LOS SENTIDOS Y NATURALEZA DE LAS TENDENCIAS REGULADORAS DE LA PROFESIÓN DOCENTE EN EL NIVEL SUPERIOR DE LA JURISDICCIÓN DE TUCUMÁN. UN ANÁLISIS COMPARATIVO

Mercedes Leal mdman@arnet.com.ar
Sergio Robinserosrobin@hotmail.com
FyL - UNT

INTRODUCCIÓN

Los últimos catorce años en Argentina supusieron una intensa actividad reformadora en términos de política educativa. Distintos estudios sobre las repercusiones de esas reformas (Leal y Robin, 2006) advierten que estas tendieron a modificar el marco general en que se desarrolló el sistema de educación superior, manteniendo dichas modificaciones ciertos rasgos comunes a nivel del sistema aún cuando en cada jurisdicción presentara fisonomías particulares.

En el caso de los institutos de formación docente no-universitarios (IFD), las particularidades obedecieron en gran medida a factores tales como la disponibilidad de recursos de las provincias para hacer frente a la transferencia de los institutos y la fortaleza política de los gobiernos provinciales para encarar reconversiones que afectaran a la fuerza laboral docente. Incidieron también, la capacidad técnica de los organismos gubernamentales educativos para implementar las reformas de manera concertada, ordenada, eficiente y los tradicionales modos de relación construidos inter e intrainstitucionalmente que generaron mayores o menores resistencias a los cambios impulsados por el gobierno.

Para el caso de las universidades nacionales (UUNN) las particularidades que asumió la reforma en la década de los '90 estuvieron dadas por: el tamaño de dichas instituciones (chicas- medianas o grandes), por con sus tradiciones académicas y tipos de carrera predominantes (profesionalistas – academicistas), y por sus estilos de gestión y el mayor o menor grado de autonomía construida a lo largo de su historia.

Evidencias recogidas en la investigación que se viene desarrollando en torno a los procesos de reforma en el sistema de educación superior de la jurisdicción de Tucumán, mostraron que estos tendieron a enfatizar el carácter correctivo y disciplinador de las prácticas institucionales y de los actores, en detrimento del impulso transformador dado por supuesto en procesos reformistas de esta naturaleza. El sometimiento de las instituciones a estas tendencias reguladoras nacionales reprodujo -en cada caso en estudio- un tipo de relación asimétrica. En el caso de las universidades esta relación fue tomando forma a partir de la creación de una Secretaria de Estado para atender las cuestiones universitarias: la Secretaria de Políticas Universitarias (SPU) cuya capacidad de intervención efectiva en el sistema universitario, estuvo dada por el manejo de importantes recursos económicos y la función de evaluación-acreditación.

En el caso de los IFD la relación entre las instituciones formadores y los ministerios provinciales, reprodujo a escala local un vínculo análogo al establecido entre MCyE y las provincias. Esta forma de relación conjugó dos orientaciones contradictorias: una fuerte tendencia centralizadora en algunos aspectos y su contracara descentralizadora en otros. La centralización se basó en la profusión normativa, el manejo de recursos económicos con objetivos de cooptación y la aplicación de dispositivos de control sobre las instituciones y actividades de los docentes. La tendencia descentralizadora estuvo dirigida a descargar en la base del sistema (jurisdicciones, IFD, UUNN y actores) el mayor peso del gasto financiero, los costos políticos, el sostenimiento de relaciones laborales crecientemente desfavorables para el sector y la responsabilidad-culpabilización sobre la calidad y eficiencia de los resultados de sus respectivas actividades.

La utilización de dispositivos regulatorios basados en diferentes sistemas de premios y castigos tanto materiales como simbólicos, constituyó una de las herramientas claves para obtener la aceptación (obediencia) de las instituciones a la nueva política.

Frente a este cuadro de situación los hallazgos empíricos proporcionados por el trabajo de campo en instituciones y actores de ambos niveles revelan diferentes estrategias construidas por las instituciones para hacer frente a las nuevas demandas. Estos patrones de comportamiento colectivo supusieron en algunos casos la aceptación (adaptación) "lineal" a los requerimientos

prescriptos y en otros, experimentar modos de resistencia más sutiles que simulen cumplir la prescripción explotando las debilidades del dispositivo regulatorio.

En síntesis, lo que muestran las indagaciones es que la intensidad del proceso reformista de estos últimos catorce años, significó la instalación de una constelación de nuevas regulaciones formales como así también (con tanta o más fuerza), la emergencia de una estructura de regulaciones informales –o multi regulaciones- que operan sobre las formas cotidianas de conducirse de los profesionales de ambos sectores en estudio. Las mismas en muchos casos, operaron autodisciplinando y cambiando las percepciones acerca de la propia tarea de los docentes y de sus responsabilidades individuales y sociales.

I. TENDENCIAS REGULADORAS GUBERNAMENTALES DE LOS '90

Regulaciones, control y disciplinamiento de las instituciones y los actores

En el análisis realizado de las estrategias regulatorias implementadas en el periodo de estudio (1994-2005) en los IFD de la provincia de Tucumán y en la Universidad Nacional de Tucumán, es posible agruparlas en función de sus rasgos más sobresalientes en dos categorías. De este modo se formulan dos dispositivos regulatorios principales, que reúnen en sí los esfuerzos más significativos de la política reformista para hacer efectivo sus objetivos.

A) Dispositivo de disciplinamiento académico de la fuerza de trabajo

Este dispositivo estuvo dirigido al cuerpo del profesorado exigiéndoles alcanzar titulaciones superiores a las poseídas al momento de iniciado el proceso, acreditar grados superiores de actualización académica y especialización, incorporarse a la actividad de investigación, acreditar experiencias de gestión, establecer redes o convenios interinstitucionales, entre otros.

El caso de los IFD de Tucumán

Para el caso de los IFD de Tucumán, las exigencias impuestas a los profesores estuvieron contenidas en los "protocolos de acreditación institucional", los que constituyeron un sistema de evaluación y acreditación

basado en un conjunto de parámetros estandarizados que los IFD debían cumplimentar para mantenerse en el sistema formador.

Entre los rasgos locales que muestran la eficacia del dispositivo de disciplinamiento de la fuerza de trabajo, se encuentra el notable incremento de las titulaciones de grado universitario de los profesores con títulos inferiores. Así también se pudo observar un elevado índice de cumplimiento de las exigencias de actualización académica y especializaciones, aún cuando estos procesos hayan tenido características diferenciadas de acuerdo a la variada calidad de ofertas de formación en la jurisdicción. La nota mas relevante la constituyó la tendencia credencialista de este proceso de reforma que condujo a los docentes a obtenerlas en un mercado académico de dudosa calidad, en donde el dato más relevante fue la ausencia del gobierno educativo como racionalidad externa capaz de establecer regulaciones y fijar prioridades, y sobre todo prever la inversión necesaria para que el éxito o fracaso del perfeccionamiento académico del profesorado no esté librado a sus propias posibilidades económicas o las ofertas del mercado.

La emergencia vertiginosa de dicho mercado, se explica en la cantidad de IFD existentes en la provincia –tanto de gestión pública como privada- cuyos docentes en su gran mayoría eran graduados no universitarios. Como consecuencia de esto, se produce la irrupción de ofertas de titulación de grado universitario por parte de universidades públicas y privadas de diferentes regiones de país, la mayoría de ellas sin tradición significativa en las carreras de Licenciaturas ofrecidas.

Este dispositivo de disciplinamiento de la fuerza de trabajo supuso la imposición de un modelo de desempeño docente sobre la base de relaciones asimétricas en las que la autonomía de decisión de dichos actores se vio limitada o prácticamente anulada[1]. Asimétricas en tanto se impuso como política, omitiendo las condiciones contextuales altamente desfavorables de la provincia, de las instituciones formadoras y de las penurias económicas de los docentes. No obstante, tales condiciones como fueron la severa precariedad sufrida por los

[1] Julia Varela, en el Prólogo a la edición española del libro *Foucault y la Educación. Disciplinas y saber*, analiza desde el pensamiento de Foucault las relaciones de poder. Explica que las mismas estarían constituidas por relaciones existentes entre los hombres en las que unos tratan de orientar, conducir e influir en la conducta de los otros. Sin embargo considera que las mismas adoptan distintas formas y se producen en distintos niveles. Mientras en algunos casos en esta relación participan sujetos que no están completamente a merced unos de otros y pueden utilizar estrategias que van desde la huida o el engaño, hasta la resistencia violenta, en otros casos en donde las relaciones de dominación son asimétricas, la libertad de los participantes se ve muy limitada o prácticamente anulada.

profesores por el deterioro de las condiciones de trabajo, por la devaluación de su salario y el mecanismo de penalización que implica el riesgo a perder el puesto de trabajo, no les dejaron margen de autonomía profesional para enfrentar explícitamente la política.

Tal como se pudo constatar, las presiones ejercidas sobre el profesorado para alcanzar las credenciales exigidas, lo condujo de hecho a una "intensificación de tareas" que le permitieran hacer frente a la atención simultanea de las tareas de docencia, formación y actualización profesional e incorporarse a las actividades de investigación. Desde la perspectiva de los profesores, el modo en que se configuró el escenario de la capacitación imprimió a sus rutinas profesionales urgencias que de ningún modo favorecen la apropiación reflexiva y eficaz de los conocimientos. Todo ello sostenido por su esfuerzo económico e invadiendo sus tiempos personales, dificultándole la posibilidad de disfrutar y apasionarse por una nueva actividad que se fortalece en el interés y motivaciones intrínsecas.

El caso de las UUNN

El dispositivo de disciplinamiento académico estuvo constituido principalmente por la implementación en las UUNN del Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores (PROINCE) y su correlato el Sistema Nacional de Categorizaciones. En tanto orientación política, el programa estuvo dirigido a regular las prácticas de los académicos universitarios mediante un sistema de "estímulos económicos" que conlleva sistemas de control del desempeño y de la productividad de los docentes en las distintas actividades académicas.

De similares características a los "protocolos de acreditación" de los IFD, el PROINCE presenta "condiciones excluyentes" que deben reunir los docentes para incorporarse al mismo. Entre ellos se destacan los requisitos de estar frente a alumnos en carreras de grado en dos o más cursos durante el ciclo anual, participar de proyectos de investigación acreditados y solicitar su categoría equivalente de investigación, es decir, someterse a intensos procesos de evaluación de su formación y trayectoria académica.

El eje estructurante del PROINCE fue la función de investigación, por lo tanto el énfasis de dispositivo de disciplinamiento académico estuvo centrado en demandar del cuerpo de profesores universitarios su formación de posgrado mediante cursos, especializaciones y maestrías, doctorados y posdoctorados,

acreditados. Estas exigencias se materializaron en un dispositivo disciplinario que fueron "los procesos de categorización" a partir de una matriz de evaluación cuantitativa de las distintas áreas del quehacer académico denominada -"*Grilla para evaluación de antecedentes para categorización en el programa de incentivos*[2].

En este sentido, se advierte que, si bien el disciplinamiento académico en sus objetivos declarados [3] estuvo dirigido a aumentar las tareas de investigación para lo que se requería la formación en los máximos niveles de excelencia (Doctorados), al establecerse parámetros cuantitativos de la casi la totalidad de los *antecedentes potenciales* que podría reunir el curriculum académico de un docente, fue generando una tendencia a dar cumplimiento a todas las actividades contempladas por la grilla antes citada.

De este modo, la grilla de evaluación de antecedentes para la categorización fue constituyéndose en un modelo o referente de calidad del rendimiento académico universitario y como consecuencia en una herramienta clave para efectivizar la estrategia gubernamental de reconversión de la planta docente. Un ejemplo que revela el carácter disciplinador del PROINCE fue el notable incremento del número de proyectos y programas de investigación, de los posgrados en las diferentes áreas del saber universitario y de alumnos de este nivel, así como de la participación de los académicos en eventos científicos, el incremento de las publicaciones y transferencias de diferentes naturaleza[4].

Se podría considerar que las condiciones contextuales de las UUNN en oportunidad en que se instaura el programa de incentivos (1994), presentaban algunas de las características ya señaladas en el contexto en que se aplican los protocolos de acreditación institucional de los IFD. Políticas gubernamentales de congelamiento presupuestario y salarial (1992), manejo discrecional de fondos por parte del organismo gubernamental universitario (SPU) sub- ejecución de las partidas otorgadas por Ley y agudización de la pauperización salarial a lo largo del periodo en estudio, entre otros.

[2] Grilla aprobada por el CIN (Ac. PI. Nº 265/98 Comisión Regional de categorización del NOA Agosto de 2000)
[3] Decreto Presidencial 2427/93 de creación de Programa de Incentivos y los Anexos I y II
[4] Tomando como base el número total de proyectos de investigación de las UUNN en 1994 de 3.131 se advierte un crecimiento de mas de un 100% hasta llegara a 6.567 en 1996. (Leal, M. 2007). Según el Informe publicado en el año 2000 por la UBA, las publicaciones en el Citation Index pasaron de 1489 en el año 1989 a 2479 en el año 2000, revelando un incremento de un 66%.

Sin embargo, a diferencia del significado que fuera adquiriendo el cumplimiento de los *protocolos de acreditación* en los IFD como mecanismos de penalización (o castigo) que ponía en riesgo los puestos de trabajo, el programa de incentivos más bien basó su identidad en su rasgo positivo, es decir, como un sistema de "premios". Sistema que redundaba en la percepción de "estímulos económicos" y en la promoción de las actividades universitarias más prestigiosas: incorporarse a las prácticas de investigación, hacer los posgrados y publicar. No obstante, la fuerte presencia que fue adquiriendo la "categoría" obtenida por los profesores y el programa en sí mismo en la vida cotidiana de las instituciones, como así también los condicionamientos (algunos más explícitos que otros) que fuera imponiendo al desarrollo de la profesión, construyeron la fuerte representación del programa como el "sistema social" al que se pertenece o se está marginado. Hecho que condujo a los profesores a darle al sistema lo que este les fue exigiendo[5], generando una dinámica universitaria fuertemente competitiva, credencialista, con importantes consecuencias en la reconfiguracion de la profesión y de las instituciones.

B) Dispositivo de control de productividad de la fuerza de trabajo

El escenario de los Institutos Formadores

Para el caso de los institutos de nivel terciario, este dispositivo se aplicó en cada uno de los procesos de acreditación implementados y estuvo dirigido a establecer parámetros de lo que el cuerpo del profesorado y sus directivos debían producir con respecto a materiales de enseñanza, acciones de auto-capacitación en investigación y publicaciones de su quehacer en investigación. También estableció parámetros respecto de porcentajes de retención de alumnos y egreso; así como de la cantidad de acciones de capacitación a terceros que la institución debía concretar en el marco de la RFFDC. Tal como se pudo relevar, aún cuando los actores entrevistados remarcaron las dificultades que encierra la imposición de estándares de producción sin garantizar las condiciones necesarias para lograrlos, dicha tendencia productivista tuvo un "efecto de posición". Es

[5] Algunos ejemplos que ilustran estas respuestas colectivas de los profesores son las innumerables materias optativas ofrecidas y solicitudes de extensión de funciones a otras asignaturas para cumplimentar con la carga horaria exigida por el programa, como así también la afanosa búsqueda de tesistas de posgrado para dirigir, cuando se impone en 1998 este requisito como excluyente para otorgar las dos máximas categorías de docente investigador.

decir instalar en el sentido común de los actores y de las instituciones la sensación de que "si unos pueden, los otros deben", (Furlán, 1999). Ello se advierte en el escenario que se fue configurando en la provincia en donde el profesorado se vio compelido a una carrera desesperada por buscar alternativas de formación en el campo de investigación educativa y a su vez en las instituciones que salieron a ofrecer capacitación en esta temática sin capital de conocimientos consolidados. Así también se pudo relevar las respuestas institucionales dadas por los IFD que presurosamente pusieron a sus planteles docentes a realizar actividades de investigación sin las condiciones materiales imprescindibles tales como tiempos, espacios, recursos, y sin las competencias investigativas para llevarlas a cabo y la vigilancia epistemológica que se requiere para validar sus resultados. La eficacia de dicho dispositivo también explica la respuesta ensayada por el grupo de IFD privados que se caracterizó por haber implementado una agresiva política de articulación con universidades del medio y otras regiones para concretar el dictado de actualizaciones, especializaciones y titulaciones de grado de nivel superior.

Una lectura de la regulación institucional de garantizar determinados porcentajes de retención y egreso, podrían expresar en gran medida el modelo de Estado evaluador ex-post-facto que deposita toda la responsabilidad del éxito o fracaso de las políticas educativas en las instituciones, en directivos y docentes, minimizando las condiciones generales de pobreza y desintegración social que produjo el modelo económico neoconservador, así como las limitaciones infraestructurales y contradicciones del propio sistema educativo enmarcadas en el proyecto educativo de la nueva derecha prevaleciente en los últimos quince años.

Como consecuencia de lo analizado hasta aquí resulta evidente que gran parte de las políticas públicas dirigidas al sector formador de docentes estuvieron diseñadas para adecuarlo a una de las imposiciones medulares del proyecto educativo neoconservador, cual es la necesidad creciente de intensificar los controles administrativos y de inspección sobre "una fuerza de trabajo frecuentemente vista por los poderes instituidos como ociosa, ineficiente, resistente a las innovaciones" (Angulo Rasco, 1995).

El escenario de las Universidades Nacionales

De manera análoga a los IFD, en las UUNN el dispositivo de control de la productividad de la fuerza de trabajo se fue configurando de dos maneras: a partir del sistema de categorización docente y mediante los partes de avance anuales exigidos en el marco del desarrollo de los proyectos de investigación acreditados. La grilla de categorización docente estableció los criterios que progresivamente se aplicaron en los formatos utilizados para participar de las diferentes actividades académicas (partes de avance de investigación, organización del currículum vitae, formatos de dictámenes de concurso, solicitudes de subsidios, becas, presentación de proyectos de diferente naturaleza, etc.). El énfasis puesto en la productividad se patentiza en la mayoría de los ítems que estructuran la grilla y que están referidos a: producción en docencia, producción en investigación científica o artística, producción en transferencia y producción artística. La orientación productivista también se manifiesta en otros ítems tales como la formación de recursos humanos y la gestión y se expresa en la importante valoración que se hace de cargos de gestión y de direcciones de docentes en proceso de formación (becarios, tesistas, auxiliares, etc.).

Los partes de avance exigidos anualmente como "rendición de cuentas" de los proyectos de investigación, comenzaron a operar como *organizadores de la vida académica* y de las diferentes actividades realizadas por los docentes. Las evidencias revelan una modificación de la estructura de tareas al interior de las cátedras: mayor diversificación de tareas y a su vez la realización de aquellas más valoradas por el programa de incentivos, como ser la producción en investigación (publicaciones, congresos, trabajo de campo, etc.), gestión y transferencia. Tanto la diversificación de actividades, como la realización de aquellas con mayores puntajes posibilitarían a los profesores acceder a las máximas categorías para así obtener, no sólo mejores retribuciones económicas, sino también simbólicas vinculadas con el prestigio académico y con sistemas de premios más sutiles y clientelísticos. Una de las consecuencias de estas estrategias fue, entre otras, la mayor fragmentación académica con importantes derivaciones en el ethos de la profesión y la pérdida de importancia de la

docencia en relación con demás actividades, sobre todo la actividad frente alumnos[6].

También es plausible afirmar que los partes de avance funcionaron como *organizadores del desarrollo profesional*, en la medida en que los docentes fueron tomando sus decisiones de formación y de mejoramiento de la respectiva carrera académica, con escaso margen de autonomía, poniendo todo su esfuerzo en responder a la tecnología disciplinaria de imposición del nuevo modelo de desempeño académico de carácter eficientista y competitivo. Tecnología disciplinaria que al acentuar mecanismos de competencia entre pares, fue generando diferentes modos de autoregulaciones por parte de los propios actores. Parafraseando a Foucault (en Tenti Fanfani, 2001, 58) diríamos que este dispositivo de control de la productividad supuso *la formación de un vínculo que en el mismo mecanismo lo hace tanto mas obediente cuanto mas útil,(..) la disciplina aumenta la fuerza del cuerpo (en términos de utilidad) y disminuye esas mismas fuerzas (en términos políticos de obediencia),* a partir de formas sutiles de vigilancia y penalización ya que el poder disciplinario *ejerce haciéndose invisible* dado que "regula" a la distancia el conjunto de las actividades universitarias.

II. ESTRATEGIAS CONSTRUIDAS POR LOS ACTORES Y LAS INSTITUCIONES FRENTE A LOS DISPOSITIVOS

En el trabajo de campo realizado en la jurisdicción de Tucumán en ambos sectores de actividad (IFD- UNT), se pudo identificar diferentes estrategias utilizadas por las instituciones y los actores a fin de responder a las crecientes demandas de los dispositivos de disciplinamiento académico y de control de la productividad, antes analizados. Dichas estrategias, concebidas en este escrito como *patrones de respuestas* observados en aquellas conductas observadas más recurrentemente, fueron asumidas preponderantemente para no quedar marginados de la nueva política.

[6] Cabe aclarar que aún cuando en las grillas se le asigna un puntaje a las actividades de docencia, al existir dificultades para valorar cuantitativamente aspectos sustantivos de la misma (relación pedagógica, calidad de la selección y organización de los contenidos, aptitudes docentes, estrategias de aprendizaje que se promueven, etc.) se la evalúa a través de actividades propias de la investigación como son las publicaciones.

Institucionales

Una de las estrategias refiere a las ***conductas de simulación*** asumidas por las instituciones formadoras frente a las exigencias planteadas por los protocolos de acreditación. Esto se efectivizó mediante informes de acreditación presentados por los IFD que dibujaron realidades institucionales inexistentes, constituyendo réplicas de los parámetros requeridos para su acreditación. Es importante señalar que aún cuando los datos reflejados en los informes se acercaban en mayor o menor medida a las realidades institucionales, fueron útiles desde el punto formal para lograr el reconocimiento oficial de los títulos que otorgaban[7]. Se podría afirmar que esta estrategia de simulación se asentó en algunos rasgos de debilidad del dispositivo regulador -el proceso de acreditación de los IFD- basado en sistemas de control burocráticos realizados por expertos evaluadores mediante la sencilla lectura de los informes, y no desde prácticas de monitoreo *in situ*.

En el caso de las universidades se pudo identificar estrategias institucionales de ***asociación negociada*** para obtener recursos financieros extra-presupuestarios de la SPU[8] -en un contexto de marcado ajuste- a cambio de conceder al gobierno la potestad para evaluar a las instituciones y acreditarlas, así como la atribución para fijar la agenda de reforma del sistema universitario.

Otro ejemplo de dicha estrategia lo constituye la asociación de las UUNN con la Agencia Nacional de promoción científica y tecnológica para la obtención de fondos destinados a la investigación y desarrollo tecnológico a través de líneas de fondos competitivos como son los PICTos[9], en un periodo de marcada

[7] Cabe consignar que el otro riesgo que atravesaron los IFD referido al cierre de las instituciones, no se hizo efectivo por cuanto el gobierno provincial no estuvo dispuesto a pagar el costo político que representaba tal medida en el marco de las críticas condiciones socio-políticas del período en que se llevaron a cabo dichos procesos (1998)

[8] Entre los programas que mayor gravitación tuvieron, se destaca el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEC) implementado a partir de 1995 y orientado al apoyo de las reformas de grado, equipamiento, desarrollo de posgrados y asignación de becas, con un monto original de 238 millones de pesos proveniente de una línea de crédito del Banco Mundial.

[9] Proyectos de Innovación Científica y Tecnológica Orientados.

depreciación de los fondos del presupuesto nacional destinados a Ciencia y técnica.

De los Actores

La estrategia de "***producción cuantitativa*** fue uno de los patrones de respuesta más observados en las comunidades en estudio de la UNT tendientes a dar al programa lo que el programa le fuera pidiendo. Los actores entrevistados reconocieron que procuran realizar la mayor cantidad de actividades para acumular los mayores puntajes y estar mejor posicionados. Sin embargo, también consideran a esta actitud como una debilidad y emiten juicios críticos respecto de la *calidad de lo que se produce.* A esta producción la denominan "*conocimiento incentiv*ado" en referencia a un saber de dudosa calidad, producido bajo presión y que se acredita mediante certificaciones que engrosan los partes de avance.

Algunos de los discursos seleccionados del análisis de las entrevistas son reveladores de lo antes dicho:

… "*creen que hacer una monografía es hacer investigación…"*

…"*hay mucha producción chatarra y los evaluadores no leen lo que se produce, se guían por criterios cuantitativos…"*

"*…en los congresos cada docente presenta cuatro o cinco trabajos, no sé como hacen ni la calidad que tienen; los que juzguen estos trabajos serán los que hablen…"*

"*…aquí la exigencia mayor es publicar o perecer" y esto promueve una baja o cuestionable calidad de lo que se produce…"*

Opinaron los profesores que la tendencia que se promueve es comprensible en el marco de valores que tienden a ser dominantes en las últimas décadas del siglo veinte, entre ellos *el productivismo a destajo,* que ya ha demostrado ser tan intensamente aplicado como negativo en sus efectos, en los múltiples campos de la actividad humana. Así también, contrastaron el modelo de docente -resultante de las tendencias productivistas- "sabelotodo", que es ágil y que se mueve bien en todos los terrenos, con el viejo ideal humanista del profesor como intelectual que trabaja en el campo de conocimiento procurando la

formación más amplia posible, que a su vez le facilite la interpretación de su parcela de saber.

La estrategia ***economía de tiempo*** se la construye como categoría a partir de lo recurrente que fue la alusión a los "tiempos" señalado como preocupación en las entrevistas; tiempos académicos, tiempos personales, tiempos exigidos para producir ya que las actividades que demandan producción son muchas y a su vez diversificadas. Por lo tanto la percepción es que de manera sutil el programa de incentivos fue *reglamentando los tiempos del trabajo académico de los profesores.* Tiempos específicos para la formación académica, para la producción en investigación, docencia, extensión y gestión, para la formación de recursos humanos, además de las responsabilidades inherentes a las tareas docentes. Frente a estas demandas las conductas asumidas por los docentes fue hacer *economía de tiempo*, es decir, hacer rendir mejor el escaso tiempo disponible para poder cumplimentar con las mismas. Más aún, los entrevistados señalan también que el "tiempo" académico se ha ampliado, sale de la institución e invade los tiempos de la vida personal.

Otras estrategias ensayadas por los actores se vinculan de manera indirecta con los mecanismos disciplinarios antes descriptos y están referidos a la búsqueda de intersticios por parte de los investigadores que les posibilite sostener sus actividades científicas debido a la severa escasez de recursos provenientes de los presupuestos universitarios. Es en este marco que los mismos se incorporan a las nuevas reglas de juego que les fuera imponiendo el sistema científico nacional basadas en la obtención de fondos de manera competitiva[10].

Entre las estrategias identificadas se encuentra la que denominamos de ***asociación interesada*** que alude a los sistemas de alianzas o vinculaciones que se tejen entre los pares académicos que les posibilite alcanzar los estándares de *elegibilidad* dispuestos por los organismos del Sistema Nacional de Ciencia y

[10] A mediados de los noventa el Sistema Científico Argentino experimenta importantes transformaciones a partir de la creación de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (Dto. PEN Nº 1660/96997) como ente de financiamiento de proyectos de investigación destinados a organismos gubernamentales y no gubernamentales (FONCyT) y de proyectos de promoción de investigación y desarrollo tecnológico destinado a empresas (FONTAR), mediante la utilización de dispositivos de asignación de recursos propios de los mecanismos de libre mercado

Tecnología. Estas vinculaciones están basadas en el interés-necesidad de los investigadores de conformar equipos con altas calificaciones, o en su defecto, integrar en sus equipos a investigadores importantes que se desempeñan en los centros neurálgicos, que les permitan sortear el primer requisito-obstáculo de carácter formal y excluyente que es acreditar un conjunto de antecedentes en el campo de la investigación científica. De la información recogida surge que estos parámetros, si bien propenden a un nivel de excelencia, son apropiados para comunidades científicas con una tradición consolidada, que en nuestro país se asimilaría a sectores tradicionales de las Ciencias Exactas, Médicas y Naturales, en tanto que operarían como verdaderos dispositivos para la exclusión de otras áreas que se están abriendo camino en la producción de conocimiento.

La estrategia de **apelación a expertos** observada en aquellas comunidades científicas con menor tradición en investigación, consiste en buscar ayuda de especialistas en formulación de proyectos para poder asegurar la elegibilidad del proyecto. Dichos expertos poseen ese saber especializado -de escasa difusión- referido tanto a los modos de presentación de los contenidos del proyecto así como a la carga informática de formularios cuya naturaleza tiende a ser cada vez más compleja.

III. LA NUEVA POLITICA PÚBLICA DE REFORMA DE LA EDUCACION SUPERIOR: CONTINUIDADES O RUPTURAS?

En oportunidad de asistir a un nuevo proceso de reforma educativa en el marco de la Ley de Educación Nacional, en el que se hace explícito el objetivo de modificar integralmente la Educación Argentina, surgen algunos interrogantes respecto de la naturaleza y sentidos de las nuevas regulaciones que se estarían encarando para con la profesión docente en ambos sectores en estudio (IFD-UNT).

La emergencia de un organismo gubernamental con las características del Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD), con estructura, presupuesto y atribuciones sobre políticas curriculares y de articulación del propio sistema formador, así como respecto de los otros niveles del sistema educativo, amerita algunas reflexiones. Fundamentalmente por cuanto su producción normativa y algunas de las acciones encaradas revelan ciertos rasgos respecto de la

naturaleza y sentido que va a tener la nueva política de configuración de la profesión docente.

En un primer análisis[11] se considera que la creación de un organismo con amplias facultades para planificar y ejecutar las políticas de FD, regular los aspectos curriculares, los procesos de acreditación institucional y el otorgamiento de las titulaciones, entre otros, pareciera constituir una continuidad de la tendencia centralizadora en la definición de políticas para el sector iniciada en los noventa.

Por ello es menester precisar el significado que se va a atribuir a esta tendencia centralizadora por cuanto -en un sentido- la misma podría referir a la conformación de un sistema nacional de formación docente que procure contrarrestar las inequidades, fragmentaciones y debilidades institucionales, jurisdiccionales y regionales existentes. En otro sentido, podría expresar análogas estrategias gubernamentales a las ya ensayadas en los '90, es decir, crear un "mega" organismo con concentración de funciones que establezca relaciones de carácter asimétrico entre el Ministerio de Educación Nacional y las Provincias, basadas en la supremacía del centro por ser el poseedor de recursos económicos y poder experto (equipos con gran capacidad técnica para generar ideas y proyectos destacados por su complejidad y riqueza) por sobre las jurisdicciones que poseen exiguos presupuestos para afrontar innovaciones y equipos técnicos con escaso margen de autonomía para incidir en la toma de decisiones.

En segundo lugar, se observa que la estructura organizativa del INFOD cuenta con un conjunto órganos políticos de asesoramiento, asistencia y consulta[12] que hablarían de cierta mecánica decisoria plural y participativa. Sin embargo tanto el número de organismos como su composición y niveles de jerarquía, podrían llegar a complejizar y fragmentar la toma de decisiones. Este esquema organizacional de la toma de decisiones, conlleva el riesgo de que las

[11] Cabe aclarar que cualquier análisis que se plante del INFOD en las presentes circunstancias, tiene un inevitable rasgo de provisoriedad debido a lo reciente de su creación y a la etapa temprana de desarrollo de sus acciones. En este sentido, las apreciaciones que se realizarán a continuación, están basadas en los documentos consultados[11] y datos proporcionados por informantes claves que se desempeñan en áreas del SEProvincial.

[12] Según los artículos 77 y 139 de la LEN, el Consejo Consultivo del INFOD está integrado por representantes del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, del Consejo Federal de Educación, del Consejo de Universidades, del sector gremial, de la educación de gestión privada y del ámbito académico y las Mesas Federales concebidas como una herramienta de gestión y concertación.

decisiones estratégicas, finalmente descansen en instancias reducidas en las que domina el saber experto asociado al poder político. Esta característica señalada encuentra similitud, por un lado, con las lógicas con que se estructuró el gobierno de sistema educativo en la década del '90, y por otro, con las lógicas que orientaron la implementación de las políticas públicas en donde predominaron las estrategias de convalidación por sobre las de participación y concertación de políticas.

En tercer lugar, del análisis detenido de los documentos producidos por este organismo hasta el presente advertimos que los denominados "Lineamientos Curriculares Nacionales para la Formación Docente Inicial" (LCNFD, nov.de 2007) contienen un conjunto de definiciones que por su contundencia y alcance exceden el carácter de lineamientos básicos. Su "contundencia" va a estar dada por el discurso que lo estructura, el cual revela que aun cuando se plantea como *"propuesta para la discusión",* el carácter cerrado a la controversia de sus planteos y el modo en que elige expresarse –como conjunto de certezas más que como interrogantes- deja escaso margen para un auténtico debate enriquecedor sobre las medidas más efectivas para el mejoramiento de las practicas profesionales.

Finalmente, analizando el "alcance" de las regulaciones contenidas en los Lineamientos Curriculares Nacionales para la Formación Docente Inicial, se infiere que los mismos son de tal magnitud que proyectan atravesar todos los niveles de concreción del currículum, constituyéndose en ***"Marco regulatorio y anticipatorio de los diseños curriculares jurisdiccionales y las prácticas de formación docente inicial"***[13]. Es decir que el INFOD se propone regular de este modo los ámbitos decisorios propios de las provincias, y por ende, las instituciones de su dependencia (ISFD). *Estas atribuciones se amplían a las propias universidades nacionales al* proponerse aplicar sobre éstas idénticas regulaciones. Este propósito presenta características inéditas en la historia de las políticas universitarias y profundiza la línea de acción política seguida por los últimos gobiernos en dirección a recortar la autonomía de las UUNN. En este caso, la definición del currículum de sus carreras de formación de docentes[14].

[13] "Lineamientos Curriculares Nacionales para la Formación Docente Inicial", borrador para la discusión versión IV noviembre de 2007, punto 14.
[14] Op.cit. puntos 14 y 21.

CONCLUSIÓN

Hasta aquí, intentamos dar cuenta de la naturaleza que adoptaron las múltiples regulaciones puestas en práctica en los últimos catorce años de reformas al nivel superior del sistema educativo argentino, como así también los modos de respuesta ensayados por los profesores y las instituciones para enfrentar el control y disciplinamiento de los que fueron objeto en nombre de esas reformas. Así, pudimos explicar las relaciones existentes entre las nuevas formas de comportamiento profesional -representadas por la carrera desenfrenada por alcanzar nuevas titulaciones, la multiplicación de las tareas académicas, la producción a destajo de materiales de enseñanza, papers e informes de investigación y la actividad misma de investigación- y los dispositivos regulatorios montados por el gobierno que operaron de modo más o menos eficaz según los ámbitos institucionales, las condiciones contextuales y sus propias características como dispositivos.

En momentos en que se pone en vigencia un nuevo proceso reformista, se hace necesario revisar en qué medida se dirige a reeditar fórmulas regulatorias ya ensayadas con suerte diversa; o explora nuevos modos de relación entre los niveles de definición de las políticas, los órganos de gobierno del sistema y quienes como los propios profesores, deben hacerse cargo de plasmarlas en la práctica.

Una pregunta importante a responder es qué se espera de los profesores y de las instituciones en el marco de esta nueva reforma, pregunta que se extiende necesariamente al modo de relación que se propiciará entre el gobierno nacional (MEyC, SPU e INFD) y las provincias y UUNN. Si este estilo de gestión permitirá, en el caso de la formación docente, a los órganos de consulta y asesoramiento existentes, funcionar al máximo de su capacidad para concertar las políticas o por el contrario reproducirá el modo asimétrico de relación tradicional centro-periferia. Y en el caso de las UUNN si continuará la tendencia a reducir progresivamente su autonomía en beneficio de un mayor poder gubernamental o si esta tendencia cede paso a una redefinición del concepto de autonomía que preserve a las instituciones de educación superior de las arbitrariedades del poder político.

Otro interrogante refiere a la capacidad técnica y a los saberes disponibles. Es decir, si los organismos nacionales como el INFD utilizarán su poder experto

para formar y perfeccionar la capacidad técnica y saberes específicos de los equipos provinciales que les posibiliten generar políticas locales que respondan a problemas locales, o en su defecto usará dicho poder para construir una hegemonía en las definiciones de la política de FD que se sostiene en la debilidad de equipos técnicos jurisdiccionales sujetos a los vaivenes políticos que los hacen transitorios y vulnerables.

Finalmente, se presume que la velocidad que se imprima al proceso de implementación de las políticas incidirá en las mayores o menores posibilidades que tengan los actores del sistema para la apropiación de los cambios que se impulsan. Sí la reforma intenta una genuina transformación de las prácticas, es menester el trabajo concertado con la base de sistema respetando las particularidades regionales, provinciales y los tiempos institucionales que, como es sabido, difieren sustantivamente de los tiempos políticos.

BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

Birgin, A.; Duschatzky, S.; Dussel, I. (2000) "Las instituciones de formación docente frente a la reforma. Lo local como matriz de identidad", en Molina F. Y Yuni, J.A. (coordinadores) *Reforma educativa, cultura y política*. Temas Grupo Editorial. Buenos Aires.

Davini, María Cristina (2000)"las políticas de reformas en la formación de los docentes y el problema del cambio", en Panel del *II Congreso internacional de educación.* UBA. Buenos Aires.

Furlán, Alfredo (1999) "La evaluación de los académicos", en Rueda, M. (coord.) *¿Hacia una nueva cultura de la evaluación de los académicos?*. Pensamiento Universitario Nº 88. CESU, UNAM.

Leal, M.; Robin, S. (2007) *La Educación superior en Tucumán. Escenarios, políticas de reforma y cambios institucionales"*. Departamento de Publicaciones. Facultad de Filosofía y Letras de la UNT, Tucumán

Varela, Julia (1997) "Prólogo a la Edición Española", en Ball, S. J.*Foucault y la educación. Disciplinas y saber.* Morata. Madrid.

Robin, S. (2005) "Estrategias de control y disciplinamiento del Profesorado en la Transformación Educativa: El caso de la reforma de la formación de docentes en la provincia de Tucumán".Ensayo

Whitty, G., Power, S. y Halpin, 1999.**D. :** La Escuela, el Estado y el Mercado. Delegación de poderes y elección en educación, Ediciones Morata, Madrid,

Contreras, José Domingo (1997), *La autonomía del profesorado*. Editorial Morata, España, pág. 174-175 **)**

Popkewitz, T. (1994.), Sociología política de las reformas educativas. Ediciones Morata. Madrid.

Tenti Fanfani, Emilio (2001), *Sociología de la Educación.* Ediciones de a Universidad Nacional de Quilmes. Bs. As.

FUENTES

Acuerdos del Consejo Federal de Cultura y Educación, Series A-9, A11 y A- 14

Protocolos de Acreditación para los IFDC de la Jurisdicción Tucumán años 1998 y 2003

Lineamientos Curriculares Nacionales para la Formación Docente Inicial" (Borrador para la discusión, Versión 4 - Noviembre de 2007)

Hacia un Acuerdo sobre la Institucionalidad Del Sistema de Formación Docente en Argentina- Octubre 2007 -Versión 1.

Grilla aprobada por el CIN (Ac. PI. Nº 265/98 Comisión Regional de categorización del NOA Agosto de 2000)