

Estado, reformadores y políticas educativas. Una lectura desde las reformas de la formación docente en la recuperación democrática 1983-1989.

Mendez, Jorgelina.

Cita:

Mendez, Jorgelina (2017). *Estado, reformadores y políticas educativas. Una lectura desde las reformas de la formación docente en la recuperación democrática 1983-1989. XVI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad Humanidades. Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-019/351>

Mesa 66: HISTORIA Y EDUCACIÓN. ANÁLISIS DE LAS RELACIONES ENTRE
LOS FUNCIONARIOS, LOS DOCENTES Y LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS
PARA PUBLICAR EN ACTAS

**Estado, reformadores y políticas educativas. Una lectura desde las reformas de
formación docente en la recuperación democrática (1983-1989).**

Autora: Jorgelina Mendez (CONICET – NEES – UNCPBA)

INTRODUCCION

.El presente trabajo sintetiza algunos puntos de indagación de un proyecto de investigación más amplio centrado en el análisis de los procesos de reforma y la interrelación entre los actores o reformadores, los ámbitos de elaboración de las mismas y los argumentos que las sustentan en la segunda mitad del siglo XX en Argentina. Las relaciones entre funcionarios, docentes y política educativa son un eje central para analizar las definiciones y redefiniciones de la educación a lo largo de la historia. Se toma como objeto de indagación las políticas de formación docente, dada la centralidad que éstas adquieren en todo proceso de reforma educativa, especialmente en la historia reciente. Algunos de los interrogantes que guían este trabajo son: ¿quiénes intervienen en la elaboración de políticas educativas?, ¿qué lugar ocupan los docentes en dicho proceso?, ¿desde qué ámbitos se elabora o se proyectan las política?

En esta oportunidad se recuperan las reformas gestadas en el período de transición democrática durante el gobierno de Raúl Alfonsín perteneciente a la Unión Cívica Radical. Este momento histórico reviste características particulares que han sido abordadas por trabajos desde la Historia, las Ciencias Políticas, la Sociología; no obstante, desde la historia de la educación, aún son escasos los trabajos que lo analizan¹ razón por la cual es fundamental recuperar el campo de sentidos que estructura el discurso de la formación docente de la época y las disputas por imponer un significado.

¹ Desde la Historia de la Educación se pueden consultar los trabajos de Myriam Southwell "Con la democracia se come, se cura y se educa... Disputas en torno a la transición y las posibilidades de una educación democrática." en *La Argentina democrática: los años y los libros*, Camou, A., Tortti, C. y Viguera, A. (coords.) Buenos Aires, Prometeo, 2007, pp. 307-335 y en Cintia Wanschelbaum "La educación durante el gobierno de Raúl Alfonsín (Argentina, 1983-1989)" en *Ciencia, docencia y tecnología*, 2014, no 48: 75-112.

En un primer momento se analizarán las múltiples relaciones que se generan entre el campo político y el campo académico y cómo ellas se yuxtaponen en la figura del reformador, para luego atender a las características del contexto histórico que condicionan esta relación. Posteriormente, se abordará el objeto de este trabajo desde tres ejes de análisis caracterizados en tanto preguntas: 1) ¿quiénes son los reformadores? 2) ¿qué discursos/argumentos sustentan dichas reformas? y 3) ¿en qué ámbitos se elaboran las mismas?

Reformadores, reformas e historia de la educación

El estudio de las reformas no es novedad para el campo de la historia de la educación. El enfoque otorgado en esta investigación² recupera un abordaje de las mismas en el sentido presentado por Viñao³ desde una mirada de larga duración que nos permita comprender los cambios y las continuidades que se esconden tras ellas. Las reformas permiten analizar el campo educativo de una manera integral. No solamente observando la materialización de las políticas educativas y describiendo qué enuncian las normas, sino también cómo se visibilizan en ellas posturas políticas, ideológicas y académicas. Asimismo, muestran los mecanismos de elaboración de políticas y las construcciones discursivas que dan sustento y legitimidad, cuyas producciones provienen tanto del campo político como del intelectual.

En otras palabras, permite analizar por una parte los mecanismos, los espacios o ámbitos donde se delinean y legitiman las políticas, así como los significados que entran en disputa. Y, por otra parte, la conformación del campo intelectual, las influencias, los grupos académicos, las formas de producción de conocimiento.

En este caso la indagación está centrada en la elaboración de las reformas y, fundamentalmente, en tres aspectos que pueden ayudar a develar y comprender las transformaciones que ha sufrido el campo educativo desde los años sesenta; momento en el cual hay cambios tanto a nivel de política educativa, como intelectual y discursivo. Estos tres elementos son: los **reformadores**, los **ámbitos** donde se delinean las reformas y los **discursos** desde donde se argumentan las políticas.

² Dicha investigación está inserta en el Programa Historia, Política y Educación radicado en el NEES, UNCPBA y está dirigido por la Dra. Renata Giovine y Co-dirigido por la Dra. Ana Montenegro.

³ Antonio Viñao *Sistemas Educativos, Culturas Escolares y Reformas: Continuidades y Cambios*. España. Ed. Morata, 2002.

La figura del “reformador” muestra el diálogo entre el campo intelectual y el campo político así como, permite analizar las transformaciones que se dan en ambos y en sus formas de vinculación a lo largo del tiempo. Un trabajo previo⁴ se ha analizado esta figura en relación a su desempeño en ambos espacios, en tanto “intelectual-funcionario”; es decir, un referente teórico, un académico, un docente y también un funcionario político de la educación: ministros, inspectores, rectores de universidades e institutos de profesorado, etc.

Posteriormente⁵ se advirtió una transformación del rol, en la década de 1960 se produjo un viraje en las Ciencias Sociales en general y en las Ciencias de la Educación en particular que habilitó la emergencia de nuevos perfiles: el experto y el técnico. El “técnico” emerge como un desprendimiento del rol “funcionario” del intelectual. El “experto” emerge a consecuencia de la profesionalización y mayor diferenciación de los campos académicos, las nuevas demandas estatales y la re-definición de los parámetros de la producción de conocimiento.

De esta manera se visualiza un pasaje (que opera a modo de un espacio de frontera sin límites claros y definidos) entre la primera figura, el “intelectual-funcionario” y otra, nueva, la del “experto-investigador” en la que se advierte la complejidad de pensar el rol intelectual en el campo educativo en virtud de las múltiples relaciones que se establecen con el campo de la política. Al respecto Suasnábar⁶ recurre a la noción de “proceso de disciplinarización secundaria” de Hofstetter y Schneuwly aludiendo a una disciplina que nace de un campo de saberes profesionales preexistente e institucionalizado por el Estado, en virtud de las demandas que sobre él se constituyen. Esta lectura se complementa con los aportes de la sociología francesa de la *expertise* que permiten comprender los “múltiples y contradictorios posicionamientos”⁷ que pueden asumir en tanto intelectuales, expertos, técnicos/políticos, funcionarios o académicos, y que evidencian el “carácter borroso” de estas figuras.

⁴ Jorgelina Mendez “La formación de docentes de nivel medio: entre la demanda y la anticipación. Argentina, principios del siglo XX” en *Revista Espacios en Blanco*, N° 21, NEES, Universidad Nacional del Centro, Tandil, 2011: 259-291.

⁵ Jorgelina Mendez “De intelectuales a expertos. Las ciencias de la educación en la renovación de las ciencias sociales. El caso del centro de investigaciones en ciencias de la educación. Argentina, décadas del ‘60 y el ‘70”. (Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Quilmes, 2014)

⁶ Claudio Suasnábar (2013) “La institucionalización de la educación como campo disciplinar. Un análisis desde la perspectiva de la historia social de las ciencias sociales” en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, (18), 1289.

⁷ Claudio Suasnábar, José Ísola “Las fronteras “borrosas” de los intelectuales-expertos en educación: Notas (provisorias) sobre los avatares del campo educativo argentino en los últimos 30 años”, en *Pensar la educación en la Argentina post-2000*, comp. Gorostiaga, Jorge et.al. (Bs. As: Aique, 2017. En prensa).

El proceso iniciado en la segunda mitad del siglo XX de modernización de las disciplinas académicas, a nivel local y global, impregnó las esferas estatales y las instituciones de producción de conocimiento. Este proceso condimentó el carácter borroso, constitutivo del “intelectual” educativo, debido al ingreso de los profesionales como cuadros técnicos de las burocracias públicas y en organismos no estatales dedicados a la producción de conocimiento y de lineamientos de política educativa.

En nuestro país el ascenso del técnico se produjo en consonancia con la incipiente institucionalización de la investigación educativa en el ámbito universitario y en otros espacios extra—universitarios como es el caso del Centro de Investigaciones en Ciencias de la Educación (CICE)⁸. Dicho centro funcionó en sus años más productivos bajo el paraguas institucional del Instituto Torcuato Di Tella, luego de la intervención universitaria decretada por Onganía y la renuncia de gran parte del plantel que pertenecía a la carrera de Ciencias de la Educación de la Universidad de Buenos Aires. Otras instituciones similares funcionaron en estos años en espacios extra-universitarios y contribuyeron a la institucionalización del campo de las investigaciones locales. En el caso del CICE se evidencia la definición de un perfil de experto-investigador -que ya estaba consolidado en otras disciplinas sociales como la Sociología o la Economía—vinculado a diversos organismos internacionales tal como el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), la UNESCO, etc.

El paréntesis democrático de la década del '70 generó el espacio para la reincorporación de los profesionales a la universidad, aunque muchos de ellos, por motivos políticos y/o compromisos en el extranjero, no lo hicieron. Con la intervención de 1975 y luego la dictadura este proceso se revirtió rápidamente, separando de nuevo a la universidad de la producción de conocimiento. En esos años, se consolidaron en Latinoamérica diversos organismos internacionales como productores y difusores del conocimiento crítico y actualizado en el área de las ciencias sociales que albergaron a gran parte de los intelectuales desplazados⁹. De esa manera CLACSO y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) ejercieron una fuerte influencia, en tanto usinas de pensamiento, manteniendo ese rol central luego de la recuperación democrática y hasta la actualidad.

⁸ Idem 5, p.5

⁹ Cecilia Lesgart “Usos de la transición democrática. Ensayo, ciencia y política en la década del ochenta” en *Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral*, Año XII, N°22-23 (2002): 168

Suasnábar e Ísola¹⁰, afirman que desde 1983 se reabrieron los organismos técnico-pedagógicos y se revalorizó el planeamiento educativo, dos espacios que convocaron a una gran cantidad de especialistas e investigadores educativos contratados como equipos técnicos, expertos y funcionarios por el nuevo gobierno. Asimismo, los ya mencionados CLACSO y FLACSO y otros organismos como la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) y UNESCO serán espacios de formación académica e inserción profesional de especialistas educativos de renombrada trayectoria y ámbitos de formación para las nuevas generaciones.

Este espacio de interrelaciones entre el campo académico y político de la educación -teniendo en cuenta los organismos nacionales e internacionales- emerge más claramente durante la definición y elaboración de política educativa, fundamentalmente, durante las reformas. En tanto política educativa las reformas dejan ver más que lo que se manifiesta en los documentos de política que la sustentan, aquello que Giovine¹¹ denomina “textos institucionalizados” (p.31) y cuyo poder proviene de una estructura de autoridad y de un conocimiento especializado que los legitima. En tanto “producto de negociaciones y deliberaciones, de oposiciones y antagonismos” (p. 31), el análisis de dichas políticas permite comprender un clima de época, una nebulosa de sujetos, discursos, referentes teóricos, propósitos, etc., que es necesario organizar analíticamente para comprenderlas en toda su dimensión, potencialidad e intencionalidad. Quiénes participan, a quiénes se convoca y a quiénes no, dónde se delinear los diagnósticos para reformar, y qué discursos emergen, se consolidan y legitiman dichas políticas son preguntas que permiten clarificar las relaciones entre estos campos y, más precisamente, entre el estado, las políticas y los reformadores.

Las políticas para la formación docente revisten particular importancia, ya que en muchos casos constituyeron ensayos efectivos de políticas más generales que no llegaron a implementarse como es el intento de reforma del gobierno de Onganía y la sanción de la Ley Orgánica de Educación –que entre otras cuestiones creaba el nivel intermedio- y el cierre de los ciclos de magisterio y la creación de la carrera de Profesorado de educación elemental (a tono con la reforma de la escuela intermedia) en nuevos Institutos Superiores de Formación docente.

Este ejemplo muestra que la política que más perduró y que, al mismo tiempo fue menos cuestionada es la denominada “terciarización” de la formación docente y fue

¹⁰ Idem 7.

¹¹ Renata Giovine, *El arte de gobernar el sistema educativo* (Quilmes: Ed. UNQ, 2012) 31.

también el punto de partida de un sinnúmero de proyectos, intentos y redefiniciones de la formación docente en busca de esa identidad perdida y de la necesidad de acompañar toda reforma o transformación general con un cambio en la formación docente que quede cuenta, de manera redentora, de aquel objetivo que lo persigue. De esta manera la Formación Docente es un cristal para mirar dichos procesos, uno más entre otros, pero definitivamente significativo.

EL CONTEXTO

La década de los '80 marca un punto de resurgimiento de la sociedad argentina y de redefinición de los lazos entre estado y sociedad en el marco de un nuevo discurso político que puso en primer plano a la democracia como un valor fundamental a proteger y defender. Pero también significó un renacer en lo que concierne a la producción de conocimiento educativo y los vínculos entre los espacios de elaboración de la política. En ese sentido implicó una apertura democrática hacia el interior y también hacia el exterior, en un contexto internacional que, claramente, no era aquel en que había irrumpido la última dictadura, y del cual emanaban diversos discursos, experiencias, referenciales teóricos, que de a poco comenzaron a llegar a nuestro país.

Con el objetivo principal de dejar atrás el pasado de golpes y dictaduras, y de condenar la violencia y el terror de estado, el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) se centró en recuperar la plena vigencia del estado de derecho, y por tanto de la ley, con el objetivo de generar una conciencia democrática que tomará ejemplos de la socialdemocracia europea¹². El discurso “con la Democracia se come, se cura, se educa” es un claro ejemplo del peso simbólico otorgado al término, pero, fundamentalmente, de un proyecto político que tenía como fundamento democratizar la sociedad y desmontar las estructuras que habían conllevado la instauración de una dictadura de dichas características.

Aunque el gobierno tenía una clara agenda política no pudo aislarse de un nuevo escenario mundial marcado por la crisis del estado de bienestar -criticado tanto por la derecha como por la izquierda- y el avance del neoconservadurismo y el neoliberalismo que vendrán a imponerse con fuerza en nuestras latitudes a fines de la década.

Lo mismo sucedió en la agenda educativa que desarrollaremos en profundidad en el próximo apartado. Si bien estuvo marcada por el desmantelamiento de lo que se

¹² Myriam Southwell “Con la democracia se come...”, 2007.

denominó el Proyecto Educativo Autoritario¹³-la sanción de una ley educativa, fruto de la participación y discusión democrática, y una regionalización educativa, que promoviera mayores niveles de participación de padres y alumnos- los discursos que circulaban internacionalmente comenzaron a impactar.

En algunos casos se trataba de discursos que provenían de las reformas de los '60 y que ya habían hecho su impacto aquí de la mano del desarrollismo y la tecnocracia. Uno de ellos es el discurso de la profesionalización docente. Según Myrdal¹⁴ en Europa emergió la necesidad de convertir al docente en un experto en las teorías y métodos de aprendizaje y en profesionalizar algo que aún no lo era. En la Argentina estos discursos sustentaron el cierre de los ciclos de magisterio y su reconversión en carreras terciarias, desde una base tecnocrática que pregonaba un saber-hacer docente como contenido de la profesionalización.

En los '80 el discurso europeo de la profesionalización se relacionó a la formación inicial, tanto que se naturalizó la relación profesionalización-formación docente, y junto con ello una tendencia descentralizadora que demandaba un docente preparado para una mayor autonomía en las escuelas. En la Argentina, la profesionalidad docente también formó parte del discurso educativo, pero con un sentido diferente, tanto al de los '60 como a los que circulaban internacionalmente. Los primeros documentos de política¹⁵ señalan al docente como actor y ejecutor de la reforma educativa, el cual debe adecuarse a una nueva relación pedagógica no autoritaria interpelando principalmente al docente “en servicio”.

Sí encontramos presente la relación docente/descentralización. En los lineamientos de gestión del año 1987¹⁶ se postula la necesidad de descentralizar las prestaciones de todos los niveles educativos para “amoldarlas a requerimientos regionales y locales y reinstalar las conducciones educativas cerca de las diversas realidades...” y para ello es fundamental una “participación más efectiva de docentes, padres y alumnos en las decisiones”. A continuación, se explicita como lineamiento darle prioridad a la educación de docentes con acento en la formación continua y en

¹³ Juan Carlos Tedesco ; Cecilia Braslavsky y Ricardo Carciofi, *El proyecto educativo autoritario*. (Buenos Aires: FLACSO, 1982)

¹⁴ Sigurjón Myrdal “Descentralización y profesionalización del docente europeo” en Globalización y descentralización de los Sistemas Educativos ed. Pereyra, García Miguez, Gomez, Beas. (España: Pomares-Corredor, 2017)

¹⁵ Ministerio de Educación y Justicia, *Política educacional en marcha*, Ministro Alconada Aramburú. 1983-1984. (Buenos Aires: MEyJ, 1984), 24.

¹⁶ Alfredo Stubrin, *Política de Transformación educativa*. (Buenos Aires: MEyJ, 1987), 7.

servicio: “Docentes formados y permanentemente actualizados (...) son el presupuesto de una mayor autonomía en los establecimientos educativos” para adoptar innovaciones, flexibilizar y diversificar la oferta.

En suma, podemos señalar que el nuevo gobierno marcó quiebres, no sólo con la última dictadura, sino también con momentos anteriores y resignificó localmente discursos que estaban presentes en el contexto internacional. Es por ello que el desafío como historiadores de la educación es decantar y separar estas tramas discursivas, poniendo en relación lo propio del contexto, las tradiciones que se expresan decantadas y los condicionantes externos que se le imponen a las agendas políticas en momentos determinados.

POLITICA EDUCATIVA, REFORMADORES Y FORMACIÓN DOCENTE

La pregunta por los sujetos: ¿quiénes reforman?

Como se afirmó la educación fue un elemento central en el proyecto re-democratizador de la sociedad y desde el ministerio de educación nacional se materializó a la agenda política general. Luego del 10 de diciembre de 1983 y en función de la mayor flexibilidad que otorgaba la Ley de Ministerios 23.023/83 una serie de decretos reestructuran el Ministerio que pasa a denominarse de Educación y Justicia, quedando integrado por las secretarías de Coordinación educativa, Científica y Cultura, de Educación, de Cultura, de Ciencia y Técnica y de Justicia¹⁷.

Durante este gobierno se desempeñaron cuatro Ministros: Carlos Alconada Aramburú, Julio Rajneri, Jorge Sábato y José Dumon y tres Secretarios de Educación: Bernardo Solá, Francisco Delich y Adolfo Stubrin¹⁸. Asimismo, se organizó el trabajo en Direcciones Nacionales por nivel educativo y otras por tareas específicas como “de Estadística”, de Presupuesto, Cooperación Internacional, entre otras.

Las reformas de la formación docente que analizamos para este trabajo se desarrollaron bajo la *Dirección Nacional de Educación Superior* (DINES), creada por Res. 2.800/84 y a cargo de Cesar Augusto Cascallar Carrasco, Carlos Bonantini y Ovide Menim sucesivamente, y la Dirección General de Planificación Educativa que fue mutando de denominación, funciones y directores.

¹⁷ Norma Paviglianiti *Diagnóstico de la administración central de la Educación*, (Buenos Aires: DNIDyE-MEyJ, 1988).

¹⁸ Referencias sobre los perfiles profesionales y políticos, así como la duración en los cargos de los Ministros y Secretarios se encuentran en Cintia Wanschelbaum “La educación durante el gobierno de Raúl Alfonsín ...” 2014.

Al mirar las nóminas de asesores del Ministerio se observan nombres del campo académico de la educación y con algún grado de cercanía con el partido gobernante tal es el caso por ejemplo de Catalina Nosiglia, Norma Paviglianiti o Daniel Cano. Además, en los documentos de política educativa de la época, es posible detectar la participación de otros académicos o especialistas del campo educativo que figuran entre sus colaboradores, tal es el caso de Inés Aguerrondo, Guillermina Tiramonti, David Wiñar, Clotilde Yapur, Clelia Costaguta, entre otros. Al rastrear los curriculum y trayectorias de los mismos, se destaca que una importante cantidad de ellos provenían del interior del país (Tucumán, Corrientes, Río Negro, etc.), como una muestra de federalismo.

En otros casos, por ejemplo, Aguerrondo y Wiñar, habían trabajado en el Sector Educación de la CONADE -creado en 1964 en el gobierno de Illia- que fue el primer espacio estatal que se configuró en nuestro país para la producción de conocimiento experto/técnico educativo. Otros, como Cano y Tiramonti venían del ámbito de la FLACSO, que por los mismos años organizó la Maestría en Educación en nuestro país de la que emergerán importantes investigaciones del campo educativo.

Como señalamos anteriormente, las primeras investigaciones educativas en la Argentina por fuera del Estado u organismos oficiales se llevaron adelante al interior del CICE, a fines de los '60 y principios de los '70. Allí participó por un breve tiempo David Wiñar junto con Gilda Romero Brest (quien también fue convocada por el gobierno en tanto Presidenta de la Academia de Educación), Ana María Eichelbaum de Babini, Héctor F. Bravo, Norma Paviglianiti entre otros¹⁹. Asimismo, Jorge Sábado, Adolfo Stubrin, Francisco Delich, Norma Paviglianiti, Catalina Nosiglia, Clotilde Yapur, Ovide Menin y muchos otros provenían de las universidades públicas; en algunos casos desplazados desde la intervención de Onganía y exiliados -externa o internamente- en la última dictadura.

En síntesis, estos especialistas/expertos convocados a trabajar en el seno del ministerio tenían, por diversos caminos, una trayectoria en el campo académico, pero no necesariamente en el campo político. Al mismo tiempo había quienes tenían una consolidada trayectoria, mientras otros provenían de las jóvenes generaciones de graduados. No obstante, aquí se evidencian las dinámicas que se generan entre los campos político y académico de la educación

¹⁹ La descripción y análisis del CICE, sus integrantes, investigaciones, vínculos con organismos internacionales, etc. ha sido trabajada en Jorgelina Mendez, “*De intelectuales a expertos...*2014.”

Retomando las discusiones del primer apartado se observa que en la cartera educativa se repite una característica del gobierno de Alfonsín de convocar a representantes de la intelectualidad para cargos políticos, así como para referenciarse teóricamente. Los dos ejemplos más claros de ello son el *Grupo Esmeralda* y el *Club de Cultura Socialista*, espacios de nucleamiento de intelectuales que acompañaron al gobierno en la transición democrática, generando una nueva forma de vinculación entre estos dos campos.

El primero, donde se destaca la colaboración de Juan Carlos Portantiero y Emilio de Ipola como referentes intelectuales, fue promovido por el propio gobierno para colaborar en la construcción discursiva de su agenda política. El segundo fue formado desde la propia intelectualidad para acompañar a esta transición desde un nuevo rol político de la izquierda intelectual y entre sus integrantes se destacan José Aricó, Carlos Altamirano, Beatriz Sarlo, José Nun y los propios Portantiero y De Ipola. Ambos fueron espacios de reflexión y discusión con los cuales dialogó el gobierno de Alfonsín en su objetivo de generar una renovación política y democrática en todos los niveles de la sociedad²⁰.

La figura del sociólogo Juan Carlos Torre es un ejemplo de las relaciones que se establecen entre conocimiento experto y gobierno. Fue convocado para ocupar la Subsecretaría de Relaciones Institucionales del Ministerio de Economía a cargo de Juan Sourrouille y desde allí formó un grupo de científicos sociales que volcaron su *expertise* en la planificación de políticas públicas a tono con una nueva cuestión social²¹. Otro de los casos que muestra la vinculación entre el campo académico y político es la convocatoria al matemático Manuel Sadosky a la conducción de la Secretaría de Ciencia y Técnica que estaba dentro de la órbita del Ministerio de Educación y que tuvo a su

²⁰ Sobre las relaciones entre estos grupos intelectuales y el Gobierno de Alfonsín así como las Revistas donde se materializaron algunas de estas discusiones y de la que participan estos intelectuales, Punto de Vista, Controversia y Ciudad Futura, puede consultarse entre otros: Mariano Plotkin y Ricardo González Leandri, “El regreso de la democracia y la consolidación de nuevas élites intelectuales. El caso de Punto de Vista: Revista de Cultura. Buenos Aires (1978-1985)” en *Localismo y globalización. Aportes para una historia de los intelectuales en Iberoamérica*, ed. Mariano Plotkin y Ricardo González Leandri, (Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto de Historia 2000); Josefina Elizalde “La participación política de los intelectuales durante la transición democrática: el Grupo Esmeralda y el presidente Alfonsín” en *Temas de Historia Argentina y Americana* (Buenos Aires: UCA, 2009); José De Diego, “La transición democrática: intelectuales y escritores”, *La Argentina democrática: los años y los libros* ed. Antonio Camou, Cristina Tortti y Anibal Viguera (Buenos Aires: Prometeo, 2007).

²¹ Miguel Angel Alfredo “Intelectuales y expertos en la transición democrática argentina: Los casos de los sociólogos Juan Carlos Portantiero y Juan Carlos Torre (1983-1989)” en *VIII Jornadas de Sociología de la UNLP* (Ensenada, 3 al 5 de diciembre de 2014) Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4282/ev.4282.pdf . Consultado el 25/03/2017

cargo, entre otros, el CONICET y la definición de una política científica en democracia²².

La designación de Sadosky proyectaba un mensaje, estaba cargada de un fuerte simbolismo, representaba a los científicos que habían reformado a la universidad en la década del '60, en su caso desde la Facultad de Ciencias Exactas de la UBA. Los que habían promovido la investigación y la divulgación y habían protagonizado la llamada “época de oro” de la universidad argentina para luego ser expulsados de ella por la Dictadura encabezada por el General Onganía, terminando en el exilio. Al igual que otros, el retorno a la universidad argentina y a su rol científico no se produjo hasta la recuperación democrática de 1983 y en este caso su cargo político permitió que, de alguna manera redentora, muchos de los desplazados de la universidad en los '60, ocuparan ahora un rol protagónico.

Con una nueva fórmula y con una revisión crítica del rol de los intelectuales en la izquierda revolucionaria de los '70 –y sobre todo en la lucha armada- el campo político y el campo intelectual entraron en diálogo y en acción para sostener una política en democracia. Propiciar la participación, renovar la política, pero sobre todo generar conocimiento que permita gobernar, reafirmar el estado de derecho y atacar los males que había dejado la última dictadura militar.

La política educativa en democracia: la pregunta por los discursos

En lo que respecta a la definición de política educativa anteriormente se señaló la necesidad de democratizar a la sociedad y cómo la educación fue un engranaje vital para ello. Por un lado, intentando desmontar la propia estructura autoritaria del sistema y, por otro, transmitiendo desde allí una cultura de participación ciudadana pluralista y representativa. En suma, entendiendo a la democracia como oposición a autoritarismo y como sinónimo de mayor participación y “tolerancia”.

Según Tiramonti²³ hay cuatro líneas de política fundamentales para ello 1) la laicización de contenidos escolares especialmente de la asignatura Formación Cívica; 2) la modificación de los valores y prácticas institucionales promoviendo mayor

²²Mario Albornoz y Ariel Gordon, “La política de Ciencia y tecnología desde la recuperación democrática (1983-2009)” en *Trayectorias de las políticas científicas y universitarias de Argentina y España*, eds. Mario Albornoz y Jesús Sebastián (Madrid: CSIC, 2011)

²³ Guillermina Tiramonti “Veinte años de democracia: acepciones y perspectivas para la democratización del sistema educativo”, en *Historia reciente. Argentina en democracia*, ed. Marcos Novaro y Vicente Palermo (Buenos Aires: Edhasa, 2004) pp. 224-227

participación y una relación con la autoridad no represiva (centros de estudiantes, consejos de escuela, entre otros); 3) la eliminación de los exámenes de ingreso al nivel medio y superior, así como el sistema de cupos ampliando exponencialmente la matrícula; 4) la recuperación del debate público en materia educativa a partir del Congreso Pedagógico.

A estas cuatro es posible agregar una quinta, que tuvo que ver, desde el discurso y con las acciones, con un intento de regionalizar la educación²⁴ en términos de otorgar mayor participación a las jurisdicciones y a las instituciones, entendiéndola como de diversidad curricular, la vinculación de la formación de docentes en relación a la realidad dónde va a enseñar y mayor autonomía escolar. Para ello era necesario una reforma institucional y administrativa acorde a los objetivos de la regionalización: compensar desigualdades y deficiencias en los servicios educativos y en las conducciones educativas de las jurisdicciones, adecuarlos a las características sociales y culturales propias de cada región, integrar a la población a la administración del sistema, y lograr la fuerte presencia de la cultura popular en los contenidos y organización académica.

En el marco de estos lineamientos de política, el docente se considera un actor central de la nueva agenda educativa de manera similar a cómo se presenta en los discursos que circularon a nivel internacional. Es enlace entre la política y la práctica, pero también es quien primero debe despojarse de ese *habitus* autoritario que circulaba por el sistema educativo y que, por la propia naturaleza de este, fue claramente funcional a la represión del estado desde el control de los contenidos, la prohibición de libros, la vigilancia y el control de actividades tildadas de peligrosas, una disciplina desde lo conductual, lo actitudinal y lo estético, entre otras²⁵.

Por lo tanto, el llamado “reciclaje” de docentes fue un aspecto fundamental del proyecto, desde la concepción de la “actualización y perfeccionamiento en servicio” (MEyJ, 1984) y un eje central de la política de formación docente en conjunto con la redefinición de la formación inicial. Parte de las reformas que se plasman en ese sentido estaban contenidos en la plataforma electoral de la Unión Cívica Radical:

“10) Rehabilitar la Escuela Normal con una reestructuración de sus planes y programas que consulten las más modernas corrientes pedagógicas”

²⁴ Lilian Romero, *Regionalización de la enseñanza*. (Buenos Aires: MEyJ, CENIDyTE, 1988) 1-2.

²⁵ Para indagar esta cuestión recomiendo la lectura del Documento del Ministerio de Cultura y Educación (1977) “Subversión en el ámbito educativo. Conozcamos a nuestro enemigo”. Buenos Aires.

“15) Creación de los Institutos de Formación y perfeccionamiento a nivel superior y de los equipos móviles con el mismo objeto.” (UCR, 1983).

Del conjunto de acciones destinadas a llevar adelante cambios en la formación docente se destacan dos: la creación del Instituto de Perfeccionamiento y Actualización Docente (INPAD) y la definición de un nuevo currículum para la formación de maestros - llamado Maestros de Enseñanza Básica (MEB). Aunque los primeros intentos de modificar la formación docente provienen del comienzo de la gestión y a propósito las Jornadas Pedagógicas -regionales y nacionales- organizadas por la DINES (Res. 1747 y Res. 2921 de 1985) generaron conclusiones y avances al respecto, las dos iniciativas destacadas se promovieron hacia el final del gobierno, cuando la crisis económica e institucional apresuró la sucesión del mando al ya electo Presidente Carlos Menem interrumpiendo ambas experiencias, con una agenda con profundas diferencias ideológicas

El INPAD se creó por Decreto presidencial N°1709/1987 y en su corto funcionamiento organizó una variedad de cursos que tenían por objetivo perfeccionar y actualizar a supervisores, directores y docentes, pero también difundir innovaciones educativas. Por su parte el MEB se implementó en dos cohortes, 1989 y 1990, y luego un decreto del Ministro Antonio Salonia, ya en el gobierno de Carlos S. Menem (1989-1999), suprimió la inscripción (Res. 2238/90) y por tanto la experiencia se desvaneció con sus egresados. Ambas acciones fueron llevadas adelante por la gestión de Adolfo Stubrin como Secretario de Educación, aunque los ministros fueron cambiando en un momento de inestabilidad política.

Resulta significativo analizar cuáles son los fundamentos que sostienen estas políticas. El INPAD se gestó con la intención de institucionalizar un servicio de perfeccionamiento docente dentro de las líneas operativas prioritarias (LOP1) fijadas por la política educativa nacional. Del análisis de los documentos²⁶ se desprende que el perfeccionamiento tiene un rol central en el llamado “reciclaje” de docentes en vistas, no sólo para actualizar su conocimiento sino, fundamentalmente, para convertirlo en co-gestor de la comunidad educativa democrática, núcleo de esa comunidad y natural promotor de su desarrollo.

En línea con el propósito de regionalizar la educación se buscó desarrollar las acciones de perfeccionamiento de acuerdo a las necesidades específicas de cada región

²⁶Dirección general de planificación Educativa, *Política educativa en Democracia*, (Buenos Aires: MEyJ, 1987).

descentralizando sus funciones en sedes distribuidas en el país. Para materializar ello se labró un convenio con CONICET y de esta manera se adquirió una base operativa en siete centros en el interior del país²⁷.

El MEB (Res. 530/1988) también se pensó desde un curriculum regionalizado²⁸ y por tanto flexible, toda una innovación para el área. Además, supuso recuperar el rol formador de la Escuela Normal reimplantando los dos primeros años de la formación de maestros -de un total de cuatro- al interior del curriculum de nivel medio de dicha modalidad y, el resto, en los institutos que funcionaban en ella. Es decir, veinte años después de que se considerara obsoleta para su función originaria, la Escuela Normal parecía recuperar -tal se adelanta en la plataforma electoral- su rol de formación docente. No obstante, el nuevo curriculum -si bien revalorizó su tradición- buscó diferenciarse de aquella cultura normalista y para ello la flexibilidad curricular y los espacios abiertos a la participación de los alumnos fue uno de sus pilares. Otra característica de este proceso es el haberse implementado en un número reducido de instituciones, al estilo plan piloto, que es una característica compartida con otros proyectos curriculares de otras Direcciones Nacionales.

De esta forma podemos ver una línea de coherencia y regularidad en los discursos que sostienen estas políticas, aunque las mismas representen una concreción tardía de los objetivos iniciales y por tanto de bajo impacto en el sistema en la realidad.

Nuevas espacios y formas de intervención: la pregunta por los ámbitos de elaboración de políticas

Si bien la secretaría de educación es el ámbito de la elaboración de la política, observamos el protagonismo de base que tienen las direcciones nacionales correspondientes y un actor central: los organismos internacionales de cooperación.

Tanto el MEB como el INPAD contaron, en parte, con financiamiento y cooperación técnica de organismos internacionales. Más específicamente, de la Organización de Estados Americanos (OEA) a través del Programa Regional para el Desarrollo Educativo (PREDE) que coordinaba acciones educativas en los países miembros desde 1969.

²⁷ Secretaría de Educación, *De los Planes a la Acción* (Buenos Aires: MEyJ, 1989)

²⁸La educación primaria **estatal** ya había sido **transferida** por la dictadura en 1978 con lo cual los maestros, egresados de un plan nacional, se desempeñaban en las distintas provincias.

Norma Paviglianiti en su informe de diagnóstico²⁹ refiere a este tipo de acciones como “modos de operación y actividades no tradicionales”³⁰. Si bien el principal actor aquí es el PREDE/OEA también se incluyen acciones con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) -que data de la misma fecha- específicamente en áreas tales como alfabetización, calidad y eficiencia del sistema-.

El informe de Paviglianiti es resultado de un proyecto del PNUD, con financiamiento de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) -para la realización de actividades y la cooperación de especialistas extranjeros- y con la supervisión técnica de la Oficina Regional para la Educación de UNESCO (OREALC) a cargo del experto Juan Carlos Tedesco quien firma el prólogo de ese trabajo.

Aquí se puede observar la pretendida sinergia de recursos que plantea el Secretario Stubrin³¹ en uno de sus discursos, cuando plantea “superar la escasez de recursos como obstáculo”³² y, para ello, “utilizar más intensamente de los beneficios de las relaciones internacionales utilizando los recursos técnicos y el financiamiento de los organismos internacionales”³³.

Si bien el PREDE y el PNUD ya estaban radicados en el país desde 1969, durante esta gestión se reorganizaron sus proyectos (19 en el caso de PREDE) y se concentraron en la Dirección Nacional de Programación Educativa -anteriormente Dirección de Planificación- (Paviglianiti, op. Cit). En el marco de la reprogramación de estos proyectos, la Dirección de Planificación, con la recomendación de Daniel Cano quien era asesor de la secretaría en proyectos internacionales, definió la creación del INPAD en su seno concretándolo con aportes financieros mixtos del Estado Nacional y de OEA en partes iguales (MEyJ, 1987b). Para ello se convocó a una Jornada/Seminario -donde intervinieron todos los directores nacionales- en la cual se creó una comisión para elaborar el anteproyecto, designando a María Clotilde Yapur³⁴ a cargo de la misma.

El MEB por su parte, tuvo otra trayectoria. En 1985 se encomendó la conformación de una comisión para elaborar un nuevo plan de formación docente que recuperara las conclusiones de las Jornadas Pedagógicas a tal fin. No conocemos aún los

²⁹ Norma Paviglianiti, Diagnóstico de la administración central de la educación, 1988.

³⁰ Op. Cit. Pág 196.

³¹ Alfredo Stubrin, *Política de Transformación educativa...1987*

³² Op.cit., 8.

³³ Op. Cit., 12.

³⁴ Yapur es profesora de Pedagogía de la Universidad Nacional de Tucuman, con la irrupción de la dictadura en el año 1976 se dictó su prescindibilidad y despojada de sus cargos docentes. Se exilió en Venezuela donde trabajó en diversos espacios académicos retornando al país con el fin de la dictadura.

alcances de esa comisión, pero los cambios en la cartera ministerial han podido ser la causa de la interrupción del trabajo.

En el año 1988 -con otro ministro y secretario- el Director Nacional de Educación Superior, Ovide Menin, presentó el nuevo curriculum para la formación de Maestros con las características que detallamos. La elaboración del proyecto y de los materiales para la capacitación de los docentes, en el marco del llamado “Programa de reciclaje” DINES/OEA, se realizó por intermedio de los fondos del proyecto PREDE/OEA.

En la elaboración del curriculum además del propio Menin a quien puede considerarse el artífice del mismo, trabajaron Profesora Celia Costaguta y la Licenciada Milagros Cascallar Casal con la participación de especialistas de las diferentes áreas disciplinares. Como primera aproximación se puede inferir que, aunque fueron proyectos que se definieron en el seno del ministerio, se buscó -ya sea por vía para conseguir financiamiento o colaboración de expertos- la participación de los organismos de cooperación para llevarlos adelante. En este marco se abre la puerta a que la elaboración de política se defina en otros ámbitos. Resta aún por indagar, los objetivos que los propios organismos poseían con la asistencia financiera, así como los vínculos directos o indirectos que se establecían entre sus equipos técnicos y los de gobierno argentino.

REFLEXIONES FINALES

A modo de cierre se retomarán los interrogantes que estructuraron el trabajo: ¿quiénes intervienen en la elaboración de políticas educativas?, ¿qué lugar ocupan los docentes en dicho proceso?, ¿desde qué ámbitos se elabora o se proyectan las políticas?

Como se afirmó la transición democrática implicó un giro en la historia de nuestro país a nivel político, social, cultural y económico donde la revalorización del estado de derecho y la democracia como un valor central del clima de época, marcaron la agenda del nuevo gobierno y generaron una impronta a largo plazo.

Ello se evidencia en la elaboración de la política educativa que estuvo marcada por estos tópicos. Como respuesta al primer interrogante queda clara que la definición de una agenda educativa estuvo centralizada por el Ministerio de Educación –en este caso nacional-, pero buscando articular al resto de las provincias con una mirada federal y para ello el eje rector fue un plan de regionalización educativa. Dentro de la cartera de educación se evidencia la apertura a la participación de una gran diversidad de

especialistas, a través de trabajos específicos o como miembros de carrera del ministerio, que trabajan en el marco de las diferentes direcciones nacionales en la redacción de proyectos específicos. Dichos especialistas provenían de diversos espacios y con diferentes trayectorias, pero casi en su totalidad comparten una pertenencia al ámbito universitario. Algunos retornaban al país desde el exilio habiendo transitado variados espacios académicos e intelectuales especialmente latinoamericanos. En otros casos, retornan a la vida pública luego de un exilio interno como consecuencia de la cesantía o persecución ejercida por la dictadura militar.

En este recorrido dos cuestiones llaman la atención. Por un lado, que los mismos provienen de universidades de todo el país dando representatividad federal a los espacios. Entre los cargos políticos y los colaboradores del ministerio podemos ver representantes de Santa Fe, Corrientes, Tucumán, Rio Negro, etc., además de la provincia de Buenos Aires y la Capital Federal. Por otro lado, un importante número de ellos están vinculados a la FLACSO. Es importante señalarlo, ya que la creación del Área Educación de dicha facultad, así como de la Maestría en educación es contemporánea con el proceso que describimos. La circulación de personas entre el ministerio de educación y la FLACSO muestra una congruencia en un intento de reorganizar el campo político e intelectual educativo, así como una mayor vinculación entre ambos.

Por otra parte, nuestro objeto de interés, la formación docente, es una importante fuente para observar los mecanismos y estrategias que se da el ministerio para la definición de las políticas y sus destinatarios. Aquí el eje central es el docente en ejercicio, aquel que se encuentra trabajando en el sistema, siendo no sólo el objeto de cambio, sino también el sujeto que le otorgue sustentabilidad a la nueva política educativa. Como señalamos este discurso fue enunciado por ministros y secretarios de educación en diferentes momentos donde interpelaron al docente como el punto de partida. Y para ello interpelarlo y “reciclarlo” constituyen el núcleo central de la agenda de formación y práctica docente; además de la transformación de las instituciones y de los curriculums. Generar espacios de participación, recuperar tradiciones pasadas -la escuela normal- y dotarlas de una nueva impronta, flexibilizar la currícula, regionalizar las ofertas son aspectos distintivos de las propuestas analizadas y en todas ellas el docente es protagonista.

Ello se vincula con el último interrogante, los ámbitos de elaboración de política. Retomando lo ya afirmado, la definición de una agenda educativa estuvo a

cargo del poder ejecutivo en línea con su agenda política. No obstante, se evidencia una descentralización, en diversos espacios, a nivel de debate y concreción de los “documentos de política”. Esos espacios, que están en la órbita del ministerio, incluyeron la invitación al diálogo a los actores del sistema en jornadas de discusión pedagógica.

Finalmente, la inclusión de los organismos de cooperación como un aliado en la búsqueda de recursos financieros y humanos para llevar adelante las transformaciones propuestas señala una tendencia que venía en ascenso. Del lado del estado se trata de una puerta que se abre institucionalmente, clara y explicitada, a actores extra-nacionales para colaborar en la implementación de una agenda política. Podría hipotetizarse que del lado de los organismos sería una oportunidad de promocionar, a través de sus expertos, su propia agenda al interior del sistema educativo. Este es una vía aún por indagar.

Así, la figura del reformador se vuelve aún más borrosa que de costumbre. Una variedad de actores y espacios dan cuenta de que las reformas se constituyen en procesos cada vez más complejos e integrales y que en ellas se pone en juego no sólo la agenda educativa, sino también el conocimiento experto y su circulación internacional. Y con ello, aunque todavía son considerados o consultados en las etapas iniciales, los docentes se reafirman como ejecutores, gestores, promotores de reformas que se organizan cada vez más central y hasta internacionalmente.