

La formación docente en América Latina según los organismos internacionales: recomendaciones sobre la Escuela Normal rural y otros temas (1930-1970)

Autora:	Laura Graciela Rodríguez*
Filiación institucional:	CONICET, IdIHCS, Universidad Nacional de La Plata.
Correo electrónico:	lau.g.rodrig@gmail.com

Historia del artículo

Recibido: 4 de abril de 2023 | Aprobado: 19 de mayo de 2023

Resumen

En este trabajo analizaremos el contenido de los documentos producidos por organismos internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Oficina de Educación Iberoamericana (OEI), referidos a la formación docente y, especialmente, los elaborados en el marco de las Conferencias Interamericanas, las Internacionales de Instrucción Pública y los Congresos Iberoamericanos de Educación. Posteriormente, haremos foco en tres estudios sobre las Escuelas Normales en América Latina, realizados por un especialista de la OEA y, por último, resumiremos los reportes presentados por UNESCO sobre el personal docente. La hipótesis a desarrollar es que si bien los organismos hicieron varias recomendaciones, hubo dos que se reiteraron a lo largo de este periodo estudiado: la primera fue que las Escuelas Normales rurales debían equiparar sus planes con las Normales urbanas y dejar de ofrecer programas más cortos y una formación que era considerada de menor calidad, y la segunda sugería que la formación docente —brindada en Normales rurales y urbanas— fuese trasladada a un nivel postsecundario o universitario.

* Laura Graciela Rodríguez es investigadora independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET), con sede en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS) de la Universidad Nacional de La Plata, y profesora adjunta ordinaria del Departamento de Sociología de la misma universidad. Se especializa en historia de la educación de las mujeres y de las escuelas normales, en educación y dictaduras e historia de la universidad argentina.

Palabras claves

Organismos internacionales, Escuelas Normales, formación docente, América Latina.

Teacher Training in Latin America According to International Organizations: Recommendations about the Rural Normal School and Others Issues (1930-1970)

Abstract

In this paper we will analyze the content of the documents produced by international organizations such as the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), the Organization of American States (OAS), and the Ibero-American Education Office (OEI), referring to teacher training and, especially, those elaborated within the framework of the Inter-American Conferences, the International Conferences on Public Instruction and the Ibero-American Congresses on Education. Subsequently, we will focus on three studies made on the Normal Schools in Latin America, carried out by an OAS specialist, and finally, we will summarize the reports presented on the teaching staff prepared by UNESCO. The hypothesis to be developed is that, although the agencies made several recommendations, two of them appeared reiteratedly throughout the period studied. The first was that the Rural Normal Schools should bring their plans into line with the urban Normal Schools and stop offering shorter programs and training that was considered of lower quality. The second one, teacher training — offered in Rural Normal and Urban Normal— should move to a post-secondary or university level.

Keywords

International organizations, Normal Schools, teacher training, Latin America.

A formação docente na América Latina segundo os organismos internacionais: recomendações sobre a Escola Normal rural e outras questões (1930-1970)

Resumo

Neste artigo, analisaremos o conteúdo dos documentos produzidos por organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Secretaria Ibero-Americana de Educação (OEI), referentes à formação de professores e, especialmente, àqueles elaborados no âmbito das Conferências Interamericanas. A Instrução Pública Internacional e os Congressos Ibero-Americanos de Educação. Posteriormente, focalizaremos em três estudos sobre as Escolas de Formação de Professores na América Latina, realizados por um especialista da OEA e, finalmente, resumiremos os relatórios apresentados pela UNESCO sobre o corpo docente preparado. A hipótese a ser desenvolvida é que, embora os órgãos tenham feito várias recomendações, houve duas que foram reiteradas ao longo desse período estudado: a primeira foi que as Escolas Normais rurais deveriam adequar seus planos às Escolas Normais urbanas e deixar de oferecer programas mais curtos e treinamentos considerados de menor qualidade. A segunda sugeria que a formação de professores —fornecida em escolas normais rurais e urbanas— fosse transferida para um nível pós-secundário ou universitário.

Palavras-chave

Organizações internacionais, Escolas Normais, formação de professores, América Latina.

1. INTRODUCCIÓN

La relación entre los organismos internacionales y la educación ha sido profusamente estudiada¹, y se ha mostrado que fue a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, cuando dichos organismos adquirieron relevancia en el mundo occidental al orientar la discusión sobre políticas educativas, pero también económicas y sociales más generales. Como se ha señalado, estos organismos han sido diferentes entre sí; por ejemplo, estaban los que otorgaban financiamiento a proyectos y los que solamente realizaban

¹ Agradezco la atenta lectura y las sugerencias de la Dra. Eva Mara Petitti.

estudios y emitían recomendaciones². Se ha señalado en qué sentido las políticas de profesionalización docente propuestas para América Latina han tendido a adoptar el enfoque del capital humano, la nueva gestión pública y el gerencialismo³.

Ahora bien, en este trabajo no nos ocuparemos de ver cómo han influido los organismos internacionales en el diseño y ejecución de las políticas públicas en cada país latinoamericano ni los presupuestos ideológicos que subyacían en sus propuestas, en tanto consideramos que han sido temas suficientemente explorados. El propósito de este artículo es presentar un tema poco visto aún, como es la serie de informes producidos entre las décadas de 1930 y 1970 —es decir, desde antes de la Segunda Guerra Mundial— referidos a las Escuelas Normales y la formación docente, intentando estudiar, antes que la exactitud de los diagnósticos y recomendaciones realizados, las nociones que circulaban entre los especialistas de esos años, acerca de cuáles eran los principales problemas que afectaban a las instituciones de magisterio y a sus titulados.

En todo este tiempo, distintos organismos internacionales comenzaron a preparar reuniones con delegados de diversos países para tratar el “problema” de la educación en general, del magisterio y las Escuelas Normales en particular. Por ejemplo, en 1948 se realizó en Caracas el Seminario Regional de Educación en América Latina, donde se formuló un análisis sobre los planes de estudios y programas de las Escuelas Normales. En 1958, el argentino Luis Reissig, representante de la OEA y director de la revista *La Educación*, explicó que el Proyecto Principal de la UNESCO sobre Extensión de la Enseñanza Primaria en América Latina era una buena oportunidad para empezar a encarar una reforma de la Escuela Normal en la región. Entre 1950 y 1964, se financiaron investigaciones comparativas y se elaboraron recomendaciones específicas a los planes y programas de la formación docente en más de 10 reuniones internacionales.

² Uldaricio Figueroa, *Organismos internacionales* (Santiago: RIL Editores, 1991); Alma Maldonado, “Los organismos internacionales y la educación en México. El caso de la educación superior y el Banco Mundial”, *Perfiles Educativos* XXV, nro. 87 (2000): 51-75.

³ Carlos Ramírez Silván y Silvia Patricia Aquino Zúñiga, “Los organismos internacionales y las políticas educativas de profesionalización docente de la educación normal en México”, *Revista de Investigación Educativa* 10, nro. 9 (2019): 71-89; Ero del Canto, “Gestión del capital humano, competencias y sociedad del conocimiento”, *Observatorio Laboral* 4, nro. 8 (2011): 89-113; Sergio Chica Vélez, “Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública”, *Administración & Desarrollo* 39, nro. 53 (2011): 57-74; Martha Melizza Ordóñez Díaz y Brigitte Julieth Rodríguez Mendoza, “Influencia de los organismos internacionales en las reformas educativas de Latinoamérica”, *Educación y Ciudad* nro. 34 (2018): 101-112; Cecilia Braslavsky y Gustavo Cosse, *Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones* (Santiago: PREAL, 1996); María del Carmen Feijó y Margarita Poggi, *Educación y políticas sociales: sinergias para la inclusión* (Buenos Aires: IIPÉ UNESCO, 2014). <http://bit.ly/3RDDMVz> (1 de agosto, 2020).

Con base en lo dicho hasta aquí, en este artículo analizaremos, en el primer apartado, el contenido de los documentos producidos por organismos internacionales, como la UNESCO, la OEA y la OEI, referidos a la formación docente y, especialmente, los elaborados en el marco de las Conferencias Interamericanas, las Internacionales de Instrucción Pública y los Congresos Iberoamericanos de Educación. En los apartados siguientes haremos foco en tres estudios acerca de las Escuelas Normales en América Latina, realizados por el profesor Evenor Zuñiga en su calidad de funcionario especialista del Departamento de Asuntos Educativos de la Unión Panamericana de la OEA. En el último apartado brindaremos una mirada general sobre las principales cuestiones planteadas entre 1966 y 1975. La hipótesis a desarrollar es que si bien los organismos hicieron varias recomendaciones, hubo dos que se reiteraron a lo largo del periodo estudiado: la primera fue que las Escuelas Normales rurales debían equiparar sus planes con las Normales urbanas y dejar de ofrecer programas más cortos y una formación que era considerada de menor calidad. La segunda sugería que la formación docente —ofrecida en Normales rurales y urbanas— fuese trasladada a un nivel postsecundario o universitario.

2. LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES, LOS CONGRESOS SOBRE EDUCACIÓN Y LA FORMACIÓN DEL MAGISTERIO (1935-1958)

Como ya dijimos, entre los años 1930 y 1970, se organizaron múltiples encuentros entre las autoridades de distintos países, donde se discutían cuestiones de educación y se elaboraban documentos con recomendaciones. De todos estos eventos, destacaremos: las Conferencias Interamericanas y las Reuniones Interamericanas de Ministros de Educación; las Conferencias Internacionales de Instrucción Pública, y los Congresos Iberoamericanos de Educación, organizados por UNESCO, OEA y OEI respectivamente.

En relación con las Conferencias Interamericanas o Panamericanas, estas fueron impulsadas por Estados Unidos con el propósito de crear un sistema de cooperación comercial, técnica y diplomática. La primera fue realizada en Washington (1889-1890) y las restantes se organizaron en distintas ciudades de América Latina con una periodicidad irregular. En la novena conferencia, organizada en Bogotá en 1948, se redactó la Carta de la OEA y se realizó la Primera Reunión Interamericana de Ministros de Educación. En 1954, se hizo la décima conferencia en Caracas, que pasó a la historia por el exacerbado anticomunismo que promovía Estados Unidos, dirigido especialmente hacia el presidente de Guatemala Jacobo Arbenz. En 1956, la OEA convocó a una Segunda Reunión Interamericana de Ministros de Educación en Lima, que coincidió con la Conferencia Regional de la UNESCO sobre la

Educación Gratuita y Obligatoria en América Latina. En este marco, se gestó el primer Proyecto Principal de la UNESCO sobre Extensión de la Enseñanza Primaria en América Latina, que se concibió como un plan decenal para la extensión y mejoramiento de dicho nivel y la formación de docentes en la región, y que se aprobó en la Conferencia General de la UNESCO celebrada en Nueva Delhi ese mismo año. La UNESCO, la OEA y los países involucrados habían financiado experiencias en el Centro Regional Educación Fundamental para la América Latina (CREFAL), establecido en Michoacán (México) en 1951, y en la Escuela Normal Rural Interamericana que funcionaba en Rubio (Venezuela) desde 1954⁴. Otra de las líneas que generó el Proyecto Principal fue la incorporación, en 1958, de cinco Escuelas Normales Asociadas (en Colombia, Ecuador, Honduras y dos en Nicaragua) ubicadas en zonas rurales y que funcionaban como experiencias piloto.

En este marco se dio origen a la corriente del planeamiento integral de la educación y en 1958 se organizó el Primer Seminario Interamericano sobre Planeamiento en Washington⁵. Todas estas iniciativas a favor del planeamiento integral de la educación se reforzaron con los planes de desarrollo educativo generados en el marco del programa de la Alianza para el Progreso a partir de 1961, y tuvieron mayor relevancia en la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social, celebrada en Santiago de Chile en 1962 y organizada por la UNESCO, la OEA y la CEPAL. En 1963, durante la Tercera Conferencia Interamericana de Ministros de Educación en Bogotá, se adoptó el Plan Decenal de la Alianza para el Progreso en forma oficial.

Por su parte, las Conferencias Internacionales de Instrucción Pública se organizaron entre 1934 y 1970, cuando cambiaron de nombre a Conferencias Internacionales de Educación (CIE). Se hicieron conferencias casi todos los años y sobre distintos temas, y en 1946 se fundó la UNESCO, que pasó a ser la encargada de continuar con las conferencias y, luego, con el Proyecto Principal.

Finalmente, el Primer Congreso Iberoamericano se realizó en Madrid en 1949, al tiempo que el general dictador Francisco Franco de España impulsó la creación de la Oficina de Educación Iberoamericana (OEI). Esta fundación era parte de la estrategia de Franco para mejorar su posición internacional: al firmar acuerdos con la Santa Sede e institucionalizar su condición de aliado de Estados Unidos intentaba presentar a España como defensora de los valores cristianos y enemiga visceral del comunismo. El Segundo Congreso

⁴ UNESCO, *Conferencia General. Novena Reunión. Nueva Delhi, 1959. Resoluciones*. (París: UNESCO, 1959), 14-15. Sobre la CREFAL, véase <http://crefal.org/>.

⁵ Gabriel Betancur Mejía, *Documentos para la historia del planeamiento integral de la educación* (Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional, 1984), 15.

Iberoamericano se hizo en Quito en 1954 y el Tercero, en Ciudad Trujillo en 1957. La OEI pasó a ser un miembro del Comité Consultivo del Primer Proyecto Principal de UNESCO⁶.

En los eventos recién mencionados (Interamericanos, Iberoamericanos e Internacionales) había alguna sugerencia destinada a la formación de maestros. En 1960, el Departamento de Información y Publicaciones de la OEI publicó un informe sobre la formación del magisterio primario y las recomendaciones que se habían hecho en 22 conferencias internacionales desde 1935 hasta 1958⁷. Observando dichas recomendaciones identificamos, por un lado, que se reiteraban los temas vinculados a la formación diferencial de maestros urbanos y rurales y, por el otro, que en la primera reunión tempranamente se propuso que la formación pasara al nivel universitario⁸. Por ejemplo, en 1935 se advertía que “la preparación de los maestros urbanos y de los maestros rurales, allí donde parezcan necesario diferenciarla, debe ser del mismo nivel y conferir los mismos derechos” y se sugería que los maestros se formaran en universidades, después de haber completado la escuela secundaria (Cuarta Conferencia Internacional de Instrucción Pública de Ginebra). Al año siguiente, se pedía “que los maestros de escuelas rurales no sean considerados inferiores a los de las escuelas urbanas; que, con este fin, se dé una formación general y profesional del mismo nivel tanto a unos como a otros” (Quinta Conferencia Internacional de Instrucción Pública de Ginebra)⁹. En 1950, se solicitaba “que se aumente el número de Escuelas Normales, particularmente regionales y rurales” y “que exista igualdad de formación entre el maestro urbano y el maestro rural en cuanto a duración de los estudios y cultura general” (Tercer Seminario de Educación Primaria de Montevideo). En 1953, se remarcaba que “en los países donde existe un sistema de formación distinto para los maestros rurales y para los maestros urbanos, debe garantizarse, por la equiparación del nivel de estudios, la equivalencia de los

⁶ OEI, *La OEI en el contexto de la educación para el desarrollo en Iberoamérica* (Madrid: OEI, 1982), 10.

⁷ OEA, “Noticias y comentarios. Formación del magisterio primario”, *La Educación* IV, nro. 23 (1961): 73-76.

⁸ Las referencias están disponibles en OEA, “Noticias y comentarios”, 73-76.

⁹ Las otras reuniones internacionales que se citan se referían a la educación integral, la escuela nueva, la escasez de maestros, la formación del profesorado, el perfeccionamiento docente, la evaluación y otros temas similares a los que aquí se transcriben, y eran: Tercera Conferencia Interamericana de Educación (México), 1937; Primera Conferencia de Ministros y Directores de Educación de las Repúblicas Americanas (Panamá), 1943; Seminario Regional de Educación en América Latina (Caracas), 1948; Decimosexta Conferencia Internacional de Instrucción Pública (Ginebra), 1953; Segundo Congreso iberoamericano de Educación (Quito), 1954; Decimoctava Conferencia Internacional de Instrucción Pública (Ginebra), 1955; Conferencia Regional sobre Educación Gratuita y Obligatoria en América Latina (Lima), 1956; Segunda Reunión Interamericana de Ministros de Educación (Lima), 1956; Tercer Congreso Iberoamericano de Educación (Ciudad Trujillo), 1957; Primer Seminario de Escuelas Normales Rurales para Centroamérica y Panamá (Tegucigalpa), 1957; Seminario Interamericano sobre Planeamiento Integral de la Educación (Washington), 1958; Primer Seminario de Educación Primaria Urbana de Centroamérica y Panamá (Managua), 1958; Segunda Reunión Interamericana de Ministros de Educación (Lima), 1956.

títulos conferidos a unos y a otros” (Decimosexta Conferencia Internacional de Instrucción Pública de Ginebra). En 1954, se reclamaba “que los Estados miembros continúen fomentando la creación de Escuelas Normales Rurales para la formación del magisterio rural” (Décima Conferencia Interamericana de Caracas) y que “la preparación del maestro urbano y rural sea equivalente, sin desvirtuar la preparación específica de cada uno de ellos” (Segundo Congreso Iberoamericano de Educación de Quito). En 1956, se exigía “establecer la igualdad básica entre los maestros de escuelas urbanas y rurales, tanto en su formación cultural y profesional como en el orden económico” (Conferencia Regional sobre Educación Gratuita y Obligatoria de Lima). En 1957, se repetía “que se asegure la unidad básica de formación del magisterio urbano y rural” (Tercer Congreso Iberoamericano de Educación de Ciudad Trujillo) y, finalmente, en 1958, se reiteraban las mismas recomendaciones: “En los países donde los maestros de escuela primaria rural reciben una formación especial, los cursos para los futuros maestros rurales no deben ser inferiores en duración ni en nivel de instrucción a los que hagan los maestros urbanos” y “en los países donde los maestros de escuela primaria rural han recibido una formación de nivel inferior a la de los maestros de escuela primaria urbana, deben adoptarse disposiciones para poner fin a ese estado de inferioridad” (Vigésima Primera Conferencia Internacional de Instrucción Pública de Ginebra). En suma, desde 1930 hasta finales de 1950, los representantes coincidían en que había un grave problema y era que la formación de los maestros rurales, en comparación con los maestros urbanos, resultaba más corta y de menor calidad, y esto se traducía, en algunos países, en salarios más bajos y mayor precarización laboral.

El segundo problema, según los organismos internacionales, era la falta de maestros titulados. Se calculaba que alrededor del 40 % del personal que ejercía la docencia primaria en los países latinoamericanos carecía de título y que se necesitaban 500.000 maestros más y un similar número de aulas (cuadro 1). Asumían que esta situación se debía, entre otras cosas, a la insuficiente retribución económica, los escasos estímulos para el ejercicio de la profesión y las dificultades de su desempeño en los medios rurales¹⁰. Con base en este diagnóstico, en la reunión mencionada, que se realizó en Lima en 1956, se organizó el Proyecto Principal de la UNESCO sobre Extensión de la Enseñanza Primaria en América Latina.

En 1957, la *Revista de Educación* de la OEA publicó una tabla comparativa sobre la composición del magisterio en función de los maestros titulados. El cuadro estadístico intentaba retratar la “dramática” situación en la que se encontraba la mayoría de los países latinoamericanos y la necesidad

¹⁰ UNESCO, *Proyecto Principal de Educación Unesco/América Latina* 1, nro. 2 (1959): 3.

“urgente” de que los organismos internacionales intervinieran. De los datos se desprende que solamente Cuba tenía la totalidad de sus maestros titulados y en los restantes países variaba la intensidad del problema, desde 0,16% en Argentina hasta 82% en Bolivia. El porcentaje global indicaba que el 33,63% de los maestros carecía de la formación sistemática adquirida en Escuelas Normales. El porcentaje de no titulados representaba alrededor del 46,47%, excluidos los países con mayores niveles de titulación: Argentina, Cuba, Chile y Uruguay.

Cuadro 1. Composición del magisterio iberoamericano.
Cantidad de titulados y no titulados (1957)

Países	Titulados	No titulados	Porcentaje de no titulados
Cuba	16.544	-	-
Argentina	105.333	17	0,16
Chile	19.132	147	0,76
Uruguay	7.880	738	9
México	49.889	8.912	15
Puerto Rico	7.021	1.379	16
Panamá	3.866	849	18
El Salvador	4.881	2.328	32
Paraguay	6.578	3.349	33
Brasil	94.560	77.262	44
Guatemala	5.062	4.180	45
Perú	16.348	15.769	49
Nicaragua	1.886	2.112	53
Honduras	2.381	3.030	55
Venezuela	8.604	11.617	57
Ecuador	4.446	7.097	61
Costa Rica	2.517	4.276	62
Colombia	8.396	25.478	75
Bolivia	4.019	18.617	82
Totales	369.343	187.157	s/d

Fuente: elaboración propia con base en OEA, “Información extranjera”,
Revista de Educación XXXV, nro. 100 (1957): 42.

A poco de comenzar el Proyecto Principal sus responsables se mostraban satisfechos, porque se había logrado aumentar la matrícula escolar de primaria, crear nuevas plazas de maestros e incrementar los presupuestos

destinados a educación¹¹. Este proyecto generó un conjunto vasto y variado de programas y acciones a lo largo de los años en los países participantes, como el programa de las Escuelas Normales asociadas al que nos referimos antes. En el informe final de 1966 se aseguraba, entre otras cosas, que la influencia del Proyecto Principal había hecho aumentar significativamente el número de Escuelas Normales públicas y de maestros egresados¹².

3. LA ESCUELA NORMAL EN AMÉRICA LATINA (1961)

En 1961, la revista *La Educación* de la OEA dedicó un número entero a la formación de maestros en América Latina. En ese ejemplar, se dio a conocer el primero de tres informes del profesor Evenor Zuñiga en su calidad de funcionario especialista del Departamento de Asuntos Educativos de la Unión Panamericana de la OEA. El informe, llamado “La Escuela Normal en América Latina”, se refería siempre al nivel medio o curso de magisterio y era resultado de un estudio que se había realizado sobre 20 países, con base en documentos oficiales de cada país y una encuesta que complementaba los datos acerca de: centros de formación del magisterio; selección del profesorado de las Normales; planes de estudios; ingreso a las Normales, y la práctica docente¹³. A modo de resumen, Zuñiga sostenía que las Escuelas Normales en América Latina eran de dos tipos: la urbana y la rural. La primera ofrecía, en la mayoría de los casos, cursos de humanidades o de cultura general, previos a la iniciación pedagógica, mientras que la segunda era una continuación de la enseñanza primaria.

Sobre la preparación del profesorado de las Normales latinoamericanas, en algunos países había Facultades de Educación o de Filosofía en las universidades y Escuelas Normales Superiores; no obstante, debido a la necesidad de extender la enseñanza normal al crear nuevos centros, se había tenido que dar empleo para los cargos de profesores a maestros de primaria con cierta experiencia y especialización o se había contratado a los egresados de otras facultades que no tenían formación pedagógica. Para cubrir los cargos de profesores se convocaba a pruebas de oposición, aunque lo más corriente era la designación directa, efectuada por los Ministerios de Educación.

Los programas comprendían cinco campos: estudios filosóficos e históricos; organización y administración escolar; estudios de la sociedad;

¹¹ UNESCO, *Proyecto Principal*, 3.

¹² Rodolfo Barón Castro et al., *Proyecto Principal para la Extensión y Mejoramiento de la Educación Primaria en América Latina* (Santiago: UNESCO, 1966).

¹³ Evenor Zuñiga, “La escuela normal en América Latina”, *La Educación* IV, nro. 23 (1961): 6-47.

estudio del niño, y técnicas de la enseñanza y métodos usados en la investigación pedagógica. Respecto a esto, el autor observaba que si bien los programas de las Normales se inspiraron inicialmente en los moldes europeos, con el advenimiento de las teorías del pedagogo norteamericano John Dewey cambiaron mucho los contenidos y se buscó orientación para las reformas en la educación norteamericana. El promedio de duración de los cursos normales era de 6 años a partir de la escuela primaria; la edad de ingreso era entre los 12 y 13 años y la de egreso entre los 17 y 18 años. Los datos que aparecían en la encuesta mostraban que las Normales contaban con instituciones apropiadas para la práctica docente: de 98 informes computados resultaba que 80 Normales tenían Escuelas de Aplicación y 37 de ellas hacían prácticas de inspección y administración escolar.

4. PLANES Y PROGRAMAS DE LAS ESCUELAS NORMALES LATINOAMERICANAS (1963)

En 1963, Zuñiga dio a conocer el segundo documento, denominado *Planes y programas de las Escuela Normales latino-americanas*¹⁴. El estudio se realizó con base en documentos obtenidos en la Sección de Documentación de la División de Educación de 18 países. Sintetizando el contenido del informe, Zuñiga mencionaba que los planes docentes podían clasificarse en tres tipos: plan único; plan diferencial, y plan especial o separado. El plan único no establecía diferencias formales entre las Normales rurales y urbanas, y esto ocurría en Costa Rica, México, Panamá, Uruguay y Venezuela. Los planes de estos países contemplaban los estudios del área rural, pero lo realizaban sin variar la estructura del plan, ya sea mediante cursos sobre la comunidad (Costa Rica, Panamá), seminarios especiales y asignaturas socioeconómicas (México) o cursos agrícolas (Venezuela). En Uruguay se impartían estudios de educación rural como especialización para graduados.

El plan diferencial lo tenían Argentina, Chile, Guatemala y Perú. En estos países, decía Zuñiga, el plan rural era básicamente el mismo que el urbano, aunque los estudios del medio rural se lograban mediante una mayor o menor variación en la estructura misma del plan, ya sea omitiéndose o agregándose determinadas asignaturas. En el caso del Perú, la situación era dudosa, porque el cambio era reciente (Decreto 12 del 23 de abril de 1957). La reforma peruana consideraba el binomio urbano-rural “una discriminación artificial entre las Escuelas Normales denominadas urbanas y rurales, terminología ficticia entendida comúnmente como criterio diferencial de categoría y no

¹⁴ Ewenor Zuñiga, *Planes y programas de las Escuela Normales latino-americanas* (Washington: Unión Panamericana, OEA, 1963).

de función, lo que derivó en una pugna exacerbada sin auténtico sentido pedagógico¹⁵. De todos modos, Zuñiga afirmaba que aún no se conocían bien los resultados de este proceso.

Los países que tenían todavía el plan especial o separado para las Normales rurales y urbanas eran Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y la República Dominicana. Allí se establecía una distinción formal entre ambos sistemas, con una notable desventaja en el número de años para el plan rural. Mientras el normalista urbano debía cursar 5 años en Nicaragua y 8 años en Bolivia, el normalista rural se formaba en un ciclo único de 4 años. Además, en todos los planes de las Normales rurales se aumentaba radicalmente, en comparación con las urbanas, la proporción de materias de habilidades vocacionales. Esto se lograba a expensas de otras asignaturas, especialmente las referidas a los idiomas extranjeros.

Por otra parte, Zuñiga no hacía referencia a otros aspectos de los planes, como las cuestiones de género y religiosas; es decir, en su análisis, ninguno de estos aspectos merecía alguna mención especial. Haciendo una lectura de los planes de estudio que estaban transcritos en su informe, se puede observar que había un conjunto de asignaturas diseñadas especialmente para las mujeres con el propósito de formarlas como esposas, madres y amas de casa, además de maestras. En la mayoría de los países se impartía Educación para el Hogar (Venezuela, Ecuador, Colombia, Honduras, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana, Haití y Paraguay); en otros se daba Economía Doméstica (El Salvador, Haití, México, Argentina y Chile); Labores Femeninas (Chile), y Puericultura (Venezuela, México, Argentina y Chile). En Venezuela se aclaraba que Educación para el Hogar incluía Corte y confección, Nutrición y Mejoramiento de la vivienda, y en las Normales regionales (rurales) de Argentina, las mujeres debían cursar Economía e industrias domésticas; Zurcido, lavado y planchado; Trabajos manuales educativos; Cocina y dietética infantil; Tejidos regionales; Tejido y planchado; Cultivos especiales, y Granja e industrialización de productos agropecuarios¹⁶. En relación con las asignaturas religiosas, algunos planes incluían Educación Religiosa y Moral o solo Religión (Colombia, Bolivia, Chile y Perú); Ética y Religión (Panamá), y Religión y Moral Católica (República Dominicana). El resto de los países adscribía a la neutralidad religiosa, por lo menos en el currículum oficial.

¹⁵ Zuñiga, *Planes y programas*, 21.

¹⁶ Sobre el origen y desarrollo del normalismo y las Escuelas Normales que formaban maestros rurales en Argentina, véase Laura Graciela Rodríguez, "Las Escuelas Normales creadas para formar maestros/as rurales (Argentina, 1903-1952)", *Mundo Agrario* 21, nro. 47 (2020): 1-25; Laura Graciela Rodríguez, "Cien años de normalismo en Argentina (1870-1970). Apuntes sobre una burocracia destinada a la formación de docentes", *Ciencia, Docencia y Tecnología* nro. 59 (2019): 200-235.

5. ¿QUIÉN DABA CLASES EN LAS ESCUELAS NORMALES LATINOAMERICANAS? MODELOS EN PUGNA (1964)

En 1964, Zuñiga publicó el tercer y último informe, titulado *La formación del profesorado de las Escuelas Normales latino-americanas*¹⁷. En ese trabajo se hacía una reseña general sobre los tipos de instituciones en las que se formaba el personal docente que daba clases en las Escuelas Normales y tomaba como referencia, entre otros, seis estudios nacionales realizados por especialistas latinoamericanos: Gilda Romero Brest (Argentina); J. Moreira Souza (Brasil); Gabriel Anzola Gómez (Colombia); Carlos Soto Romero (Chile); Jesús Mastache Román (México), y Carlos Malpica Faustor (Perú).

El especialista resumía en el informe que no había instituciones cuya función exclusiva fuese la de formar profesores para las Normales latinoamericanas, ya que el personal recibía mayormente su formación en las mismas instituciones destinadas a formar profesores para la enseñanza media en general. De acuerdo con Zuñiga, dos razones explicaban esta situación: por una parte, en la mayoría de los países latinoamericanos la educación normalista constituía una de las varias ramas en que se dividía la educación media, y, por la otra, los planes de las Normales contenían, aparte de las materias pedagógicas, un determinado número de asignaturas de cultura general semejante al que se enseñaba en las otras ramas de la educación media. Un análisis del personal docente de esas instituciones revelaba que su composición no difería mucho de la del cuerpo docente de las instituciones de educación media, con un elevado porcentaje de profesores que eran egresados de la misma institución. En este aspecto, al menos, su carácter no era propiamente universitario.

Otra cuestión que destacaba era que había una gran escasez de personal titulado para la enseñanza media en general, no solo para las Normales. Y esto ocurría aun en el caso de la Argentina, país que había cubierto satisfactoriamente la demanda de maestros en el nivel primario, pero donde había una considerable necesidad de profesores graduados en Idiomas, Física, Matemáticas y Contabilidad, y tal escasez se agravaba aún más en las zonas del interior del país. El informe sobre la Argentina señalaba que, en los últimos años, los profesores desertaban de las cátedras del nivel medio —especialmente los varones—, porque se les presentaban otras oportunidades profesionales mejor remuneradas. En Paraguay, se calculaba que alrededor del 24,5% del profesorado tenía formación universitaria y el resto había cursado únicamente el nivel de enseñanza media. En Ecuador ocurría algo

¹⁷ Evenor Zuñiga, *La formación del profesorado de las Escuelas Normales latino-americanas* (Washington: Unión Panamericana, OEA, 1964).

similar y la escasez de profesores titulados era grave en los países centroamericanos y en México. Esta falta de profesores se había intentado resolver, provisoriamente, con el nombramiento de maestros en la enseñanza de las Normales. Así, aseguraba Zuñiga, el examen de la situación, según se reflejaba en los informes nacionales, no dejaba dudas de que la escasez de personal idóneo para la enseñanza media era uno de los problemas más urgentes de la educación latinoamericana.

El otro problema era que solamente unos pocos países latinoamericanos (Zuñiga no decía cuáles) habían situado sus instituciones formadoras de maestros en el nivel postsecundario o universitario. El autor retomaba la caracterización de los dos tipos de instituciones que había en algunos países: las Escuelas Normales Superiores y las Facultades de Educación de las universidades. Según Zuñiga, las primeras pretendieron inspirarse en la *Ecole Normale Supérieure* de París y tenían una inclinación enciclopedista e intelectualista, mientras que las Facultades de Educación buscaban acercarse al sistema norteamericano, más interesado en la didáctica y la práctica. Bajo esta influencia francesa, se establecieron a fines del siglo XIX diversas Normales Superiores en varios países latinoamericanos, destacándose el caso de Brasil. Afirmaba Zuñiga que el sistema norteamericano de formación de maestros se caracterizaba por la desaparición de la antigua Normal, modelada inicialmente en el patrón europeo, y su reemplazo por los Teacher's Colleges o Facultades de Pedagogía, que se transformaron, a su vez, en instituciones universitarias, en general, con programas de 4 años, compartiendo el campo con las otras profesiones liberales.

6. LOS INFORMES POSTERIORES: UN BALANCE GENERAL (1966-1975)

En 1966, un documento publicado por la UNESCO y la OIT referido a la situación de los docentes planteaba que “todo el personal docente debería adquirir su formación general, especializada y pedagógica en un establecimiento de formación de nivel post secundario”¹⁸. A pesar de las recomendaciones que se hacían desde la década de 1930, como vimos, este cambio aún no se había logrado.

En 1969, la UNESCO y la OIT dieron a conocer una encuesta sobre la situación del personal docente entre los Estados miembros de los cinco continentes¹⁹. Se recibieron 77 respuestas y las conclusiones revelaron que, en la mayoría de los países, el personal de enseñanza primaria recibía todavía una

¹⁸ UNESCO, *Conferencia Internacional de Educación. Nota sobre la recomendación Unesco-OIT (1966) relativa a la situación del personal docente* (Ginebra: UNESCO, 1975), 3-4.

¹⁹ UNESCO, *Conferencia Internacional de Educación*.

formación de nivel secundario. Asimismo, la calidad de la formación del personal de la enseñanza privada era, en general, inferior a la del sistema público. De acuerdo al mismo documento, fue recién entre 1970 y 1975 que varios países iniciaron el pasaje de la formación docente al nivel postsecundario.

Además, por primera vez, se introducía la cuestión de género y se advertía la situación crítica que vivían las maestras y profesoras en la docencia. En los puntos 54 y 55 se observaba que “el matrimonio no debería impedir a las mujeres obtener un puesto de enseñanza y conservarlo. No debería tampoco afectar a su remuneración ni a sus condiciones de trabajo” y que “debería prohibirse a quienes empleen personal docente rescindir el contrato de una educadora por razones de embarazo o por licencia de maternidad”. En el punto 58 decía: “Cuando las circunstancias lo aconsejen, las mujeres con cargas de familia que se han retirado de la enseñanza antes de la edad normal para el retiro, deberían ser estimuladas para volver al servicio”, y en el punto 103:

“Debería alentarse a las educadoras que son madres de familia a conservar su puesto, autorizándolas, por ejemplo, a obtener a su instancia una licencia de maternidad complementaria, sin sueldo, por un año o más, después del nacimiento del niño, conservando su empleo y todos los derechos inherentes al mismo con plenas garantías”²⁰.

La situación en el empleo y la carrera de varones y mujeres resultaba precaria en la mayoría de los países, añadían, porque los docentes, además, no tenían libertad de ejercer todos los derechos cívicos; estaban desprotegidos contra los despidos arbitrarios por cuestiones relativas a su vida privada, sus actividades políticas o sus opiniones personales; así como era sumamente raro que se les otorgasen licencias para estudio. Así también, su remuneración y condiciones de trabajo eran determinadas unilateralmente, sin la menor forma de negociación, siendo obligados a dar clases con numerosos alumnos y a seguir trabajando, aunque sus salarios no cubriesen la canasta básica. Esta precariedad había hecho que, en varios países, los docentes organizaran huelgas y manifestaciones de protesta, que eran reprimidas por los gobiernos que consideraban que estas actitudes no se correspondían con la figura del maestro en tanto “funcionario público”.

²⁰ UNESCO, *Conferencia Internacional de Educación*, 25-26.

7. REFLEXIONES FINALES

En este artículo analizamos una serie de informes producidos entre las décadas de 1930 y 1970 referidos a las Escuelas Normales y la formación docente, e identificamos las nociones que circulaban entre los especialistas de esos años acerca de cuáles eran los principales problemas que afectaban a las instituciones de magisterio y a sus titulados.

A continuación, resumiremos nuestros principales hallazgos. En primer término, presentamos el contenido de los encuentros sobre educación que desarrollaron diferentes organismos internacionales, donde se hacía hincapié en la existencia de Escuelas Normales rurales que formaban maestros con planes de estudio de menor extensión y calidad que en las Normales urbanas. Con base en este diagnóstico, los especialistas recomendaban modificar esta situación de manera urgente e igualar la formación de los maestros rurales con los urbanos. Señalamos también que, en la década de 1930, se indicó que la formación debía elevarse a un nivel educativo superior. Por otra parte, había un consenso en que faltaban maestros diplomados en la mayoría de los países, por lo que, en la década de 1950, se iniciaron acciones para aumentar el número de Normales y la cantidad de titulados.

En segundo término, presentamos tres informes sobre las Escuelas Normales en América Latina, financiados por organismos internacionales en la década de 1960. De acuerdo con la interpretación del especialista Zuñiga, en la mayoría de los países las Normales rurales seguían ofreciendo una formación devaluada en comparación con las Normales urbanas y ponía como ejemplos a seguir aquellos casos en que los planes de estudio se habían igualado. Además, planteaba que los profesores que daban clases en el magisterio eran casi siempre titulados en el nivel medio, por lo que sugería que se contrataran universitarios y/o se pasara la formación docente al nivel postsecundario o universitario, como en Estados Unidos y Francia.

Por otro lado, indicamos que este especialista no hacía mención al currículum diferenciado en función de los sexos que tenían tanto las Normales rurales como las urbanas y evitaba opinar sobre la existencia de materias diseñadas exclusivamente para las mujeres, como Educación para el Hogar, Labores Femeninas, Economía Doméstica y Puericultura. Asimismo, advertimos que tampoco hacía comentarios respecto a que ciertos países incluyeran la asignatura de Religión en el plan de estudios; es decir, coincidía con otros funcionarios en que las maestras debían formarse también para ser esposas, madres y amas de casa y en que el Estado no debía ser neutral en materia religiosa. Finalmente, en documentos posteriores, vimos que los especialistas denunciaban las desfavorables condiciones laborales de varones y mujeres en comparación con otras profesiones, siendo peores

para ellas, y continuaban haciendo recomendaciones para trasladar al nivel postsecundario la formación docente.

Para terminar, apuntaremos que no debemos tomar estos informes como un reflejo exacto de la realidad que intentaban retratar, porque al interior de lo que ellos denominaban “el espacio latinoamericano” había numerosas singularidades, matices y complejidades que no eran atendidas por estos especialistas. De todos modos, consideramos que estos reportes son fuentes documentales muy valiosas, tanto para identificar las tendencias más generales del sistema como para comprender qué clase de ideas, valores y prejuicios circulaban en esos años sobre la formación de maestros y maestras.

REFERENCIAS

Fuentes primarias

- Barón Castro, Rodolfo et al. *Proyecto Principal para la Extensión y Mejoramiento de la Educación Primaria en América Latina*. Santiago: UNESCO, 1966.
- Betancur Mejía, Gabriel. *Documentos para la historia del planeamiento integral de la educación*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional, 1984.
- OEA. “Información extranjera”. *Revista de Educación XXXV*, nro. 100 (1957).
- OEA. “Noticias y comentarios. Formación del magisterio primario”. *La Educación IV*, nro. 23 (1961).
- OEI. *La OEI en el contexto de la educación para el desarrollo en Iberoamérica*. Madrid: OEI, 1982.
- UNESCO. *Conferencia General. Novena Reunión. Nueva Delhi, 1959. Resoluciones*. París: UNESCO, 1959.
- UNESCO. *Proyecto Principal de Educación Unesco/América Latina 1*, nro. 2 (1959).
- UNESCO. *Conferencia Internacional de Educación. Nota sobre la recomendación Unesco-OIT (1966) relativa a la situación del personal docente*. Ginebra: Unesco, 1975.
- Zuñiga, Evenor. “La escuela normal en América Latina”. *La Educación IV*, nro. 23 (1961).
- Zuñiga, Evenor. *Planes y programas de las Escuela Normales latino-americanas*. Washington: Unión Panamericana, OEA, 1963.
- Zuñiga, Evenor. *La formación del profesorado de las Escuelas Normales latino-americanas*. Washington: Unión Panamericana, OEA, 1964.

Fuentes secundarias

- Braslavsky, Cecilia y Gustavo Cosse. *Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*. Santiago: PREAL, 1996.
- Chica Vélez, Sergio. “Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública”. *Administración & Desarrollo* 39, nro. 53 (2011): 57-74.
- Del Canto, Ero. “Gestión del capital humano, competencias y sociedad del conocimiento”. *Observatorio Laboral* 4, nro. 8 (2011): 89-113.
- Feijóo, María del Carmen y Margarita Poggi. *Educación y políticas sociales: sinergias para la inclusión* (Buenos Aires: IPE UNESCO, 2014). <https://bit.ly/3R-DDMVz> (1 de agosto, 2020).
- Figuroa, Uldaricio. *Organismos internacionales*. Santiago: RIL Editores, 1991.
- Maldonado, Alma. “Los organismos internacionales y la educación en México. El caso de la educación superior y el Banco Mundial”. *Perfiles Educativos* XXV, nro. 87 (2000): 51-75.
- Ordóñez Díaz, Martha Melizza y Brigitte Julieth Rodríguez Mendoza. “Influencia de los organismos internacionales en las reformas educativas de Latinoamérica”. *Educación y Ciudad* nro. 34 (2018): 101-112.
- Ramírez Silván, Carlos y Silvia Patricia Aquino Zúñiga. “Los organismos internacionales y las políticas educativas de profesionalización docente de la educación normal en México”. *Revista de Investigación Educativa* 10, nro. 9 (2019): 71-89.
- Rodríguez, Laura Graciela. “Cien años de normalismo en Argentina (1870-1970). Apuntes sobre una burocracia destinada a la formación de docentes”. *Ciencia, Docencia y Tecnología* nro. 59 (2019): 200-235.
- Rodríguez, Laura Graciela. “Las Escuelas Normales creadas para formar maestros/as rurales (Argentina, 1903-1952)”. *Mundo Agrario* 21, nro. 47 (2020): 1-25.