

EL CURRÍCULO 'MAESTROS DE ENSEÑANZA BÁSICA'. DIÁLOGOS ENTRE LA AGENDA EDUCATIVA NACIONAL Y LOS DISCURSOS INTERNACIONALES EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA ARGENTINA (1983-1989)

O CURRÍCULO 'MAESTROS DE EDUCACIÓN BÁSICA'. DIÁLOGOS ENTRE A AGENDA EDUCACIONAL NACIONAL
E OS DISCURSOS INTERNACIONAIS NA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA ARGENTINA (1983-1989)

THE 'MAESTROS DE ENSEÑANZA BÁSICA' CURRICULUM. DIALOGUES BETWEEN THE NATIONAL EDUCATIONAL AGENDA
AND INTERNATIONAL DISCOURSES IN THE ARGENTINE DEMOCRATIC TRANSITION (1983-1989)

Jorgelina Mendez

Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Tandil, Buenos Aires, Argentina.

E-mail: jmendez@fch.unicen.edu.ar

Resumen: Este artículo se inscribe en el marco de una investigación más amplia, analizando una reforma de formación docente -el currículum Maestros de Enseñanza Básica- implementada en la transición democrática argentina (1983-1989) en la cual entran en diálogo la agenda educativa nacional y global a través de los organismos internacionales. La reconstrucción de la experiencia se fundamenta en el análisis documental (oficiales y de organismos internacionales) y de normativa relacionada a ella así como entrevistas a actores que participaron en su definición y trabajos académicos de sus protagonistas. Se observó que esta política articuló la aspiración del gobierno por democratizar las instituciones y las relaciones pedagógicas en oposición al autoritarismo vivido en la dictadura militar con los discursos internacionales que pugnaban por la jerarquización y profesionalización de la formación y práctica docente. Asimismo, adelantó cuestiones en relación con la duración y estructura del currículum así como la organización de la práctica docente que estarán presentes hasta hoy en las discusiones sobre la formación. No obstante, lo breve de la experiencia (1987-1990) y las formas de implementación de la reforma impidieron que la misma sea recuperada como antecedente de esas discusiones.

Palabras clave: currículum, política mundial de educación, magisterio, historia de la educación.

Resumo: Este artigo é parte de uma investigação mais ampla e analisa uma reforma da formação de professores - o currículum Maestros de Educación Básica - implementada na transição democrática argentina (1983-1989), na qual a agenda educacional nacional e global através de organizações internacionais. A reconstrução da experiência é baseada em análises documentais (oficiais e de organizações internacionais) e regulamentos relacionados, além de entrevistas com atores que participaram da definição e do trabalho acadêmico de seus protagonistas. Observou-se que essa política articulava a aspiração do governo de democratizar instituições e relações pedagógicas, em oposição ao autoritarismo vivido na ditadura militar, com os discursos internacionais que lutavam pela hierarquização e profissionalização da formação e prática de professores. Da mesma forma, ele avançou questões relacionadas à duração e estrutura do currículum, bem como à organização da prática de ensino que estará presente até hoje nas discussões sobre a formação de professores. No entanto, a brevidade da experiência (1987-1990) e as formas de implementação dessa reforma impediram que ela fosse recuperada como antecedente dessas discussões.

Palavras-chave: currículum, política mundial da educação, magisterio, história da educação.

Abstract: This article is part of a larger investigation analyzing a teacher training reform -The Maestros de Enseñanza Básica curriculum - implemented in the Argentine democratic transition (1983-1989) in which the global agenda and the national educational agenda enter in dialogue through the organizations international. The reconstruction of the experience is based on analysis of documents (official and from international organizations) and related regulations, as well as academic works of those who designed it. Also, actors who participated in its development were interviewed. It was observed that this policy articulated the government's aspiration to democratize institutions and pedagogical relations, in opposition to the authoritarianism experienced in the military dictatorship, with international discourses that called for improving and professionalizing teacher training and practice. Likewise, it advanced issues in relation to the duration and structure of the curriculum as well as the organization of teaching practice, which will be present until today in the discussions of new curriculms. However, the briefness of the experience (1987-1990) and the forms of implementation of this reform prevented it from being recovered as an antecedent to these discussions.

Keywords: curriculum, world education policy, school teaching, history of education.

INTRODUCCIÓN

El artículo presenta algunos resultados de un proyecto de investigación más amplio cuyo objetivo fue indagar las reformas de la formación docente gestadas en la transición democrática argentina (1983-1989), atendiendo a las figuras del reformador, los ámbitos de definición y los argumentos que las sustentan, en el diálogo entre la agenda educativa nacional y global¹. En este texto se desarrolla el análisis de un nuevo currículum para la formación de maestros de nivel primaria denominado Maestros de Enseñanza Básica (MEB) en el marco del llamado programa de 'Transformación Educativa' impulsado durante la última etapa del gobierno (1987-1989).

Como parte de ese programa, el MEB proponía avanzar sobre un conjunto de problemas propios del plan de estudios y de la práctica profesional de los docentes como fundamento de la transformación y democratización del sistema educativo. Ello entraba en relación con los discursos internacionales que pugnaban por la profesionalización y jerarquización de los maestros y profesores en tanto responsables de la calidad educativa y ejes de los procesos de reforma; así las dos agendas entraban en diálogo, resignificando los discursos en la concreción de una política particular. Esta, que se implementó durante un breve período, anticipó algunas cuestiones que estarán presente en la agenda de la formación docente durante las próximas décadas.

El marco teórico de esta investigación recupera los aportes de la historia reciente de la educación y, en diálogo directo, de la política educativa considerando a las reformas como el conjunto de políticas educativas que explícita e intencionalmente buscan introducir innovaciones en el sistema educativo a través de normas, planes, proyectos, etc. más o menos institucionalizados que estructuran los discursos oficiales o de estado (Giovine & Martignoni, 2010). Se opta por superar el análisis de éstas tanto como producto de una construcción específicamente nacional, como de situar su elaboración por fuera –o por sobre– los estados así como de mirarlas en el aquí y ahora. Por el contrario, las mismas no pueden entenderse sino en un enfoque históricamente situado; son producto de un pasado incorporado, de un devenir histórico que marca sus posibilidades y límites y están, al mismo tiempo, atravesadas por circunstancias, urgencias y sucesos no planificados a priori. De allí, conviene atender a aquellos discursos que provienen de momentos previos, que se configuran apelando a las tradiciones y significaciones presentes en cada momento histórico, el 'canon transhistórico' (Dibi Huberman apud Carli, 2008 y también, a los discursos que delimitan un clima de época generando 'horizontes colectivos de sentido' (Giovine, 2012) u 'horizontes discursivos' (Southwell, 2008) que producen determinados significantes como lo nuevo, lo propio de *esta* reforma.

¹ Mendez, (2018).

A fin de trascender los límites nacionales se recuperan los aportes de la teoría de la internacionalización, reconstruyendo también los ‘horizontes de referencia internacionales’ (Schriewer & Martínez Valle, 2007) desde donde es posible comprender cómo se promueven y se construyen las reformas, superando las posibilidades interpretativas que nos ofrece el análisis a nivel nacional y la autorreferencialidad de muchos de ellos.

Se indagaron fuentes documentales, relatos orales y escritos que estructuraron el discurso político oficial. Se trata de una investigación cualitativa que parte de un enfoque interpretativo en la que se articulan diferentes estrategias de recolección de datos que permiten la triangulación de la información y validación de estos. En primer lugar, se recopilaron documentos de política (leyes, decretos, proyectos de ley, discursos presidenciales y de funcionarios), de política educativa elaborados por el Ministerio de Educación y Justicia de la Nación (MEJ) (informes, diagnósticos, recomendaciones, programas, proyectos, documentos de trabajo) y por organismos internacionales –OI– (Organización de Estados Americanos, Naciones Unidas y Banco Mundial) de manera de reconstruir los ‘textos’ que estructuraron el discurso de la política educativa (Ball, 1993). Ello se complementó con entrevistas abiertas y semi-estructuradas a actores² que participaron en el diseño e implementación de la reforma buscando reconstruir los discursos desde la experiencia de los sujetos que participaron como funcionarios o reformadores; con el propósito de rastrear su participación en el mismo así como sus trayectorias académicas, profesionales y políticas el abordaje recupera aportes del ‘método biográfico’ a la investigación social (Sautú, Boniolo, Dalle, & Elbert, 2005; Malimacci & Giménez Béliveau; 2006), en la comprensión de los procesos sociales que anidan en las experiencias particulares; en este caso, la resignificación que hacen los sujetos de una determinada política tanto en su elaboración como en su ‘puesta en acto’ (Giovine, 2015). En otras palabras, recuperando el ‘rostro humano’ de las políticas educativas (Bohoslavsky apud Aguirre & Porta, 2019). Las entrevistas se complementaron con publicaciones de estos últimos que se constituyeron en referenciales de la época. Por último, se recurrió a informantes-clave cuando la recogida de la información se volvió dificultosa.

² Se buscó reconstruir el proceso desde la mirada de aquellos actores que condujeron y/o gestionaron (políticos-funcionarios) y elaboraron (intelectuales-reformadores) proyectos que supusieron propuestas modificatorias de estructuras y prácticas previas. La ‘población’ (Aguirre & Porta, 2019) está conformada por 9 actores, aunque en este artículo se citan sólo a: E1) Secretario de Educación del período 1987-1989; E2) Coordinadora del proyecto MEB; E3) Miembro del equipo interdisciplinario MEB; asimismo se recupera un obra sobre la experiencia de quien fuera su director ya fallecido.

TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y AGENDA EDUCATIVA

La transición democrática en Argentina -con la asunción del gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989)- significó un resurgimiento de la política y una 'ruptura' con la dictadura militar (1976-1983) (Aboy Carlés, 2004) redefiniendo los lazos entre estado y sociedad enmarcado en un proyecto de reforma política e institucional que buscaba garantizar las condiciones democráticas en el largo plazo articulando los principios modernización democrática, pluralismo, ética de la solidaridad y participación (Quiroga, 2005). Esta agenda tuvo inspiración en la socialdemocracia europea a pesar de que, la misma estaba en crisis y sufriendo los embates de la Nueva Derecha hacia el progresivo desmantelamiento del estado de bienestar social en los países del capitalismo central.

El análisis de las políticas educativas del período evidencia dos momentos en la agenda con un punto de quiebre hacia fines de 1987. El primero (1983-1987) de 'restitución y ampliación del derecho a la educación' y el segundo (1987-1989) de 'transformación educativa' o reforma por proyectos; ambos contienen una visión de la educación como condición para la transformación democrática en el largo plazo.

En el primero el objetivo fue desmontar los principios del "sistema educativo autoritario" (Tedesco, Braslasvsky, & Carciofi, 1983) sobre la base de la oposición autoritarismo/democracia (Southwell, 2007) buscando la democratización del sistema, garantizando el acceso a los diferentes niveles y la participación. Se concretan así la normalización de las universidades y la reimplantación de los principios de la Reforma Universitaria, la eliminación de los cupos y de los exámenes de ingreso de aquellas y de la escuela media, cambios en las escalas de evaluación, reimplantación de los centros de estudiantes, el Plan Nacional de Alfabetización y una política de revisión de contenidos escolares en los ámbitos nacional y provincial³. No obstante, la principal fue la convocatoria al Congreso Pedagógico Nacional [CPN] (1984) con la intención de movilizar a toda la ciudadanía -en sentido amplio- en un debate que sentaría las bases de una ley general de educación, consensuada, que permitiese generar políticas de alta perdurabilidad. Ello en un esquema de asambleas que iban desde las instituciones pasando por instancias regionales, provinciales hasta llegar a una Asamblea Nacional con representantes de todas las jurisdicciones (Pautas para la Organización del Congreso, 1984). Pero pasado el impulso inicial, el desarrollo del CPN se topó con la falta de cultura participativa, el miedo y la desconfianza de la sociedad (De Lella & Krotsch, 1989) así como intereses sectoriales principalmente de la Iglesia Católica (Southwell, 2007) que, sumado a las dilaciones en los tiempos de desarrollo impidió que el mismo generara los fundamentos para la transformación.

³ Un análisis de los principios de esta agenda puede encontrarse en Tiramonti (2004).

El segundo momento -donde se localiza la política que analizaremos- se inició con la asunción de nuevos funcionarios en la cartera educativa, primero el Secretario de Educación –Adolfo Stubrin en enero de 1987- y luego el ministro – Jorge Sábato en septiembre del mismo año- coincidiendo con el declive del CPN. Frente a ello, se buscó avanzar en una agenda de reformas, denominada ‘Política de Transformación Educativa’ que tomara como base algunos de los consensos alcanzados en el marco del CPN -extensión de la obligatoriedad a diez años, descentralización de la educación secundaria- posicionando al estado nacional como planificador y conductor de una política que articulara a las jurisdicciones en el marco de un sistema educativo descentralizado políticamente, aunque no necesariamente transferido (Stubrin, 1987).

Buscando avanzar en transformaciones como condición para mejorar la calidad del sistema se diseñaron una serie de proyectos⁴ destinados a trabajar sobre diferentes problemáticas diagnosticadas del sistema educativo enfocadas principalmente al nivel medio⁵. Esta agenda fue implementada a través de proyectos en colaboración con Organismos Internacionales de Crédito (OIC) y Cooperación (OIC) tales como el Banco Mundial (BM), la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Como veremos en el próximo apartado, la relación con los OIC estará mediada por la demanda de ajuste estructural en el contexto de la crisis de la deuda externa donde también se insertarán los OC.

Las reformas estuvieron diseñadas al interior de las diferentes Direcciones Nacionales con la intención de generar cambios a escala reducida en diferentes conjuntos de escuelas, de forma gradual y voluntaria. Así la sanción de una ley y la institucionalización de la reforma serían el punto de llegada y no el punto de partida de la transformación. No obstante, esta configuración se encontró con un limitante fundamental: los tiempos políticos. La misma se implementó mientras el gobierno atravesaba alzamientos militares (Semana Santa de 1987) perdiendo legitimidad; a su vez había perdido las elecciones de medio término obteniendo una representación minoritaria entre las gobernaciones (5 de 22). Todo ello en el marco de una crisis económica y fiscal que desencadenaría el proceso hiperinflacionario que rodeo la salida anticipada del gobierno luego de las elecciones presidenciales de 1989 ganadas por la oposición⁶. Ello conllevó la interrupción de estas experiencias por una nueva agenda de reforma de características integrales y macropolíticas (Giovine & Martignoni, 2010).

⁴⁴ Entre otras el Programa de Transformación de la Educación Media, el Programa de Evaluación y Mejoramiento de la Calidad, la creación del Instituto Nacional de Perfeccionamiento y Actualización Docente (INPAD).

⁵ El nivel primario del ámbito estatal estaba bajo jurisdicción de las provincias desde 1978 y las universidades bajo el principio de autonomía.

⁶ La fórmula del Partido Justicialista Carlos Menen- Eduardo Duhalde.

Lo significativo de este momento es la hibridación entre los principios de la política nacional y los discursos con eje en la calidad educativa expresados a través de los OI que participaban financiando y ejecutando las políticas. A continuación, se analiza cómo ello se expresó en la formación docente.

LA AGENDA GLOBAL PARA LA FORMACIÓN DOCENTE EN LA DÉCADA DE 1980

Los '80 en Europa y Estados Unidos, principalmente, selló la crisis del estado de bienestar o del 'liberalismo social' (Rose, 1997) y su disolución en pos de un nuevo modelo trazado bajo los principios del neoliberalismo y el neoconservadurismo. En este contexto la definición de diagnóstico construidos desde los OI y los *think tanks* se convirtieron en horizontes de referencia para el sistema educativo y el discurso sobre la calidad se impuso al de igualdad de oportunidades que había dominado la agenda de la posguerra (Fernández Enguita & Levin, 1989).

Asimismo, desde los '70 la docencia fue cuestionada, en parte, por influjo de las teorías critico-reproductivistas⁷ -al considerarla engranaje fundamental de la 'maquinaria' educativa- concibiendo a las instituciones como espacios de reproducción social y a los maestros y profesores atrapados en la lógica de la dominación (Giroux, 1997). Por otra parte, la 'tradición eficientista' (Davini, 1995) cuestionó su trabajo y al valor de su tarea con una consecuente pérdida de *status* (Davini & Birgin, 1998) al suponer un nuevo lugar del docente en el proceso de enseñanza-aprendizaje, ya no como transmisor de conocimiento, sino como facilitador, en un proceso cada vez más mediado por la tecnología. El desplazamiento del docente del centro del saber también implicaba la despersonalización de la interacción educativa y menores márgenes de autonomía para decidir en términos de contenidos, métodos y actividades, reforzando el aislamiento, el parcelamiento del conocimiento y la homogeneización de la enseñanza con la consecuente división del trabajo docente entre quienes elaboran y quienes ejecutan (Morgenstern, 1987; Davini, 1995).

Paradójicamente, los discursos que emergen en los '80, fundamentalmente aquellos que provienen de *think tanks* y OI, pondrán al docente en el centro de las reformas como factor determinante de la calidad educativa. Las críticas darán lugar a la revalorización de su tarea (Unesco, 1975 y OCDE, 1979 apud Marin Ibañez, 1982) relacionando la mejora de la calidad con la transformación de la formación inicial del docente, depositando gran parte de la responsabilidad por el cambio educativo en ellos (Birgin, 1999) y demandando su profesionalización y la jerarquización.

⁷ Entre los principales exponentes de esta corriente Giroux (1997) cita los trabajos de Michael Young, Basil Bernstein, Michael Apple y Samuel Bowles y Herbert Gintis.

A fines de la década de 1960 y principios de 1970 en Europa el estándar de la profesionalización emergió con la necesidad de convertir al docente en un experto en las teorías y métodos de enseñanza y aprendizaje (Myrdal, 1997). Este comenzó a ocupar la agenda de discusión de los organismos internacionales desde la Recomendación Internacional de Unesco/OIT sobre la Situación del Personal Docente de 1966. Allí ambos organismos de manera conjunta hicieron un llamamiento a profesionalizar la docencia en relación con las condiciones laborales, la especificidad y valorización de la tarea en tanto servicio público y, consecuentemente, su jerarquización y a la posibilidad perfeccionamiento y capacitación permanente (Mendez, 2018).

Southwell (2008) afirma que el significante ‘profesionalización’ fue un campo de disputa entre diferentes significados que se asociaron a ella. En un primer momento interpelaba a los estados en función de reconocer, valorar y jerarquizar la tarea docente -como puede leerse en la Recomendación de Unesco/OIT– para luego demandar de estos mayor responsabilidad con su tarea y por los aprendizajes de sus alumnos y así, en el marco de los programas de reforma educativa, responsabilizarlos por la calidad de la educación (Popkewitz & Pereyra, 1994; Southwell, 2008). Se naturalizó la relación profesionalización-formación docente demandando un docente preparado para una mayor autonomía en las escuelas, capaz de ser gestor de los contenidos y de las propias instituciones (Southwell & Mendez, 2018).

Profesionalización se articuló a jerarquización exigiendo a los docentes un perfeccionamiento y actualización permanente como “[...] revisión y renovación de conocimientos, actitudes y habilidades previamente adquiridas” (Vezub, 2009, p. 920). Esta revisión y renovación también estará presente en los lineamientos para los planes de estudio pensando un docente que pueda adaptarse a currículos más flexibles y preparado para la educación permanente. Según Beech (2005, p. 100, nuestra traducción)⁸ la Unesco, la OCDE y el BM generaron propuestas similares centrado al curriculum en competencias que deberán transmitir a sus alumnos: “[...] flexibilidad y adaptabilidad, creatividad, autonomía, aprender a aprender y la habilidad para trabajar en grupos”. La flexibilidad y la adaptabilidad eran fundamentales para asimilar los rápidos cambios culturales así como del curriculum escolar y los métodos de enseñanza.

Estos horizontes de referencia internacionales guiaron las discusiones sobre la reforma educativa en los países bajo influencia directa de estos OI, que comenzaron a recibir préstamos para el financiamiento de proyectos de reforma social, especialmente en la región latinoamericana castigada por la crisis del petróleo (1973), primero y por la crisis de la deuda externa (iniciada en 1982), luego.

⁸ “[...] flexibility and adaptability, creativity, autonomy, learning to learn and the ability to work in groups”.

De tal manera, así como en este apartado se presentó cómo la reforma educativa quedó indisolublemente asociada a la reforma de la formación docente, en el próximo se analizará la íntima relación entre dichas reformas y el financiamiento de los OI en el caso argentino.

LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES Y EL FINANCIAMIENTO DE PROGRAMAS DE REFORMA

En este contexto se inició la relación directa entre los OIC⁹ y el gobierno de la educación en Argentina que luego se profundizará en la década de 1990 en el marco del programa de Reforma del Estado post consenso de Washington. En los '80, el financiamiento y la cooperación técnica fueron cada vez más necesarios para introducir en los países 'en desarrollo' las reformas estructurales que demandaba el nuevo escenario de las sociedades capitalistas. Así los OI asumirán un importante rol en la definición de las políticas, incluyendo las educativas.

Ello significó también un cambio en las formas de intervención y financiamiento de dichos organismos. El Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento -BIRF- primero y, luego BM fueron creados en la posguerra al mismo tiempo que un conjunto de instituciones de cooperación internacional con diferentes divisiones y oficinas (por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas -ONU- a través de diversas oficinas para la educación, la cultura, la infancia, los refugiados, etc.) con la intención de influir en problemáticas puntuales de las naciones. Al mismo tiempo se consolidaron otras instituciones -como la OEA-, creadas en etapas previas.

En la década del '60 los OIC definieron a 'la pobreza' como problemática dominante convirtiéndose en el núcleo de las intervenciones. El BM bajo la presidencia de Robert McNamara utilizó esa problemática como eje y, por lo tanto, destinataria del financiamiento internacional (Corbalán, 2002). Durante la década de 1980 los OIC debieron asumir la crisis de la deuda¹⁰ que evidenciaba la gran dificultad de los países 'en desarrollo' para soportar la carga fiscal que suponían los compromisos de pago, surgiendo líneas de financiamiento denominadas 'préstamos de base política' destinados a promover reformas estructurales para achicar el gasto público, racionalizar los recursos y lograr equilibrio fiscal, acompañando las políticas monetarias que propugnaban dichos organismos. En el marco de la crisis del estado de bienestar las políticas de los OIC iban en consonancia con una salida de la crisis hacia un modelo de estado neoliberal (Roffman & Romero, 1997; Corbalán 2002).

⁹ Como veremos la relación con los OC es previa.

¹⁰ Sobre el caso argentino se puede consultar Roffman y Romero (1997).

De esta manera se gestaron préstamos asignados al sector social con la intención de reformar las áreas consideradas más ineficientes de los estados deudores: salud, educación, servicios públicos, etc. El BM, con una tradición en préstamos de inversión, trabajó articuladamente con OC quienes abordaban los aspectos técnicos de estos proyectos. En Argentina esa cooperación estará dada principalmente por la Cepal y Unesco¹¹, este último específicamente para los programas de reforma educativa.

Respecto de los OC, la década del '60 también fue un momento de cambio en el marco de la Alianza para el Progreso (ALPRO) y a través de sus expertos, buscaron promover en América Latina políticas acordadas en ese marco bajo la influencia norteamericana (Puiggrós, 1988). Así se crearon dos grandes programas con impacto político y territorial en América Latina e insertos en los gobiernos, el ya mencionado PNUD y el Programa Regional de Desarrollo Educativo (PREDE) de la OEA. Ambos tomaron a la educación como eje central de su misión y condujeron sus acciones hacia los tópicos dominantes de la agenda educativa del desarrollo. Una década después surge el Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe (PPE) de Unesco marcando la línea educativa de dicho organismo por los próximos 20 años (Unesco, 1998). Desde allí el PPE logró tener una gran influencia en la región materializada en la formación de expertos y técnicos que trabajaban en conjunto con los equipos ministeriales y también en la edición de su propia publicación, el *Boletín del PPE*, editado desde 1982 (Unesco, 1982).

En Argentina tanto el PNUD, el PPE y el PREDE tuvieron una fuerte presencia y diálogo con las diferentes gestiones tanto del gobierno militar como del nuevo gobierno democrático y sus líneas de intervención son paradigmáticas para observar la imbricación de las agendas y la definición de programas de reforma¹².

En 1983 el gobierno de Alfonsín encontró una serie de proyectos relacionados con estos programas regionales desarticulados de las políticas educativas y, con la llegada de Adolfo Stubrin a la Secretaría de Educación (1987), se intentará que los mismos se integren con la agenda educativa:

[...] con la OEA había una situación histórica, fuera de control, había algunos proyectos técnicos [...] probablemente buenos en sí mismos, pero de poca utilidad para la política general, muy encapsulados [...] se extraía muy poca utilidad política de esos proyectos y entonces nosotros convocamos a las autoridades de la OEA [...] hicimos una mesa paritaria para la reprogramación

¹¹ Específicamente se trató del préstamo BIRF 2984-0 'Proyecto de asistencia para el manejo del sector social en Argentina' (PRONATASS).

¹² Ministério da Educação y Justicia [MEJ], Organización de Estados americanos [OEA], & Consejo Federal de Inversiones [CFI], (1988) e OEA (1995), entre otros consultados en <http://repositorio.educacion.gov.ar/>.

general de todas esas actividades, cancelamos muchos de esos proyectos y reorientamos los fondos, siguiendo prioridades (E1).

Se cerraron las líneas desarticuladas y los proyectos aislados concentrando las acciones en la Dirección General de Planificación Educativa (DGPE), la cual coordinaba junto con las Direcciones Nacionales. Los proyectos se orientaron a las líneas operativas prioritarias (LOP) estipuladas por la Secretaría de Educación convergiendo en la creación de un 'Programa de Actualización y Perfeccionamiento docente' en el que se inserta el MEB (Ministerio de Educación y Justicia [MEJ], 1989)¹³ que se analizará en el próximo apartado.

LA FORMACIÓN DOCENTE EN LAS AGENDAS EDUCATIVAS DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

A tono con los discursos internacionales desarrollados en el apartado anterior, la agenda de la reforma educativa en la transición democrática argentina tuvo en su centro al docente. En este contexto los maestros y profesores no sólo fueron depositarios de la posibilidad de transformación, sino también de la reparación por las injusticias y atropellos vividos en los años de dictadura cuando estuvieron expuestos al control y vigilancia sobre sus actividades, a la cesantía por causas políticas e ideológicas y a una paulatina desjerarquización de sus tareas. Ello se sumaba a cuestiones históricas que atentaban contra la profesionalización y jerarquización de la práctica docente explicitadas en el discurso del presidente Alfonsín:

Tenemos muy en cuenta el valor esencial del docente como ejecutor de esta alta misión social y no sólo proponemos garantizarle remuneraciones decorosas y régimen de tareas racional y adecuado, sino también la plena libertad intelectual y cívica [...] deben ser los primeros depositarios y realizadores de los valores de la libertad (Alfonsín, 1983).

Por su parte el Ministro de Educación y Justicia, Alconada Aramburú, prometía jerarquizar a los docentes -tal como enunciaba el discurso internacional- con dignidad moral y justa distribución evidenciando una concepción de la docencia

¹³ Los proyectos financiados por OEA/PREDE entre 1987 y 1988 fueron: Fortalecimiento de las Unidades Provinciales de Planificación de la Educación; Regionalización Educacional y Homogeneización de la Calidad del Servicio Educativo; Educación Inicial y Básica en América Latina; Innovaciones en la Educación Media; Sistema Nacional de Bibliotecas Escolares; Educación Técnica y Formación Profesional; Especial de Desarrollo Educativo Integrado en Zonas Desfavorables; Reciclaje en Proceso del Personal Docente de Enseñanza Superior; Modernización y Extensión del Sistema Nacional de Información Educativa (MEJ, 1989).

como profesión desvalorizada (MEJ, 1984). Conjuntamente debían portar valores y actitudes democráticas que permearían a todo el sistema educativo basando su autoridad en el reconocimiento de su tarea. Así se construye un horizonte de sentido o discursivo que articula los significantes que estructuran la política educativa nacional -modernización democrática, participación, pluralismo, solidaridad- con los horizontes de referencia internacionales ya mencionados.

Sin embargo, en este primer momento, más allá de avanzar sobre reivindicaciones laborales -reincorporación de cesanteados, titularización de cargos, concentración de horas en un establecimiento- se concretaron pocas acciones en relación con su formación. En primer lugar, se puede mencionar la creación de la Dirección Nacional de Educación Superior (DINES) en 1984 como un desprendimiento de la Dirección Nacional de Educación Media y Superior (DINEMS), dándole especificidad al nivel (Decreto n° 2.800, 1984). En segundo lugar, la realización de jornadas pedagógicas de diagnóstico del sistema (Resolución n° 1.747, 1985; Resolución n° 2.921, 1985) y la disposición de algunas medidas sobre los planes de estudio (Circular n° 39, 1984; Disposición del Ministerio de Educación y Justicia n° 15, 1985; Circular n° 5, 1985) sin avanzar en programas de reforma más profundos, cambios pedagógicos o alteraciones fundamentales en los planes de estudios nacionales de formación de maestros y profesores. Ello puede explicarse, en parte, por la preminencia del CPN en la agenda del primer momento que suponía brindaría los lineamientos para una futura reforma y las resistencias al interior del propio sistema educativo.

Es en el segundo momento, la agenda de transformación educativa generará propuestas de reforma y, en la línea 'Perfeccionamiento y actualización docente' (LOP 1) incluirá un nuevo curriculum para la formación de maestros MEB (Ministerio de Educación y Justicia, 1989).

Aquí se articulan las agendas global y nacional en la concreción de política resignificando los discursos. Como se mostró, el perfeccionamiento y actualización estarán en el centro de la agenda global promoviendo un nuevo lugar del docente en el proceso educativo tanto como la formación docente estarán en el centro de las reformas. La gestión educativa nacional retoma los horizontes de referencia internacionales para promover un cambio en el sentido y orientación de las prácticas institucionales y pedagógicas democratizándolas. La reforma del sistema educativo nacional, el cambio de actitudes y prácticas requería, fundamentalmente, formar y transformar a los docentes en esas nuevas demandas:

Otorgar la mayor prioridad a la educación de maestros y profesores con acento especial en la formación continua y en servicio tanto desde el punto de vista pedagógico como científico. Docentes formados y permanentemente actualizados al mejor nivel son el presupuesto de una mayor autonomía de los establecimientos

educativos para la adopción de innovaciones que permitan flexibilizar y diversificar la oferta educativa (Stubrin, 1987, p. 7-8).

A la jerarquización de la tarea fundamentada en el primer momento se le suma la necesidad de mejorar la formación inicial y brindarles la capacidad de actualizarse y perfeccionarse. Aquí la falta de actualización se relacionó con los años de dictadura y el largo ciclo de inestabilidad institucional que lo precedió, el atraso en los planes de estudio, la poca permeabilidad a las innovaciones educativas de la época, la prohibición de circulación de libros y el control ideológico sobre el material circulante que había dejado fuera del campo educativo a algunos autores y teorías que estaban en auge en esos años. Pero también estará relacionada a la rigidez de los planes de estudio, la endogamia de las instituciones de formación docente y la falta de articulación con otras instituciones de nivel superior que conllevaba la terminalidad de los estudios (Paviglianiti, 1988). Estas cuestiones pueden relacionarse con políticas implementadas en las décadas anteriores que confluyen en la elaboración de este diagnóstico.

EL DIAGNÓSTICO DE ORIGEN: PÉRDIDA DE IDENTIDAD, DESARTICULACIÓN CON EL CURRÍCULUM Y DESJERARQUIZACIÓN DE LA TAREA

La desjerarquización de la docencia se relacionaba con la pérdida de identidad que derivó de la implementación de diferentes políticas desde fines de los '60 que alteraron algunos aspectos del canon transhistórico de la educación argentina. En primer lugar, la desarticulación de la tradición formadora de la escuela normal en el marco de la reforma educativa del gobierno del General Onganía (1966-1968). Para la formación docente implicó el cierre de los ciclos de magisterio de las Escuelas Normales y la creación de instituciones especiales -de nivel terciario- definiendo un modelo *ad hoc* que buscaba superar la formación en el nivel secundario, pero sin insertarse en la universidad. Los nuevos Institutos Superiores de Formación Docente (ISFD) brindaban la nueva carrera que se denominó Profesorado de Enseñanza Elemental, dejando atrás la tradicional denominación de 'magisterio'. Ello redundó en la endogamia institucional y la terminalidad de los estudios diagnosticados por Paviglianiti y la dilución de una identidad institucional centenaria que condensaba la fuerza de la tradición normalista -con el peso que suponía dicha identidad¹⁴.

El modelo formativo de la Escuela Normal pensaba un sujeto que transitaba allí toda su escolaridad, una formación a lo largo de la vida escolar que junto con saberes transmitía prácticas y valores de la profesión y el maestro salía formado con todo cuanto necesitara para llevar adelante su práctica. La elevación al nivel terciario, la creación de los ISFD y el cambio de denominación que operó entre

¹⁴ Sobre la impronta del normalismo en argentina consultar: Alliaud (1993); Birgin (1999), entre otros.

Magisterio y Profesorado alteraron una tradición formativa –que había sido criticada y revisada desde muchos ángulos- pero no pudieron instaurar una nueva (Davini, 1995). Por el contrario, esta formación pretendió ganar en especialización, pero quedó reducida a un plan de estudios de dos años que no daba suficiente espacio a la práctica (que según el plan se extendía entre 2 o 4 meses).

La segunda de las medidas que agudizó esta crisis fue la transferencia de los servicios educativos de nivel primario estatales a las provincias decretado por la última dictadura militar en 1978¹⁵. La ausencia de espacios de coordinación interjurisdiccional –por la falta de funcionamiento del Consejo Federal de Educación durante la dictadura de 1976-1983 (Pronko & Vior, 1999)- conllevó la desarticulación entre la formación docente que, en su amplia mayoría se mantenía en la jurisdicción nacional, y la práctica de los docentes que se ejercía en las diferentes jurisdicciones. Esta pérdida del eje del sentido de formación nacional que había caracterizado al normalismo, se diluyó frente al traspaso de las escuelas primarias estatales comunes y de adultos a las provincias quienes reforzaron sus sistemas educativos creando sus propias instituciones formadoras algunas de las cuales provenían de momentos previos¹⁶.

De esta manera al diagnóstico de desarticulación y desactualización de los planes de formación docente se sumaban la desjerarquización profesional asociada a una pérdida de identidad y la falta de competencias para la práctica. De ahí que era necesario generar cambios para convertir al docente en protagonista de la transformación educativa.

EL MEB ENTRE LA INNOVACIÓN Y LA RECUPERACIÓN DE LA IDENTIDAD DE ORIGEN

Tal lo mencionado, las políticas destinadas a introducir reformas en la formación docente estuvieron condensadas en el segundo momento de la agenda y articuladas con programas de financiamiento de OI. Los primeros pasos por transformar el curriculum para la formación de maestros se gestó en el marco de la reprogramación de proyectos de OEA/PREDE con un programa de capacitación de docentes formadores empezando a problematizar la formación de los futuros maestros.

¹⁵ Con la Ley Lainez n° 4874 en 1905 el estado nacional creó escuelas primarias en estos territorios con el fin de asistirlos en garantizar la escolaridad obligatoria. No obstante, desde la década del 1958, con los cambios en la orientación de las políticas nacionales, comienzan las transferencias en un número reducido a través de acuerdos bilaterales (Giovine, 2012) pero la misma se efectiviza por completo en 1978. Puede consultarse Bravo (1994).

¹⁶ Sobre el caso de la provincia de Buenos Aires se puede consultar Southwell (1997).

Con la designación de Ovide Menin¹⁷ como Director de la DINES un equipo coordinado por Emilce Botte¹⁸ planificó el programa de perfeccionamiento que dio origen al MEB: el 'Proyecto de formación del personal de educación para la renovación, reajuste y perfeccionamiento del sistema y del proceso educativo' (Organización de Estados Americanos & Dirección Nacional de Educación Superior, 1987). Allí pretendían "[...] instalar la idea de que las futuras modificaciones curriculares debían enmarcar sus acciones en el eje 'formación-actualización-perfeccionamiento' Continuos" (Menin, 1998, p. 16, destacado del autor) en línea con los discursos de los OI. El equipo estaba compuesto por especialistas disciplinares –lengua, matemática, ciencias naturales y ciencias sociales- y pedagogos de trayectoria como María Saleme de Burnichon¹⁹, Carlos Cullen²⁰, entre otros. Muchos de ellos tenían experticia en la formación docente; así, al diagnóstico de la gestión, se sumó la de quienes formaban a los futuros maestros.

Paralelamente empezaron a diseñar el nuevo curriculum académico –el MEB- buscando superar las dificultades ya mencionadas y generar una nueva estructura para la formación docente partiendo de una crítica a la terciarización y la pérdida de identidad

[...] el proyecto de formación de Maestros de Enseñanza Básica se hizo cargo desde el inicio del fracaso de la mera terciarización a la que se lo sometió de manera inconsulta a finales de aquella dictadura (Menin, 1998, p. 15)

[...] identidad [normalista] que transfería a su alumnado con modelos, si bien estereotipados y clasistas de una gran coherencia interna [y que] ya no contiene, por efectos del sistema administrativo docente [...] Es su apéndice [los Institutos de Formación docente] quien trata de contenerlos durante el corto período de dos años sin relación real con su cuerpo orgánico (Menin, 1998, p. 57).

¹⁷ Maestro normal y Psicólogo (Universidad del Litoral). Pedagogo especializado en problemáticas de enseñanza y aprendizaje. Su militancia en el Partido Comunista le costó la persecución y su cesantía durante las dos últimas dictaduras en 1968 y 1976, y también al exilio del que retornó con la recuperación democrática de 1983.

¹⁸ Maestra Normal y Pedagoga, docente del Instituto Joaquín V. González (entre otros), Coordinadora de proyectos MEJ-OEA para formación docente.

¹⁹ Pedagoga (Universidad Nacional de Tucumán). Cesanteada en el gobierno de Perón y en la dictadura de Onganía. Exiliada en México, trabajó en la Universidad de Xalapa, Veracruz. Se reincorporó a la Universidad de Córdoba en 1973 al tiempo que participó en la alfabetización de campesinos en el norte del país. El 24 de marzo de 1976 grupos armados ingresaron a su casa, secuestrando a su familia y asesinando a su marido. Allí se retiró forzosamente de la vida académica militando en el 'Movimiento ecuménico por los derechos humanos'. Retornó a la universidad con la democracia siendo elegida decana de la Facultad de Filosofía y Humanidades en 1988.

²⁰ Filósofo, doctorado en Universidad de Freiburg, Alemania especializado en el área de Filosofía de la Educación. Docente de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

La crítica se extendía al currículum académico y las relaciones de transmisión de conocimiento donde no habría estrategias de integración y crítica científica que permitan “[...] generar un nuevo sistema de producción de conocimientos” (Menin, 1998, p. 60), una reconstrucción de saberes. Estas críticas fueron el punto de partida para pensar un modelo de formación que posibilitase restituir la identidad de la institución formadora, en relación con los intereses y necesidades de los jóvenes, y conformar un currículum ‘regionalizable’ en tanto parte de un “[...] proyecto político, científico y técnico, de raíz democrática, capaz de lograr consenso” (Menin, 1998, p. 61) que expresa el horizonte colectivo de sentido en el que se inserta. Asimismo, que estuviese en continua problematización con basamento “[...] en la investigación como método fundamental de aprendizaje” (Menin, 1998, p. 62).

Con esta fundamentación teórica se implementó el MEB (Resolución del Ministerio de Educación y Justicia, n° 530, 1988), cambiando así la denominación de Profesores de enseñanza primaria de los planes anteriores. La nueva denominación tenía dos claves, por un lado, la reivindicación del rol y la tradición de las escuelas normales a las que apelaba Menin y, por otro, la utilización del término enseñanza básica y no primaria o elemental. En este último punto el currículum se adelantaba a otras reformas proyectadas a futuro tal como la ampliación de la obligatoriedad escolar de 7 a 10 años acordada en las conclusiones del CPN y que se estaba plasmando de algunas reformas provinciales tal el caso de la Provincia de Buenos Aires en 1984:

[...] en la época de nuestra experiencia el nunca confesado proyecto de escuela primaria larga [...] pretendió instalarse aquí también. [...] el nuevo currículum previó el problema; instaló la idea de la articulación y continuidad de los estudios en función de la realidad que los demandara. Se pensaba construir, ampliando la línea de los estudios iniciados, un currículum complementario que les adicionara al título de maestro el de Profesor de educación básica” en diversas áreas (Menin, 1988, p. 14).

La denominación ‘Educación Básica’ no era algo propio de la tradición educativa nacional, llegaba, por influencia de la reforma española, “[...] a través de las editoriales y algún que otro experto en educación” (Menin, 1988, p. 13). Menin refiere directamente al pronunciamiento de Unesco en tanto ‘educación indispensable’ para los sujetos, un mínimo de obligatoriedad posible.

Como se afirmó, una de las cuestiones más álgidas de los planes de estudios anteriores era la duración de la carrera; el equipo consideraba necesario elevarlo de dos a cuatro años pero, ante imposibilidad política de extender el plan, por falta de recursos y resistencia de las autoridades educativas, se ideó una solución que lo extendía ‘hacia atrás’, es decir hacia los dos últimos años de los bachilleratos de las escuelas normales:

[...] dos años de formación eran un despropósito [...] mal podías ir trabajando el desarrollo de competencias cuando no tenés tiempo material. Entonces, pensamos en elevar los años del curso, pero no nos permitieron esto en el Ministerio [...]. Entonces Ovide dijo: [...] 'vamos a tomar el bachillerato, cuarto y quinto año y a hacer un plan que empiece en el bachillerato y termine en los dos años de Superior [...]. Y así nació la propuesta de tomar dos años para abajo y dos años para arriba (E2).

La caja curricular se conformaba con dos años de la escuela, de los que habían sido bachilleratos pedagógicos y se sumaban los dos años de la formación docente, a todas luces insuficiente y malísima. Y como no se podía modificar la caja, se modificó hacia atrás, es decir tomando los dos últimos años [...] una solución que a mí me parece espectacular [...] tomar a un sujeto joven y prepararlo para la docencia (E3).

[...] creó una nueva carrera, de cuarto, quinto año, primero y segundo... él mantuvo que estuviera en el terciario, pero recuperó la orientación para la formación docente del ciclo superior de la secundaria (E1).

Esta parcial 'vuelta' al nivel medio de formación docente fue cuestionada, pero se constituyó en el centro mismo de la experiencia, posibilitando una nueva organización curricular donde el último de los cuatro años se destinaba a la práctica o residencia docente y recuperaba la tradición formativa de la escuela normal en la matriz histórica del sistema educativo argentino. El diseño siguió las características demarcadas por Menin con una caja curricular que el equipo de especialistas fue 'llenando' con contenido de las diferentes disciplinas, atravesadas por dos cuestiones: las ciencias de la educación como fundamento teórico y la práctica docente como articuladora. Asimismo, los contenidos curriculares eran flexibles y adaptables por los docentes; se sugerían contenidos mínimos para cada espacio dando libertad a los docentes para que elaboren sus propias propuestas. Conjuntamente introducía espacios de definición institucional posibilitando la regionalización del currículum, adaptándolo a los diferentes contextos. Estas cuestiones fueron percibidas por los actores como una fortaleza del mismo y fundamento de la aceptación de la propuesta.

Creo que enviar un documento semiestructurado, con muchos espacios abiertos convocante, [...]; acompañado de documentos complementarios donde se delegaban responsabilidades para la solución de problemas locales fue la mejor propuesta que podíamos hacer en aquel momento (Menin, 1988, p. 44-45).

Fue increíble, la demostración de los docentes de aceptación. Pero ¿sabes por qué? Porque tuvo una ventaja este proyecto: Ovide invitó a participar, no obligó (E2).

Dos puntos fueron centrales para avanzar sobre una solución del diagnóstico inicial del que partieron. Por un lado, se dispuso que en las escuelas primarias anexas a las escuelas normales nacionales se aplicaran los planes de estudio vigentes de/en cada provincia para que los docentes se formen con el mismo plan con el que luego iban a trabajar, para superar la desarticulación (Circular n° 7, 1987). Por otro lado, jerarquizar la formación docente a través de la extensión del plan específicamente en lo que refiere a práctica docente ampliando los espacios de inserción, incluyendo ámbitos no formales y actividades de investigación o indagación en terreno. Ello se acompañaba con un espacio curricular abierto, sin contenidos mínimos, denominado ‘Tiempo Libre’²¹ para ser construido entre docentes y alumnos sus intereses y sus realidades:

[...] por primera vez en la Argentina, [...] empezamos las prácticas docentes, lo que hoy se llama trabajo de campo...Y después las prácticas finales, en tres ámbitos... la escuela formal [...]. La no formal, que eran radios, ONG, lugares de ancianos o lo que fuere y un espacio de ese año dedicado a la investigación. Investigación entendida como indagación en terreno (E2).

[...] el MEB produjo también estas experiencias que se llamaban extramuros donde había trabajo comunitario. [...] Que le permitiera interesarse en la escuela en todas sus dimensiones e ir la conociendo paulatinamente y que además se interesase en la comunidad, con proyectos específicos, con lo cual la institución escolar podía integrarse más allá de las formas tradicionales (E3).

De esta manera el MEB articulaba el discurso democratizador del gobierno, con los lineamientos de la agenda global y demandas internas del sistema educativo. Por un lado, márgenes de autonomía para el docente y la institución que pretendía aportar a la democratización de las relaciones pedagógicas y generar procesos de vinculación entre la escuela y la comunidad. Por otro, un curriculum flexible y adaptable también para modificarlo y mejorarlo según fuese necesario, es decir, generar un proceso de revisión constante que demandaba actualización a los docentes. Por último, ampliar los espacios de práctica de los alumnos ampliando su horizonte de inserción laboral y, al mismo tiempo, formarlos para una práctica profesional donde la escuela debería estar en permanente vinculación con el entorno.

²¹ Se denominó ‘Tiempo libre’ a falta de un ‘nombre mejor’ según el relato de Menin (1998), el espacio era equiparable a los ‘Espacios de definición institucional’ sin currículo prescripto y horizontales en términos de la relación docente-alumno.

Si estas cuestiones innovaron desde el plan, los mecanismos de gestión del nuevo currículum lo hicieron con la idea misma de reforma, mostrando la relación entre el contenido de ésta y las formas de implementación.

LA GESTIÓN DEL NUEVO CURRÍCULUM: ENTRE LAS FORTALEZAS Y DEBILIDADES

La experiencia se inició con el mismo formato que las innovaciones promovidas desde la Secretaría de Educación, se asentaban institucionalmente tomando un número reducido de escuelas que eran invitadas a participar. La participación voluntaria era fundamental como elemento de concertación de políticas, así como tomar una reducida cantidad de instituciones permitía ganar en profundidad del trabajo coordinando entre las instancias centrales (ministerio) e institucionales (escuelas), probando su viabilidad y posibles correcciones durante el desarrollo, antes de su generalización (Autora y otra, en prensa). Así lo describía el Secretario Stubrin en una entrevista realizada por Braslavsky y Tiramonti (1990, p. 213)

¿Cuál sería la mecánica de las innovaciones?

-Se trata de seleccionar un grupo de escuelas para cada proyecto de mejoramiento. [...] La premisa para estos ensayos sería encontrar instituciones fuertes, con vieja historia, que quieran reencontrarse con su historia. La Secretaría les ofrecería la oportunidad y medios para hacerlos. Viajan especialistas, se conocen entre sí, se visitan y apoyan. Esta es la modalidad que se está utilizando para las Escuelas Normales, y está dando un resultado excelente.

El primer año -1988- fueron incluidas en el MEB veinticinco escuelas (Resolución... n° 530, 1988) y para fin de ese año otras ciento cincuenta y tres (Resolución n° 1.679, 1988) mostrando una rápida aceptación de la reforma.

Emprender estas transformaciones, en un relativamente corto período de tiempo, supuso una fuerte gestión especialmente hacia las instituciones –y los docentes- que debían adaptarse a las propuestas de cambios y asumir un rol activo en la construcción de espacios de autonomía:

Libertad para el ejercicio democrático del poder, solidaridad, crítica constructiva y alimento de nuevas utopías. En sendas circulares de aquel año introducíamos modificaciones mínimas, aunque substanciales al sistema de gestión institucional; [...] La estrategia era no abrumar ni fracturar más el sistema de trabajo interno con el bombardeo de innovaciones sin soporte externo (Menin, 1998, p. 19)

El sistema fue de apoyo permanente a las escuelas [...]. Equipos rotativos, cada área tenía tres personas por lo menos, entonces nos repartíamos [...] rotábamos [...] y teníamos por lo menos dos días de trabajo intensivo en las escuelas, con las áreas. Y después [...] dedicados a todos desde el equipo pedagógico para darle el tinte pedagógico indicado a todas las áreas y a todos los especialistas o profesores que trabajaban (E2).

Junto con el trabajo con las escuelas se valorizó el trabajo con los Supervisores -antes llamados Inspectores- educativos, un ‘engranaje’ del sistema educativo que sirvió de conexión entre el nivel de gestión ministerial e institucional

Ovide me dijo [...] esta reforma hay que hacerla con las supervisoras y no en contra’. [...] les dio un lugar preferencial, las mandó a todo el país a acompañarnos [...]. a mover la gestión de la institución por las horas, por los cargos, para que no se perdieran horas.” (E2).

El estilo de gestión está fuertemente relacionado a la implementación de una reforma y, en este caso, es valorado por sus protagonistas como responsable de su éxito al interpelar a “las bases”, logrando el compromiso de los actores institucionales para motorizarla

Recorrimos el país; clarificamos; dimos libertad para equivocarse y enmendar sin sufrir efectos burocráticos desagradables: censura, castigo, crítica desmedida y otras lindezas. Poco a poco las adhesiones surgieron por imperio de una tarea placentera y creativa, auténtica (Menin, 1998, p. 45-46).

De esta manera, al trabajo *in situ* con las instituciones involucradas, la supervisión, los docentes y alumnos otorgando márgenes de autonomía, se sumaban la personalidad y el estilo ‘irreverente’ del propio Menin que utilizaba el medio de comunicación de la Dirección -las circulares escritas- para transmitir conjuntamente el sentido que buscaba imponerle a cada una de las propuestas de innovación. Lo diferente era el tono en que estaban redactadas: coloquiales, con modismos, expresiones populares, un lenguaje llano que era trasgresor de los estándares del sistema educativo²². De esta manera interpelar a las ‘bases’ suponía también un mecanismo para legitimar y motorizar las reformas:

[...] no es cierto que las propuestas que se hacen ‘desde arriba’, desde los organismos de gobierno, siempre fracasan. [...] muchas propuestas tienen

²² Todas las circulares de DINES se consultaron en el Centro de Información y Documentación de la Biblioteca Nacional del Maestro.

éxito; prenden entre los trabajadores de base –y los docentes lo son- cuando se instalan en espacios flexibles, sin autoritarismos, de manera que faciliten la re-creación libre. [...] Para ello es preciso delegar en el otro responsabilidades decisorias que le permitan ‘moverse’ con auténtica libertad; sin necesidad de pedir permiso a cada momento; [...]; Dar libertad. Confiar. Nosotros tratamos de hacerlo (Menin, 1998, p. 161, destacado del autor).

No obstante, las mismas cuestiones que son resaltadas por sus protagonistas como aspectos positivos fueron motivo de críticas de quienes no acordaban con la propuesta y, principalmente, con el estilo de gestión

Muchos rectores [...]. Esperaron. Cajonearon. Observaron el panorama. Estaban cansados, es cierto, de propuestas. No obstante, ‘*l estil nuovo*’, [sic] impregnado de autogestión institucional [...] contribuyó a que algunas rectoras empezaran a hacer como que creían. Otros creyeron de verdad. Así empezamos, pese a la ‘quinta columna’ constituida por hiper críticos, descreídos y fascitoides, que, en el campo educativo, [...] sobreabundan. Se agregan los cómodos mal llamados conservadores (Menin, 1998, p. 45, destacado del autor).

En algunos casos también se opusieron los gremios por desconfianza respecto de la reubicación de personal cuestión que fue salvada por la jerarquización salarial de los docentes de los últimos años de la escuela secundaria equiparándolos con los del nivel superior (Circular n° 27, 1988). Esta situación debe comprenderse en un marco de restricción presupuestaria y enfrentamiento de los gremios docentes con el gobierno por la pérdida de poder adquisitivo del salario²³ en el marco de la crisis económica.

Pero las dificultades presupuestarias no fueron impedimento para implementar el proyecto que, dentro de un margen de austeridad, se financió con recursos del MEJ y aportes de la OEA; el primero aportaba los sueldos del equipo que, en su mayoría, eran docentes de nivel superior con sus horas en comisión de servicios y unos pocos especialistas externos era solventados por OEA.

En ese momento no había contratos, con horas cátedra fuimos convocados para trabajar con él en la formación de este plan.

[...] el Ministerio estaba apoyado económicamente por OEA para realizar los viajes que hacíamos a todas las provincias para tener las reuniones

²³ En 1988 los gremios docentes llevaron adelante una huelga de 42 días que impedía el inicio del año escolar confluyendo en la “Marcha Blanca” donde docentes de todo el país convergieron para llevar sus reclamos al poder ejecutivo nacional. Véase Tiramonti y Filmus (2001) y Giovine (2003).

presenciales con los institutos y nuestro sueldo, digamos, eran horas cátedra del Joaquín V. González o del Instituto Nacional en el cual ejerciéramos.

Los gastos de ese especialista [...] pagaba la OEA y nos pagaba [...] la movilidad por todo el país y la impresión de documentos que para nosotros fue impresionante (E2).

El alcance del proyecto hay que contextualizarlo en el marco de inestabilidad institucional, la crisis económica y los reclamos de las centrales de trabajadores incluyendo los sindicatos docentes. Así, la implementación de esta experiencia - aunque acotada- puede considerarse una empresa exitosa, que manifestó algunos límites. El análisis evidencia que el proyecto dejaba sin resolver la implementación generalizada, la relación con las jurisdicciones provinciales (que poseían sus propios centros de formación docente), ni que sucedería con las instituciones privadas a las cuales no alcanzaba la experiencia, pero que brindaban una significativa porción de la oferta de formación. Asimismo, uno de los interrogantes que estará en la base de los argumentos en contra del proyecto es ¿era viable reimplantar parte de la formación docente en el nivel secundario en un horizonte de referencia que exigía cada vez más credenciales educativas?

Estos cuestionamientos estarán en los fundamentos de su desarticulación, tiempo después del cambio de gobierno²⁴ reafirmando que la formación docente debe dictarse exclusivamente en instituciones de nivel superior (terciarias y universitarias); aunque los planes implementados sucesivamente ampliaran la duración primero a tres y, luego, a cuatro años. Aquí, como en otros aspectos, el MEB, aunque fue una experiencia breve e interrumpida, anticipa cuestiones que serán retomadas por reformas posteriores. No obstante, lo breve de la experiencia ha bloqueado la posibilidad de recuperarla como antecedente; perviviendo en la memoria de sus protagonistas y de algunas instituciones que participaron en su implementación.

CONSIDERACIONES FINALES

El análisis del programa Maestros de Enseñanza Básica permitió indagar cómo en la transición democrática argentina las políticas educativas muestran una interrelación entre los discursos nacionales y los que circulaban a nivel internacional – horizontes de referencia- resignificando algunos términos compartidos en función del canon transhistórico de la educación argentina, pero también de los horizontes de sentido o discursivos que marcan un clima de época. Específicamente se mostró la existencia de dos momentos en la agenda educativa

²⁴ En diciembre de 1990 por Resolución del Ministerio de Educación y Justicia n° 2.238 (1990) se dispuso la cancelación de la inscripción a partir del ciclo lectivo 1991

nacional que, aunque comparten los principios delimitan políticas distintas, un momento de 'restitución de derechos y libertades', y otro de pretensión de 'transformación educativa', en la cual se incluye nuestro objeto de indagación.

En esta articulación de discursos, las políticas de formación docente promovieron modificaciones buscando democratizar las relaciones pedagógicas al tiempo que recuperaban la jerarquización y profesionalización de los estándares internacionales las cuales implicaban nuevas concepciones sobre la enseñanza y el aprendizaje. En ambos casos estará en el centro el imperativo de calidad; aunque condense significados diferentes.

Dicha articulación estuvo mediada por la necesaria relación que el gobierno estableció con los OIC, quienes financiaron estos proyectos en un marco de creciente influencia sobre los países en desarrollo a través de la implementación de préstamos de base política que demandaban programas de ajuste estructural. Conjuntamente los OC participaban generando discursos que se distribuían a través de sus expertos, en la ejecución de programas y proyectos. De esta manera los estándares internacionales no son sólo 'horizontes', sino también puntos de negociación del gobierno nacional con los OI.

En el caso del MEB, la necesidad de financiamiento demandó un trabajo articulado con la OEA con quien fue necesario resignificar los lineamientos y directrices impuestos para articularlos con el resto de la agenda de transformación educativa que demandaban cambios en la formación docente. Por un lado, se construyeron nuevas formas de transmisión de conocimientos ubicando al alumno en un lugar activo del proceso de enseñanza-aprendizaje que implicaba establecer un vínculo no autoritario, así como la generación de prácticas democráticas en el aula y la institución. Por otra parte, un docente abierto a la comunidad que pudiera abordar su tarea no solo en el aula, sino en una institución que se insertase en la comunidad. Todo ello, además, jerarquizando y valorizando el trabajo docente. Esta transformación se promovió desde el nuevo plan de estudios y un modelo de gestión de la reforma: gradual, voluntaria y con mecanismos de diálogo entre las bases y la cúpula del sistema, promoviendo espacios democráticos y participativos que abonaran a una concertación.

Así el MEB, aunque se implementó de manera acotada y durante un breve período de tiempo, presentó características innovadoras -la idea de una formación continua, la interpelación a los actores institucionales como protagonistas de las reformas, etc.- junto con otras que se retomarán en gobiernos posteriores también en agendas concertadas con OI: un currículum de cuatro años (exclusivamente de nivel superior), una práctica instaurada a lo largo de la carrera y la incorporación de los ámbitos sociocomunitarios o no formales al espacio de práctica profesional.

A pesar de estas anticipaciones, el MEB no ha sido reconocido como antecedente para pensar estas cuestiones que se van consolidando en las décadas posteriores.

REFERENCIAS

- Aboy Carlés, G. (2004). Parque Norte o la doble ruptura alfonsinista. In M. Novaro & V. Palermo (Coomp.). *La historia reciente: Argentina en democracia*. Buenos Aires, AR: Edhasa.
- Aguirre, J., & Porta, L. (2019). La formación docente con rostro humano: tensiones y desafíos polifónicos desde una perspectiva biográfico-narrativa. *Espacios en Blanco*, 29 (1), 161-182.
- Alfonsín, R. (10/12/1983) *Discurso de asunción presidencial ante la Asamblea Legislativa*. Buenos Aires, Argentina.
- Alliaud, A. (1993). *Los maestros y su historia: los orígenes del magisterio argentino*. Buenos Aires, AR: Centro Editor de América Latina.
- Ball, S. (1993). What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 13(2), 10-17. doi: 10.1080/0159630930130203
- Beech, J. (2005). *International agencies, educational discourse, and the reform of teacher education in Argentina and Brazil (1985-2002): a comparative analysis* (Thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy). University of London, London.
- Birgin, A. (1999). *El trabajo de enseñar: entre la vocación y el mercado, las nuevas reglas de juego*. Buenos Aires, AR: Troquel.
- Braslavsky, C., & Tiramonti, G. (1990). *Conducción educativa y calidad y calidad de la enseñanza media*. Buenos Aires, AR: Miño y Dávila.
- Bravo, H. F. (1994). *La descentralización educacional: sobre la transferencia de establecimientos*. Buenos Aires, AR: CEAL.
- Carli, S. (2008). La universidad: tiempo, destiempo y contratiempo. In *Anales las 15ª Jornadas Argentinas de Historia de la Educación*. Salta, AR.

Circular n° 39. (1984). Buenos Aires, AR: Ministerio de Educación y Justicia. Dirección Nacional de Educación Media y Superior.

Circular n° 5. (1985). Buenos Aires, AR: Ministerio de Educación y Justicia. Dirección Nacional de Educación Media y Superior.

Circular n° 7. (1987). Buenos Aires, AR: Ministerio de Educación y Justicia. Dirección Nacional de Educación Media y Superior.

Circular n° 27. (1988). Buenos Aires, AR: Ministerio de Educación y Justicia. Dirección Nacional de Educación Media y Superior.

Congreso Pedagógico Nacional. (1984). *Pautas para la organización del Congreso Pedagógico.* Buenos Aires, AR: Ministerio de Educación y Justicia.

Corbalán, A. (2002). *El Banco Mundial: intervención y disciplinamiento.* Buenos Aires, AR: Biblos.

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

Davini, M., & Birgin, A. (1998). Políticas de formación docente en el escenario de los '90: continuidades y transformaciones. In *AAVV: políticas y sistemas de formación* (p. 73-94). Buenos Aires, AR: Novedades educativas.

Decreto Nacional n° 2.800. (1984). Creación de la DINES. Buenos Aires, AR.

De Lella, C., & Krotsch, P. (Comp.). (1989). *Congreso Pedagógico Nacional: evaluación y perspectivas.* Buenos Aires, AR: Sudamericana.

Disposición del Ministerio de Educación y Justicia n° 15. (1985). Buenos Aires, AR.

Fernandez Enguita, M., & Levin, H. (1989). Las reformas comprensivas en Europa y las nuevas formas de desigualdad educativa. *Revista de Educación*, (289), 49-64.

Giovine, R. (2015). La analítica de gobierno: aportes al estudio de las políticas educativas. In C. Tello (Comp.). *Los objetos de estudio de la política educativa* (p. 105-124). Buenos Aires, AR: Autores de Argentina.

- Giovine, R. (2012). *El arte de gobernar al sistema educativo: discursos de estado y redes de integración socioeducativas*. Bernal, AR: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- Giovine, R. (2003). *Sindicalismo y gobierno: una agenda para el diálogo en torno a la reforma educativa. El caso de Argentina. Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina*. Buenos Aires, AR: PREAL-FLACSO.
- Giovine, R., & Martignoni, L. (2010). *Políticas e instituciones en el sistema educativo argentino*. Tandil, AR: Unicen.
- Giroux, H. (1997). *Los profesores como intelectuales: hacia una pedagogía crítica del aprendizaje*. Buenos Aires, AR: Paidós.
- Mallimacci, F., & Gimenez Beliveau, V. (2006). Historias de vida y método biográfico. In *Estrategias de investigación cualitativa* (p. 175-212). Barcelona, ES: Gedisa.
- Marin Ibañez, R. (1982). Tendencias actuales en la formación del profesorado. *Revista de Educación*, XXX (269), 101-120.
- Mendez, J. (2018). *¿Quiénes hacen las reformas? Políticas de formación docente, reformadores y desplazamientos históricos en la transición democrática (1983-1989)* (Tesis Doctoral). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Recuperado de: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/68835>
- Menim, O. (1998). *Una experiencia alternativa de formación docente: el MEB*. Buenos Aires, AR: Troquel.
- Ministerio de Educación y Justicia. (1989). *De los planes a la acción*. Buenos Aires, AR.
- Ministerio de Educación y Justicia. (1984). *Política educacional en marcha 1983-1984*. Buenos Aires, AR.
- Ministerio de Educación y Justicia, Organización de Estados Americanos, & Consejo Federal de Inversiones. (1988). *Seminario de Planificación Educativa*. Buenos Aires, AR
- Morgenstern, S. (1987). Crisis de acumulación y respuesta educativa de la “nueva derecha”. *Revista de Educación*, 283, 63-78.

- Mýrdal, S. (1997). Descentralización y profesionalización del docente europeo. In M. A. Pereyra, García Míguez, J., Beas, M. & Gomez, A. J. *Globalización y descentralización de los sistemas educativos* (p. 267-287). Barcelona, ES: Pomares-Corredor.
- Organización de Estados Americanos. (1995). *La Organización de los Estados Americanos y sus programas en la República Argentina*. Buenos Aires, AR: OEA.
- Organización de Estados Americanos. Dirección Nacional de Educación Superior. (1987). *Proyecto de formación del personal de educación para la renovación, reajuste y perfeccionamiento del sistema y el proceso educativo*. Buenos Aires, AR.
- Paviglianiti, N. (1988). *Diagnóstico de la administración central de la educación*. Buenos Aires, AR: Ministerio de Educación y Justicia.
- Popkewitz, T., & Pereyra, M. (1994). Estudio comparado de las prácticas contemporáneas de reforma de la formación del profesorado en ocho países: configuración de la problemática y construcción de una metodología comparativa. In T. Popkewitz & M. Pereyra. *Modelos de poder y regulación social en Pedagogía* (p. 15-91). Barcelona, ES: Pomares-Corredor.
- Pronko M., & Vior, S. (1999). Consejo Federal de Cultura y Educación. ¿Espacio para la coordinación interjurisdiccional o para la legitimación de decisiones centralizadas?. In S. Vior. *Estado y educación en las provincias*. Madrid, ES: Miño y Dávila
- Puiggros, A. (1988). *Imperialismo y educación en América Latina*. México, MX: Nueva Imagen.
- Quiroga, H. (2005). La reconstrucción de la democracia argentina. In J. Suriano (Dir.). *Nueva historia argentina: dictadura y democracia 1976-2001*. Buenos Aires, AR: Sudamericana.
- Resolución del Ministerio de Educación y Justicia n° 1.747*. (1985). Convocatoria a Jornadas Institucionales para la reforma de la formación docente. Buenos Aires, AR
- Resolución del Ministerio de Educación y Justicia n° 2.921*. (1985). Convocatoria a Jornadas Nacionales para la reforma de la formación docente. Buenos Aires, AR

- Resolución del Ministerio de Educación y Justicia n° 530.* (1988). Currículum académico MEB. Buenos Aires, AR
- Resolución del Ministerio de Educación y Justicia n° 1.679.* (1988). Transferencia del ciclo de Educación Media de las Escuelas Normales a DINES. Buenos Aires, AR
- Resolución del Ministerio de Educación y Justicia n° 2.238.* (1990). Cierre inscripción MEB. Buenos Aires, AR.
- Roffman, A., & Romero, L. A. (1997). *Sistema socioeconómico y estructura regional en Argentina*. Buenos Aires, AR: Amorrutu.
- Rose, N. (1997). El gobierno en las democracias liberales “avanzadas”: del liberalismo al neoliberalismo. *Revista Archipiélago*, (29), 25-40.
- Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P., & Elbert, R. (2005) *Manual de metodología*. Buenos Aires, AR: CLACSO.
- Schriewer, J., & Martínez Valle, C. (2007). “¿Ideología educativa mundial o reflexión idiosincrática?: el discurso pedagógico en España, Rusia (Unión Soviética) y China del siglo XX”. *Revista Higer educación*, (343), 531-557.
- Southwell, M. (1997). Algunas características de la formación docente en la historia educativa reciente. El legado del espiritualismo y el tecnocratismo (1955-1976). In A. Puiggros (Dir.). *Dictaduras y utopías en la historia reciente de la educación argentina (1955-1983)* (p. 105-155). Buenos Aires, AR: Galerna.
- Southwell, M. (2007). Con la democracia se come, se cura y se educa... disputas en torno a la transición y las posibilidades de una educación democrática. In C. Tortti & A. Viguera (Coord.). *La Argentina democrática: los años y los libros* (p. 307-335). Buenos Aires, AR: Prometeo.
- Southwell, M. (2008). Política y educación. Ensayos sobre la fijación de Significado. In O. Cruz & L. Echevarría (Coord.). *El análisis político de discurso: usos y variaciones en la investigación educativa* (p. 261-296). México, MX: Casa Editorial Juan Pablos.
- Southwell, M., & Mendez, J. (2018). Una política de formación docente en el marco de la recuperación democrática: el Instituto Nacional de Perfeccionamiento y Actualización docente. Argentina 1987-1989. *Revista Diálogo Educativo*, 18(59), 1440-1464.

- Stubrin, A. (1987). *Política de transformación educativa*. Buenos Aires, AR: Secretaría de Educación.
- Tedesco, J. C., Braslavsky, C., & Carciofi, R. (1983). *El proyecto educativo autoritario*. Buenos Aires, AR: FLACSO.
- Tiramonti, G. (2004). Veinte años de democracia: acepciones y perspectivas para la democratización del sistema educativo. In M. Novaro, & V. Palermo. *Historia reciente. Argentina en democracia* (p. 223-238). Buenos Aires, AR: Edhasa.
- Tiramonti, G., & Filmus, D. (2001). *Sindicalismo docente y reforma educativa*. Buenos Aires, AR: Grupo Editorial.
- Unesco. (1982). Presentación. *Boletín del Proyecto Principal de Educación*, (1) p. 3.
- Unesco. (1998). La Unesco y el desarrollo educativo de América Latina y el Caribe. *Boletín del Proyecto Principal de Educación*, (45), 5-18.
- Vezub, L. (2009). Notas para pensar una genealogía de la formación permanente del profesorado en la Argentina. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, XIV(42), 911-937.

JORGELINA MENDEZ es becaria posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Investigadora del Núcleo de Estudios Educativos y Sociales, Facultad de Ciencias Humanas, UNCPBA. Docente, Jefe de trabajos prácticos del área de Historia de la Educación, FCH. UNCPBA. Directora del Departamento de Educación Facultad de Ciencias Humanas, UNCPBA. Secretaria de redacción de la *Revista Espacios en Blanco*. NEES. FCH. UNCPBA. Autora de capítulos de libro; Autora y evaluadora de artículos en revistas académicas indexadas.

E-mail: jmendez@fch.unicen.edu.ar
<https://orcid.org/0000-0001-8278-1100>

Recibido en: 14.05.2020
Aprobado en: 15.06.2020
Publicado en: 04.02.2021

Editor asociado responsable:

José Gonçalves Gondra (UERJ)
E-mail: gondra.uerj@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-0669-1661>

Cómo citar este artículo:

Mendez, J. El currículum 'Maestros de Enseñanza Básica'. Diálogos entre la agenda educativa nacional y los discursos internacionales en la transición democrática Argentina (1983-1989) (2021). *Revista Brasileira de História da Educação*, 21. DOI: <http://dx.doi.org/10.4025/10.4025/rbhe.v21.2021.e167>

Este artículo se publica en modalidad de acceso abierto bajo la licencia Creative Commons Attribution 4.0 (CC-BY 4).