: "Capítulo III. De los docentes: (…) serán deberes de los trabajadores de la educación: (…) d) formación y actualización permanente".

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, por un lado, 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

[36]IV Reunión Nacional de Ministros de Educación, Santa Fe, 13 de mayo de 1970, artículo 3º.

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 supervisión[37]. 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 desdoblarían al superar los 60[38]. De lo cual se deduce que se preveía el cierre de cursos cuando no se alcanzara tal cifra.

Así cómo 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 profesor[39].

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

[37]MINISTERIO INTERIOR – SECRETARÍA DE ESTADO DE CULTURA Y EDUCACIÓN – OSDE, Oficina Sectorial de Desarrollo (1969) *Anteproyecto de formación docente (1ª parte)*, Buenos Aires, p. 52.
[38]*Ibídem*: 22.
[39]MINISTERIO DEL INTERIOR (1969) *Anteproyecto*, p. 55-56.

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*. No sólo allí se observa una preocupación por instaurar mecanismos condicionantes. Cabe destacar que ya, en 1968, el *Proyecto de Reforma del Plan de Magisterio* había establecido que "falta un adecuado sistema de selección".[41]

Sin embargo, ese principio no se llega a efectivizar en el proyecto definitivo. De hecho el Anexo 2 de la Resolución nº 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"[42].

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 mundo.[43] 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

[40]MINISTERIO DEL INTERIOR (1969) *Anteproyecto,* p. 41.
[41]SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA Y EDUCACIÓN (1969): p. 5.
[42]Resolución nº 2321/70 en, MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN (1970) *Institutos op. cit.:* 21.
[43]MINISTERIO DEL INTERIOR (1969) *Anteproyecto,* pp. 45-47, 54.

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 reforma general marco de la transformación docente

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 escolar.[44] 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".[45] Acorde a la oleada descentralizadora que afectaba al sistema, los Institutos Superiores fueron colocados bajo dependencia provincial. En los noventa, también la Ley Federal se asentó sobre la Ley de Transferencias sancionada previamente.

El funcionamiento de más de una unidad educativa por edificio escolar planteada para los Institutos Superiores de Formación Docente ya regía para los otros niveles educativos. Para el medio existían ejemplos concretos, como el de Ushuaia donde se había concentrado en una escuela media distintas modalidades con una "evidente economía de recursos".[46] El Ministerio buscaba la generalización de esta experiencia.

---

[44]MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN (1970) *La reforma educativa*, Buenos Aires, MCE, p. 78, 83.
[45]MCE (1970) *La reforma educativa*, p. 5.
[46]La Resolución Nº 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.

La descentralización también implicaba el plano curricular. En este sentido, en relación al plan de estudios se establecía:

> "El plan de estudios debe tener contenidos mínimos comunes a todo el ámbito nacional, y dejar un amplio margen para adaptaciones regionales y locales".[47]

Sin embargo, la relación con el contexto educativo general no se reduce a similitudes estructurales-administrativas. 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".[48] La nueva estructura del nivel intermedio planteaba, a la formación docente, 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 del sistema. Se calcula que existen actualmente alrededor de 250.000 maestros sin posibilidad de ejercer".[49]

En un estudio preliminar a la reforma misma *La Revolución Argentina* se dedicó a demostrar esa sobreoferta docente. De hecho, el documento conocido como *Bases para la reforma del Magisterio. 1968-1969*[50], se explayaron a lo largo de más de 100 páginas de fundamentar esa sobre producción. Allí concluyeron que el sistema medio tal como se encontraba reproducía, en forma constante, una desproporción entre el incremento de escuelas y alumnos y el de docentes. La escuela normal formaba más docentes que los necesarios en función del crecimiento de la matrícula.

---

[47]SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA Y EDUCACIÓN (1969): p. 7.
[48]MINISTERIO DEL INTERIOR (1969) *Anteproyecto,* p. 46.
[49]MINISTERIO DEL INTERIOR (1969) *Anteproyecto,* p. 54.
[50]Ministerio del Interior-Secretaría de Estado de Cultura y Educación-Oficina Sectorial de Desarrollo: *Bases para la reforma del magisterio. 1968-1969*, Buenos Aires, 1969.

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"[51]. 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.[52] 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".[53] Las áreas de conocimiento se instauraron con fuerza en los noventa y, como denunciaron los sindicatos docentes, también oficiaron junto a los cursos con puntaje como medio para cercenar la cantidad total de docentes.

Bajo Onganía, un documento preliminar afirma claramente tal intención. 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".[54] 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".[55] Puede proponerse la

[51]MCE (1970) *La reforma educativa*, p. 105.
[52]*Ibidem.*
[53] MINISTERIO DEL INTERIOR (1969) *Anteproyecto,* p. 54.
[54]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".
[55]MCE (1970) *La reforma educativa*, p. 180.

hipótesis de que el temor a la oposición de los docentes hizo modificar el texto del proyecto, aunque los objetivos se mantuvieran inalterados.

Además, los docentes formadores de docentes también debían utilizar el sistema de pauperización de los contenidos de las "áreas". En concreto, los reformadores sugerían:

"las asignaturas deben organizarse en áreas de contenidos afines que posibiliten la consiguiente departamentalización"[56]

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. Ya hemos mencionado dos al interior del Ministerio. Además, de hecho, el mayor estudio de la época publicado por el Consejo Nacional de Desarrollo[57] 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 20[58]. En el nivel

[56]SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA Y EDUCACIÓN (1969): p. 7.

[57]CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO (1968) *Educación, recursos humanos y desarrollo económico social Situación presente y necesidades futuras*, Tomo I, Buenos Aires.

[58] "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.

secundario ocurría lo mismo[59]. 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"[60].

Otro elemento en el que se observa la interrelación entre la reforma docente y la escuela media reside en la utilización de criterios de madurez pedagógica. Uno de los argumentos que se esgrimieron para justificar la escuela intermedia era que la prolongación del tiempo de estudio evitaba que el estudiante tomara decisiones vocacionales en forma anticipada. El mismo criterio se utilizó para suprimir la formación de magisterio y tercerizar esos estudios. En ese sentido, en relación al magisterio como una de las limitaciones del sistema vigente se estableció:

> "En cuanto a la decisión vocacional se pone al alumno en la situación de tener que definirse antes de haber alcanzado la madurez de juicio"[61]

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 o criterios pedagógicos de inmadurez 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.

---

[59]Consejo Nacional de Desarrollo: *Educación, recursos…op. cit* , p. 353.
[60]CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO (1968): 344.
[61]SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA Y EDUCACIÓN (1969): p. 5.

Así, a la luz de lo sucedido bajo la Revolución Argentina, podemos afirmar que lo acontecido en la década de los noventa sólo fue un reciclaje de ideas ya implementadas anteriormente.

Conclusión

En esta ponencia nos concentramos en el análisis de la reforma de la formación docente implementada en la década del sesenta. Buscamos analizar sus características y su relación con los procesos de reforma educativa general implementados contemporáneamente. Por último, intentamos trazar los puntos que fueron recuperados en la reforma de los años noventa.