EL TRABAJO DE LOS DOCENTES EN DIFERENTES INSTITUCIONES FORMADORAS [1]

María Rosa Misuraca Mariarosamisuraca@fibertel.com.ar
Universidad Nacional de Luján – Argentina

Presentación

Durante casi cincuenta años coexistieron, en el país, tres tipos de instituciones para la formación de profesores para la enseñanza media: desde 1874, las Escuelas Normales de Profesores a través de los profesorados en Ciencias y en Letras; la universidad, a través de la formación pedagógica ofrecida por Facultad de Filosofía y Letras de la UBA (desde 1896) y de la Sección Pedagógica de la Universidad de La Plata a los egresados universitarios que quisieran desempeñarse en la enseñanza y, desde 1904, un instituto de nivel superior creado especialmente con ese objetivo. De estos itinerarios iniciales se pasa, a lo largo del siglo XX, a un conglomerado heterogéneo de instituciones para la formación de profesionales que se desempeñarían en un mismo nivel educativo ya que, a las creaciones realizadas por las provincias y por el sector privado, se agregan las carreras de profesorado que ofrecen las universidades nacionales y privadas.

El primer y tradicional establecimiento de educación superior no universitaria constituyó un modelo, posteriormente difundido en el país a través de nuevas creaciones por parte del gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el sector privado.

En ese proceso, se impusieron estrategias que configuraron, de forma cualitativamente diferente, diversos aspectos del trabajo de los docentes.

Estas diferentes instituciones superiores formadoras de profesores para el nivel secundario establecieron diferentes condiciones laborales para sus docentes. A lo largo de un siglo, la normativa definió, para quienes se desempeñaran en universidades públicas, la designación por cargo, a través de concursos y para realizar tareas de docencia, investigación y extensión.

[1] El artículo presenta un avance de los resultados de la investigación "El Estado y la formación de profesores para la enseñanza secundaria" desarrollado en el Depto. de Educación de la UNLu y dirigido por Susana Vior.

Simultáneamente, la designación por horas-cátedra para ejercer la docencia en los institutos superiores del profesorado, ha colocado a sus docentes en las mismas condiciones de deterioro laboral que quienes la desarrollan en la enseñanza media.

Los resultados de la investigación nos permiten concluir que se han naturalizado estas diferencias y que, a partir de la política adoptada en la década de 1990, se ha producido entre ambas, un cierto proceso de "aproximación". Este proceso debería ser estudiado en forma previa a la sanción de una nueva legislación para el conjunto de la educación superior.

La docencia en el nivel superior

El estudio de la formación de profesores para la enseñanza secundaria en Argentina plantea, desde una perspectiva crítica, la necesidad de repensar el proceso a través del cual se construyeron los itinerarios para la formación de todos los profesionales de la educación. Esos itinerarios están fuertemente sujetos a la política educacional de cada período histórico, en consecuencia, a la relación del Estado con la formación, con sus condiciones laborales y con los procesos de expansión seguidos por los diferentes niveles del sistema educativo.

Referirnos a las condiciones laborales de los profesores supone una estrecha relación con las formas más esenciales de la cuestión democrática en sus dos sentidos, el jurídico-institucional, vinculado con el conjunto de reglas cuya observancia es necesaria para que el poder político sea distribuido efectivamente entre la mayor parte de los ciudadanos, lo que remite a las llamadas reglas del juego, o el ideal de "igualdad" en el cual un gobierno democrático debería inspirarse y aquél relacionado con el significado ético de la democracia, o sea, en un sentido más sustancial que procesual. (Bobbio 44)

Estos dos sentidos confluyen en el estudio del trabajo de los docentes, por un lado en la cuestión de la igualdad de condiciones materiales (salariales, institucionales, organizativas, de desarrollo profesional) y, por otro en lo vinculado con los fines de su trabajo: la formación democrática (en sentido amplio) de sus alumnos. Las inadecuadas condiciones laborales de los profesores obstaculizan esa formación democrática toda vez que "si los docentes están sobrecargados de trabajo, emocionalmente derrotados y

carecen del tiempo y el apoyo necesarios para comprometerse en sus contenidos educativos es muy difícil que se den las condiciones mínimas para desarrollar las capacidades de deliberación de sus alumnos" (Liston y Zeichner, 117).

Una de las diferencias más importantes entre los docentes que se desempeñan en el nivel terciario y los que lo hacen en las universidades radica en las regulaciones de su trabajo.

Los primeros rigen sus actividades según Estatutos del Docente (nacionales o provinciales) pero siempre intermediados por alguno de los poderes políticos. El primer estatuto fue un Decreto del Poder Ejecutivo Nacional, el siguiente, un Decreto-Ley del gobierno de facto y en el último, aún vigente con modificaciones, una ley del Congreso con diferentes grados de participación de las representaciones sindicales de los docentes. A este estatuto del docente nacional se adecuan los que regulan el trabajo en las distintas jurisdicciones. Luego de la provincialización de los institutos de nivel superior todos los docentes pasaron a estar regidos por estos últimos.

En cambio, en el caso del trabajo de los docentes de las universidades nacionales, las leyes delegan en los Estatutos universitarios, que cada institución se dicte, lo referido a las formas de acceso, estabilidad y ascenso en la carrera docente, las condiciones de desempeño y la evaluación de su actividad. La autonomía con que surgen las instituciones universitarias no fue continua ni homogénea a lo largo de la historia de las universidades. Existe una abundante bibliografía relacionada con este tema, aquí nos interesa señalar las diferencias entre las condiciones laborales de sus docentes y los de las instituciones superiores que forman profesores.

Es necesario señalar que la relación entre formas democráticas de gobierno y democratización de las instituciones públicas podría concebirse como uno de los signos de las políticas educacionales. Sin embargo, la autonomía universitaria respecto del poder político, como un rasgo de esa democratización no ha sido una constante ni se ha relacionado en forma directa con el tipo de gobierno. Es así como en nuestra historia institucional algunos gobiernos democráticos limitaron fuertemente la autonomía universitaria y un gobierno de facto reestableció los principios de la Reforma del 18.

No obstante, la docencia en la universidad, históricamente ha presentado características distintivas relacionadas con las funciones que cumplen esas instituciones –además de la docencia, la investigación y la extensión- que han caracterizado los tipos de designaciones de sus docentes por cargo y han permitido desarrollar un perfil del puesto de trabajo más amplio y diferenciado del de los docentes que se desempeñan en los institutos superiores del profesorado.

En relación con los estatutos que regularon el trabajo en los institutos superiores del profesorado, colocan a sus docentes bajo la órbita de la supervisión, Inspección o similar, dependiente de los respectivos ministerios. Esta sujeción a los procesos políticos, a las concepciones dominantes de cada período histórico-político, y a las misiones encomendadas por el sector en el poder obliga a esos profesores a adecuar sus planes y programas a los currículos oficiales y sus variaciones.

Fueron tres las normas nacionales dictadas con ese fin, el Decreto 15535/54, la Ley del gobierno de facto 16767/56 y Ley 14473/58.

El Decreto 15535/54 que aprueba el Estatuto del Docente en el marco del Segundo Plan Quinquenal del gobierno peronista propone *"que las conquistas alcanzadas por los docentes en los últimos años y dispersas en documentos diversos deben alcanzar permanencia y fuerza legal por su incorporación al articulado del estatuto".*

Establece en sus considerando que el Estatuto regulará la vida profesional de los docentes a quienes concibe como *"los más eficaces y leales difusores de los principios éticos del justicialismo".* Y entre sus deberes *"…formar en sus alumnos una conciencia patriótica de respeto a la constitución y a la Ley sobre la base de los conceptos normativos de la Doctrina Nacional Peronista".* Las disposiciones de este Estatuto no establecen diferencias entre los docentes de los profesorados para la escuela secundaria y los docentes del resto de los niveles del sistema educativo.

Otorga prioridad para el desempeño de la docencia a la formación impartida por el profesorado frente a la formación universitaria. En la definición del campo profesional establece que *"sólo podrá ser nombrado profesor el que posea título expedido por los institutos oficiales del profesorado de la Nación. El egresado universitario podrá ingresar a la docencia únicamente*

para el desempeño de aquellas asignaturas donde no existan aspirantes con dichos títulos" (Art. 8).

La diversas formas de control directo sobre los docentes se advierten en la constitución de una escala jerárquica dentro de la institución, por ejemplo, la posibilidad de aplicar sanciones disciplinarias por parte del superior jerárquico del establecimiento u organismo técnico; el establecimiento de Juntas de Disciplina en cada rama de la enseñanza por parte del Poder Ejecutivo y las calificaciones anuales. Todas estas formas de subordinación por parte de los superiores jerárquicos condicionaban la estabilidad laboral.

Tanto el Estatuto del Docente Nacional aprobado por Ley 16767/56 como el vigente aprobado en 1958 establecen disposiciones especiales para la enseñanza superior, lo que otorga un status a estos profesores diferente del de los profesores de nivel secundario. Ambas leyes delegan en las reglamentaciones que cada instituto se dicte, las formas de provisión de cargos directivos, el acceso a los cargos docentes por concursos de títulos, antecedentes y oposición y los jurados designados por el Consejo Directivo de cada instituto. En este aspecto, los docentes de los institutos superiores se diferencian de los de la escuela media porque éstos sólo deberán presentar títulos y antecedentes para acceder a los cargos y sólo en los casos que se considere necesario se complementará con prueba de oposición (Art. 83). Sin embargo, resulta necesario un estudio que dé cuenta de las formas y modalidades efectivamente adoptadas por las distintas jurisdicciones para el acceso de los docentes de los institutos a los cargos.

Los orígenes del profesorado en los institutos superiores

Si nos remitimos a los orígenes de la formación de profesores para la enseñanza secundaria en lo que fuera su primera institución formadora podemos caracterizar e identificar diferentes proyectos en pugna relacionados con el tema que nos ocupa. La riqueza del debate sobre el carácter que debía tener la formación y la preocupación por el nivel científico académico de los futuros profesores, a fines del siglo XIX y principios del XX, contrasta fuertemente con los enfoques economicistas y pragmáticos con que se propuso, en la década de 1990, la reforma de la formación, en el marco del deterioro generalizado del sistema educativo. Al

mismo tiempo abre interrogantes en torno de las políticas vigentes para la formación de profesores luego de aquellos procesos.

Efectivamente, la preocupación por el carácter y el status de la formación de los profesores se traduce en las primeras normas aprobadas y en varios trabajos de su primer Rector[2].

El primer Reglamento del Instituto, aprobado en 1909, define el tipo de conducción (Rector y Consejo Directivo), la organización institucional y la relación del Instituto con el Poder Ejecutivo Nacional. En el texto se manifiesta la intención de que, en su carácter de establecimiento de educación superior, funcionara con mayor autonomía, proyectara su plan de estudios y organizara su enseñanza en forma eficiente.

Comparados ese Reglamento y la Ley Avellaneda, que regulaba el funcionamiento de las Universidades Nacionales [3] puede afirmarse que se trata de normativa típicamente liberal, que constituye un marco al cual debían ajustar, las instituciones, las pautas de funcionamiento que dictaran para sí. Esta característica, que otorga y reconoce autonomía institucional, es expresada por el autor del Reglamento, quien dice haberse *"inspirado en los estatutos de las Universidades Nacionales" con vistas a "convertir el instituto en una Facultad del Profesorado Secundario e incorporarlo a la Universidad de Buenos Aires...".*

Esos estatutos otorgaron márgenes amplios para decisiones institucionales en cuestiones tales como el diseño de los planes de estudio, las ofertas de capacitación, la organización del trabajo institucional, sus características académicas, pedagógicas, disciplinarias. Es decir que la formación de los docentes debía realizarse en una institución con status universitario.

Esta primera etapa de la vida institucional estuvo marcada por la decisión del Ministro Juan Ramón Fernández de contratar seis profesores[4] en Alemania para establecer el Seminario Pedagógico de Enseñanza Secundaria en la Capital de la República que fuera base para la creación del Instituto.

---

[2] W. Keiper, La cuestión del profesorado secundario, (1911) y Memorias del Rector (varios años).

[3] Ley 1587 de 1885.

[4] 1 profesor de Filosofía con conocimientos muy completos de Psicología experimental, 2 prof. de Lenguas clásicas (Latín y Griego),1 prof. de Cs. Matemáticas, 1 prof. de Física y 1 prof. de Química. El prof. de Filosofía sería designado Rector del Seminario. Las condiciones fijaban que fuesen diplomados universitarios en sus estudios especiales y que hubieran desempeñado, los tres primeros, por más de dos años las funciones del profesorado efectivo en un gimnasio y, los otros tres, por igual tiempo en una

"Las condiciones del concurso serán fijadas por la Universidad o Seminario Pedagógico de Berlín a los efectos de garantir la más completa idoneidad y preparación docente, así como también la moralidad y pureza de costumbres de los candidatos. No podrán ejercer ninguna profesión ni dictar cursos particulares sin autorización del Ministerio" (Memorias del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, 1903).

La institución a fundar tendría una organización análoga a la de los institutos alemanes de igual índole. El carácter de excelencia con que surge la institución se ve afectado apenas transcurridos pocos años. Su Rector en las Memorias anuales señala, reiteradamente, diferentes carencias originadas en la insuficiencia presupuestaria. Las definiciones formuladas se vinculan con concepciones del conservadurismo liberal, con fuerte sesgo científico, para la formación de quienes se desempeñarían en las diferentes modalidades de la enseñanza secundaria.

Las asociaciones voluntarias de los docentes

Las exigencias académicas y las condiciones laborales establecidas tanto para los docentes formadores de profesores como para el ejercicio de la enseñanza son dos cuestiones vinculadas con el surgimiento del profesorado que permiten comprender el proceso seguido en Argentina.

Desde los orígenes estuvo presente la contradicción entre decisiones políticas orientadas a promover una formación científica y pedagógica de alta calidad y la fijación de condiciones laborales para el desempeño en el nivel secundario no acordes con ella[5].

A lo largo del siglo hubo reclamos permanentes que dan cuenta de la mencionada contradicción. Son recurrentes las demandas por regular las formas de designación de los docentes –titulación, idoneidad para el desempeño- y sus condiciones laborales.

En el rastreo histórico realizado en nuestra investigación hemos trabajado con fuentes primarias y secundarias (Memorias del Ministerio de Justicia e

Escuela Real Superior, todos en Institutos oficiales del Reino de Prusia. Serían preferidos los candidatos que provinieran de un Seminario Pedagógico de Enseñanza Secundaria.

[5] La creación del Seminario coincidió con la decisión ministerial de adoptar medidas "de ajuste" sobre el trabajo de los profesores secundarios: remunerarlos por horas cátedra y no por cargo y nombrar a los profesores de marzo a diciembre "ahorrando así el Ministerio, dos meses de sueldo" (Dussel: 71).

Instrucción Pública, Leyes y proyectos legislativos, Decretos, Resoluciones y normativa institucional, actas y conclusiones de Asambleas de profesores, textos pedagógicos, artículos periodísticos, etc.) que muestran el surgimiento temprano de diversas organizaciones de profesores, tanto en el nivel nacional como en el provincial e institucional y la existencia de debates político educacionales relacionados no sólo con el logro de condiciones laborales adecuadas para el ejercicio profesional sino también con el mejoramiento de la enseñanza media. Asociaciones que se constituyeron para "reunir", "hacer socio", "asociarse con compañeros" tuvieron objetivos, tendencias, orientaciones y aspiraciones diversas expresadas en diversos órganos de difusión. Su historia, alcances y estrategias merecen un estudio en profundidad que escapa a los límites de este trabajo.

Aquí podemos mencionar que esa actividad asociativa caracterizó el desarrollo de la docencia en todos los niveles, se advierte en el tipo y cantidad de organizaciones que nuclearon a los profesores y puede ser vinculada, entre otras cuestiones, con un aspecto que, desde nuestra perspectiva, resulta decisivo para la conformación del campo profesional: las condiciones laborales de acceso, desempeño y desarrollo de la carrera docente y el reaseguro del título o diploma docente para el desempeño de la enseñanza secundaria.

Si nos remitimos a la definición política del asociacionismo podemos coincidir con que la "función mediadora de las asociaciones voluntarias, al establecer un vínculo concreto entre la sociedad y el individuo, les proporciona a los miembros (entre otros aspectos) un equilibrio que le puede permitir a la persona en particular un mayor conocimiento del propio papel dentro del ámbito de la más vasta sociedad". "Estas asociaciones voluntarias no sólo ayudan a comprender la dinámica social sino también aseguran a los propios miembros su intervención en el control de estas últimas" (Bobbio: 96). Parece decisivo que los docentes recuperen el control de su intervención en cuestiones como las planteadas.

Uno de los temas vinculados con el asociacionismo voluntario es el que se refiere a las características cuantitativas y cualitativas de la participación. En ese sentido identificamos como una de las actividades más importantes del profesorado, las asambleas, congresos y asociaciones de profesores.

La Asamblea Nacional de Profesores de enseñanza secundaria, normal y especial realizada entre el 12 y el 16 de junio de 1924 y convocada por la Asociación Nacional del Profesorado, cuyo presidente fue Horacio Rivarola, contó con la presencia de 142 escuelas, colegios y asociaciones [6] y 230 delegados.

En una época signada por la necesidad de organizar y regular el trabajo de los profesores a través de la sanción de una Ley Orgánica, su presidente planteaba en el discurso de apertura el estímulo a la asociación voluntaria

"Cada uno de los señores delegados podrá elevar las credenciales para que se organicen nuevas asociaciones y germine en todas ellas también el convencimiento que tenemos de que es necesaria la unidad en la diversidad".

La necesidad de regulación aparece como una demanda de las bases del profesorado para asegurar sus condiciones pero también como fruto del incremento de la actividad asociativa que cautela la titulación en su formación específica.

Efectivamente, en esa Asamblea fueron considerados, además de la propuesta de Ley Orgánica de Instrucción Pública, el seguro del Profesorado, la percepción regular de los haberes y -el que particularmente nos interesa- las bases para una organización federativa de las asociaciones de docentes.

En los Estatutos de la Asociación Nacional del Profesorado se expresaban la necesidad de esta vinculación y solidaridad de todos los miembros del magisterio nacional, para ejercer la defensa y protección de sus intereses colectivos e individuales y promover el mejoramiento y dignificación del gremio, además de fomentar el estudio de cuestiones educacionales, el perfeccionamiento de la enseñanza y procurar la difusión de la enseñanza, entre las clases populares adultas de la república.

Ese mismo año se constituyó el centro de Egresados de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA siguiendo la tendencia al asociacionismo de los

[6] A modo de ejemplo citamos el Círculo de Profesores del Colegio Nacional Mariano Moreno, Asociación de Profesores del Colegio Manuel Belgrano, Centro de Profesores Diplomados de Enseñanza Secundaria, Círculo de Egresados del Instituto Nacional del Profesorado Secundario –Prof. Francisco Vidiri, Carlos Tunninetti y Aristóbulo Rilla-, Círculo de Egresados de Filosofía y Letras, Centro de Profesores Diplomados de Corrientes, Centro Filial de Bahía Blanca, Asociación de Profesores Nacionales de Rosario,etc.

egresados de otras instituciones formadoras de docentes. Entre sus objetivos estaba la defensa del campo laboral, como por ejemplo, "obtener de las autoridades el reconocimiento de derechos especiales para el acceso de los graduados de la Facultad a puestos en la enseñanza media" (Buchbinder, 108).

La Asociación de Profesores de Enseñanza Secundaria, en junio de 1928, manifestaba al Ministro la necesidad de proveer los cargos con personas que tuvieran títulos de competencia tanto en los colegios nacionales como en las escuelas normales y presentaba un proyecto para reglamentar los nombramientos. Para esta época, y según las editoriales del diario La Nación, la conflictividad -ante la necesidad de realizar las designaciones de cátedras suplentes vacantes en el Instituto- alcanzaba su máxima expresión involucrando autoridades, docentes y estudiantes requiriendo una investigación, encomendada al Inspector General de Enseñanza.

En las palabras del diputado y profesor Roberto Giusti en la primera Asamblea Local de Profesores Diplomados, realizada entre el 11 y el 21 de septiembre de 1932, cuando presentó su Proyecto de Ley Nacional de Enseñanza secundaria, encontramos la actualidad de las preocupaciones por las condiciones de trabajo de los profesores. Tanto la necesidad de provisión de cátedras con personal de competencia (diplomados), cuanto la selección de candidatos por concursos, celebrados por normas rigurosas ante jurados responsables y permanentes, son planteadas como temas centrales del profesorado. La descripción que realiza de las condiciones laborales y su propuesta de designación de profesores revisten una vigencia inusitada a la luz de la situación actual, luego de más de setenta años

"Conversión de las horas actuales separadamente rentadas -en un estado o rango docente único- del mismo modo en que lo hemos proyectado en la Ley universitaria que será sometida en esta semana a consideración de la Cámara. No más enseñantes por horas ridículamente remunerados, nómades de la enseñanza, sin real arraigo en ningún colegio ni conocimiento de sus alumnos ni afición a sus tareas sino maestros en el sentido completo de la palabra, enteramente dedicados a su profesión, vinculados a un solo establecimiento. No este mareante desfile cinematográfico de profesores ante los ojos entre aturdidos e indiferentes de los escolares, sino los pocos y buenos en cada clase, aptos para enseñar

todas las materias afines que acompañen a cada promoción desde la iniciación hasta el término de sus estudios".

También numerosas asociaciones de profesores del interior como el Círculo de Estudios de Paraná, creado en agosto de 1935 agrupaba a los egresados de la ex Facultad de Ciencias de la Educación y del Instituto Nacional del Profesorado de aquella localidad "se ha preocupado de controlar los nombramientos de profesores en los establecimientos de aquella provincia, denunciando y protestando por las designaciones irregulares o atentatorias contra los intereses de la enseñanza".

En 1940, el primer congreso del Profesorado de Enseñanza Media y Especial realizado entre el 19 y el 23 de mayo adoptó posiciones distantes de las que históricamente venían caracterizando a las asociaciones. En lugar de proponer las bases para una legislación que garantizara las condiciones para la enseñanza, dio tratamiento en las comisiones a lo planteado en el proyecto de Ley de Educación formulada por el presidente Ortiz y su Ministro Coll. Sus declaraciones aparecen fuertemente influidas por ese proyecto del ejecutivo.

En relación con las instituciones formadoras, se pronuncian por la *"unificación de los sistemas de formación de profesores (que) no significa un deseo de supresión de las actuales Escuelas Normales de Profesores, sino que éstas deberán ser transformadas de acuerdo con las directivas fijadas para la organización de los Institutos de Profesorado Secundario" .*

Siguiendo las mismas concepciones subsidiaristas que proyecto oficial proponen que *"La formación del Magisterio Primario no debe ser función exclusiva del Estado".* Y en relación con los profesores de los institutos superiores planteaba

"Dado el carácter universitario de los estudios que se realizan en los Institutos de Profesorado Secundario, es necesario solucionar definitivamente el problema relacionado con la remuneración de sus profesores (...) todo obliga a diferenciarlos, desde el punto de vista remunerativo, del profesorado de enseñanza secundaria".

La solución propuesta, finalmente habría logrado diferenciar salarialmente a los profesores dejando intactos, en la mayoría de las jurisdicciones, los aspectos que definen el trabajo y, en consecuencia, han naturalizado el deterioro en las condiciones laborales.

Lo reseñado hasta aquí pretende mostrar algunas expresiones de las asociaciones de profesores que permiten ser confrontadas con la situación vigente luego de las políticas de transformación educativa de la década pasada y en el marco de las políticas adoptadas a partir de la Ley de Educación Nacional 26.206/06.

Las políticas que "aproximaron" de las condiciones de trabajo de los docentes

La Ley de Educación Superior 24.521/95 -que reguló los dos tipos de instituciones formadoras de profesores- y las Resoluciones del Consejo Federal de Cultura y Educación para la transformación del sistema formador han sido caracterizados como la expresión de la política de Nueva Derecha, con un fuerte sesgo disciplinador y economicista. Ambas normativas significaron la intromisión de la lógica mercantil en las instituciones públicas, reglamentando el trabajo de los docentes a partir de procesos de imposición que habrían acercado las condiciones de desempeño en ambos tipos de instituciones.

Algunas de las medidas que contribuyeron al empobrecimiento material y académico de los docentes que forman profesores tanto en la universidad como en los institutos superiores fueron:

* *Distribución de los recursos públicos a través de programas de corto plazo*: el financiamiento por programas fuera del presupuesto nacional o a partir de la reserva de partidas para acceder a recursos adicionales para diversos fines. Por ejemplo, el Programa de incentivos a los docentes-investigadores en las universidades nacionales y Programas concursables para acceder a horas cátedra para investigar o al financiamiento ad hoc para proyectos en institutos superiores. Ambos programas instalaron la competencia entre sujetos, equipos e instituciones por el acceso a los recursos.

* *Consideración de las "horas frente a curso" como estándar del trabajo de los docentes para establecer escalas y/o incentivos salariales.* Estas medidas han provocado la ausencia de especialización y sobreempleo. La designación y remuneración de los docentes de las instituciones superiores no universitarias por horas-cátedra encuentra su correlato en los informes,

que los diversos programas oficiales exigen a los docentes universitarios con la especificación de horas efectivas de trabajo frente a alumnos, número de cursos atendidos en cada semestre, etc.

* *Normativa reglamentarista de avance sobre la relativa autonomía institucional* La regulación que establece los porcentajes de participación de los claustros universitarios en los cuerpos colegiados, las condiciones de participación de los estudiantes en los mismos, y la apertura a la posibilidad del arancelamiento son algunos de los avances hacia las universidades.

La modificación de la estructura de los institutos formadores, organizándolos para el desarrollo de tres funciones (formación de grado, investigación y extensión, Res.52/96) presentada como un intento de homologación con las funciones de las universidades nacionales y, con ello, de "prestigiarlos", sin el reaseguro de la autonomía académica necesaria para cumplir con esas funciones [7].

Tanto en las universidades como en los institutos se instaló la evaluación institucional desde organismos supra institucionales con modelos predominantemente cuantitativos y orientados a la distribución de premios y castigos. Las funciones de las instituciones según patrones restrictivos instalaron una autonomía concedida, vigilada y controlada ya que lo que no estuvo previsto centralmente podía llevarse a cabo a través de la competencia por los recursos o del trabajo voluntario de los docentes.

La transferencia de responsabilidades financieras y académicas hacia las jurisdicciones y hacia las instituciones superiores fue acompañada con la recentralización -a través de renovados mecanismos de control- de aspectos cruciales para el desarrollo educativo. Al tiempo que el sistema formador de docentes era provincializado, el Estado Nacional ponía en marcha mecanismos centralizadores.

En los institutos transferidos -ex nacionales- se incorporaba, además, la obligación de responder a nuevas reglamentaciones y a las demandas burocráticas originadas en el cambio de dependencia político-administrativa,

[7] La *formación de grado* se debía ajustar a los CBC para la formación docente -aprobados por el CFCyE- diferenciando la formación para los diferentes niveles de la estructura del sistema. La *investigación* se identificó únicamente con una de las etapas de elaboración del PEI, el diagnóstico entendido como "investigación diagnóstica". Y la *extensión,* con la capacitación de los docentes según las pautas establecidas.

lo cual agregaba un grado de complejidad mayor a la situación generada por el proceso de acreditación.

La política la década de 1990 actuó sobre el conjunto de la docencia, como fuerza social –en gran parte- disciplinada por el proceso de empobrecimiento del que fue objeto a lo largo de la década, en un escenario de desempleo, polarización social y económica y del protagonismo cooptador y decisivo de los intelectuales reformadores que diseñaron, adaptaron o justificaron las medidas de las agencias internacionales.

En los institutos, la política de acreditación se impuso en un frágil sistema de democracia política y con escasa proporción de docentes sindicalizados [8].

¿Una nueva política para la docencia en el nivel superior?

Luego del período de la reforma estructural del Estado, comienza la aplicación de un conjunto de medidas denominadas reformas de *"segunda generación".* En el plano administrativo apelan al fomento de una mayor competencia (por ejemplo, a través de un sistema de contratación basado en los méritos), a la "apertura" de las principales instituciones gubernamentales (a fin de romper el monopolio estatal), a la descentralización y a la instrumentación de prácticas de participación ciudadana (por ejemplo, a través de encuestas de clientes, cartas de derechos ciudadanos, etc.), (Banco Mundial, 1997, citado por López, A. 2005).

Esta propuesta es analizada y reinterpretada por distintos autores. Entre ellos, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo destaca la particularidad de los Estados latinoamericanos, proponiendo una *tercera vía entre el laissez faire neoliberal y el antiguo modelo social-burocrático de intervención estatal* (López, A.)[9].

[8] El docente de nivel terciario pertenece al sector menos sindicalizado del sistema educativo. Generalmente las afiliaciones a los sindicatos se producen porque esos docentes se desempeñan también en el nivel medio, pero no por su trabajo en el nivel superior.

[9] Sugieren la creación de un núcleo estratégico en el seno del aparato estatal, capaz de formular políticas públicas y de ejercer actividades de regulación y control del suministro de servicios públicos (...) con funcionarios públicos calificados, y permanentemente entrenados, protegidos de las interferencias políticas, bien remunerados y motivados. CLAD, 1999, en López, Op. Cit.

Entendemos que no se trata necesariamente de etapas que se dan simultáneamente en todos los campos sino que deben ser entendidas como resultado de la relación de fuerzas.

En ese sentido, se implementan mecanismos legitimadores de las reformas, según los cuales, los docentes son objeto de diversas consultas (documentos para la discusión, debate de nuevas leyes nacionales y provinciales de educación, lineamientos curriculares, nuevas funciones institucionales, etc.). En el marco de las condiciones laborales de los docentes, la práctica de consulta se constituye en un interjuego de construcción de consensos por la vía de la pseudoconsulta ya que podemos preguntarnos, siguiendo a Liston y Zeichner ¿en qué medida los profesores tienen algo que decir respecto de la política educacional en tanto su preparación los hace menos capaces para afrontar las condiciones en que se desenvuelven?.

Los docentes son forzados a responder en tiempos acotados en forma individual o colectiva por cuestiones de política educacional que están pre determinadas y, en muchos casos, no son retomadas en los documentos oficiales definitivos.

La enumeración de problemas del sistema formador presentes en los documentos del Instituto Nacional de Formación Docente parecen constituir un primer diagnóstico con el que es posible coincidir: *"la ausencia de un sistema nacional de formación, la profunda fragmentación institucional vigente, las débiles relaciones entre el sistema formador, el sistema educativo y las necesidades locales de la población, la mercantilización imperante en la formación, la dificultad de planificar a mediano plazo la oferta de formación, la ausencia de coordinación con las universidades".*

Estos documentos proponen la necesidad de "no partir de cero", de tomar los resultados de consultas efectuadas a institutos y universidades y reconocer la fragmentación del sistema operada y/o agudizada por las políticas de la década pasada.

En el Plan Nacional para la Formación Docente se reconoce *"La fragmentación del sistema en institutos particulares ha buscado legitimación en el discurso de la autonomía institucional, propio del imaginario de la educación superior universitaria, sin tomar en cuenta que dicha concepción de autonomía en sistemas frágiles, con normativas burocráticas, en*

instituciones con debilidades y carencias de recursos, sólo acaba incentivando la segmentación y el aislamiento. A su vez, se registra una baja integración entre instituciones de gestión pública y privada y entre éstas y las universidades, responsables de una parte significativa de la formación del profesorado para el nivel secundario".

Sin embargo, esta enumeración, como efectos ahistóricos de políticas y políticos indeterminados, no constituye un diagnóstico. La gravedad del deterioro producido en el sistema público requiere asumir y superar las concepciones y responsabilidades que guiaron los procesos que pretenden modificar.

Coincidimos con algunos planteos acerca de la necesidad de los Estados latinoamericanos de encontrar salidas más próximas al modelo *neopúblico* frente al *neoempresarial*. Estas posturas contemplan la recreación de la legitimidad política de la administración, además de reconocer nuevos derechos con garantía a los ciudadanos, de actuar con principios y valores como la universalidad y la igualdad en los servicios públicos y de reforzar los valores de la cosa pública en los empleados de la administración. Al respecto, entendemos que sólo es posible concebir la superación de las situaciones diagnosticadas si las mismas son situadas socio-histórico y políticamente. En ese sentido, es preciso recordar que el núcleo estratégico de expertos, intelectuales y políticos que llevó adelante la transformación educativa de la década pasada es el mismo que en la actualidad plantea la gravedad de sus consecuencias y propone las soluciones junto con los mecanismos para su logro.

No se identifica el reconocimiento ni la explicitación, por parte de los responsables de la política para la formación de los docentes, de aquellos objetivos disciplinadores y racionalizadores que guiaron las medidas y dejaron de lado la especificidad pedagógica de las instituciones.

Si analizamos las dos nociones de poder que identifica Popkewitz: una represiva (que prohíbe y reprime) vinculada con el currículo, las reglas administrativas y las agendas de investigación representativas de los grupos que definen qué es legítimo y razonable y la otra noción de poder vinculada a sus efectos, según la cual *"al circular éste a través de prácticas institucionalizadas y de límites construidos por los individuos para sí mismos, define categorías de bueno - malo y concibe posibilidades. El*

poder en este último sentido se halla intrincadamente ligado a las reglas, normas y etilos de razonamiento mediante los que los individuos hablan, piensan u actúan en la producción de su mundo cotidiano, entendemos que la segunda –instalada en las reformas- es la más difícil de remover para el logro de una democratización en los dos sentidos políticos que alcanzan a la docencia. Estas formas institucionalizadas han atravesado fuertemente la vida cotidiana de las instituciones superiores.

A partir de las nuevas propuestas que se están gestando, es necesario plantear el interrogante acerca del futuro del trabajo de los docentes y profundizar el análisis de las estrategias con que las instituciones han respondido para subsistir a las políticas de la década pasada y poder, así, tornarlas espacios de desnaturalización y movilización.

Bibliografía

Asociación Nacional del Profesorado Secundario (1914) *La formación del profesorado de enseñanza secundaria,* Bs. As.

Asamblea Nacional de Profesores de enseñanza secundaria, normal y especial (12 al 16 de junio de 1924) Editorial Argentina de Ciencias Políticas, Bs. As, 1924

Asamblea Local de Profesores Diplomados (11 al 21 de septiembre de 1932), Publicaciones del Centro de Profesores Diplomados (1932 – 1970), pp. 20

Bobbio, N. y N. Matteucci, (1988) *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México.

Buchbinder, P. (1997) Historia de la Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Bs. As.

Braslavsky, C. y A. Birgin (comp.) (1992) *Formación de profesores. Impacto, pasado y presente,* FLACSO, CIID, Miño y Dávila, Bs. As.

Dussel, I. (1997) *Currículo, humanismo y democracia en la enseñanza media (1863-1920)*, FLACSO, Bs. As.

Hillert, F. (1990) *El perfil de la cultura pedagógica vigente en los Institutos de Formación Docente para la enseñanza media,* Tesis de Maestría, FLACSO.

Keiper; W. (1911), *La cuestión del profesorado secundario*, Publicaciones del Instituto Nacional del Profesorado Secundario. Bs. As.

..... (varios años) *Memoria del Rector*. Buenos Aires: Publicaciones del Instituto Nacional del Profesorado Secundario, Bs. As.

.....(1914) *El Instituto del Profesorado Secundario y la Facultad de Filosofía y Letras,* (Del libro "La formación del profesorado de enseñanza secundaria" publicado por la Asociación Nacional del Profesorado) Librería e imprenta europea de M.A. Rosas, Bs. As.

……(….) *Instituto Nacional del Profesorado Secundario. Origen, desarrollo y organización 1905 a 1915,*

Liston, D. y K. Zeichner (1993) *Formación del profesorado y condiciones sociales de la escolarización*, Morata, Madrid.

López, A. (2005) *Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo,* en En THWAITES REY, M. y LÓPEZ, A.(eds.): *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, Pometeo, Buenos Aires.

Menghini, R., R. Domínguez, A. Lusarreta, J. Duhau (2003) ¿Qué está pasando con la evaluación institucional de las universidades nacionales en Argentina?, en Témpora 6, Universidad de La Laguna, Tenerife.

Misuraca, M.R. (2003) – *Investigar en los institutos de formación de docentes,* en Silva Triviños, N. G. Macuglia Oyarzabal, M.A. Orth y S. de Souza Gutiérrez (org) "A Formacao do Educador como Pesquisador no Mercosul/ Cone Sul", UFRGS Editora, Porto Alegre.

Pinkasz, D. (1989) *La formación pedagógica de los profesores en enseñanza media. Argentina 1930-1945. Informe final, FLACSO, CONICET.*

Popkewitz, T. (1994) **"**Modelos de poder y regulación social el Pedagogía", Pomares Corredor, Barcelona

Souto, M., A. Mastache, D. Mazza, D. Rodríguez (col.) (2004) *La identidad institucional a través de la historia: Instituto Superior del Profesorado Dr. Joaquín V. González,* Copiado Básico, Bs As.

Sorkau, W. (1914) *La enseñanza secundaria en Prusia*, Talleres Gráficos de la Penitenciaría Nacional. Bs As.

Vior, S. y M.R. Misuraca, (1999) *Políticas desprofesionalizantes para la formación de profesionales de la educación.* I Congreso Nacional de Investigación Educativa, Universidad Nacional del Comahue, Cipolletti.

Vior. S. (2002*) Neoliberalismo y formación de docentes. Argentina 1989-1999*. En Baquero, R y C. Broilo Pesquisando e gestando outra escola: desafíos contemporáneos. Sao Leopoldo (RS), Brasil: Ed. Unisinos,

Vior, S. y M. R. Misuraca (2003) *Formación de docentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ¿Autonomía o sobrerregulación?,* Coloquio Nacional "A diez años de la Ley Federal de Educación", Universidad Nacional de Córdoba, Escuela de Ciencias de la Educación, Córdoba.

Zeller, N. y Rivkin, A. (2005): *"La burocracia argentina: nuevos procesos de trabajo y flexibilidad en las relaciones laborales".* En THWAITES REY, M. y LÓPEZ, A. (eds.): *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, Pometeo, Buenos Aires.

Zoppi, A.M. (1998) *La construcción social de la profesionalidad docente,* UNJu, San Salvador de Jujuy.