

## *¿Formar docentes en universidades o en Institutos de Educación Superior? ¿Es esa la cuestión?*

Alejandra Birgin

Departamento de Ciencias de la Educación e Instituto de  
Investigaciones en Ciencias de la Educación (FFyL, UBA)

Desde mediados de noviembre de 2017 se hizo público un proyecto de reforma de la formación docente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que propone la creación de una universidad para la formación de docentes que implica el cierre de todas las instituciones que hasta hoy tienen esa misión.

Cómo es deseable que se formen los que enseñan es parte de una intensa controversia político-pedagógica sobre la que hay opiniones fundadas diversas y también múltiples programas de investigaciones desde hace (al menos) tres décadas, en Argentina y en muchos otros países de la región y del mundo. Construir políticas públicas sobre este tema exige promover debates informados y acuerdos sociales, culturales, pedagógicos y políticos, ligados a las preguntas por la escuela y la sociedad que queremos construir.

De las múltiples aristas que abre esta propuesta, en este breve artículo compartiremos algunos interrogantes alrededor de la propuesta anunciada:

### **1- ¿Qué hay de nuevo, viejo?**

En la Argentina, cuando en las últimas décadas del siglo XIX el Estado asume que para erigir la nación necesita formar patriotas, toma para sí la responsabilidad de la construcción de un sistema educativo nacional, entendiendo que ello implica sembrar el territorio de escuelas y docentes diplomados, es decir, conformar un cuerpo de especialistas lo que exigirá

un ámbito específico para su formación. En ese marco nace y se expande velozmente una red nacional de escuelas normales. A la vez, mientras se construye un sistema de educación primaria para el conjunto de la población, la educación media y la educación superior abonan la construcción de la elite argentina.

Se conforman así dos redes: la formación para el magisterio fue muy diferente (desde su origen mismo) de la formación del profesorado. Para el magisterio, las escuelas normales (que eran postprimarias). Para los colegios nacionales, en cambio, los primeros profesores fueron generalmente funcionarios activamente articulados al proyecto nacional: jueces, profesionales universitarios e intelectuales con reconocimiento público en su área (Pineau y Birgin, 2015; Pinkasz, 1992). Fuertes debates en el campo y la expansión de la educación secundaria (que se fortalece a mediados del siglo XX, con el consiguiente debilitamiento de su mandato excluyente) requirieron una formación específica para enseñar en el nivel que se configuró, por un lado, con carreras específicas en las escuelas normales e institutos del profesorado. Por el otro, las universidades construyen profesorados propios. Los normalistas intentaron sin éxito regular el conjunto de la formación docente para el nivel secundario (Dussel, 1997). Es así que la disputa por los títulos atraviesa la formación de profesores desde aquellos tiempos hasta la actualidad.

En Argentina, entonces, desde el origen del sistema educativo instituciones diferentes se ocuparon simultáneamente de la formación de docentes. Por eso la tensión universidad/"normalismo"—IES (Institutos de Educación Superior) es una tensión que está presente desde el origen del sistema formador mismo en la Argentina y que se manifiesta en la disputa por el formato institucional de la formación. Ahora bien, este viejo debate ha ido cambiando su intensidad y sus sentidos. Hoy podemos identificar y reconocer, entre otros ejes, la discusión pedagógica (qué docente proponemos, para qué escuela, qué saberes exige su formación, qué instituciones tienen más experticia en ellos), la discusión por el gobierno (los IES dependen de cada jurisdicción, las universidades son autónomas y dependen del Estado Nacional) y también una discusión territorial (en general los IES tienen una llegada territorial —y a las escuelas— que no tienen las universidades).

## **2- ¿Debatir? ¿Por qué? ¿Con quiénes?**

La cuestión de la institucionalidad de la formación docente es un problema que no admite respuestas lineales sino que exige situarlas y armar deba-

tes potentes porque se trata de un tema clave para el futuro de la educación argentina (como lo fueron las normales hace casi ciento cincuenta años).

La Ciudad de Buenos Aires propone una universidad para la formación docente sin consultas ni debates públicos. Ninguna conversación con los gremios o las universidades. Ninguna mesa de diálogo con los veintinueve institutos de formación docente existentes.<sup>1</sup> Ninguna conversación sería con directores de escuelas, dirigentes vecinales, madres y padres, asociaciones civiles, etc.

Sí, en cambio, el gobierno de CABA promovió una encuesta con una sola pregunta (con opción de respuesta afirmativa o negativa) y un proyecto de ley presentado a la legislatura. La encuesta preguntaba: ¿estás de acuerdo con que la formación docente pase de ser terciaria a universitaria? Se hizo vía encuestas telefónicas, campaña en el subte, en las oficinas públicas, siempre con la misma pregunta. Esa pregunta (y la propuesta que encierra) pareciera que dispone de una solución mágica para resolver los numerosos y diversos desafíos que plantea formar docentes hoy. Y también que (más allá de presentarse como democrática y participativa) la consulta no requiere de saberes específicos (técnicos, académicos, de la práctica) para aportar perspectivas y vías de solución a problemas tan complejos.

1. Recordemos que de las 29 Unidades educativas estatales, 16 se fundaron entre 1880 y 1920.

### **3- ¿Hay menos aspirantes a la docencia en CABA? ¿Por qué?**

La nueva propuesta se asienta sobre estas afirmaciones: “Faltan docentes en la ciudad”, “se inscriben cada vez menos postulantes”, “la carrera docente esta desprestigiada”. Parece un diagnóstico (al menos) superficial y que elude la responsabilidad sobre lo que el gobierno de la ciudad más rica de la Argentina ha hecho en este campo desde hace una década. ¿Cuáles fueron las políticas de fortalecimiento y reconocimiento público de la docencia que desarrollaron desde entonces para que sea una opción más deseada de estudio y trabajo? Analicemos argumentos y soluciones propuestas:

—“Se inscriben menos postulantes”. Lo primero que hace falta decir es que la matrícula de la FD que se desarrolla en los ISFD crece en todo el país. Solo para acercar un dato, en 1996 eran 239.000 los estudiantes y en 2015 eran 541.000 —un crecimiento del 127%—. En CABA, efectivamente, solo subió el 74%. Es decir que crece en CABA, menos.

A la vez, como lo muestra el Observatorio Educativo de UNICEP en un estudio comparado (Bottinelli, 2017), es la jurisdicción de la Argentina donde los docentes cobran menos que el resto de los trabajadores que tienen for-

mación equivalente. Un 33% menos. ¿Qué relación hay entre ambos datos y qué políticas se promovieron para llegar a esto?

—“La docencia está desjerarquizada”. Se trata de una preocupación epocal sin dudas. Pero también la desjerarquización docente es promovida por el gobierno cuando plantea reemplazar docentes por voluntarios (¿a alguien se le ocurriría reemplazar a un cirujano o un ingeniero por un voluntario?) o cuando se propone formar líderes educativos en dos meses y medio (véase el programa Elegir Enseñar del gobierno de CABA) o cuando se anuncia y describe con ligereza que ya no hay vocación docente y se desconocen los estudios que ponen en jaque la vieja idea de que “lo innato” define los procesos de elección profesional.

—“La universidad brindará formación presencial y virtual”. No es una llave mágica, discutamos los sentidos de la virtualidad y su inclusión como estrategia de transformación educativa. De paso, alertamos sobre un mercado de plataformas de formación que, dirigido por corporaciones trasnacionales dedicadas a la preparación de materiales educativos, hoy se ofrecen en un formato estandarizado.

—“Capacitación permanente de todos los docentes en ejercicio”. Desde la creación del Plan Nacional de Formación Docente, en 2013, existe en todo nuestro país a cargo del Instituto Nacional de Formación Docente y de cada una de las jurisdicciones. También de CABA.

#### **4- “De eso no se habla”**

Desde una perspectiva discutible si se la considera aislada, pero imprescindible si se la ubica en una trama de razones, un punto clave para verificar si el salario docente de CABA es un incentivo adecuado para “atraer” aspirantes a la docencia, es compararlo con el del resto de los ocupados de la jurisdicción. CABA es la única jurisdicción del país (sin contar a las provincias petroleras), cuyos docentes ganan, en promedio, menos que el resto de los ocupados. Si tomamos, por ejemplo, la mediana de ingresos laborales totales que perciben los “ocupados en actividades de enseñanza”, los docentes porteños ganan un 17% menos que el resto de los ocupados de la jurisdicción. En el resto de las provincias, los docentes ganan entre 5% y hasta 40% más que el resto de los ocupados.

**Cuadro N° 1. Ingreso laboral total de los ocupados según rama de actividad.  
Media y mediana. Segundo trimestre 2017.**

Provincia	Rama de actividad					
	Enseñanza		Resto		Total	
	Media	Mediana	Media	Mediana	Media	Mediana
Buenos Aires	\$ 10.692	\$ 10.000	\$ 9.255	\$ 7.000	\$ 9.349	\$ 7.000
<b>CABA</b>	<b>\$ 11.750</b>	<b>\$ 11.000</b>	<b>\$ 14.134</b>	<b>\$ 12.000</b>	<b>\$ 13.882</b>	<b>\$ 11.500</b>
Catamarca	\$ 13.722	\$ 12.500	\$ 9.637	\$ 8.400	\$ 10.153	\$ 9.000
Chaco	\$ 10.507	\$ 10.000	\$ 9.487	\$ 9.000	\$ 9.590	\$ 9.000
Chubut	\$ 14.784	\$ 14.000	\$ 16.062	\$ 15.000	\$ 15.949	\$ 14.000
Córdoba	\$ 12.817	\$ 12.000	\$ 10.370	\$ 9.000	\$ 10.564	\$ 9.000
Corrientes	\$ 5.903	\$ 5.000	\$ 5.820	\$ 4.000	\$ 5.829	\$ 4.000
Entre Ríos	\$ 12.023	\$ 12.000	\$ 10.003	\$ 8.000	\$ 10.208	\$ 9.000
Formosa	\$ 12.750	\$ 13.000	\$ 10.617	\$ 10.000	\$ 10.899	\$ 10.000
Jujuy	\$ 13.195	\$ 11.000	\$ 9.648	\$ 8.000	\$ 10.184	\$ 9.000
La Pampa	\$ 11.669	\$ 10.791	\$ 8.562	\$ 3.991	\$ 8.887	\$ 4.000
La Rioja	\$ 9.125	\$ 10.000	\$ 8.265	\$ 7.500	\$ 8.371	\$ 8.000
Mendoza	\$ 10.041	\$ 10.000	\$ 9.068	\$ 7.000	\$ 9.131	\$ 7.500
Misiones	\$ 13.906	\$ 12.000	\$ 9.866	\$ 8.000	\$ 10.328	\$ 9.000
Neuquén	\$ 14.340	\$ 13.000	\$ 12.694	\$ 10.000	\$ 12.869	\$ 12.000
Río Negro	\$ 11.122	\$ 12.000	\$ 11.863	\$ 12.000	\$ 11.792	\$ 12.000
Salta	\$ 13.360	\$ 12.000	\$ 9.843	\$ 7.000	\$ 10.148	\$ 7.000
San Juan	\$ 14.150	\$ 12.800	\$ 10.607	\$ 9.000	\$ 10.984	\$ 9.500
San Luis	\$ 15.845	\$ 16.000	\$ 12.318	\$ 10.000	\$ 12.651	\$ 12.000
Santa Cruz	\$ 20.298	\$ 13.000	\$ 15.873	\$ 14.500	\$ 16.193	\$ 14.500
Santa Fe	\$ 11.331	\$ 11.300	\$ 9.298	\$ 7.200	\$ 9.460	\$ 8.000
Santiago del Estero	\$ 9.666	\$ 8.600	\$ 6.353	\$ 5.000	\$ 6.750	\$ 5.000
Tierra del Fuego	\$ 24.759	\$ 25.000	\$ 25.062	\$ 25.000	\$ 25.028	\$ 25.000
Tucumán	\$ 11.502	\$ 10.200	\$ 8.693	\$ 7.200	\$ 8.940	\$ 7.500
<b>Total</b>	<b>\$ 11.573</b>	<b>\$ 10.500</b>	<b>\$ 10.174</b>	<b>\$ 8.000</b>	<b>\$ 10.288</b>	<b>\$ 8.000</b>

Relación enseñanza / resto	
Media	Mediana
16%	43%
<b>-17%</b>	<b>-8%</b>
42%	49%
11%	11%
<b>-8%</b>	<b>-7%</b>
24%	33%
1%	25%
20%	50%
20%	30%
37%	38%
36%	170%
10%	33%
11%	43%
41%	50%
13%	30%
-6%	0%
36%	71%
33%	42%
29%	60%
28%	<b>-10%</b>
22%	57%
52%	72%
<b>-1%</b>	0%
32%	42%
<b>14%</b>	<b>31%</b>

Fuente: Observatorio Educativo de la UNIFE.

Es decir, desde esa perspectiva es evidente que el sueldo docente de la jurisdicción no es “competitivo” con otras alternativas laborales que tienen los posibles aspirantes. Sin embargo, “de eso no se habla”.

## **5- ¿Soplar y hacer botellas?**

Diversas experiencias internacionales muestran que las respuestas a la cuestión de la universitarización de la formación docente son complejas y llevan tiempo. En Finlandia tardaron cinco años en implementar ese cambio en la formación docente a fines de los años setenta. La experiencia francesa de formación de enseñantes fue variando la institución responsable: en 1990 se conformaron los Institutos Universitarios de Maestros (IUFM), en 2005 fueron reemplazados por masters universitarios, en 2012 se pasó a Escuelas Superiores de Profesorado y Educación (ESPE).

Pero detengámonos un párrafo en la experiencia en curso en Uruguay. Allí la formación docente (a partir de la promulgación de la nueva Ley General de Educación N° 18437 del 2008) comenzó con un proceso de transformación de educación terciaria a educación terciaria universitaria (Instituto Universitario). Para efectivizar esta transformación, se han producido diversos y tensos debates con la participación de los institutos, gremios, universidades, organismos técnicos docentes, partidos políticos vía el Parlamento, Ministerio de Educación obviamente. Uno de los puntos críticos fue el debate acerca de una estructura cogobernada. Actualmente se plantea la creación de una Universidad de Educación. La Universidad de la República (UdelAR) apoya la creación de la Universidad de Educación y propone que se promuevan titulaciones y carreras docentes compartidas entre ambas instituciones, amplia movilidad estudiantil entre las diversas carreras. Es decir, el debate acerca de la creación de una universidad que congregue al conjunto de las instituciones de formación docente existentes permite arribar a formas más complejas y potentes donde dialogan lo que hay y lo porvenir.

En Argentina se crearon universidades provinciales a partir de otras instituciones de educación superior que formaban docentes (UADER en Entre Ríos, UPC en Córdoba): llevó años armar sus proyectos así como articular con las instituciones existentes y lograr la validez nacional de sus títulos. En fin, parece estar claro que la universitarización no es una solución lineal ni excluyente.

## 6- Finalmente, ¿se trata de una propuesta autónoma de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires?

El gobierno nacional ha hecho grandes anuncios de cambios en la formación docente,<sup>2</sup> que tienen como una de sus premisas avanzar hacia una redefinición del sistema de formación docente (en línea con aquella política de los años noventa de “reordenamiento y acreditación”) reiterando que “son muchos y de mala calidad”. La provincia de Jujuy y CABA parecen pioneras en avanzar sosteniendo que lo que hay en formación docente (los ISFD) no sirve y por eso se inventa algo nuevo: una universidad (en CABA) o un nuevo instituto (el Nro. 12 en Jujuy). A la vez, se cierran carreras en Mendoza (y en Jujuy también). Es decir, no se trata de una propuesta aislada la creación de UNICABA.

Volvamos al planteo inicial: **¿una universidad es la salvación?** Podríamos discutirlo largamente, entre otras cosas recordando que en la ciudad desde comienzos del siglo XX la UBA forma profesores y allí mismo se creó el Primer Instituto de Formación de Profesores, el Joaquín V. González.

¿Hace falta mejorar la formación docente? ¡Sin dudas! Pero las aspiraciones fundacionales que esta propuesta trae (donde, como vimos, lo nuevo es poco) dan a entender que no hay nada que fortalecer, rescatar, revisar, aprender. Sin embargo, la formación docente es una de las grandes tradiciones que construyó nuestro país y nuestra identidad. Es con esas experiencias, frustraciones y tesoros que tenemos que armar algo mejor. Los docentes, estudiantes y autoridades de las Instituciones de Educación Superior de CABA se han expresado fuertemente en ese sentido y en ese mismo gesto han validado su condición de voz autorizada e imprescindible que, a la vez, es ignorada por este proyecto. Entendemos que ninguna transformación seria y democrática de la formación docente puede hacerse sin ellos.

2. Imprescindible pensarlos en el marco de la reforma laboral y previsional y del ajuste del gasto público pero eso merece otro análisis.

### Referencias bibliográficas

- Bottinelli, L. (2017). Salarios docentes: ¿el fin de una política de Estado? En *Le Monde diplomatique, Suplemento La Educación en debate*, núm. 57, pp. 1–2.
- Dussel, I. (1997). *Curriculum, humanismo y democracia en la enseñanza media (1863–1920)*. Buenos Aires, FLACSO, Oficina de publicaciones del CBC.
- Pineau, P. y Birgin, A. (2015). Posiciones docentes del profesorado para la enseñanza secundaria en la Argentina: una mirada histórica para pensar el presente. En *Revista Teoría e Prática da Educação*, núm. 18, pp. 47–61.
- Pinkasz, D. (1992). Orígenes del profesorado secundario en la Argentina. En C. Braslavsky y A. Birgin (Comps.), *Formación de Profesores – Impacto, pasado y presente*, pp. 59–82. Buenos Aires, FLACSO/CIID, Miño y Dávila.

