

Mesa temática N° 84: Estado y Educación. Cien años de conflictos y resistencia en torno al proyecto educativo Nacional (1868-1968)

Título:

Reforma educativa, disputas por el currículum escolar y regulación del trabajo docente entre 1955-1968.

Autora: Natalia Soledad Fiori

Institución: Departamento de Educación. Universidad Nacional de Luján.

Palabras claves: CURRÍCULUM ESCOLAR - REFORMAS EDUCATIVAS - TRABAJO DOCENTE

Resumen:

El trabajo busca presentar algunas reflexiones iniciales acerca de la relación entre las reformas educativas, las disputas por el currículum escolar y la regulación del trabajo docente entre los años 1955 y 1976. Entendiendo que se trata de un período menos explorado que otros, nuestro propósito es impulsar la producción de conocimiento que analice aspectos educativos en clave histórica del período señalado para contextualizar el papel que desempeñan las reformas educativas respecto al currículum escolar y al trabajo docente como expresión de proyectos políticos encarnados en el Estado nacional y de un determinado sector de sujetos sociales que asumen su gobierno. Consideramos que el golpe de estado de 1955 marca un “quiebre” en el rol del Estado respecto a la educación, a partir de donde comienzan a operar transformaciones profundas del sistema escolar argentino hacia un esquema de descentralización y fragmentación que se proyecta en la actualidad. Si bien, estos procesos han sido extensamente analizados por otros autores, en esta oportunidad, queremos focalizar en otros aspectos menos estudiados como los intentos por implementar “innovaciones” en relación al currículum escolar y el trabajo docente. Consideramos que la propuesta curricular de un Estado expresa un proyecto político-pedagógico clave para determinar qué función social busca asegurar que desenvuelva la escolarización en los niños y jóvenes y que ello mismo precisa docentes formados en ese mismo sentido. No podemos soslayar que desde mediados del S. XX, comienza a operar un creciente cuestionamiento en relación a la función social de la escuela, debido a los avances científico-tecnológicos que interpelan fuertemente al contenido escolar debido a su caducidad. Este proceso además es acompañado por una mayor injerencia del capital internacional en los asuntos educativos a nivel mundial.

1. La educación en los 50’ y 60’. Desarrollismo, tecnocracia y reforma educativa.

A priori, la mitad del S. XX no es especialmente relevante dentro de la producción académica en estudios históricos de la educación Argentina a diferencia de otros períodos como el primer peronismo, la década de los 90’ o fines del S. XIX. Son relativamente pocos/as los/as investigadores/as que han focalizado sus indagaciones sobre el período 1955-1968. Sin embargo, en este momento operan algunos cambios dentro del campo educativo que tendrán incidencia hasta el presente. A pesar que no existen numerosas investigaciones históricas que profundicen en el período 1955-1968, coincidimos con Centanni (2012) y De Luca (2005) que especialmente bajo el gobierno de Onganía, se sintetiza una fuerte ofensiva del capital hacia la educación que fue modelando en los años previos desde el golpe de estado al gobierno peronista en 1955.

Tal como lo describen Pinkasz y Pitelli (1997) los años que transcurren desde mediados de los cincuenta y principios de los setenta están signados por transformaciones internacionales y nacionales. La reconstrucción de Europa en la segunda posguerra, la

supremacía de los Estados Unidos y la “guerra fría” con el bloque de la URSS, sumado a los procesos de descolonización en Asia y África se dieron en un marco económico de internacionalización del capital y de un nuevo impulso a la industrialización que parecía demostrar la hegemonía del capitalismo. Diversos sectores de la burguesía argentina fueron impulsores de reorientar el modelo de industrialización a partir del incentivo del capital extranjero, para lo cual se valieron del derrocamiento del peronismo y de fungir gobiernos que sirvieran a sus intereses, tal como sucedió con Frondizi. Los gobiernos que se alternan entre 1955 y 1972 elegidos democráticamente con la proscripción del peronismo muestran una creciente subordinación al poder militar, lo que resulta en una combinación contradictoria de medidas y reformas modernizadoras y conservadoras. A su vez, asistimos a una mayor injerencia en las cuestiones educativas de sectores corporativos, grupos industriales, sindicales y eclesiásticos (Pinkasz y Pitelli, 1997)

Al estudiar las principales políticas educativas en las décadas de los años 50 y 60’ en Argentina -y en toda América Latina- debemos situar el auge y desarrollo de la teoría del desarrollismo en el campo pedagógico. De acuerdo a Galvani (1990), en las décadas de los 60’ y 70’ se perfila una de las últimas “utopías” pedagógicas capitalistas, como lo es el desarrollismo. *“En un esfuerzo de síntesis, podría decirse que la pedagogía desarrollista se caracterizó por su adhesión a modelos exógenos, a filosofías y metodologías tecnocráticas y modernizantes”* (Galvani, 1990: 478). Esta concepción educativa, de corte economicista, fundó un discurso basado en la “nueva educación”, que condujo a la región latinoamericana a un incremento de reformismos educativos. En este modelo, la educación es un mecanismo fundamental para el cambio, que precisa la transformación del Estado tradicional en un aparato moderno. El peso de las interpretaciones sobre la educación desde las teorías del desarrollo económico -en particular, la teoría del capital humano- redujo a su mínima expresión la reflexión sobre las funciones políticas, cultural y del desarrollo individual. La teoría desarrollista colocó en el centro el proceso de tecnificación educativo, el criterio de productividad basado en la eficiencia y la racionalización de los procesos de enseñanza. Su principal meta fue lograr el cambio educativo - por medio de éste, el cambio social - mediante la preparación de los sujetos entendidos como recursos humanos para el desarrollo de un cierto tipo de industrialización dependiente. De allí, la importancia conferida al planeamiento educativo, como el instrumento más adecuado para la modernización de los procesos de enseñanza y de aprendizaje. El Estado -dentro del esquema del desarrollismo- se caracteriza por distribuir los esfuerzos hacia la industrialización, donde la educación es el motor para el desarrollo y el progreso acentuando su función en la formación de técnicos.

La consolidación de la hegemonía estadounidense de posguerra permitió la creación de la Organización de los Estados Americanos (OEA) como representante de los estados latinoamericanos llevando adelante una política proimperialista (Puiggrós, 2015). Este organismo sirvió como medio de legalización de acuerdos entre los gobiernos representantes de los sectores dominantes en los países latinoamericanos y los intereses imperialistas. De acuerdo a esta autora, el progreso en América Latina, estuvo obstaculizado por la carencia de tres elementos centrales: capital, tecnología y educación, que debía adquirirlos a través del aporte externo. En relación a lo específicamente educativo, este tipo de ayudas externas se orientó a la formación para el nivel medio y superior, lo que redundaría en un impulso para la movilidad social y el aprovechamiento de las aptitudes individuales. La brecha entre el sistema educativo y las exigencias presentes del desarrollo económico se manifestaban en este plano y requerían de una intervención modernizadora. Siguiendo a Puiggrós (2015: 128), *“desde la concepción desarrollista -en auge- la fuerza de trabajo empezó a categorizarse como capital humano, teniendo en cuenta la rentabilidad que produce la inversión”*.

De Luca (2005) identifica en 1956 la primera manifestación de un cambio de estrategia en la tendencia centralista hasta entonces dominante del sistema educativo. La restauración del Consejo Nacional de Educación que inicia un ámbito de concertación federal en asuntos de política educativa. Si bien el diseño de los lineamientos generales, especialmente a nivel del currículum escolar no deja de ser potestad del Gobierno Nacional, desde 1955 en adelante se avanza con una progresiva y continuada descentralización y fragmentación educativa. La presidencia de Frondizi hace efectiva la implementación de la nueva tendencia a través de convenios de transferencia sólo con algunas provincias. Colombo (2009) sostiene que el impacto mayor de la teoría desarrollista en Argentina se da por la adopción de las teorías elaboradas por la CEPAL durante el Frondicismo y uno de sus modelos emblemáticos que es el planeamiento educativo. Al respecto sostiene que *“surge en los países centrales como la necesidad de racionalizar y articular la demanda educativa con las demandas requeridas por el modo de producción capitalista, lo que explica el carácter economicista que primó en él, hablando de la educación como una inversión”* (Colombo, 2009: 13). El consenso internacional sostenía que el conocimiento científico cumplía un papel estratégico en el desenvolvimiento económico de los Estados, que se ve reflejado en los debates en torno a la revisión de los planes de estudio tanto de nivel medio como los de nivel universitario. Estos rasgos dan cuenta de una concepción tecnocrática, racionalizadora y eficientista que comienza a abrirse paso inaugurando políticas de “planificación integral”, cuya máxima expresión fue el CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo) creado en 1961. Dentro del esquema de políticas educativas desarrollistas, además de los avances en torno a la descentralización del sistema por medio del esquema de transferencias de las escuelas del ámbito nacional a las provincias, cobran atención los asuntos curriculares y referidos a la formación y trabajo docente.

2. Las innovaciones curriculares y la reconfiguración del trabajo docente como instrumentos de política educativa.

Como mencionamos, a partir de la segunda posguerra, dentro de la escena pedagógica cobran importancia los organismos internacionales. De acuerdo a Galvani (1990) el planeamiento educativo fue una imposición en casi todos los países por exigencia de las entidades internacionales de asistencia financiera tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el Fondo Monetario Internacional (FMI) que obligaban a que las solicitudes de ayuda fueran en el contexto de planes integrales de educación y mediados por la cooperación técnica. En particular la UNESCO fue la principal agencia instrumentadoras de esa asistencia. La “alianza para el progreso” fue una de las iniciativas que grafican este esquema. Creada en 1961 por impulso del presidente estadounidense J. F. Kennedy, tuvo como objetivo invertir más de 20.000 millones de dólares a través de agencias financieras multilaterales que promovieron reformas políticas, sociales, educativas y sanitarias, además de medidas económicas. En el caso argentino, la presidencia de Frondizi abrió la puerta a estas iniciativas. La Carta de Punta del Este firmada con Estados Unidos y varios países de América Latina, menciona el adiestramiento a maestros, técnicos y especialistas, lo que permite mostrar la importación de políticas a modo de “préstamo” educativo. El currículum -como enclave estratégico de las reformas educativas- permite realizar la transposición de modelos escolares porque conlleva una inscripción de la dimensión educativa respecto al conocimiento, el cambio social, la función social de la escuela, la relevancia de los procesos de enseñanza así como los contenidos considerados significativos y válidos.

Siguiendo a Braslavsky (1990), debemos comprender este giro en las políticas educativas sin perder de vista la estructura productiva y económica del país, ya que en los años sesenta se produce un estancamiento del volumen de mano de obra industrial requerida, simultáneamente aumenta la solicitud de trabajadores/as con un mayor grado de especialización para las ramas más dinámicas de la industria. A este fenómeno se incorpora la concentración del ingreso de la mano de obra a la población económicamente activa en los sectores de comercio y servicios, lo que requieren formaciones educativas muy heterogéneas y no necesariamente de alta calificación.

No resulta casual comprender por qué en Argentina durante los años sesenta, a la par que se difunde la importancia del planeamiento educativo, se reciben las primeras obras sobre currículum provenientes casi exclusivamente de Estados Unidos. La irrupción del campo curricular como tal, expresa esta preocupación por planificar la educación en términos racionales y técnicos. La centralidad dada a la noción de cambio deriva a la aceleración de los procesos de producción que impone innovaciones pedagógicas para adecuar la educación a las transformaciones económicas. De allí, que las propuestas reformadoras van a asumir que *“la escuela no debe centrarse en la transmisión de conocimientos, dado que en las sociedades modernas éstos se desactualizan en menos de una generación”* (Pinkázs y Pitelli, 1997: 33). Lo central será la formación de aptitudes, lo que permitirá educar para el futuro, ya no transmitir el pasado. Se gesta así un movimiento que apunta a restar centralidad a los contenidos y adoptar un enfoque de educación por competencias, a partir de la *“transposición”* (Pérez Centeno y Leal, 2011) de teorías, políticas y medidas educativas durante estos años. Las innovaciones curriculares de estos años, centradas en la adopción e inclusión de diseños curriculares y guías para la enseñanza se convierten en un recurso externo a la propia concreción del docente como tarea de la enseñanza. De este modo, se configura su propia tarea. La tarea de diseño curricular queda en manos de expertos técnicos por fuera de las escuelas y la capacidad del propio docente.

De acuerdo a De Luca (2005), la estrategia burguesa en el diseño de las políticas educativas adquiere un rasgo diferencial.

"Bajo Oroganía, llegan al poder los sectores más concentrados de la burguesía, quienes se proponen llevar adelante un desarrollo en profundidad del capital, esto es: eliminar capitales sobrantes, lo que se traduce en desplazamiento de fuerza de trabajo, con su correspondiente incremento de la reserva de la clase obrera" (De Luca, 2005: 178).

En lo concerniente a educación, la autora entiende que en este momento, se realiza el primer estudio de investigación sistemática concentrado en el análisis de la relación entre educación-recursos humanos y desarrollo. Este estudio estableció tres grandes ejes para caracterizar el sistema escolar (indicadores de eficiencia interna, eficiencia externa y la distribución de oportunidades) y concluye en la necesidad de avanzar con una reforma educativa integral del sistema educativo. El documento que condensa el estudio se conoce como *"Educación, recursos humanos y desarrollo económico social"* y fue elaborado por el sector educación de la Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo. El diagnóstico esbozado es implacable. *"Se trata de un sistema que se caracteriza por su bajo rendimiento o productividad. Repetición, deserción, falta de coordinación entre niveles, docentes poco calificados, institutos de formación docente desactualizados, contenidos curriculares caducos y deficiencias edilicias, son síntomas de ello"* (De Luca, 2006: 175).

3. 1968: “Año del cambio en educación”.

En particular, el año 1968 se erige como un momento de producción muy intenso en materia de política educativa. A continuación -y a modo de ejemplo- analizaremos el Documento denominado: “1968, año del cambio en educación” que reseña un discurso pronunciado el 23 de Mayo de 1968 por J. M. Astigueta, secretario de Estado de Cultura y Educación que fue reproducido por medios radiales y televisivos. En él, el funcionario presenta un diagnóstico de la educación argentina que caracteriza atravesada por fallas, donde sobresale la falta de integralidad de los lineamientos políticos adoptados que no evidencian una visión de conjunto del mismo.

“El escaso desarrollo de los organismos técnicos constituye otro de los problemas esenciales de la educación argentina que influye en los niveles de eficacia de la administración. No existe un escalafón que permita incorporar a los profesionales y técnicos necesarios para el funcionamiento de dichos organismos ya que sólo se contempla la existencia de personal docente y administrativo” (Documento: 1968, Año del cambio en educación, p. 6).

En relación al currículum, es posible advertir la preocupación típicamente del pensamiento desarrollista, que se expresa en:

“Con referencia a los aspectos cualitativos de la eficiencia interna es necesario señalar que los planes y programas muestran la ausencia de objetivos claros y explícitos que orienten acerca del desarrollo de cada uno de los cursos: por otra parte, los contenidos no se adaptan a las características propias de la etapa de desarrollo y maduración del alumnado al que van dirigidos y están desactualizados en relación con los requerimientos culturales, científicos y tecnológicos de la sociedad moderna. Esta situación se agrava ante el enciclopedismo de los mismos, lo que no permite brindar una formación adecuada” (Documento: 1968, año del cambio en Educación, p. 7)

También se incluye el problema del trabajo docente:

“Otro aspecto importante relativo a la eficiencia interna es el de la inadecuada utilización del personal docente: así, en la escuela primaria la relación de alumnos por maestro es, en la mayoría de los casos, notoriamente reducida y en otros excesivamente alta. En la enseñanza media el régimen de horas de cátedra vigente obliga a continuos y poco funcionales desplazamientos de los profesores y no permite una dedicación total a tareas complementarias de gran importancia en ese nivel de enseñanza” (Documento 1968: Año del cambio en educación, p. 8)

Estas fallas deben ser corregidas mediante la planificación en política educativa. Al respecto dice:

“Las consideraciones precedentes ponen de manifiesto los puntos críticos de nuestro sistema educativo y las razones principales de su baja eficiencia. Como consecuencia de ello la política a seguir debe proponerse el ataque masivo a esas deficiencias sin descuidar la formulación de planes de largo alcance” (Documento 1968: Año del cambio en educación, p. 7.)

A partir de esta consideración general, se fijan pautas de acción que consistirán en:

- La erradicación del analfabetismo (una de las demandas de la “Alianza para el Progreso”), la expansión de la escolarización primaria, la formación del magisterio. Las estrategias fijadas para este primer objetivo se orientan a la extensión de la jornada escolar, el transporte y la creación de comedores en las escuelas. Para una más eficiente formación del magisterio se propone que sea mediante asignación de becas, reformulación de los planes de estudio, extensión y contenido de los ciclos de formación, actualización del material didáctico, orientación vocacional y adecuación de la enseñanza a los requerimientos del desarrollo económico y social del país.

- La disminución de la repitencia y deserción como paso para el mejoramiento del rendimiento de la enseñanza. Para lo cual el documento es elocuente:

“Para ello se requiere un aumento de la productividad general, mediante una racionalización de los recursos humanos, físicos y financieros existentes y la utilización de los medios tecnológicos y pedagógicos más modernos. Existe un campo acerca del cual es necesario poner el énfasis debido. Se trata del problema de los planes y programas de estudio” (Documento 1968: Año del cambio en Educación, p. 9).

- El tercer aspecto es la mejora en la distribución de fondos entre la Nación y las provincias, municipios y instituciones intermedias lo que supone una legislación de conjunto en términos de una racionalización de todo el sistema educativo.

En particular, para el nivel medio de enseñanza el Documento propone una serie de iniciativas para su modernización, tales como:

“Así podrían enumerarse el nuevo régimen de promoción, la redistribución regional de inspecciones, la autorización para aplicar planes experimentales, los nuevos planes de estudio del magisterio bilingüe y de bachillerato en técnicas, bancarios e impositiva, las reuniones zonales de rectores, vicerrectores y tesoreros con el propósito de impartir normas en lo administrativo y en lo docente y la creación de nuevas divisiones para responder al crecimiento vegetativo y al de promoción de manera tal de que no queden alumnos sin lugar en las escuelas”. (Documento 1968, Año del cambio en Educación, p. 21)

El proyecto de una Ley Orgánica de Educación es introducido sobre el final:

“No obstante las provisiones de los constituyentes de 1853, acerca del dictado de planes de instrucción general y universitaria, la Nación ha carecido -en más de un siglo- de un instrumento legal rector de la educación con sentido integral. Ello y el propósito de la Revolución Argentina de poner orden en el campo educativo nos llevaron a constituir una comisión que prepara el proyecto de ley orgánica de educación. Nos interesa que esa ley concrete de una vez para siempre el derecho y el deber de recibir educación que tienen todos los habitantes de afirmar el principio de la igualdad de oportunidades” (Documento 1968, Año del cambio en Educación, p. 28)

Oficialmente la pretensión por sancionar una “Ley Orgánica de Educación” fue presentado como tal en 1969. Este proyecto tuvo múltiples implicancias en diversos niveles educativos pero concentró su esfuerzo en la creación del nivel elemental (como readecuación del nivel medio) a partir de fijar un ciclo no obligatorio de 4 años, reduciendo la escolarización primaria. Otro elemento de controversia que logró su implementación fue la terciarización de los planes de estudios del magisterio, que dejaron de ser de nivel medio en las escuelas normales y pasaron a conformar un nivel separado. La fuerte protesta docente contra la implementación de la Ley educativa del Onganiato logró su suspensión en algunos aspectos (Gudelevicius, 2011).

4. Conclusiones: Una educación para el capital o para los trabajadores.

Lo preliminar de este escrito procuró articular una mirada de conjunto al período señalado para destacar la génesis de un problema de investigación que busca comprender de qué modo las reformas educativas contemporáneas -especialmente las dirigidas al nivel medio de la enseñanza- guardan profundas conexiones con intentos reformistas desde mediados del S. XX. Proyectos políticos tales como la “Nueva Escuela Secundaria” o la “Secundaria del Futuro” (Secundaria 2030) que se presentan como innovaciones actuales mantienen trazos de continuidad y rescate de las iniciativas desarrollistas de los años 60’.

Otro aspecto que consideramos fue identificar como un aspecto integrado de las reformas educativas, la influencia de las concepciones desarrollistas y tecnocráticas que ubican a la educación como factor de progreso económico y sitúan al contenido escolar como objeto de innovación por medio de la introducción de aptitudes o capacidades, perdiendo el conocimiento disciplinar centralidad curricular. La estrategia reformista desde mediados del S. XX tuvo diversas facetas que deben ser estudiadas y analizadas pormenorizadamente tales como la descentralización educativa iniciado en este período, la apertura a la educación privada y su reconocimiento legal en paridad a la educación pública, la injerencia de los organismos internacionales como contexto de las propuestas reformadoras más específicas que hacen foco sobre el currículum y el trabajo docente. Desde este punto de vista, las iniciativas de reforma por parte del Estado debe ser tomado como una estrategia de subordinar la educación bajo el capitalismo. La continuidad de ese proyecto desde los años 50’ a esta parte debe estudiarse a la luz de los conflictos entre la

clase trabajadora y el capital. Quienes nos dedicamos al campo de la investigación educativa, debemos buscar esa expresión en las disputas pedagógicas, entre los intentos de democratización educativa, los planes reformadores, las demandas extraescolares y la emergencia combativa de estudiantes y docentes sindicalizados que no dudan en apelar a los métodos proletarios de la huelga y la movilización como canal organizativo de sus reivindicaciones y desarrollan un combate contra el Estado.

Referencias bibliográficas:

Braslavsky, C. (1980) "La educación argentina: 1955-1980. Buenos Aires. Centro Editor de América Latina. Págs. 281-308.

Centanni, A. (2012) "Autoritarismo y educación en los años '60. El fracaso de una reforma". XVII Jornadas Argentinas de Historia de la Educación, organizadas por la Sociedad Argentina de Historia de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Tucumán, San Miguel de Tucumán, 17, 18 y 19 de octubre de 2012. Publicación en cd, ISBN 978-950-554-764-7.

Colombo Blanco, A. (2009). Una mirada sobre la política educativa del desarrollismo argentino. XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche.

De Luca, R. (2005) La estrategia de la burguesía argentina para la educación. La legislación educativa desde mediados del siglo XX. X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional del Rosario. Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Litoral, Rosario.

Galvani, V. (1990) "Mirando al '92', el fin de una utopía. El desarrollismo en América Latina". Revista Complutense de Educación. ISSN 1130-2496. Vol. 1 N° 3, Año 1990. Págs. 477-486.

Gudelevicius, M. (2011) La protesta gremial docente contra el proyecto educativo de la "Revolución Argentina" [En línea] Archivos de Ciencias de la Educación, 4a. época, 5(5). Recuperado de: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5432/pr.5432.pdf

Perez Centeno, C. y Leal, M. (2011). El sentido de las reformas educativas en América Latina. Un estudio de los casos de Argentina, Brasil y Chile. IV Congreso Nacional y III Encuentro Internacional de Estudios Comparados en Educación. Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.saece.org.ar/docs/congreso4/trab25.pdf>

Pinkázs, D. y Pitelli, C. (1997). Las reformas educativas en la Provincia de Buenos Aires (1934-1972) ¿Cambiar o conservar? en Puiggrós, A. (Dir.), La Educación en las Provincias Argentinas (1945-1983) (pp. 7-50). Buenos Aires: Galerna.

Puiggrós, A. (2015) Imperialismo y educación en América Latina. Ed. Colihue. Buenos Aires Argentina.

Secretaría de Estado de Cultura y Educación. 1968: Año del cambio en Educación. Documento oficial.