

DIFERENTES INSTITUCIONES FORMADORAS DE PROFESORES PARA LA ENSEÑANZA SECUNDARIA: DEL DEBATE A LA NATURALIZACIÓN

Susana E. Vior*
María Rosa Misuraca**

Presentación

La investigación en la que estamos trabajando se propone estudiar las políticas públicas dirigidas, en Argentina, a la formación de profesores para la enseñanza secundaria. El estudio se ha iniciado con el caso del Instituto Superior del Profesorado Secundario, primera y tradicional institución de educación superior no universitaria¹ que constituyó un modelo difundido posteriormente en el país, a través de la creación de nuevos establecimientos por parte del gobierno nacional², los gobiernos provinciales y el sector privado.

En el año 2002, cuando iniciamos nuestro trabajo, la institución -transferida en 1994 de la jurisdicción nacional a la ciudad Autónoma de Buenos Aires- seguía resistiendo la política de transformación de la formación de docentes de los '90, en defensa de su autonomía institucional ante algunas medidas adoptadas por el gobierno local respecto de planes de estudios y reglamento interno. Esta situación generó interrogantes acerca de la cuestión de la autonomía de las instituciones formadoras y de la relación histórica entre la formación de profesores para el nivel secundario y el Estado.

Ubicarnos en una perspectiva histórica supone preocupación por el conocimiento sobre los orígenes y el desarrollo de la formación de profesores e interés por promover la discusión sobre las políticas dirigidas a la educación secundaria y a su profesorado. Nuestras preguntas han estado guiadas por la significativa ausencia de debate contemporáneo sobre la formación de los profesores y sobre la enseñanza secundaria. El reconocimiento de su deterioro, como consecuencia de la reestructuración del Estado³, puede ser identificado como un "factor extra-teórico salido de la lucha social misma" (Pereyra, 1986, p. 27), que orienta nuestra indagación. Es decir, que el estudio del pasado no es entendido sólo en el sentido que fuera más frecuentemente otorgado a la investigación histórica: "producir resultados que operen como guía para la acción" o como opción política inmediata.

*,** Docentes de la Universidad de Luján, Buenos Aires, Argentina.

2 En 1933 se creó el Instituto Nacional del Profesorado Secundario de Paraná (Provincia de Entre Ríos) que debió adoptar el Reglamento y el Plan de Estudios del de la ciudad de Bs. As. (Decreto del 11/3/33). Con el mismo criterio, en 1942, se creó el Instituto de Catamarca.

3 Tres leyes fundamentales (Ley de Transferencias de servicios educativos nacionales a las provincias 24.049/91, Ley Federal de Educación 24.195/93 y Ley de Educación Superior .521/95) reestructuraron el sistema educativo argentino en el marco de las políticas de Nueva Derecha y afectaron directa e indirectamente la formación de profesores. Estas políticas y sus consecuencias fueron analizadas en trabajos presentados en los diferentes Seminarios de Investigación sobre la Formación de Profesores en los países del Cono Sur (Vior, S. y otros 1994/2004).

Por el contrario, interpretamos el estudio del pasado "como clave para la comprensión del presente" (Carr, en Pereyra, 1986, p.26).

En ese sentido, en este trabajo nos centramos en el tratamiento de las posiciones político-pedagógicas defendidas -desde dentro y fuera del campo educacional- respecto de la institución más adecuada para la formación de profesores en tres momentos: entre 1903 y 1914, en la década del '30 y a principios de los años '50. El abandono, la clausura posterior de este debate, naturalizó la coexistencia de dos tipos de instituciones superiores -universitarias y no universitarias- para la formación de docentes de enseñanza secundaria. Parece necesario, entonces, tratar de comprender tanto los fundamentos de las posiciones defendidas en los debates fundacionales, como el cuasi "silencio" - sobre el tema - que dominó el proceso de "transformación educativa" de la década de 1990.

Los orígenes

La formación pedagógica para los graduados universitarios que aspiraban a desempeñarse como profesores de enseñanza secundaria se realizaba, desde fines del siglo XIX, en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires y en la de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de La Plata, creada en 1905.

Cuando, en 1903, el Ministro de Justicia e Instrucción Pública Juan Ramón Fernández decide contratar seis profesores⁴, en Alemania, para establecer el Seminario Pedagógico de Enseñanza Secundaria en la Capital de la República quedan sentadas las bases para la creación del Instituto⁵. El Seminario Pedagógico tendría una organización análoga a la de los institutos alemanes. Es decir, una institución en la que los egresados de carreras universitarias que desearan ejercer la docencia realizaban su formación técnico-pedagógica a través de cursos teóricos y prácticos.

En nuestro país, la elección del modelo prusiano y los debates sobre la enseñanza secundaria, sobre los docentes, su formación y condiciones laborales permiten aproximarnos a las aspiraciones del sector político y social que intentaba ilustrar la conciencia colectiva para formar la opinión pública y una "clase política superior" moderna (Dussel, p. 34).

Efectivamente, dos cuestiones vinculadas con el surgimiento del profesorado permiten comprender el proceso seguido en Argentina para su formación, las

4 Un profesor de Filosofía "con conocimientos muy completos de Psicología experimental", dos profesores de Lenguas clásicas (Latín y Griego), un profesor de Ciencias Matemáticas, uno de Física y uno de Química. El profesor de Filosofía sería designado Rector del Seminario, Memoria del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, Bs. As. 1903.

5 Se requería que fuesen diplomados universitarios en sus estudios especiales y que hubieran desempeñado, los tres primeros, por más de dos años las funciones del profesorado efectivo en un gimnasio y, los otros tres, por igual tiempo en una Escuela Real Superior, todos en Institutos oficiales del Reino de Prusia. Serían preferidos los candidatos que provinieran de un Seminario Pedagógico de Enseñanza Secundaria. "Las condiciones del concurso serán fijadas por la Universidad o Seminario Pedagógico de Berlín a los efectos de garantizar la más completa idoneidad y preparación docente, así como también la moralidad y pureza de costumbres de los candidatos. No podrán ejercer ninguna profesión ni dictar cursos particulares sin autorización del Ministerio" (Memoria del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, 1903).

exigencias académicas y las condiciones laborales establecidas tanto para los docentes formadores de profesores como para el ejercicio de la enseñanza. Desde los orígenes estuvo presente la contradicción entre decisiones políticas orientadas a promover una formación científica y pedagógica de alta calidad y la fijación de condiciones laborales - para el desempeño en el nivel secundario - que no estaban acordes con ellas.

En relación con el nivel académico a alcanzar, surge la discusión acerca del tipo de institución más adecuado: la Universidad, las Escuelas Normales de Profesores o un Instituto de nivel superior creado a tal fin. Esa sostenida preocupación por el carácter científico y académico que la formación debía alcanzar puede advertirse en varias decisiones adoptadas, por ejemplo, respecto de la admisión de los ingresantes: permitir o no el acceso al Instituto de los egresados de la escuela normal cuyo plan de estudios era de cuatro años y no se concebía como equiparable al bachillerato.

En esa etapa, la matrícula de enseñanza secundaria pasó de 6.735 estudiantes, en 1900, a 18.079, en 1910, y 48.477, en 1920. La expansión del nivel es acompañada por la preocupación respecto de la calidad de la enseñanza y de la formación de sus profesores. En 1909, se nombra una Comisión investigadora de la enseñanza secundaria para estudiar las deficiencias del Plan de Estudios de ese nivel, los métodos, los medios para mejorar la formación del profesorado, las condiciones de ingreso de los estudiantes, etc.

Otro dato permite interpretar que, hacia 1926, se consideraba equiparable el nivel académico del Instituto del Profesorado con el de la universidad: la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales resolvió que los egresados del Instituto (del plan vigente) podían ingresar directamente al 4to año del Doctorado en Ciencias Físico Matemáticas.

Respecto de las condiciones laborales, parece oportuno señalar que el Estado alemán aseguraba, a los profesores del Seminario prusiano, estabilidad en sus cargos, alquiler de su vivienda y salarios superiores a los de Argentina para el mismo período. Por otra parte, eran designados por cargo con dedicación exclusiva a la docencia y no por horas cátedra, como en nuestro país (Sorkau, 1914). La creación del Seminario coincidió con la decisión del mismo Ministro de adoptar medidas "de ajuste" sobre el trabajo de los profesores secundarios: remunerarlos por horas cátedra y no por mes y nombrar a los profesores de marzo a diciembre "ahorrando así el Ministerio, dos meses de sueldo" (Dussel, 1997, p.71)⁶.

Los reclamos de los profesores en favor de la regulación del acceso a los cargos y del mejoramiento de sus condiciones laborales acompañó el proceso de expansión de la enseñanza secundaria. A partir de 1901 numerosos proyectos de ley proponen pautas para el nombramiento de los profesores de Colegios Nacionales y Escuelas Normales, reglamentos para su ejercicio, estabilidad, jubilación, mejoramiento de las condiciones salariales. Se suceden, también desde entonces, numerosas solicitudes - por parte de la Asociación Nacional del Profesorado y, más tarde, por

6 Esta resolución provocó la renuncia del Inspector General, Leopoldo Lugones y su equipo (Dussel, I: 71).

el Centro de Profesores Diplomados - de sanción de una Ley Orgánica de Enseñanza Secundaria.

En 1920, durante la presidencia de H. Yrigoyen, se afirma la necesidad de mejorar las condiciones profesionales del profesorado ya que "la crisis por la cual ha atravesado la enseñanza secundaria durante algún tiempo no ha sido una cuestión de planes y programas de estudios sino una cuestión del profesorado" (Memoria del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, 1920).

A lo largo del siglo hubo reclamos permanentes que dan cuenta de la mencionada contradicción entre condiciones laborales y exigencias académicas. Entre ellos son recurrentes las demandas por regular las formas de designación de los docentes -titulación, idoneidad para el desempeño- y las condiciones laborales⁷. Muchos de estos problemas "originarios" persisten aún en momentos en que se desarrolla esta investigación. La documentación relevada da cuenta de las numerosas oportunidades en que, para el caso del Instituto Joaquín V. González, se han presentado pedidos de ampliación presupuestaria para, por ejemplo, creación de nuevas cátedras, otorgamiento de becas, provisión de infraestructura y equipamiento adecuados⁸.

Tres tipos de institución en debate

El carácter que debía asumir la formación de los profesores para la enseñanza secundaria está presente en las primeras normas aprobadas y en varios trabajos del primer Rector del Instituto (Keiper, 1911 y Memorias del Rector, varios años). En ese sentido, se manifiesta la intención de crear una institución semejante a las universidades nacionales, respecto de su estructura y funcionamiento. El nivel académico de los profesores alemanes, las condiciones de su contratación y la autonomía con que fue concebido el gobierno remiten a una institución universitaria. El primer Estatuto, en 1909, otorgó márgenes amplios para decisiones institucionales en cuestiones tales como el diseño de los planes de estudios, las ofertas de capacitación, la organización del trabajo, sus características académicas, pedagógicas, disciplinarias.

Esta concepción no fue unánime ni llevada adelante sin conflictos. Por el contrario, de acuerdo con las fuentes trabajadas, entre 1903 y 1914 tuvo lugar un fuerte debate sobre el tipo de institución en que debía llevarse a cabo la formación: posiciones encontradas defendían la atribución de la responsabilidad formadora a la Universidad, a las Escuelas Normales de Profesores o a un Instituto de nivel superior creado a tal fin.

7 Todavía, en 1954, con motivo del cincuentenario del INSPS, su rector recordaba "el fervor con el cual el primer Rector, el Maestro de Maestros, Doctor Guillermo Keiper, bregara ante el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública por la Ley Orgánica de la enseñanza, que fijara los deberes y derechos de la profesión docente", Bodas de oro del INPS. 1904-1954, Buenos Aires.

8 Se señala, también, que se ha "limitado el número de inscriptos por estas falencias" (Memoria del Ministerio, 1932), la "demanda de asientos y problemas del edificio" (Memoria, 1942); necesidad de "traslado al edificio de la calle José Hernández", y de disponer "la realización urgente de trabajos de reparación" (Memoria, 1946).

La riqueza de ese debate político académico, la preocupación respecto del nivel científico y pedagógico de los futuros profesores y del tipo de institución más adecuada para su formación, a fines del siglo XIX y principios del XX, remite a distintas concepciones sobre enseñanza secundaria relacionadas con los diferentes proyectos político-sociales en pugna. La presencia de, por lo menos, tres posiciones diferentes contrasta fuertemente con los enfoques economicistas y pragmáticos con que se resuelve, en la actualidad, la reforma de la formación.

La Universidad

En 1907 el Instituto –creado en 1904- fue anexado a la Facultad de Filosofía y Letras. Las posiciones en favor de la incorporación a la Universidad o a las Escuelas Normales de Profesores existentes, frente a la defensa de una institución especializada, se basaban en argumentos de economía de recursos y de no duplicación de oferta académica.

El defensor más destacado de la formación en la Universidad fue Ernesto Quesada, entonces vice-decano de la Facultad de Filosofía y Letras, quien había tenido a su cargo las gestiones entre el rector del Instituto y el decano de la Facultad. Abogaba por la fusión del Instituto con la Facultad ya que entendía que se había desvirtuado el objetivo de su creación (a semejanza del modelo alemán) y que "se había convertido en una pseudo-universidad para rivalizar con la existente" (Quesada en Keiper, 1914, p. 14). Cuestionaba la investigación que desarrollaban estudiantes y ex – alumnos en el Instituto, sosteniendo que la investigación habría relegado a la docencia y a la "necesidad de formar un buen profesorado". Las expresiones de Quesada permiten reconocer la existencia de diferentes posiciones respecto de la presencia o no de la investigación como componente del curriculum, posiciones efectivamente vinculadas con diferentes concepciones respecto del profesional a formar.

Frente a la situación planteada, en 1907, la Asamblea de Profesores del Instituto y de los docentes del Colegio Nacional anexo expresa al Ministro de Justicia e Instrucción Pública su oposición a la fusión del Instituto con la Facultad. Plantean la necesidad de superar las deficiencias y mejorar las condiciones vigentes a través de la sanción de una "Ley Orgánica General y completa de Instrucción Pública" (Keiper, 1914).

Simultáneamente, una minoría de profesores defiende la posición intermedia entre la anexión a la Facultad y la autonomía del Instituto. Reafirman el modelo alemán de formación: en la universidad se llevaría a cabo la formación en las disciplinas y, en el Instituto, los llamados cursos "prácticos" que abarcaban la formación pedagógica (Metodología y Práctica de la Enseñanza, Didáctica Especial, Pedagogía Teórica y Práctica), bajo la dependencia inmediata del Ministerio de Instrucción Pública. A semejanza de aquel modelo, proponen la aprobación de un "examen general del profesorado secundario" como requisito para el ingreso a la formación pedagógica, mantener el Colegio Nacional de aplicación y mejorar las condiciones laborales de sus profesores.

En esas diferentes posiciones académicas, presentes en la Universidad y en el Instituto, acerca de la mejor institución para la formación no hemos encontrado preocupación expresa por la relación entre ese proceso y la expansión de la escuela secundaria. Es más, la discusión remite a la formación para el desempeño en una escuela secundaria que, en la mayoría de los casos, no parece ser cuestionada.

Cabe preguntarse en qué medida el conflicto se funda en la competencia por el campo profesional y en qué medida (valga la reiteración) son intereses corporativos los que llevan a la supervivencia, hasta la actualidad, de la formación en ambos tipos de instituciones, ya que – en el caso de la Universidad de Buenos Aires - la Facultad de Filosofía y Letras sigue ofreciendo, hasta el presente, la formación pedagógica para graduados universitarios.

El instituto

En "1909 volvió a funcionar como antes, bajo la dependencia del Ministerio y extendió su plan de estudios de tres a cuatro años manteniendo siempre en su organización el carácter de un instituto de enseñanza universitaria" (Keiper, 1914, p. 14). Cuando esto sucede se dicta normativa tendiente a la apertura de una etapa de fortalecimiento institucional: el Poder Ejecutivo autoriza inversiones, acepta presupuestos, nombra suplentes, designa vice – rector, pro-secretario Contador, profesores suplentes ad honorem "para que practiquen con el titular", autoriza la concurrencia a clase de alumnas mujeres, y valoriza los títulos de los egresados. La normativa de carácter curricular se orienta en el mismo sentido ya que retoma los planes anteriores a la anexión a la Facultad de Filosofía y Letras (Dec. 15/2/1909).

Estas medidas actualizan la importancia de la unidad entre los estudios teóricos y los prácticos en un solo establecimiento. Esto permitiría formar profesionales que, por su especificidad, se dedicaran exclusivamente a la docencia y al desarrollo de su carrera. El rector, en defensa del Instituto, apela a razones de economía de recursos en el plano salarial porque "si el instituto se anexara a la facultad los profesores podrían exigir salarios equivalentes a los universitarios" (Keiper, 1914 p. 42). Al mismo tiempo, señala la "ventaja" de que el Poder Ejecutivo pudiera intervenir en sus planes y programas, situación que, en caso de que dependiera de la Facultad, se vería impedida por la "autonomía universitaria". Propone:

Formar un profesorado profesional y nacional y no una carrera libre del profesorado... [para ello,] conviene que su preparación teórica y práctica se haga en un establecimiento dependiente inmediatamente del Ministerio de Instrucción Pública" [y señala que] "sería necesario, antes de refundir dos de ellos, dejar que continúen su experiencia, con el fin de ver cuál de ellos representa el tipo más adecuado a los fines de la enseñanza secundaria o si debe crearse uno nuevo sobre las bases de organización de los tres. (Keiper, 1914, p. 61)

Por último, presenta al Ministerio un proyecto para formar "de entre sus egresados, profesores superiores que entrarían como suplentes o auxiliares en el cuerpo docente, para reemplazar más tarde a los actuales" (Keiper, p. 36). Esta

iniciativa, si bien pone de manifiesto que la preocupación por el carácter profesional del profesorado abarcaba también la formación de formadores, podría interpretarse como el punto de partida de la característica que, algunos autores, denominan "endogamia institucional" (Braslavsky, Birgin, 1992).

Las Escuelas Normales de Profesores

Desde fines de la década de 1880 la formación de profesores también se realizaba en algunas Escuelas Normales. Los profesorados en Ciencias y Letras funcionaron, hasta 1953, como un nivel posterior a la formación de maestros en que la política educacional se redefinió en el marco del Segundo Plan Quinquenal del gobierno del Gral. J. D. Perón⁹. Esa preparación, que habilitaba para la docencia en gran número de disciplinas, fue defendida desde posturas político-ideológicas diversas y a veces antagónicas, unas provenientes del nacionalismo conservador y otras, de concepciones democratizantes.

Leopoldo Lugones, desde una concepción conservadora, defiende la formación de profesores en la Escuela Normal, a partir del argumento de que debía responder a las necesidades del Estado. Los maestros normales constituirían la, así llamada, "milicia estatal" capaz de redimir a la escuela de la "decadencia provocada por la oligarquía". En 1903 considera que "los mejores profesores son los normales" porque poseen dominio sobre el método ya que, según él, el arte de enseñar es fundamentalmente práctico. "La pedagogía (para Lugones) es una ciencia práctica y la enseñanza un estudio profesional, esto es, no académico" (Dussel, 1997, p. 72).

Para la misma época, Ernesto Nelson, desde un planteo democratizador, entiende que una enseñanza media en proceso de expansión requería de docentes calificados en poco tiempo, y parecía necesitar un profesorado secundario como "extensión de la escuela normal y con un espíritu semejante" (Dussel, p. 56). Concepciones que entendían a la enseñanza secundaria como complemento de la primaria y defendían la necesidad de elevar el nivel intelectual de amplios sectores sociales, se diferenciaban de las antiguas posiciones elitistas.

Con la intención de separar la formación de los profesores que se desempeñarían en las escuelas normales, de la de los profesores para el bachillerato, se funda la Escuela Normal Superior para:

formar al mismo tiempo, de los más distinguidos elementos del profesorado normal, un profesorado normal superior capaz de instruir a los futuros profesores normales... Fue como consecuencia de esta idea muy acertada

9 Por Decreto 3911/53 se aprueba un nuevo Plan de Estudios para "crear bases uniformes para la diversidad de profesorados: los Profesorados de Escuelas Normales en Ciencias, Letras y Lenguas Vivas (duración 3 años) y los Profesorados Superiores de Catamarca, Paraná y Capital (4 años para una disciplina). Se argumenta que "Es un deber del Estado asegurar un profesorado que tenga sólidos conocimientos de las asignaturas que integran los planes de enseñanza media; que esté debidamente compenetrado del contenido de la Doctrina Nacional y que responda a una adecuada formación filosófico-pedagógica... que los planes de los cursos de las escuelas normales no aseguran la consecución de tales objetivos y los de los institutos mencionados requieren una mayor adecuación a las necesidades actuales de la enseñanza, conforme a las últimas reformas habidas en la enseñanza media". Esta medida puso fin a la formación de profesores en Ciencias y Letras en las Escuelas Normales que fue reemplazada por Profesorados en diferentes disciplinas.

que no se permitió más el ingreso al instituto a los profesores normales, los que debieron inscribirse en el nuevo establecimiento adecuado a su carrera (Memoria del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, 1913).

La Escuela Normal Superior fue suprimida un año después y los profesores normales volvieron a ingresar al Instituto.

El argumento de que “el profesor normal será siempre un buen elemento para el profesorado secundario [ya que] posee orientación pedagógica y práctica y se ha acostumbrado a trabajar y estudiar”, parece definir una formación dual a través de la articulación entre distintos tipos de escuelas secundarias y diferentes tipos de instituciones formadoras de sus docentes. Esta diferenciación podía estar respondiendo a las necesidades de escolarización de diferentes sectores sociales:

- escuela normal – profesorado normal.
- bachillerato – profesorado superior o diploma universitario y formación pedagógica.

Contemporáneamente, el Rector del Instituto sólo admitía –con reservas- que las Escuelas Normales prepararan para los cursos inferiores del Colegio Nacional, pero:

El profesorado secundario puede exigir, con el mismo derecho que cualquiera otra profesión, que sus aspirantes se formen en un instituto destinado especial y exclusivamente a su preparación científica, sea en una Facultad de Pedagogía o en un instituto independiente de la universidad, pero con carácter universitario en su profesorado, sus alumnos y su enseñanza. (Keiper, 1911, p. 61).

Por otra parte plantea que “cuando el instituto haya consolidado su carácter, quizás habrá llegado el momento de incorporarse a la Universidad, pero no como anexo a una de las Facultades existentes, sino como Facultad equivalente a las actuales” (Keiper, p. 63).

Las posiciones conservadoras favorables a la formación de profesores en las escuelas normales, se expresan con mayor nitidez en la década del '30. El período que sigue al primer golpe militar de nuestra historia en 1930, se caracterizó por un marcado retroceso en el plano cultural e ideológico, signado por el papel preponderante de la Iglesia Católica y los procedimientos autoritario/ represivos respecto de la educación pública. En relación con el profesorado, las decisiones se orientaron hacia la definición de procedimientos normativos y disciplinarios, cesantías de docentes y rebajas salariales.

Los planteos acerca de la necesidad de “espiritualizar la escuela como una necesidad del país” coinciden con el rescate de:

Una labor continuada, fundamentalmente nacionalista ... que según la experiencia de los países preocupados con la formación de profesorado secundario, la eficacia de su formación radica, no solamente en la concurrencia del alumno a cátedras de cultura intensiva, con gabinetes, laboratorios y

seminarios que **adiestren** en la experiencia y en la investigación personal, sino especialmente, en un ambiente propio de **disciplina severa** y de práctica y crítica diaria de las materias que han de ser objeto de especialización. (Decreto del 5 de junio de 1931) (el resaltado es nuestro).

La fuerte crítica oficial a la formación del profesorado secundario en las universidades plantea que, "como ensayo de cultura universitaria fracasó en la Universidad de Buenos Aires y en Córdoba» aduciendo que se relegaba lo pedagógico. Para superar la situación, el Ministro Rothe reivindica la formación en Escuelas Normales de Profesores que, como:

Las Escuelas Normales del país y especialmente la Normal de Paraná (...) han creado este ambiente de **adiestramiento sistemático y de sano civismo** que debe constituir la integración profesional y moral necesaria de todo docente argentino" (Decreto del 16 de abril de 1931, por el que se anula un convenio con la Universidad Nacional del Litoral). (El resaltado es nuestro).

La exaltación del nacionalismo como forjador de la ciudadanía remite a las concepciones que, articuladas con el espiritualismo antipositivista, dominan en esta etapa.

El corpus ideológico del nacional catolicismo imperante se constituye sobre la base de la superposición de "catolicidad" y "nacionalidad", de la identidad entre confesión religiosa y ciudadanía (Zanatta, p. 12). Los Cursos de Cultura Católica, "fueron una vez más el centro de irradiación del catolicismo más aguerrido, el cual, partiendo de la demonización del comunismo, llegó a la condena absoluta de la modernidad y al revanchismo en nombre de la cristiandad medieval" (Zanatta, p. 162). Otra muestra de la orientación nacionalista se advierte en el decreto que establece que,

Tanto en la teoría como en la práctica de la enseñanza de las escuelas normales se atenderá... a que los egresados, serán después maestros de escuelas primarias y por lo tanto agentes de la orientación nacionalista, que el Estado imprime a la enseñanza (Decreto del 31 de octubre de 1931).

El debate y las marchas y contramarchas institucionales se abandonaron hacia la década del cuarenta. Los proyectos de creación de institutos similares al INPS en la jurisdicción nacional se concretaron recién después de 1940¹⁰. Podemos afirmar que, a partir de ese momento, la discusión fue clausurada y que se impuso la coexistencia de instituciones superiores universitarias y no universitarias

Un debate cerrado

Numerosos proyectos legislativos presentados para regular las condiciones laborales de los profesores de enseñanza media, presentados a lo largo de la

10 Profesorado en Lenguas Vivas y Profesorado de Rosario, en Santa Fé y el Instituto de Catamarca.

primera mitad del siglo XX, contrastan con la ausencia de iniciativas tendientes a dar un marco unitario al tipo de institución formadora y con el silencio generalizado respecto del único instituto nacional existente durante cuarenta años.

La revisión de los proyectos de ley formulados a lo largo del siglo XX muestra la recurrente demanda por organización de la enseñanza media. Algunas iniciativas tendían a la creación de organismos para el gobierno de ese nivel¹¹, otras daban cuenta de la preocupación por atender la incorporación de nuevos sectores sociales a la educación secundaria¹².

Hacia fines de la década de los '80 y principios de los '90, - cuando concluía el gobierno de Raúl Alfonsín y comenzaba el de Carlos Menem- en diversos proyectos de ley general de educación reaparece la preocupación por regular la enseñanza secundaria. En esa etapa se presentó algo más de una docena de proyectos aunque sólo fue tratado y aprobado el del Poder Ejecutivo, sancionado como Ley Federal de Educación en 1993. Los textos presentados se referían al carácter, la finalidad y la estructura de la educación secundaria. Sólo dos de ellos se refieren al tema aquí tratado: el del Diputado Freytes y el de la Diputada González Gass. Freytes (Partido Justicialista) propone pasar todos los institutos del profesorado (junto con las demás instituciones de nivel superior no universitario) a las universidades nacionales y otorga dos años de plazo para su cumplimiento por las instituciones privadas. Su creación y funcionamiento dependerían del Consejo Federal de Planeamiento Universitario. González Gass (Unión Cívica Radical) propone transferir la enseñanza media nacional a las provincias, reservando en el nivel central las Universidades Nacionales y la formación de los docentes (en institutos superiores no universitarios). Los argumentos de esta propuesta se basan en la jerarquización de la formación de docentes con carácter federal, la necesidad de mayor homogeneidad en la formación y la optimización de los recursos. Deja abierta la discusión acerca del tipo de estructura más adecuado: una Universidad Pedagógica, un Instituto Pedagógico Nacional o la ampliación del Instituto de Perfeccionamiento y Actualización Docente existente (INPAD). Al mismo tiempo las universidades nacionales podrían crear carreras con los mismos objetivos.

La ausencia de tratamiento de la cuestión, en el período de recuperación democrática -en que se reabría la necesidad de repensar al sistema educativo en su conjunto- es otro de los aspectos que permite plantear, tanto la clausura del debate sobre la formación, cuanto la naturalización de la coexistencia de dos modelos de instituciones: el universitario y el no universitario. El primero, caracterizado por un alto grado de autonomía para la definición de planes de estudios, a cargo de profesores concursados con exigencia de estudios de posgrado, en instituciones cogobernadas. El segundo, con características más cercanas a las de la escuela secundaria, por la estructura de sus planes de estudios, la modalidad de cursado de asignaturas y docentes que provienen mayoritariamente de las mismas instituciones, lo que ha dado origen a que diversos autores plantearan la "secundarización" de la formación o el "isomorfismo" institucional con el nivel medio.

11 Proyecto de Creación del Consejo Nacional de Educación Secundaria y Normal (1901), Proyecto de Creación del Consejo Nacional de Educación pre-universitaria (1928).

12 En 1922, el proyecto conocido como "Copa de leche en los Colegios Nacionales" y el de "Creación del Bachillerato nocturno", en 1928, evidencian esta situación.

Los trabajos que señalan dicho isomorfismo, se centran en la matriz histórica de la escuela normal (posterior a la escuela primaria común) sus formas de organización y de transmisión del conocimiento, en la infantilización o puerilización¹³ (por el tipo de vínculo pedagógico que se establece) y en la inserción de los alumnos-futuros docentes en instituciones de la misma estructura.

Sin embargo, estas interpretaciones resultan incompletas ya que no introducen, en sus análisis, las condiciones de ejercicio profesional de los docentes formadores.

En un trabajo anterior (Vior y Misuraca, 1999) hemos identificado algunas características del ejercicio de la docencia en los institutos no universitarios que indican un acentuado proceso de desprofesionalización: deterioro salarial, ausencia de especialización y sobreempleo, flexibilización laboral, pseudoparticipación y pseudoautonomía. Las condiciones objetivas de trabajo son obviadas en casi toda la bibliografía sobre formación de docentes, a partir de una supuesta falta de relación entre la variable salarial y la "calidad" de la educación. Pero algunos trabajos de la década de 1990, que asumen la necesidad de salarios suficientes para evitar el multi-empleo y la rotación del personal, proponen esquemas competitivos como el de incentivos y bonificaciones a la "productividad" (CEPAL-UNESCO, 1992) que no logran jerarquizar la tarea docente sino generar situaciones de estímulo a la competencia, el individualismo y el distanciamiento entre colegas.

A partir de la década pasada la formación de profesores, en ambos tipos de instituciones, se vio afectada por las políticas educativas neoliberales. Diferentes medidas - que responden a lo que podemos identificar como una misma política - han regulado la formación de profesores en el marco de la reestructuración del sistema educativo. En lo que aquí interesa, esa reestructuración ha tenido como consecuencia la desaparición del nivel de enseñanza secundaria de cinco (o seis) años de duración para pasar a constituir sólo un ciclo de tres años con salidas orientadas. La mayoría de los docentes que se desempeñan en el tercer ciclo de la Educación General Básica (EGB) - un año de la anterior escuela primaria y dos del anterior nivel secundario - son profesores para la enseñanza primaria que fueron "reconvertidos" a través de cursos cortos, orientados a la habilitación inmediata para el desempeño en la nueva estructura¹⁴.

La situación se vio agravada, a partir de 1992, cuando las instituciones nacionales fueron transferidas a las jurisdicciones provinciales y a la ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley 24.049/92). Los planes han debido respetar los Contenidos Básicos Comunes establecidos por el Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE) y, sobre esa base, cada provincia elaboró sus diseños curriculares jurisdiccionales.

13 Los textos que analizan este aspecto plantean que la puerilización acentuaría las visiones desvalorizantes de la docencia (Braslavsky y Birgin/Edelstein y Coria, citadas por Diker y Terigi) y proponen la búsqueda de una pedagogía de formación específica que reconozca el carácter de adultos de los estudiantes de profesorado (Davini, 1995).

14 Por otro lado, la provincia de Buenos Aires, a menos de diez años de establecida la estructura de 9 años de Educación General Básica y 3 de Polimodal, ha dictado normativa estableciendo un nivel secundario de seis años, transformando el último ciclo de la EGB en educación secundaria básica (ESB). Este cambio, acompañado por la reestructuración de los cuerpos de inspección, el refuerzo de los niveles municipales y la verticalidad en la conducción del sistema provincial, seguramente traerá consecuencias y una nueva "reconversión" de los docentes.

La fragmentación curricular resultante se combina con la presión de las provincias sobre las universidades que forman profesores. La Ley de Educación Superior (24.521/95) y las Resoluciones del CFCyE establecieron que las universidades pueden formar docentes,

debiendo los respectivos planes de estudio respetar la carga horaria mínima que para ello fije el Ministerio de Cultura y Educación en acuerdo con el Consejo de Universidades... tener en cuenta los contenidos curriculares básicos y los criterios sobre intensidad de la formación práctica... Las carreras respectivas deberán ser acreditadas periódicamente por la CONEAU o por entidades privadas constituidas con ese fin debidamente reconocidas" (Art 42 y 43).

La oferta de formación en las universidades se encuentra, ahora, condicionada por los requisitos provinciales y por la centralización en el ministerio nacional. En casi todas las provincias se han iniciado procesos a través de los cuales -para el acceso a los cargos docentes- se asigna mayor puntaje a los títulos terciarios no universitarios provinciales que a los universitarios. La formación en los institutos provinciales se realiza en tres años para el desempeño en el Nivel Inicial y EGB 1 y 2; y en cuatro años para trabajar en EGB3 y Polimodal. Es decir que las provincias proporcionan una oferta de más corta duración a la que adjudican mayor valor que a los títulos universitarios.

Las universidades, a su vez, ven afectar el futuro laboral de sus egresados si no adecuan sus planes a los requisitos provinciales, lo cual limita su autonomía académica.

Estas reestructuraciones se dan en el marco de una ausencia total de discusión pública sobre la formación de profesores -especialmente en el caso de los docentes para la educación secundaria- y de la aceptación, por parte de los gobiernos, de las recomendaciones de los organismos internacionales que condicionaron las reformas operadas en los países de la región.

* * *

El rastreo histórico realizado, en esta investigación, permitió ampliar la mirada sobre el camino seguido por la formación de profesores en nuestro país e incorporar algunas claves para comprender la situación presente. Ese enfoque ha permitido identificar continuidades entre propuestas políticas conservadoras, tendientes a asegurar el disciplinamiento y la reproducción de esa formación pero también la presencia de planteos cuestionadores.

El debate político-educacional sobre las instituciones formadoras y algunas de sus respuestas, leídos desde una perspectiva histórica muestran también, por oposición, la actual ausencia de cuestionamiento sobre el tema y la naturalización de la existencia de dos circuitos institucionales fuertemente diferenciados.

En los orígenes, se enfrentan concepciones que sustentan la conveniencia de formar profesores con planes controlables y controlados, dependientes del PEN, con otras que pueden interpretarse como antagónicas.

Autonomía del poder político para definir fines y medios para el trabajo pedagógico y el gobierno y organización institucional, exigencias académicas del más alto nivel, formas de acceso a los cargos, formación disciplinar y pedagógica integradas, investigación como parte del proceso formativo, son algunos de los problemas que, junto con la permanencia de condiciones laborales inadecuadas, aún no se han resuelto y, sin embargo, no son objeto de debate.

El planteo de contar con instituciones explícitamente reproductoras del orden político, social y cultural -que dependieran en forma directa del Poder Ejecutivo-formulado por el conservadurismo en la década de 1930 impone interrogantes acerca de la supervivencia y expansión de este tipo de instituciones. Efectivamente, cabe la pregunta acerca de si los institutos no universitarios que forman profesores constituyen o no - para el Estado - el reaseguro de condiciones de reproducción tanto a través de sus planes de estudio, formas organizativas, gobierno y regímenes laborales de sus docentes.

En la actualidad, y luego de que los institutos pasaran a depender de las jurisdicciones provinciales se establecieron condiciones institucionales que sugerían una intención de homologación con las universidades nacionales a través de la exigencia de realización de actividades de docencia, investigación y extensión. Aunque parecía haber un intento de "prestigiar" a los institutos, la carencia de autonomía académica - necesaria para llevar a cabo esas tareas satisfactoriamente- podría constituirlos en el instrumento disciplinador más eficaz para los gobiernos provinciales.

En un trabajo anterior hemos caracterizado la política adoptada por el gobierno de la ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) respecto de la formación de docentes, como un proceso de progresiva adecuación a la normativa "consensuada" en el Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE) y de sobrerregulación de las instituciones del sector.

En ese sentido, la "transformación educativa" de la pasada década se caracterizó por la explícita intención de formar docentes "a medida" de las necesidades del sistema, tanto en el plano de la nueva estructura como en el de los diseños curriculares.

En épocas en que la evaluación y sus resultados se esgrimen como herramientas inapelables para la justificación de políticas, parece oportuno retomar el planteo que, ya en 1914, sugería la necesidad de evaluar cualitativamente la formación ofrecida en los diferentes circuitos e incluir el problema de la institución en un debate político-académico más amplio que dé cuenta de las condiciones y los resultados en uno y otro, y permita elaborar propuestas superadoras.

A esta altura del desarrollo de nuestro trabajo cobra especial relevancia la necesidad de poner en claro la relación entre el proyecto político y social, la democratización interna y externa de la educación secundaria y la formación de sus docentes. En este sentido entendemos que un estudio comparado de los procesos seguidos por la formación de profesores en países que -como el nuestro, Brasil, Chile y Uruguay- han visto profundizar los niveles de deterioro de su situación

socio-educativa, puede contribuir a impulsar el debate político- pedagógico para comprender y transformar tanto la educación secundaria cuanto la superior.

Bibliografía

- BIRGIN, A., C. BRASLAVSKY Y S. DUSCHATZKY, (1992) *La formación de profesores: hacia la construcción de un nuevo paradigma para su transformación*. En Braslavsky, C. y A. Birgin (comp.) *Formación de profesores. Impacto, pasado y presente*, (pp.83-178) FLACSO, CIID, Buenos Aires: Miño y Dávila
- DAVINI, C. (1995) *La formación docente en cuestión: Política y pedagogía*, Buenos Aires: Paidós.
- DUSSEL, I. (1997) *Currículo, humanismo y democracia en la enseñanza media (1863-1920)*, Buenos Aires: FLACSO.
- FLORESCANO, E. (1986) *De la memoria del poder a la historia como explicación*, En Pereyra, C. *Historia ¿para qué?*, (pp. 91-127) México: Siglo Veintiuno, Editores.
- KEIPER; W. (1911), *La cuestión del profesorado secundario*, Buenos Aires: Publicaciones del Instituto Nacional del Profesorado Secundario.
- (varios años) *Memoria del Rector*. Buenos Aires: Publicaciones del Instituto Nacional del Profesorado Secundario.
- (1914) *El Instituto del Profesorado Secundario y la Facultad de Filosofía y Letras*, Buenos Aires: Librería e imprenta europea de M.A. Rosas.
- PEDRÓ, F. E I. PUIG (1998) *Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada*, Barcelona: Paidós.
- PEREYRA, C. (1986) *Historia ¿para qué?*, México: Siglo Veintiuno, Editores.
- SOUTO, M., A. MASTACHE, D. MAZZA, D. RODRÍGUEZ (col.) (2004) *La identidad institucional a través de la historia: Instituto Superior del Profesorado Dr. Joaquín V. González*, Buenos Aires: Copiado Básico.
- SORKAU, W. (1914) *La enseñanza secundaria en Prusia*, Buenos Aires: Talleres Gráficos de la Penitenciaría Nacional.
- TEDESCO, J.C. (1980) *La educación argentina entre 1930 y 1956*, en Revista El país de los argentinos (185), Buenos Aires: CEAL.
- VIOR, S, M.T. BASILIO, M. INSAURRALDE Y M. R. MISURACA (1995) Argentina: *Formación de Docentes para el nivel primario. Currículos, política y procesos de formación. 1970-1995*, En Triviños, A. (org.) *Os sistemas educacionais e a formação de professores no Conesul*, Porto Alegre: Sagra Luzzatto. Ed.
- VIOR, S. Y BRUSILOVSKY, S. (1998) *Formación de docentes en Argentina. Preocupación técnica-proyecto político*. Ponencia presentada en el VI Seminario sobre la formación de profesores en los países del Cono Sur, Universidad de los Lagos, Osorno, Chile.
- VIOR, S. Y M.R. MISURATA. (1998) *Conservadurismo y formación de maestros*, en Revista Argentina de Educación 25, 7 – 25, Buenos Aires: AGCE.
- VIOR, S. Y M.R. MISURATA. (1999) *Políticas desprofesionalizantes para la formación de profesionales de la educación*. Ponencia presentada en el I Congreso Nacional de Investigación Educativa, Universidad Nacional del Comahue, Cipolletti.
- VIOR, S. BASILIO, M.T. INSAURRALDE, M. Y MISURACA, M.R (1999) *¿Transformar, innovar o conservar en la formación de docentes?* En Silva Triviños, A.N. y

- MACUGLIA OYARZABAL, G. (org.) *Estratégias Educacionais no Mercosul*, (pp.13- 26), Porto Alegre: Novak Multimedia.
- VIOR, S. (2002) *Neoliberalismo y formación de docentes*. Argentina 1989-1999. En Baquero, R y C. Broilo Pesquisando e gestando outra escola: desafios contemporâneos. Sao Leopoldo (RS), Brasil: Ed. Unisinos.
- VIOR, S. M. T. BASILIO, M.I INSAURRALDE Y M.R. MISURACA (2003) Políticas y currículos que forman docentes en Argentina. Entre la norma y la cotidianeidad, En Alvarado Prada, L.E. (comp.) *Formación de Profesores América Latina: diversos contextos socio-políticos*, Bogotá: Ediciones Antropos
- VIOR, S. Y M. R. MISURACA (2003) *Formación de docentes en la ciudad Autónoma de Buenos Aires ¿Autonomía o sobrerregulación?*, Coloquio Nacional "A diez años de la Ley Federal de Educación", Universidad Nacional de Córdoba, Escuela de Ciencias de la Educación.
- VIOR, S. M. T. BASILIO, M.I INSAURRALDE Y M.R. MISURACA (2004) *El docente investigador. Una versión alentada pero desalentadora*, En Revista Argentina de Educación (28), 91 – 112. Buenos Aires: AGCE.
- VIOR, S. Y M. R. MISURACA (2004) *Un siglo de políticas para la formación de profesores de enseñanza secundaria*, Ponencia presentada en el XII Seminario sobre la Formación de Profesores en los países del Conosur. Buenos Aires, Universidad Nacional de Luján.
- ZANATTA, L. (1996) *Del Estado liberal a la Nación católica*, Universidad Nacional de Quilmes.