

# El papel de los intelectuales en las reformas educativas en los 40 años de democracia: el gobierno del presidente Raúl Alfonsín

The role of intellectuals in educational reforms during 40 years of democracy: the government of President Raúl Alfonsín

*Fernando Avendaño*

*Universidad Nacional de Rosario, Argentina*

fernandoavendano90@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-5657-8982>

DOI: <https://doi.org/10.37177/UNICEN/EB35-446>

Recepción: 07 Abril 2025

Revisado: 16 Abril 2025

Aprobación: 24 Abril 2025



Acceso abierto diamante

## Resumen

La relación entre los intelectuales del campo educativo, de distintas orientaciones políticas, durante la presidencia de Raúl Alfonsín fue tan estrecha, participando como funcionarios, asesores técnicos y/o expertos, que Luis Alberto Romero (2012) sostuvo que “la política se intelectualizó” (p. 343).

Para dar cuenta de cómo jugó esta “tribu inquieta” (Altamirano, 2013, p. 9) en ese período, produciendo investigaciones y discursos pedagógicos, analizaremos cuatro experiencias: el Congreso Pedagógico Nacional, el Plan Nacional de Alfabetización para Adultos, la creación del INPAD y el curriculum para la formación de maestros denominado “Maestros de Enseñanza Básica”

Entendemos que, si bien, esas experiencias resultaron en alguna medida proyectos inconclusos (Adair, 2023) originaron que la educación comenzara a ocupar un lugar importante en una sociedad que acababa de dejar atrás una dictadura militar y dieron origen a políticas educativas más complejas.

**Palabras clave:** educación, política gubernamental, política educativa, política docente, estado y educación.

## Abstract

The relationship between educational intellectuals of different political persuasions during Raúl Alfonsín's presidency was so close, with participants serving as officials, technical advisors, and/or experts, that Luis Alberto Romero (2012) argued that “politics became intellectualized” (p. 343).

To understand how this “restless tribe” (Altamirano, 2013, p. 9) played a role during this period, producing pedagogical research and discourse, we will analyze four experiences: the National Pedagogical Congress, the National Adult Literacy Plan, the creation of the INPAD (National Institute of Educational Development), and the teacher training curriculum called “Basic Education Teachers.”

We understand that, although these experiences were, to some extent, unfinished projects (Adair, 2023), they led to education beginning to occupy an important place in a society that had just left behind a military dictatorship and gave rise to more complex educational policies.

**Keywords:** education, government policy, educational policy, teaching policy, state and education.

## Introducción

La relación entre los intelectuales y las políticas gubernamentales resulta compleja y dinámica, siempre mediada por tensiones entre el conocimiento crítico y el poder, la cooptación y la libertad intelectual. La vitalidad de esta relación evidencia la madurez democrática de una sociedad.

El 10 de diciembre de 1983, con la asunción del presidente Raúl Alfonsín, que contó con el 51,75 % de los votos válidos del electorado en elecciones limpias y sin proscripciones, nuestro país retomó la senda democrática luego de transitar uno de los acontecimientos más dolorosos de su historia: el periodo que siguió al golpe de estado del 24 de marzo de 1976 y que depuso los poderes constitucionales. Alfonsín asumió con la triple promesa de derechos humanos, sociales y políticos y con el ambicioso proyecto de refundar la república (Adair, 2023).

Una de las características que particularizó su política fue acercar a los intelectuales al poder. Si bien, para conformar la sociedad y el Estado, éstos habían tenido protagonismo en el siglo XIX, durante la mayor parte del siglo XX se conocen muy pocos antecedentes de gobiernos que los convocaran como lo hizo Alfonsín (Basombrio, 2008). A tal punto que Carlos Altamirano (1986) resalta la “institucionalización estatal o política” (p. 4) de los intelectuales en el período tanto en la gestión como en asesorías técnicas y, con más énfasis, Luis Alberto Romero (2012), sostiene que “la política se intelectualizó” (p. 343).

En este trabajo considero intelectuales, siguiendo a Goldfarb (2000), a aquellas figuras públicas claramente identificables que, más que técnicos, expertos, científicos, eruditos o artistas, son quienes ponen su especialización, sus saberes, sus facultades críticas y su caudal simbólico, ante un conjunto de problemas sociales, políticos y culturales recurrentes, para fomentar la deliberación en las sociedades democráticas.

En el plano de la política educativa los intelectuales de la educación asumieron la producción de investigaciones y de discursos pedagógicos, y se convirtieron en funcionarios “dentro del aparato burocrático de gobierno en carácter de expertos” (Davini, 1998, p. 82).

Analicemos cómo jugó parte de esta “tribu inquieta” (Altamirano, 2013, p. 9) durante el período en cuestión (1984-1989).

Después de haber prestado juramento, el recién asumido presidente de la Nación pronunció su discurso en el que proclamó los principios generales de lo que sería su futuro gobierno. En lo que respecta a la política educativa afirmó que:

El gobierno constitucional se ha propuesto, en otro de los campos que considera fundamentales para su acción reparadora, desarrollar una política educativa de clara inspiración nacional y democrática... [ya que]... la educación se constituye a la vez en una institución pública y un servicio social, que el Estado sostiene y presta a todos, con la colaboración de las instituciones que aportan su propio sistema educativo a través del pleno ejercicio del derecho constitucional de enseñar y aprender (Garcete y Goldwasser, 2018, p. 44).

La última dictadura militar argentina, autodenominada “Proceso de Reorganización Nacional” (1976-1983), dejó huellas profundas en la vida cotidiana de las instituciones y en el funcionamiento regular del sistema educativo: imposición de una ideología autoritaria, con represión, censura y persecución de docentes, investigadores y estudiantes, con un objetivo disciplinador y de erradicación de “elementos subversivos”. Esta política no sólo pretendió ejercer un control ideológico, sino también obrar sobre el comportamiento y las relaciones cotidianas entre los actores institucionales. En consecuencia, el Ministerio de Educación (1977) publicó un panfleto denominado “Subversión en el ámbito educativo. (Conozcamos a nuestro enemigo)” que explicitaba como propósito y objetivos básicos para el Proceso de Reorganización Nacional asegurar “la vigencia de los valores de la moral cristiana, de la tradición nacional y de la dignidad del ser argentino” (p. 3)

Con el 51,9 % de los votos de una sociedad civil comprometida con la recuperación democrática, el nuevo gobierno se concentraría en consolidar la democratización del sistema educativo, desterrando todo resabio de

autoritarismo. En tal sentido, concuerdo con Méndez (2021), en que el análisis de las políticas educativas del período evidencia dos momentos que testimonian que la educación es condición para la consolidación democrática a largo plazo: el primero de “restitución y ampliación del derecho a la educación”, y el segundo de “transformación educativa” o “reforma por proyectos”.

Para dar cuenta de estos momentos y de la activa participación de los intelectuales en las políticas educativas del período me centraré en cuatro experiencias: el Congreso Pedagógico Nacional, el Plan Nacional de Alfabetización para Adultos, la creación del INPAD y el currículum para la formación de maestros denominado “Maestros de Enseñanza Básica”

## El Congreso Pedagógico Nacional

La Convocatoria al Congreso Pedagógico Nacional (CPN) fue una de las iniciativas más importantes en la etapa de recuperación democrática a la hora de caracterizar el espíritu del nuevo gobierno. Convocado por Ley N° 23.114/84, sancionada por ambas cámaras legislativas de forma unánime, tuvo lugar entre 1986 y 1988 y pretendió instalar la educación como una temática central en la agenda pública promoviendo una dinámica de discusión en la que tuvieran participación diversos actores y sectores de la sociedad civil interesados en el mejoramiento del sistema educativo: “... estudiantes, padres, cooperadoras escolares, gremialistas, docentes, estudiosos del quehacer educativo y el conjunto del pueblo a través de los partidos políticos y organizaciones sociales representativas.” (Ley N° 23.114, 1984, art. 1). A lo largo y a lo ancho del país se procuró “Crear un estado de opinión en torno de la importancia y trascendencia de la educación en la vida de la República” (Ley N° 23.114, 1984, art. 2).

Fue un congreso surgido a inspiración del Congreso Pedagógico, llamado Internacional en su momento, que se desarrolló en Buenos Aires durante abril y mayo de 1982, en el marco de la “Exposición Continental de la Industria” y que reunió más de 250 delegados. Participaron las figuras más importantes del elenco político e intelectual de la época. Sus resoluciones suelen considerarse un antecedente de la legislación escolar nacional (Ley N° 1420) y el hito que le dio legitimidad. Pero a diferencia de aquél, a éste se lo concibió de manera descentralizada y abierta.

(...) se propuso abrir el debate a toda la sociedad como un ejercicio de participación democrática buscando recabar opiniones sobre la importancia de la educación en la vida del país, asesorar al Gobierno en la elaboración de estrategias de reforma y diseño de una ley general que –por primera vez– rigiese para todos los niveles, ámbitos y dependencias del sistema (Giovine y Mendez, 2023, p. 183).

En tal sentido las pautas de organización del Congreso Pedagógico establecían que se debía:

(...) garantizar una participación amplia, crítica, creadora y respetuosa de las opiniones ajenas por parte del conjunto del pueblo, de modo que se reflejen fielmente las concepciones en las que hay concordancia, así como los diferentes puntos de vista y que, a partir de los problemas locales y regionales de la educación, permita: a) consolidar la democracia; b) fortalecer la identidad nacional; c) superar las realidades educativas del presente.” (Ministerio de Educación y Justicia s/f a, 1).

La concepción de “democracia deliberativa” que sustentaba esta convocatoria se basaba en la tesis de Jürgen Habermas (1998) de participación y deliberación en el espacio público ponderadas a partir del interés que los ciudadanos muestren por estar informados sobre la cuestión política interactuando permanentemente en su contexto a partir de prácticas discursivas. Sus elementos fundamentales son el “foro institucionalizado”, en tanto libertad permanente de conocer todo lo posible, de informarse sin restricciones, de discutir sin límites sobre ideas e intereses, en el ámbito político, y “el teatro consolidado”, en tanto ejercicio de una opinión pública de carácter crítico en los terrenos cultural y político.

Norma Paviglianitti, quien fuera asesora de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados de la Nación entre 1983 y 1986 y luego asesora de la Secretaría de Educación, expresa claramente esta convicción:

Hoy aparece la necesidad de hacer posible la participación de los distintos sectores sociales, tanto en la definición de la educación que se quiere, como en la toma de decisiones y ejecución, para que las transformaciones que se generen puedan ser asumidas por nuevos protagonistas y por nuevas instituciones educacionales (Paviglianitti, 1987, p. 113).

Su organización fue encabezada por el Ministro de Educación y Justicia, Carlos Alconada Aramburú, y por el diputado y luego Secretario de Educación Adolfo Stubrin.

En Materiales para la participación Nro. 1 (s/f) se informaba que el Congreso estaba estructurado a partir de una serie de encuentros en reuniones de grupos, asambleas de base y asambleas provinciales, que culminarían en una Asamblea Nacional.

El debate instalaría en la sociedad a través de normativas específicas dictadas por las legislaturas provinciales, quienes además nombraron sus propias Comisiones Asesoras y Organizadoras, y convocaron a las regiones y distritos escolares a organizarse en coordinaciones locales y zonales.

De este modo, se planteaba un proceso organizativo de ida desde los niveles centrales a los locales de gobierno, y otro de vuelta: desde la discusión en las Asambleas Pedagógicas de base, asentadas en las ciudades para pasar a las asambleas regionales, luego las jurisdiccionales hasta llegar a la Asamblea Pedagógica Nacional, donde se debatirían los dictámenes alcanzados y de los cuales se elaboraría un “informe final”.

La conducción de esas actividades recayó en una Comisión Organizadora presidida por el Ministro de Educación y Justicia e integrada por el Secretario de Educación, la Presidente y un miembro de la Comisión de Educación del Senado, el Presidente y un miembro de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, la Subsecretaría de Conducción Educativa, el Subsecretario de la Actividad Profesional Docente, los otros miembros del Comité Ejecutivo del Consejo Federal de Cultura y Educación y la Secretaría permanente del mismo. A propuesta de esa Comisión Organizadora el Poder Ejecutivo designó una Comisión Honoraria de Asesoramiento integrada por destacados intelectuales y científicos, algunos vinculados a los distintos actores colectivos en materia educativa y otros de actuación individual relevante, entre los que se encontraban: Jaime Barylko, Ana María Barrenechea, Berta Braslavsky, Gustavo Cirigliano, Florencio Escardó, Arthur Hand, Luis Iglesias, César Milstein (quien luego renuncia), Adelmo Montenegro, Gilda Romero Brest, Ernesto Sábató, Juan Carlos Tedesco, Rodolfo Terragno, Alfredo Van Gelderen, Gregorio Weinberg. Esta Comisión obraba como órgano de consulta continua y abierta, y de propia opinión mediante la elaboración de documentos sobre temas que la Comisión Organizadora le solicitara y debía elaborar un dictamen sobre posibles reformas al sistema educativo nacional para elevar al Poder Ejecutivo.

En las diferentes instancias del Congreso se evidenció una abierta confrontación entre distintos actores en torno a las transformaciones educativas. Se reeditaron las disputas acerca de los principios doctrinarios que ya habían dividido en el Congreso Pedagógico de 1882 acerca de la concepción educativa centrada en el Estado frente al papel subsidiario del mismo, la defensa de la educación religiosa y el financiamiento al sector privado. La fuerte presencia de la Iglesia Católica logró hegemonizarlo ideológicamente, principalmente a través de las autoridades del Consejo Superior de Educación Católica (CONSUDEC). Esta hegemonía debe entenderse como consecuencia de la falta de cultura participativa de la ciudadanía por miedo, la desarticulación de las organizaciones del arco progresista y popular, y el cuestionamiento de intereses sectoriales del peronismo, de otros partidos políticos y de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA).

Los sectores a favor del inmovilismo y de obturar los verdaderos debates sobre los desafíos educativos que el momento exigía afrontaron pretendieron reinstalar prácticas autoritarias, elitistas e intolerantes (Braslavsky, 1989; Paviglianitti, 1989):

Pese a esa situación, la sociedad se pronunció en el congreso por una educación democrática. Las conclusiones actualizaron el marco ideológico liberal laicista y reformista, insistiendo en la participación y la democratización de la educación. Probablemente el acierto haya sido concebir el congreso como un proceso que puso a toda la sociedad en situación de discutir qué educación quería para sus hijos. Su limitación fue que no se dio a sus resoluciones un carácter vinculante, por

lo cual no aportó soluciones concretas. Pero los efectos de un debate de las características del Congreso Pedagógico Nacional de 1984 deben medirse en profundidad. Desde un punto de vista es probable que haya contribuido a la consolidación de una cultura pedagógica democrática que, pese al desastre educacional que sobrevino después, parece aún presente en la mayor parte de la comunidad educativa argentina (Puiggrós, 2015, p. 179).

## El Plan Nacional de Alfabetización para Adultos

El Censo Nacional de 1980 indicaba alarmantes porcentajes de analfabetos puros y funcionales: en una población de 19.200.000 de habitantes mayores de quince años, había 980.000 analfabetos absolutos, es decir que no sabían leer y escribir y más de 5.000.000 de desertores en los primeros grados de la escuela primaria. Entre ambos sumaban el 32,2% de la población antes citada, según el documento “Plan Nacional de Alfabetización. Un logro educativo” (Ministerio de Educación y Justicia, 1985, p. 1).

La respuesta inmediata fue la puesta en marcha del Plan Nacional de Alfabetización para Adultos (PNA). El Plan fue diseñado y ejecutado por la Comisión Nacional de Alfabetización y Educación Permanente (CONAFEP), presidida por la Secretaria Permanente del Consejo Federal de Educación, profesora Baigorria.

El Plan, eje central de la política de educación de adultos del gobierno, se enmarcó en el Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe de UNESCO (PPE). En el documento nacional del PPE, elaborado entre otros por María Rosa Almandoz, Alicia Bertoni, María Cristina Davini, Liliana Schwartz, Ana Lía Sorín, Marta Tomé, María Cristina Vesco y Susana Vior, leemos:

(...) el analfabetismo y semi-analfabetismo son cuantitativa y cualitativamente cuestiones relevantes cuya superación es prioritaria para el afianzamiento de la democracia, puesto que además de las cifras debe tenerse presente que las carencias que imponen estos flagelos a quienes los padecen, refuerzan la injusticia social, restringen la participación creativa limitan las posibilidades del crecimiento individual y del cuerpo social y favorecen el desarrollo de regímenes políticos autoritarios y verticalistas (...) (Ministerio de Educación y Justicia / UNESCO, 1984, p. 16).

Una de las metas del Plan fue “posibilitar un sistema permanente de educación de adultos” (Baigorria, 1984, p. 47). El paradigma educativo de la “educación permanente” surgió en la segunda mitad del siglo XX frente al convencimiento de que las necesidades educativas de las sociedades actuales no pueden ser asistidas por una educación restringida a un período de la vida.

Didácticamente el Plan se orientó por una metodología ecléctica que combinaba las oraciones motivadoras con el método psicossocial (basado en la obra de Paulo Freire). Se trata de una perspectiva analítica que concibe la oración como la unidad significativa por excelencia pues expresa ideas completas y contienen juicios acerca del mundo social y natural. Esas oraciones deben poseer un significado concreto, familiar y concientizador, propio de la experiencia real de los alumnos para lo cual se hace un estudio del universo vocabular del grupo que recibirá la alfabetización.

Este Plan tuvo un currículo integrador, en el que se abordaban temáticas vinculadas con la formación cívica (derechos y obligaciones del ciudadano), la vivienda, la salud, la alimentación, el trabajo y el cooperativismo con contenidos ligados a las vivencias de los alumnos.

Los contenidos de las Cartillas de Unidad Nacional de Lectura y Escritura y de Matemática propendieron, a juicio de los organizadores, retomar el “inconcluso programa de educación popular enunciado en la Ley 1420” (Baigorria, 1984, p. 49)

La Cartilla de Matemática constaba de once lecciones y la de Lectura y Escritura de 42, precedidas cada uno por una foto motivadora y una oración significativa. Se las diagramó de tal modo que permitieran la expresión individual de cada alfabetizando tanto en lo personal como en lo que hace a sus motivaciones regionales y sociales. Participaron de la elaboración de la Cartilla de Lectura y Escritura lingüistas y filólogos de la República Argentina.

El trabajo didáctico se ejecuta a través de un material muy celosamente elaborado... donde... desarrollamos una tarea lingüística altamente científica... Esta cartilla... fue llevada inclusive como ponencia al congreso Internacional de Lingüística de Hispanoamérica, que se realizó en Colombia, y fue la ponencia de la profesora Ofelia Kovacci, académica de la Academia Argentina de Letras y además titular de la cátedra de Gramática Española en la Facultad de Filosofía y Letras; es decir, tenemos la garantía de la seriedad científica con que ha sido elaborado todo el aspecto lingüístico... “ (Baigorria, 1987, p. 3)

Además de las cartillas se había formalizado un programa a distancia, “*Más vale tarde que nunca*”, transmitido por la red de Radio Nacional tres veces por día y en distintos horarios.

Con la CONAFEP comenzó a trabajar en 1985 un equipo de lingüistas, sociólogos y antropólogos dirigidos por la Dra. Ofelia Kovacci para

(...) elaborar un Atlas Lingüístico-Antropológico de la República Argentina para encarar el estudio científico y sistemático de nuestra realidad lingüística y cultural, con datos comparables de las variedades regionales y de su correlación con variables socioculturales, así como el de las relaciones con el español de España y de América (Kovacci, 2003, p. 133).

La idea inicial de la elaboración de un Atlas Lingüístico fue del profesor Guillermo Ogilvie, destacado filólogo argentino, con el objetivo de establecer pautas y diseñar estrategias que consolidaran una verdadera política de enseñanza de la Lengua y que, dentro de lo posible, sus primeros resultados pudieran ser aprovechados tanto en los niveles de alfabetización, post-alfabetización y educación permanente:

De este modo el Plan Nacional de Alfabetización adquiere una trascendencia especial: al mismo tiempo que desarrolla su función específica de alfabetización e integración social, encara la investigación científica sistemática de la realidad lingüística y cultural, cuyos resultados se aplicarán en las sucesivas etapas del propio Plan, y que, además, aspiran a ser un aporte para el conocimiento del mosaico lingüístico y cultural del país (Ogilvie, 1987, p. 5).

Datos del Atlas aparecieron en el capítulo elaborado por la Dra. Kovacci para el documento “*Fuentes para la transformación curricular. Lengua*” a solicitud del Ministerio de Cultura y Educación en 1994 como insumo para la elaboración de los Contenidos Básicos Comunes que fueron la base para la elaboración de los diseños curriculares jurisdiccionales de acuerdo con lo normado en la Ley Federal de Educación N° 24.195/93.

Para la implementación del plan se firmaron convenios a fin de estipular aportes y obligaciones propios de cada parte con comunas, cooperativas, sindicatos, entidades intermedias y universidades y con algunas provincias, salvo las gobernadas por el peronismo, que se negaron.

En marzo de 1989, existían 9693 centros en todo el país y el programa de distancia “*Más vale tarde que nunca*” se transmitía por la red de Radio Nacional tres veces por día y en distintos horarios. Para esa fecha el gobierno del presidente Menem, a través de un decreto del ministro Antonio Salonia, levanta abruptamente el Plan que había formado a más de 410.000 adultos.

En 1988, el Plan Nacional de Alfabetización había recibido el premio de la Asociación Internacional de Lectura de la UNESCO.

El Gran Jurado Internacional, integrado por destacadísimos especialistas de los seis grupos electorales de la UNESCO – Paulo Freire incluido–, produjo dictamen unánime, en los siguientes términos:

Se otorga el premio de la Asociación Internacional de Lectura al Plan de Alfabetización de la Argentina.

1) Por haber movilizado el apoyo de numerosas instituciones públicas y privadas para iniciar un plan de alfabetización basado en una encuesta nacional, con objeto de consolidar la unidad nacional y dar a los alumnos los medios de comprender sus derechos y responsabilidades políticos, civiles y sociales.

2) Por haber utilizado con eficacia la radiodifusión para instruir a las personas que viven en zonas remotas o no están, por diversos motivos, en condiciones de asistir a clase.

3) Por haber creado talleres en las zonas desfavorecidas para alfabetizar e impartir enseñanza profesional a quienes habían abandonado los estudios.” (Baigorria, 2006, p. 19).

En 1989, la Asociación de Periodistas de la Televisión y la Radiofonía Argentinas (APTRA) lo distinguió con la mención de honor del Martín Fierro por labor cultural y educativa y, ese mismo año, la revista *Broadcasting* lo galardonó como el mejor programa educativo de la ciudad de Buenos Aires, por su versión radiofónica.

## El Instituto Nacional de Perfeccionamiento y Actualización Docente (INPAD)

La formación y el perfeccionamiento docente fue otro de los principios que alentaron la política educativa del período. Así, en el año 1987 se crea el Instituto Nacional de Perfeccionamiento y Actualización Docente (INPAD), iniciativa motorizada por el entonces Secretario de Educación, Adolfo Stubrin. Se concibió como una instancia de formación en servicio para los profesores secundarios que se desempeñaban en las escuelas dependientes directamente del Ministerio de Educación y Justicia, y de los docentes provinciales y del sector privado que lo requiriesen. El Decreto N° 1709/1987 del Poder Ejecutivo institucionaliza el proyecto y define sus fundamentos y su estructura.

En el proyecto de creación leemos:

(...) se entiende el perfeccionamiento docente desde un enfoque de educación permanente, es decir, constituye un conjunto de acciones que enlaza la formación sistemática de los docentes y su inserción en el sistema educativo; con este punto de partida, se planifican, diseñan, implementan, evalúan y mejoran acciones integradas a través de diferentes medios y formas de comunicación (Secretaría de Educación/ Dirección General de Planificación Educativa, 1987, p. 11).

Para su creación se contó, en una primera etapa, con la cooperación financiera de la Organización de los Estados Americanos (OEA) por gestiones de Daniel Cano en su carácter de Asesor de la Secretaría de Educación en Proyectos Internacionales. En un segundo momento la financiación corrió por cuenta del Banco Mundial desde el Programa de Asistencia Técnica para el Manejo del Sector Social en Argentina (Southwell y Méndez, 2018, p. 1458). Cecilia Braslavsky intervino en las negociaciones con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial para la financiación del proyecto en esta segunda etapa.

Se designó una Comisión para elaborar el proyecto de creación del INPAD coordinada por María Clotilde Yapur, quien luego sería designada Rectora del organismo.

Como novedad para la época, el Instituto se organizó con ocho subsedes en el interior (centros regionales) y ofrecía cursos tanto presenciales como a distancia para los profesores de las distintas asignaturas. Yapur (1993) identifica esta experiencia como una modalidad alternativa de capacitación, ya que además de la combinación presencialidad / distancia, los encuentros presenciales de frecuencia mensual, con modalidad “talleres de docentes”, eran coordinados por pares tutores, profesores de escuela media, formados en didáctica de lo grupal, quienes eran los encargados de difundir los módulos de capacitación, coordinar los encuentros presenciales y acompañar el trayecto formativo de los docentes participantes.

Los módulos para el aprendizaje autónomo se proveían en soporte libro, en el que se utilizaba principalmente el código verbal y, en menor medida, gráficos, diagramas, dibujos, etc. Aportaban marcos teóricos interdisciplinarios, materiales de análisis, casos extraídos de la realidad cotidiana en las escuelas, propuestas de actividades que invitaban a reflexionar de manera individual y grupal, y bibliografía recomendada sobre el quehacer docente en la escuela media. Al finalizar el estudio del módulo cada docente debía realizar las actividades individuales y grupales propuestas. Finalmente, se debía elaborar una síntesis personal breve que sería evaluada por el tutor y serviría como insumo para aportar en la discusión de los encuentros presenciales, concebidos como espacios de reflexión y de socialización entre pares y de elaboración de propuestas para renovar la escuela media.

Los tutores fueron seleccionados por Marta Souto, destacada especialista en didáctica de lo grupal, quien además coordinó el trabajo con ellos y elaboró los módulos con el que fueron capacitados. Se tomó en cuenta para la sección el curriculum de cada uno y las respuestas a un breve cuestionario que evidenciaba el interés por producir cambios en la educación (Souto, Yapur y Molinas, 1996). A su vez, Souto elaboró el módulo “Didáctica de lo grupal”. El módulo de “Adolescencia” fue escrito por Vilma Saldumbide y el de “Enseñanza, aprendizaje y conocimiento” por Flora Hillert y Laura Fumagalli. El módulo “La institución escolar”, escrito por Lidia Fernández, no llegó a distribuirse.

Estaba en los planes del INPAD, propuestas que no llegaron a concretarse, tales como una actualización en la enseñanza de la Lengua y la oferta de cursos cortos, seminarios y jornadas de carácter presencial.

Los ejes rectores de la capacitación propuesta por el INPAD fueron la pretensión de transformar el sentido de la práctica del docente, a partir de la reflexión sobre su rol y su tarea, y no desde los campos disciplinares, y la concepción de las tutorías.

La transformación del sentido y de la práctica docente fue el centro mismo del INPAD, cuyo objetivo fue “la renovación de los profesores del secundario”.

En términos generales se pueden distinguir 2 modelos típicos de perfeccionamiento docente derivados de dos concepciones opuestas del aprendizaje (...) Un modelo reproduce la concepción tradicional en la cual el docente se transforma en receptor, asiste a “cursos” donde recibe información cuya transferencia a la práctica es aleatoria; en este modelo se enfatiza un sentido acumulativo de la información.

En el otro extremo (modelo al que se acerca la propuesta) se parte del docente como actor social, sujeto que construye y reconstruye su realidad, que está abierto a reflexionar sobre su propia experiencia y a proponerse alternativas viables que superen su aislamiento e implique esfuerzos cooperativos. Desde luego, este modelo hace hincapié en las actitudes de los docentes, en el compromiso con el aprender de sus alumnos y con la institución y la comunidad en las que se desempeña.” (Secretaría de Educación/ Dirección General de Planificación Educativa, 1987, p. 11-12)

Resulta importante destacar la concepción que se tuvo de las tutorías. Se las pensó como tutorías de pares:

Bajo esa modalidad los tutores se convertían en los responsables del INPAD en sus respectivas provincias y localidades y generando el enlace con la organización central. Esta experiencia permitía que los propios docentes secundarios estuvieran a cargo de su formación y de sus colegas lo cual les otorgaba protagonismo en el proceso de perfeccionamiento y actualización. Esa autogestión evocaba los movimientos de renovación pedagógica y la idea de una autoformación de los docentes. Asimismo, ante un contexto de crisis económica, el aprovechamiento de los recursos humanos — docentes titulares — y de sus horas de clases — utilizadas en comisión de servicio — viabilizaba una empresa que aspiraba a formar en estos módulos iniciales al total de los docentes de la escuela media en un plazo de tres años.” (Southwell y Méndez, 2018, pp. 1455-1456).

El seguimiento y la evaluación de la calidad y el impacto de las acciones se realizó recabando las expectativas de los participantes y sus apreciaciones acerca de la modalidad del dispositivo en el encuentro presencial inicial y, durante las reuniones mensuales, sobre los procesos de estudio de los materiales, la elaboración de las propuestas y las opiniones informales “de pasillo”.

La modalidad adoptada constituyó un esfuerzo por superar los enfoques tecnocráticos de las capacitaciones para centrarse en los conceptos debidos a Stenhouse (2007) de “profesionalidad ampliada” (p. 159) y en el “docente como investigador” (p. 197). Se puso énfasis en el trabajo en equipo, en la intervención pedagógica, en la puesta en cuestión de la propia práctica a partir de una reflexión sistemática sobre la misma, la evaluación permanente de la propia tarea. Los cambios debían producirse a partir del posicionamiento de los propios docentes. Los organismos centrales actuarían como disparadores o promotores de las reflexiones y debates que conducirían a la apropiación de los docentes de una nueva forma de trabajar y del cambio en sus prácticas.

El INPAD alcanzó a capacitar unos 6000 docentes y funcionó hasta 1991 cuando fue transformado en el CenCaD (Centro Nacional de Capacitación Docente). Esta modificación de la propuesta coincidió con una

nueva gestión presidencial de diferente signo político y con la transferencia de los servicios educativos de nivel medio y superior a las provincias, por Ley N° 24149/ 91.

A pesar de las discontinuidades pedagógicas provocadas por los cambios políticos los aportes del INPAD

fueron intuiciones que hoy la teoría y la práctica del perfeccionamiento han confirmado. Especialmente lo concerniente a:

- a) La inclusión de la biografía de los docentes como factor que obstaculiza o favorece el cambio en la práctica;
- b) La inclusión de la dimensión psicosocial como condicionante del perfeccionamiento y el valor del grupo en la formación;
- c) La intervención pedagógica de los pares como más eficaz que la de los capacitadores profesionales;
- d) La capacitación girando en torno a la práctica docente real. (Souto, Yapur y Molinas, 1996, p. 4).

## El curriculum de formación de Maestros de Enseñanza Básica (MEB)

La Dirección Nacional de Educación Superior, a cargo del Dr. Ovide Menin (uno de los protagonistas de la creación de la Pedagogía Universitaria en nuestro país en la década de 1960) presentó en 1987, un anteproyecto de plan de formación docente para el nivel primario, en el que se empleaba la denominación de “Maestros de Educación Básica” (MEB). Destaca Menin (1999) que el concepto de Educación Básica debe entenderse como “educación indispensable”, tal como la sostenía UNESCO en esos años, y no como el que luego se adoptaría en la Ley Federal de Educación N° 24195/93.

En 1988, por Resolución Ministerial N° 580/88, se divulgó el nuevo plan. El proyecto estuvo elaborado inicialmente por el Dr. Menin, la Profesora Clelia Costaguta y la Licenciada María de los Milagros Cascallar. Para la elaboración definitiva del proyecto se conformó un equipo interdisciplinario de especialistas en las diversas áreas – ciencias de la educación, lengua, matemática, ciencias naturales, ciencias sociales y espacio y tiempo libre – más un equipo de pedagogos con vasta trayectoria como María Saleme de Burnichon, Carlos Cullen y Susana Lamboglia, entre otros. Para el monitoreo y evaluación de la ejecución se conformó un equipo externo integrado por Silvia Kremenchutzky, Alicia Kossoy y Liliana Pascual.

La experiencia contó con el apoyo del Programa Regional de Desarrollo Educativo (PREDE) de la OEA.

Se trató de un proyecto innovador que pretendió impulsar reformas en las instituciones formadoras de docentes y cubrir la vacancia de casi dos décadas sin políticas sectoriales específicas (Porta y Aguirre, 2017a y 2017b). En consonancia con las bases del INPAD, se centró en los ya citados conceptos de Stenhouse (2007) “profesionalidad ampliada” (p. 159) y “docente investigador” (p.197) con experiencias de investigación participativa e investigación-acción, a efectos de que los futuros docentes reflexionaran sobre sus quehaceres y adquirieran conocimientos y habilidades específicas para la “buena enseñanza”. Esta reflexión sobre la práctica debía llevar a nuevos modos de aprender y de enseñar. Es de destacar que gran parte de los equipos del MEB participaron de los programas del INPAD.

Esta concepción de reflexión sobre la práctica se sustentaba en las contribuciones de los talleres de educadores, debidas al chileno Rodrigo Vera y a las argentinas Elena Achilli y Telma Barreiro y a las propuestas de transformación institucional debidas a los argentinos Graciela Batallán y José García.

Se tenía como supuesto de base que no bastaba con realizar modificaciones curriculares, sino que las instituciones debían transformarse para que sus egresados pudieran generar una escuela diferente (Diker y Terigi, 1997).

Se lo implementó como una “experiencia piloto” que abarcaría en principio a veinticinco Escuelas Normales, en una segunda etapa a otras veinticinco y, en una tercera, generalizar la experiencia. Para ello, por Resolución Ministerial N° 1679, se resolvió transferir el ciclo de educación secundaria de 154 Escuelas Normales, que hasta entonces dependían de la Dirección Nacional de Educación Media, a la Dirección

Nacional de Educación Superior. La selección de las primeras instituciones obedeció su inserción en la comunidad y su ubicación geográfica estratégica.

El plan MEB regresó la formación de maestros al nivel medio con una peculiaridad: en los dos últimos años de la escuela media se cursaban los dos primeros años de una carrera de formación docente que se extendía luego dos años más, totalizando una formación de cuatro años. Desde luego eso suponía una transformación específica del currículum del bachillerato con orientación docente y su integración en una única estructura formativa con dos años del Profesorado (Diker y Terigi, 1997, p. 52).

El MEB, que recuperó y apeló a la tradición formadora de las escuelas normales como estrategia pragmática y política, quedó trunco en la primera etapa. Produjo dos promociones de egresados y se canceló en 1990 por disposición del gobierno nacional.

Durante el año 1987, denominado por Menin (1999) “período de aprestamiento”, se tomaron decisiones vinculadas a la dimensión administrativo-institucional: márgenes de autonomía, régimen de correlatividades y equivalencias, y criterios y formas de evaluación por promoción directa o examen final, entre otros aspectos.

El plan de estudios no incluía asignaturas sino áreas, módulos y unidades didácticas.

El área configura (...) un campo específico destinado a favorecer, por su carácter estructural, el aprendizaje. Su carácter dinámico permite la permanente reconstrucción del saber. Como campo total de experiencias (...) está sujeta tanto a la renovación de los contenidos científico tecnológicos cuanto a la adaptación periódica a la que se somete el currículum como tal por imperio de la regionalización y las demandas del medio. (...)

El módulo, como categoría didáctica, se parangona en cierto modo con los antiguos “centros de interés”. Sin embargo, como estructura dinámica alojada en un campo de aprendizaje que hemos llamado área, constituye la unidad de convención que sirve para determinar las partes que la integran. Los módulos contienen unidades didácticas. (...)

Las unidades didácticas son las pequeñas subestructuras que, de acuerdo con los objetivos, facilitan el aprendizaje científico técnico de los contenidos que denotan un área precisa del saber. Son las que hay que construir según la demanda regional de formación de maestros. Las redacta el profesor (Menin, 1999, pp. 71-72).

Resulta particularmente interesante la inclusión del área “Espacio y tiempo Libre” y de los Talleres. La primera estaba orientada hacia la experiencia vivencial y grupal de saberes específicos relacionados con el juego, el deporte, las manifestaciones artísticas, la participación ciudadana y otros. Los talleres complementarios permitían compartir experiencias (grupos de estudio, laboratorios, escritura creativa y expresiva, etc.). En cuanto a las prácticas y residencias docentes no se las circunscribía a la educación formal, sino que se procuraba la intervención en los medios de comunicación, museos, ONG y otras organizaciones de la comunidad local.

Todas estas propuestas consistieron en procesos participativos necesarios, como respuestas críticas a los procesos tecnocráticos autoritarios impuestos que ignoraban los saberes y experiencias de los actores interesados. Si bien todas ellas resultaron en alguna medida proyectos inconclusos (Adair, 2023) originaron que la educación comenzara a ocupar un lugar importante en una sociedad que acababa de dejar atrás una dictadura militar y dieron origen a políticas educativas más complejas.

Entendemos, tal como expresa Garategaray (2013),

... la particularidad de la «vuelta a la democracia» y el proceso de democratización política y cultural en el que los intelectuales tuvieron un rol muy importante en comprometerse a participar críticamente en el debate cívico... [posibilitó]... el compromiso entre subculturas políticas diferenciadas. (p. 68).

Cabe destacar que un grupo considerable de estos intelectuales (Cecilia Braslavsky, Juan Carlos Tedesco, María Rosa Almandoz, Carlos Cullen, entre otros) tuvieron luego destacada participación en las políticas educativas de las décadas posteriores.

## Referencias bibliográficas

- Adair, J. (2023). *1983: un proyecto inconcluso*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Altamirano, C. (2013). *Intelectuales. Notas de investigación sobre una tribu inquieta*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Altamirano, C. (1986). El intelectual en la represión y en la democracia. *Punto de Vista*, 28.
- Baigorria, N. (15 de septiembre de 2006). Gloria y ocaso del Plan de Alfabetización. Diario *La Nación*, p. 19.
- Baigorria, N. (1987). Alcance y limitaciones de la práctica alfabetizadora en la Argentina. *13ª Reunión Técnica de educación de adultos. Reflexiones críticas en torno del quinquenio de alfabetización de las Américas*. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Educación y Justicia / Organización de Estados Americanos.
- Baigorria, N. (1984). Lineamientos generales del Plan Nacional de Alfabetización. *Anales de la educación común. Revista de Educación y Cultura*, 1 (1), 45-49.
- Basombrio, C. (2008). Intelectuales y poder: la influencia de Carlos Nino en la presidencia de Alfonsín. En *Temas de historia Argentina y Americana XXII* (12), 15-51.
- Braslavsky, C. (1989). Apuntes inconclusos para la evaluación del Congreso. En De Lella, C. y C. Krostch (comps.) *Congreso Pedagógico Nacional. Evaluación y perspectivas* (pp. 181-192). Buenos Aires, Argentina: Sudamericana.
- Davini, M. (1998). *El curriculum de formación del magisterio. Planes de estudio y programas de enseñanza*. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila Editores.
- Diker, G. y Terigi, F. (1997). *La formación de maestros y profesores: hoja de ruta*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Dirección Nacional de Educación Superior (1988) *Curriculum Maestros de Educación Básica (correspondiente a los niveles inicial y primario de escolaridad)*. Buenos Aires, Argentina.
- Garategaray, M. (2013). Democracia, intelectuales y política. Punto de Vista, Unidos y La Ciudad Futura en la transición política e ideológica de la década del '80. *Revista Estudios*, 29, 53-72.
- Garcete, H. y Goldwasser, N. (eds.) (2018). *Alfonsín por Alfonsín: discursos presidenciales ante la Asamblea Legislativa*. Buenos Aires, Argentina: UBA / Cátedra Libre Democracia y Estado de Derecho Dr. Raúl Alfonsín.
- Giovine, R. y Mendez, J. (2023). Revisitando el congreso Pedagógico Nacional (1984-1988). *Anales de la Educación Común* 4 (1-2), 183-193.
- Goldfar, J. (2000). *Los intelectuales en la sociedad democrática*. Madrid, España: Cambridge University Press.
- Habermas, J. (1998). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid, España: Trotta.
- Kovacci, O. (2003) Atlas Lingüístico-Antropológico de la República Argentina. *Boletín de la Academia Argentina de Letras LXVIII*, (267-268), s/r.
- Méndez, J. (2021). El currículo 'Maestros de Educación Básica'. Diálogos entre una agenda educativa nacional y los discursos internacionales en la transición democrática argentina (1983-1989). *Revista Brasileira de História da Educação* 21, 1-28.
- Menin, O. (1999). *Proyecto institucional para la formación docente. Una experiencia alternativa: el MEB*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens Ediciones.
- Ministerio de Cultura y Educación (1977). *Subversión en el ámbito educativo (conozcamos a nuestro enemigo)*. Buenos Aires, Argentina.

- Ministerio de Educación y Justicia (s/f) *Pautas de organización del Congreso Pedagógico*. Buenos Aires, Argentina.
- Ministerio de Educación y Justicia (s/f) ¿Qué es el Congreso Pedagógico?. *Materiales para la participación Nro 1*. Buenos Aires, Argentina.
- Ministerio de Educación y Justicia (1985) *Plan Nacional de Alfabetización*. Buenos Aires, Argentina
- Ministerio de Educación y Justicia / UNESCO (1984). *Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe. Documento Nacional*. Buenos Aires, Argentina.
- Ogilvie, G. (1987). *El proyecto de atlas lingüístico-antropológico de la República Argentina dentro del marco del Plan Nacional de Alfabetización*. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Educación y Justicia / OEA / PREDAL.
- Paviglianitti, N. (1989) El Congreso Pedagógico. Testimonios y reflexiones. En De Lella, C. y C. Krostch (comps.) *Congreso Pedagógico Nacional. Evaluación y perspectivas* (pp. 71-89). Buenos Aires, Argentina: Sudamericana.
- Paviglianitti, N. (1987) Realidad educativa y estrategias de cambio. En AA.VV. *Educación argentina*, Tandil, Buenos Aires: UNICEN.
- Porta, L. y Aguirre, J. (2017a). Formación docente, narrativas y políticas con rostro humano. Del Magisterio de Educación Básica (MEB) al proyecto “Polos de desarrollo”. *Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*, 1 (13), 85-103.
- Porta, L. y Aguirre, J. (2017b). Las principales políticas públicas de Formación Docente desde las voces de los actores. El caso de los Polos de Desarrollo (2000-2001). *Archivos de Ciencias de la Educación*, 11 (12), pp. 1-17.
- Puiggrós, A. (2015). *Qué pasó en la educación argentina. Breve historia desde la conquista hasta el presente*. Buenos Aires, Argentina: Galerna.
- Romero, L. (2012). *Breve historia contemporánea de la Argentina 1916–2010*. México D. F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Secretaría de Educación / Dirección General de Planificación Educativa (1987) Proyecto de Perfeccionamiento Docente de los Profesores el ciclo Básico de Educación Media en “*Política Educativa en Democracia*” *El perfeccionamiento y la actualización profesional del docente: Prioridad de la política educativa en democracia*. Buenos Aires, Argentina.
- Souto, M., Yapur, C. y Molinas, G. (1996) Una experiencia truncada de Formación docente: el INPAD. Análisis desde distintas perspectivas. *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación* (8), 3-12.
- Southwell, M. y Méndez, J. (2018) Una política de formación docente en el marco de la recuperación democrática: el Instituto Nacional de Perfeccionamiento y Actualización Docente. Argentina 1987-1989. *Revista Diálogo educativo* 18 (59), 1440-1464.
- Stenhouse, L. (2007). *Investigación y desarrollo del currículum*. Madrid, España: Morata.
- Yapur, M. C. (1993) Formación y perfeccionamiento docente alternativo: enfoques teóricos y metodológicos contemporáneos. Estudios Regionales. *Revista Estudios Regionales* 5(1), 32-37.