



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en América del Sur

“En homenaje al Dr. Roberto Ismael Vega”

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

ÁREA TEMÁTICA: LA EDUCACIÓN SUPERIOR NO UNIVERSITARIA Y SU VINCULACIÓN CON LA UNIVERSIDAD.

TÍTULO: LA BUSQUEDA DE INTEGRACIÓN DEL NIVEL SUPERIOR. EL CASO DE LA FORMACIÓN DOCENTE

Nombre y Apellido de Autor: Carina Silvia Fraca

RESUMEN

Los intentos de integración entre el Sistema Universitario y los Institutos Superiores de Formación Docente, tienen su correlato con las políticas aplicadas a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación y la Ley de Educación Superior de los años noventa del pasado siglo. Entre las políticas que podemos nombrar figura el nacimiento de los hoy llamados Ciclos de Complementación Curricular o Ciclos de Licenciatura, como forma de alcanzar el grado académico por parte de los egresados de los Institutos de Formación Docente y otorgar la posibilidad de acceder a las carreras de post grado por parte de los egresados de las carreras de profesorado de cuatro años o más que deseaban ingresar a una formación cuaternaria.

El trabajo busca analizar y comprender los efectos que, a partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional y el nacimiento del INFD así como de aquellas políticas que acompañaron los cambios y que, desde lo discursivo, buscaban una integración del sistema de educación superior con la implementación del sistema de post títulos en un marco de baja flexibilidad en el sistema de articulación o reconocimiento de los trayectos realizados en la educación no universitaria por parte de las Universidades

Por lo demás, detrás de la sanción de cada una de las leyes hay una idea de sistema de educación superior, por lo tanto, el trabajo busca identificar las filosofías de base que prevalecen en ambos periodos en relación con el concepto de integración y vinculación del sistema de Formación Docente tanto en el Sistema Universitario como en el Sistema No Universitario o Institutos Superiores de Formación Docente.

Palabras clave: Educación Superior - Formación Docente – INFD – filosofía de base – consecuencias en el plano de la articulación

Introducción

El presente trabajo busca brindar un marco general sobre algunas estrategias de integración entre dos sub sistemas de educación superior, tomando como eje de análisis los procesos llevados a cabo en torno de la formación docente.

El trabajo tiene como objetivos conocer y comprender los procesos llevados a cabo a partir de la Ley de Educación Nacional y la creación del Instituto Nacional de Formación Docente (INFD), en torno a las estrategias de integración de los sistemas de educación superior de la Argentina y en especial el sistema de Formación Docente. Por otro lado se plantea como un objetivo más general identificar las filosofías de base que aparecen en estos procesos, entendiéndolos como dos periodos que desde lo discursivo se presenta como diferenciados.

Es posible advertir dos momentos; ambos tienen como hito la sanción de leyes que regulan el sistema educativo argentino. En primer lugar, un núcleo integrado y abarcador de un sistema educativo normado por la Ley de Transferencia (LT) N° 24.049 de 1991, la Ley Federal de Educación (LFE) N° 24.195 sancionada en de 1993 y luego derogada y la Ley de Educación Superior (LES) sancionada en 1995 (a la fecha sigue vigente). Éste marco regulatorio y normativo fue sancionado e implementado bajo la Presidencias del Dr. Carlos Menen, por las limitaciones en cuanto a la extensión de éste trabajo no haremos mayor referencias a los contextos históricos, políticos y sociales del momento de la aplicación de la leyes en el país, sólo buscaremos identificar, intentando cumplir con uno de los objetivos del trabajo, las filosofías que subyacen en cada una de las leyes en relación a las políticas de integración de ambos sistemas.

Posteriormente y sancionada en diciembre de año 2006, bajo la presidencia del Dr. Néstor Kirchner, entra en vigencia la Ley de Educación Nacional (LEN), dando lugar a la creación del Instituto Nacional de Formación Docente (INFD) de quien haremos referencia más adelante.

Por lo expuesto podemos vislumbrar, en los últimos treinta años, dos etapas en cuanto a normas de educación del sistema en general. Ambos momentos, se presentan desde lo discursivo con clara diferencia en relación a las filosofías y conceptualizaciones sobre el proceso educativo. Es llamativo advertir que frente a dos filosofías claramente diferentes, el *Sistema de Educación Superior* continúa rigiéndose con un marco normativo que pareciera no coincidir con las lógicas educativas actuales.

Consideraciones Metodológicas

El presente trabajo constituye un eje de análisis de una investigación más amplia, por lo tanto las consideraciones metodológicas están en orden a ella, por lo tanto y por la extensión del trabajo se ha realizado un análisis de los principales marcos normativos que regulan el funcionamiento del Sistema de Educación Superior. A partir de ello se ha procedido a identificar aquellas normas que regulan los procesos de relación al interior de los sub sistemas de educación superior para luego analizar las estrategias que se configuraron en torno a las filosofías de base que enmarcan las políticas de integración que subyacen de cada una de las normas seleccionadas.

Desarrollo

La propuesta de integración e interacción entre los sistemas de formación superior de la Argentina de los últimos años podemos identificarla en el Capítulo V¹ de la LFE, en donde se establece qué se entiende por Educación Superior y la necesidad de la articulación vertical y horizontal de la misma. Por otro lado la Ley de Educación Superior en su Título II² define lo que se entiende por educación superior y lo que comprende, ubicando a la formación de profesionales, técnicos y docentes como parte de la educación superior.

Si bien la formación docente, sobre todo en América Latina, tiene sus raíces con la conformación de los estados nacionales a partir del nacimiento de las Escuelas Normales, la

¹ Capítulo V. Educación Superior. Artículo 18°- La etapa profesional de grado no universitario se cumplirá en los institutos de formación docente o equivalentes y en institutos de formación técnica que otorgarán títulos profesionales y estarán articulados horizontal y verticalmente con la universidad.

² TITULO II. De la Educación Superior. Capítulo 1: De los fines y objetivos. Artículo 3. La educación superior tiene por finalidad proporcionar formación científica, profesional, humanística y técnica en el más alto nivel, contribuir a la preservación de la cultura nacional, promover la generación y desarrollo del conocimiento en todas sus formas, y desarrollar las actitudes y valores que requiere la formación de personas responsables, con conciencia ética y solidaria, reflexivas, críticas, capaces de mejorar la calidad de vida, consolidar el respeto al medioambiente, a las instituciones de la República y a la vigencia del orden democrático.

legislación de su funcionamiento no estaban en relación con la que regía para la Universidad (Ley 1.597o Ley Avellaneda), y su legislación se basaba en las normativas propias de las nacientes instituciones de formación docente.

A partir de la sanción de la Ley de Educación Superior se comienza a pensar en las relaciones entre ambos sub sistemas de formación. Es particular el caso en la formación docente, a partir de las transferencias de los Institutos a las jurisdicciones, ya que inició un camino de definición de los espacios de desarrollo y de identificación de lo reservado a cada institución. Efectivamente, las políticas de reforma estructural del estado en Argentina se aplicaron en todas las áreas a partir de las privatizaciones de las empresas de servicios públicos y la reducción del gasto público social. Como primera medida orientada a la reducción del gasto público a nivel nacional fue la transferencia de las instituciones formadoras a nivel jurisdiccional. Esto significó la re definición del sistema formador, en donde, entre otros cambios, se elaboraron contenidos básicos a enseñar en las escuelas y luego se adoptaron medidas orientadoras para formar docentes que requería el nuevo sistema.

El conjunto de leyes citadas y las Resoluciones del Consejo Federal de Educación (CFE) se integran en un cuerpo normativo lo suficientemente compacto como para regular todos los niveles del sistema educativo. A partir de las leyes mencionadas se generaron un sin fin de regulaciones nacionales y provinciales que intentaron llevar adelante el proyecto político-educativo en tiempo veloz. Quizás lo más significativo fue que a partir de la transferencia de los sistemas formadores, las jurisdicciones se convirtieron en las responsables de sus propios sistemas de formación, de quien comenzó a depender la evaluación, la acreditación y la reconversión institucional.

Entre las consecuencias más inmediatas, identificamos una profunda desarticulación al interior de las jurisdicciones creando un sistema formador sin posibilidad de movilidad, aún dentro de la misma institución y más aún, intra e inter jurisdicción. Es evidente que en las intenciones de las transformaciones que se aplicaron con la implementación de las leyes mencionadas, precisamente el factor humano no fue lo que primó. Esto se puede advertir en las distintas manifestaciones y movimientos de resistencia que se hicieron visibles a partir de la aplicación, sobre todo, de la llamada “transformación educativa”.

Por el lado, en el sistema universitario las carreras de formación de docentes, en su gran mayoría implementaron modificaciones al interior de sus planes de estudios, fundamentalmente en la denominación de las cátedras y se impregnaron de la nueva bibliografía que hacía referencia a los cambios profundos que conllevaba la “transformación educativa y la reforma docente”. Es posible advertir, que en muchos casos esas

modificaciones siguen vigentes, haciéndose visible en el nombre de algunas cátedras de los profesados, nombres de cátedras que adquieren sentido en el contexto de las modificaciones impulsadas por la normativa educativa de los noventa.

Tal como lo señaláramos anteriormente, la Ley de Educación Superior hace referencia a un sistema superior todo organizado, en donde cada uno tiene un responsabilidad (la de formar profesionales, técnicos o docentes), por lo tanto muchas Universidades que ya contaban con las carreras de docencia iniciaron un camino en torno a la oferta de formación posterior a la que ofrecían los institutos de formación docente, dando lugar a la creación de los hoy llamados “ciclos de licenciaturas” o Ciclos de Complementación Curricular (CCC)³. Estos espacios de formación tenían y tienen la intención de dar cumplimiento a lo requerido por la normativa y las disposiciones del CFE, que invita a la realización de carreras de complementación que se articulen con las ofertadas por los Institutos de las Jurisdicciones con los que comparten el espacio geográfico.

La oferta de formación complementaria dio lugar a la diversificación de estructuras de funcionamiento y puso en debate el tipo de relación que mantienen las Universidades con los Institutos, ya que entre las políticas que aparecen para desarrollar en los “nuevos y reformados institutos de formación” está la de dar preponderancia a la investigación. Línea que se hace eco de las teorías de la formación docente, que entienden a la práctica unida a la reflexión teórica y a la investigación⁴. Estas líneas de pensamiento tuvieron su eco en la transformación de los trayectos de la práctica y la necesidad de asociarlos con los procesos de investigación, generando espacios en donde los docentes debían asumir la tarea de investigadores a la vez que de docentes.

La tarea de investigación ha estado y sigue estando asociada a la Universidad, como institución generadora y productora de conocimiento que luego es tomado por los institutos y transformado en un conocimiento a ser enseñado.

A partir de las modificaciones los Institutos buscaron generar estrategias para re convertirse en generadores del conocimiento y reproductores del mismo. Esto implicó una re definición de las “funciones sustantivas” de los institutos. Se los invitaba e incentivaba a transformarse en “universidades en pequeño”, su tarea no era sólo la docencia, ahora debían convertirse en “investigadores y extensionistas”.

³ Cfr. Disposición DNGU 03/13

⁴ Cfr. GIRUX, H. A. (1990) *Los profesores como intelectuales. Hacia una pedagogía crítica del aprendizaje*. España. Paidós.

Hoy podemos advertir que las políticas de incentivo a la investigación están orientadas a las Universidades y que quienes realizan investigaciones en los institutos sólo lo hacen con recursos propios o a cambio de horas áulicas, pero que esa tarea es sólo reconocida al interior del sub sistema y que a la hora de categorizar en organismos de investigación la experiencia de investigación desarrollada en los ISFD no es valorada.

En relación a las modificaciones o transformación del sistema formador estuvo revestida con una impronta instrumental, presentándose como natural y necesaria, cuasi-neutral, de manos de expertos. Sin bien es necesario reconocer que todo cambio o reforma conlleva aspectos técnicos imprescindibles, ese carácter intentó desplazar y ocultar la dimensión político-ideológica que subyace a estos procesos.

En relación a lo anterior, resulta importante recordar que “una reforma educativa debe ser entendida como un programa ideológico, más precisamente como un *discurso con pretensión hegemónica*”⁵; y esto es tan aplicable para las reformas de los años 90 como para las posteriores, ya que “el campo de las reformas educativas es un campo de disputa por la producción de sentidos, por la *conformación de una política cultural*”⁶.

Pensando desde otro sentido, las políticas diseñadas e implementadas a partir de 2003 buscaron tomar distancia del modelo neoliberal y neoconservador de los noventa, al que intentaron demonizar desde el discurso.

Considerando que la crisis institucional de 2001 marcó un quiebre en las relaciones entre el Estado y la sociedad, no asistimos a un cambio sustantivo del modelo educativo de los noventa; las medidas más importantes no alcanzan a marcar una ruptura con aquél sino más bien parecen no alterar su núcleo de definiciones básicas. Es posible advertir una filosofía educativa con las mismas lógicas de funcionamiento en la práctica, aunque desde lo discursivo en instancias de interrelación se presenten como superadoras y abarcadoras.

Evidentemente, a partir del 2003, el papel del Estado se define –al igual que en el período anterior- en el marco de la concertación de las políticas educativas. Desde la crítica al neoliberalismo -especialmente en lo relacionado con la reducción del papel del Estado y el fundamentalismo del mercado- se formula la necesidad de dar unidad al sistema formador y se propone que la formación docente tenga la finalidad de, entre tanto, “aportar a la construcción de una sociedad más justa” (LEN).

Una diferencia con las políticas adoptadas en la década anterior, que se diseñaron y ejecutaron sin base en diagnósticos previos, parece estar en que ahora numerosos documentos y

⁵ Cfr. Rigal, L. (2004) pág. 19

⁶ Op. cit. Rigal, L. (2004) pág. 22

normativas dan cuenta de un diagnóstico a nivel del sistema de formación de docentes con el que resulta casi imperioso coincidir. En él se identifica una herencia de fragmentación institucional, junto con “*vacíos en los procesos de monitoreo y evaluación del sistema formador, la baja interrelación entre el sistema estatal y el privado y la escasa información sobre las necesidades del sistema*”⁷. Sin embargo, en esos diagnósticos se valoran y continúan algunas medidas sumamente cuestionables de los noventa como la Red Federal de Formación Docente Continua, que convirtió la capacitación de los docentes en un recorrido competitivo, basado en criterios mercantiles y en líneas ajustadas a los contenidos de la reforma. A partir de ello es posible suponer que desde el 2003 se aprovecharía, en algún sentido, el “trabajo” realizado durante la década anterior.

Por un lado, ingresan al nuevo escenario político ciertos objetivos como la restauración de las consecuencias del neoliberalismo y la promoción de la cohesión social; y, por otro, con la pretensión de articular la esfera estatal y la privada se apela al paradigma de la responsabilidad social de sujetos e instituciones sobre aquellas responsabilidades antes reservadas al aparato estatal. Entre ellas, debe destacarse la tendencia a establecer nuevas formas de financiamiento de la educación y, para el caso que nos ocupa, de la formación de docentes.

El INFD no posee un plantel de profesores destinados a la formación, ni es responsable por el dictado de carreras para la formación inicial de docentes. Se compone de diversas áreas⁸ y líneas de trabajo con *programas orientados a la construcción de acuerdos y desarrollo de proyectos*, los que están mediatizados por las recompensas de tipo financiero. En algunas áreas, se trata de fondos públicos a concursar, a los que es posible acceder mediante la competencia entre proyectos.

A partir de 2006, el INFD presenta una variedad de planes y programas o líneas de trabajo, muchas de las cuales son la continuación de las iniciadas en el período anterior, que se presentan como opciones accesibles con financiamiento adicional. En la nueva estructura se combinan la centralización de decisiones sobre las provincias y las instituciones con esos otros formatos flexibles, a término y guiados por el principio de elegibilidad que exacerban la competencia entre instituciones y entre docentes por la búsqueda de recursos. Entre las líneas de trabajo y de

⁷ “...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”. (MECyT, 2006).

⁸ Desarrollo Institucional, Desarrollo Curricular, Investigación Educativa, Desarrollo Profesional Docente, entre otras, y de ellas dependen los distintos proyectos.

formación son atendibles las que se identifican con la formación de los docentes por medio de post títulos, con características similares a las carreras de post grado de las Universidades, pero sin los criterios de acreditación desarrolladas para las Universidades.

La figura del INFD tiene que ver con una estrategia política para aglutinar las regulaciones relativas a la formación de docentes y asegurar el control en ese campo. También se puede advertir que la modificación de la estructura del Ministerio de Educación⁹ a partir de lo que implicó la creación del instituto, re-centralizó en esta instancia los mecanismos para el control del sistema.

La condición del INFD de instituto nacional dedicado a la formulación de políticas para todas las instituciones formadoras –institutos superiores públicos y privados provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y universidades nacionales, provinciales y privadas– puede generar problemas de alcance legal, incluso constitucional. La autonomía y autarquía de las universidades nacionales conferida por la Constitución Nacional (art. 19) se verían afectadas por la obligación de acatar las políticas del INFD, el que hasta ahora ha generado políticas destinadas casi exclusivamente a los institutos superiores y afectado tangencialmente a las universidades aunque, de hecho, podrá regular las carreras de formación docente que éstas ofrecen.

Las universidades han expresado su desacuerdo con algunos documentos como el que analiza la institucionalización del sistema formador nacional¹⁰. Este documento, como otros, en principio se emitió en “versión borrador” para una rápida consulta a los institutos superiores y a las universidades y luego fue refrendado en el Anexo I de la Resolución CFE 30/07.

Como podemos advertir, con la creación del Instituto, por un lado, se continuaría con la tendencia instalada en la década de los noventa, a la creación de organismos supra–universitarios¹¹ que condicionan y limitan la autonomía académica, combinada con la introducción de mecanismos de financiamiento adicional, extra-presupuestarios que alteran la

⁹ Según el Decreto 374/2007, parte de los objetivos que eran responsabilidad de la Subsecretaría de Equidad y Calidad se transfieren al INFD.

¹⁰ El Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) realizó un análisis crítico sobre el borrador del documento cuestionando el escaso tiempo que dispusieron para emitir opinión. Advierten que “las Universidades están presentes de manera muy general y escueta en el documento. Teniendo en cuenta su tradición en la formación docente, la calidad de los egresados (...) la trayectoria que éstas tienen en investigación y generación de conocimiento científico en las distintas áreas, deben tener mayor presencia en el organismo que fija la política pública en materia de formación docente” (2007, sin otros datos)

¹¹ CONEAU, Consejo de Universidades.

autarquía¹². Por el otro, supondría una diferencia sustantiva en relación con los noventa, no tanto por el contenido de sus políticas sino por el status jurídico-organizacional –Instituto Nacional-, así como por las estrategias utilizadas para que esas políticas resulten eficaces en las bases del sistema. De esta manera, mediante tecnologías de gestión basadas en una racionalidad instrumental de pretendida neutralidad y mediante el manejo discrecional de recursos que transfieren a las jurisdicciones y/o a las instituciones, instalan mecanismos gerenciales que buscan asegurar el logro de las políticas.

En comparación con los noventa, en que la formación de docentes quedó en manos de oficinas menores del Ministerio Nacional¹³, en este momento se ha “jerarquizado” el sector con la creación del Instituto que está desplegando una política sumamente activa para todas las áreas y modalidades de la formación¹⁴.

Ahora bien, dentro de las políticas desarrolladas en el último tiempo solo es posible advertir una línea de trabajo generada desde el Ministerio de Educación¹⁵ quien mediante resolución definen una línea de trabajo entre el INFD y las Universidades (Nacionales y Privadas) para conformar grupos de investigadores a fin de desarrollar estrategias de relevamiento de la realidad de la formación docente. La iniciativa se replicó sólo un año más (2008-2009)

Si bien las instituciones formadoras en los noventa se vieron afectadas tanto por la política nacional como por la de su respectiva jurisdicción, estas últimas imprimían su impronta en función de las relaciones de poder, de los alcances de la co-participación federal y de la tradición burocrático-administrativa. A partir de la creación del INFD las instituciones parecen estar más directamente sujetas a la instancia nacional –a pesar de su dependencia de las provincias- y también a las políticas jurisdiccionales: o sea que las instituciones entran en tensión entre la política provincial y la política nacional que le prescribe ciertas obligaciones pero que también les financia proyectos y les deriva fondos de manera directa.

Tal como sucede en otras áreas, donde el Estado Nacional despliega proyectos que van dirigidos a los municipios sin pasar por las provincias, en este caso muchos de los proyectos originados en el INFD pasan directamente a las instituciones sin la intervención de las jurisdicciones. Éstas aprovechan la situación ya que los recursos extra presupuestarios que

¹² FOMECA, PROMEI, PROAGRO, entre otros.

¹³ Nos referimos a la estructura administrativa y organizativa del Ministerio. En la actualidad, el INFD es un órgano desconcentrado que depende directamente de la Secretaría de Educación y cuenta con un Director Ejecutivo que tiene rango y jerarquía de Subsecretario (Cfr. Decreto 374/2007).

¹⁴ Entendemos que esto es posible por la reestructuración que absorbió personal, programas y contratación de expertos de otras dependencias ministeriales.

¹⁵ Resolución 113/2008- ME

vienen de la Nación aliviarían la situación del financiamiento de las provincias. También abonará la posibilidad de que los institutos decidan participar de proyectos de manera acrítica: mientras ingresen recursos, no se cuestionará demasiado la procedencia (nación, provincia o sector privado) de los mismos. Por otra parte, es posible que en muchos casos vean con mejores ojos estar bajo la dependencia del INFD que de sus propias provincias.

Conclusiones

La sanción y aplicación de diferentes normas que buscan la organización y estructuración del sistema educativo en la República Argentina de los últimos 30 años, no están asociada a prácticas recurrentes y continuas de integración o de articulación de los sistemas formadores, tanto en los Institutos Jurisdiccionales como en las Universidades.

Es posible advertir que los marcados intentos de conformar un sistema articulado desde su estructuración no es garantía de movilidad al interior del “sistema”. Es imperativa la necesidad de una propuesta de integración que verdaderamente se construya desde los consensos y los diálogos, que se piense no sólo desde categorías políticas y económicas, sino que busquen construirse desde lo central de los espacios educativos como es lo pedagógico, lo didáctico, los procesos de aprendizajes y desde el lugar social asignado a los docentes en las instituciones.

Es posible también advertir que los aspectos fundacionales y fundantes de la institución Universidad y la institución Instituto de Formación Docente, define en cierta medida el espacio que le otorga a la relación y a los procesos de articulación. Hemos desarrollado en el cuerpo del trabajo la idea en relación a los fines de cada una de las instituciones por mandato social tiende a desarrollar, pero advertimos que los mandatos sociales se construyen a través de nuevas representación que se comienzan a construir desde imaginarios que pugnan por instituirse.

También advertimos que es posible re definir aquellos fines en virtud de los nuevos escenarios sociales y relacionales que se nos presentan en torno a la formación docente. Es importante reconocer los corrimientos en relación a los lugares sociales asignados a los actores de la institución.

Entendemos que la Universidad desde su lugar como productora del conocimiento puede generar espacios de intercambio con los Institutos y compartir la tarea de la investigación. Por otros y desde las funciones sustantivas de la Universidad es posible reconocer aquellas funciones sustantivas de los institutos y desde allí construir nuevos acuerdos de relación que posibiliten un trabajo sinérgico entre ambos.

Bibliografía:

BÖHM, W. y SCHWEIZER, M (2009) *La Universidad Experiencia, Reflexión, Acción*. Córdoba. EDUVIM. 1° Edición

BUCHBINDER, P. (2010) *Historia de las Universidades Argentinas*. Buenos Aires. Sudamericana. 2° Edición

RIGAL, L. (2004) *El sentido de educar. Crítica a los procesos de transformación educativa en Argentina, dentro del marco Latinoamericano*. Miño y Dávila. Buenos Aires.

Documentos

- Ley de Educación Nacional 26.206/06.
- Ley de Educación Superior 24.521/95
- Ley de Transferencias 24.049/91
- Ley Federal de Educación 24.195/93