

La evaluación de la carrera docente/académica en las universidades públicas en Argentina

Verónica Walker

Universidad Nacional del Sur

Resumen

El tema de la evaluación en el campo de la educación superior ocupa un lugar destacado en las agendas políticas y de investigación a nivel mundial desde hace más de tres décadas. En Argentina, las políticas universitarias de evaluación implementadas en la década de 1990 introdujeron cambios profundos en la vida de las instituciones. En 2015 la aprobación del Convenio Colectivo de Trabajo (CCT) para docentes de las universidades nacionales propone nuevos sentidos y regulaciones con relación al trabajo docente universitario. En este escrito, se analizan los cambios introducidos por el CCT en la evaluación de la carrera docente/académica en las universidades, en relación con los imaginarios históricamente construidos, dinámicas institucionales y prácticas instituidas. Para ello, se triangulan los datos obtenidos a través del análisis de reglamentaciones de distintas instituciones, entrevistas a informantes clave y los aportes de la literatura especializada en el tema.

Palabras clave: Políticas de evaluación; docencia universitaria; convenio colectivo de trabajo; carrera docente.

The evaluation of the teaching / academic career in public universities in Argentina

Abstract

The topic of evaluation in the field of higher education has been high on research and political agendas worldwide for more than three decades. In Argentina, university evaluation policies implemented in the 1990s introduced profound changes in the life of the institutions. In 2015 the approval of the Collective Labor Agreement (CCT) for teachers of national universities proposes new meanings and regulations in relation to university teaching work. In this writing, the changes introduced by the CCT in the evaluation of the teaching / academic career in universities are analyzed, in relation to historically constructed imaginaries, institutional dynamics and instituted practices. For this, the data obtained through the analysis of regulations of different institutions, interviews with key informants and the contributions of specialized literature on the subject are triangulated.

Keywords: Evaluation policies; University teaching; collective bargaining agreement; teaching career.

A avaliação da carreira docente/acadêmica nas universidades públicas da Argentina

Resumo

O tema da avaliação no campo da educação superior ocupa um lugar de destaque nas agendas políticas e de pesquisa em nível mundial já há mais de três décadas. Na Argentina, as políticas universitárias de avaliação implementadas na década de 1990 introduziram mudanças profundas na vida das instituições. Em 2015 a aprovação do Convênio Coletivo de Trabalho (CCT) para docentes das universidades nacionais propõe novos sentidos e regulações com relação ao trabalho docente universitário. Neste escrito, são analisadas as mudanças introduzidas pelo CCT na avaliação da carreira docente/acadêmica nas universidades, em relação com os imaginários historicamente construídos, dinâmicas institucionais e práticas instituídas. Para tanto, são triangulados os dados obtidos por meio da análise de regulamentações de diferentes instituições, entrevistas a informantes chave e os aportes da literatura especializada no tema.

Palavras-chave: Políticas de avaliação; docência universitária; convênio coletivo de trabalho; carreira docente.

Introducción

Desde hace más de tres décadas la cuestión de la evaluación ocupa un lugar destacado en las agendas políticas y de investigación del campo de la educación superior a nivel mundial en el marco del ascenso del Estado Evaluador (Neave, 2001).

Sin embargo, “la evaluación de la calidad es tan vieja como las mismas universidades” (Krotsch, 2005: 283). El examen, como antecedente de la evaluación, es parte de las primeras prácticas universitarias (Judges, 2000) y los procesos institucionalizados de evaluación de la docencia encuentran sus orígenes en la universidad medieval (Centra, 1993) en las que el examen público era la culminación de un proceso para la adquisición del título de “maestro” necesario para ejercer la docencia (García Guadilla, 2008).

Lo novedoso en las postrimerías del siglo XX, fue la centralidad otorgada a la evaluación como núcleo político-ideológico de un conjunto de reformas de los sistemas de educación superior a nivel mundial (Krotsch, 2005).

Iniciado el siglo XXI, asistimos a nivel mundial a un escenario signado por la consolidación de políticas de evaluación, hegemonía del discurso de la calidad y la creación de agencias nacionales y supranacionales asentadas en la cultura de la evaluación.

En el campo de la educación superior, la evaluación se erige como una de las principales estrategias de gestión de los sistemas, las instituciones y los actores. En este

contexto, ‘los universitarios’ (Musselin, 2008) han sido interpelados discursivamente como actores clave en el aseguramiento de la calidad y la mayoría de los países se abocaron a la tarea de diseñar e implementar dispositivos orientados a obtener información sobre su desempeño.

La revisión de la literatura sobre el tema muestra que la actividad desarrollada por los docentes universitarios es objeto de crecientes procesos de evaluación a distintos niveles: 1) Evaluación de los procesos de enseñanza y aprendizaje que docentes y estudiantes realizan con instrumentos diseñados por ellos mismos. Es decir, prácticas de evaluación con distintos grados de formalización emprendidas por los actores involucrados en los procesos de enseñanza; 2) Evaluación de las características del cuerpo docente de titulaciones e instituciones (nivel de formación alcanzado, categoría, dedicación, etc.). Esto es, políticas de evaluación a nivel de las instituciones y los programas que recogen información de carácter colectivo; 3) Evaluación del trabajo docente que recoge información de carácter individual sobre distintos aspectos (formación, desempeño docente, productividad en investigación, actividades de extensión, gestión, etc.). Se trata de políticas de evaluación a nivel de los sujetos con distintos propósitos: a) acceso, permanencia y promoción en la carrera académica; b) atribución de incentivos económicos; c) como parte de programas de mejora de la calidad.

En el presente artículo, el foco está puesto en las políticas de evaluación a nivel de los sujetos, especialmente las que se proponen para regular el acceso, la permanencia y la promoción en los cargos docentes de las universidades en Argentina. Es decir, se analiza la evaluación de la carrera docente/carrera académica (CD/CA) entendida como el conjunto de normas y procedimientos que delinear los requisitos, derechos y obligaciones para el ingreso, la permanencia y la promoción en los distintos cargos del escalafón docente en las universidades.

El escrito está organizado en tres partes. En primer lugar, se presenta la evaluación de la CD/CA desde una perspectiva histórica en Argentina a partir de la revisión de normativas. El concurso abierto de antecedentes y oposición se presenta como el mecanismo que históricamente ha regulado la carrera universitaria. En segundo lugar, se analiza la evaluación de CD/CA en el marco de la aprobación en 2015 del primer Convenio Colectivo de Trabajo

para el sector docente universitario. A partir del análisis de entrevistas a informantes clave¹ y la revisión de la literatura sobre el tema, se señalan los cambios promovidos por esta nueva regulación, las nuevas lógicas y sentidos que introduce en el ámbito académico y las tensiones que genera su implementación. En tercer lugar, se presentan reflexiones finales que invitan a pensar la evaluación de CD/CA como parte de un proyecto político/académico de universidad que, a su vez, expresa particulares relaciones con el Estado y la sociedad.

La evaluación de CD/CA en perspectiva histórica

El sistema de concurso público, abierto de antecedentes y oposición es el mecanismo que históricamente ha regulado el acceso, la permanencia y la promoción de los docentes en las universidades nacionales argentinas. Impulsado por los reformistas de 1918, perdura como mecanismo de selección para el ingreso y la promoción en la carrera académica/docente, tal como lo establece la Ley de Educación Superior 24.521 (LES) de 1995. En este sentido, el sistema de concurso puede considerarse un mecanismo de carrera docente en el sentido amplio del término.

Hasta la Reforma de 1918, y tal como establecía la primera ley universitaria argentina (Ley Avellaneda Nº 1597/1895), los profesores universitarios eran designados por el Poder Ejecutivo de la Nación a partir de una terna propuesta por la facultad y aprobada por el Consejo Superior de las universidades².

Los reformistas de 1918 impulsaron el concurso como mecanismo para la elaboración de las ternas que luego serían elevadas al Poder Ejecutivo y, proponían también, un segundo concurso para asegurar la estabilidad del docente en el cargo. Así, el primer congreso de estudiantes universitarios convocado por la Federación Universitaria Argentina (FUA) en Córdoba en 1918, promovió la introducción de un sistema de la selección por méritos académicos a través de concursos periódicos de los profesores como una manera de asegurar el acceso al cargo docente por idoneidad y no por herencia u otros intereses sectoriales.

¹ Entrevistas a representantes sindicales, autoridades académicas y docentes de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNCPBA), Universidad Nacional de Misiones (UNaM), Universidad Nacional del Sur (UNS) y Universidad Nacional de San Luis (UNSL).

² La revisión de la normativa universitaria se hace a partir del Documento “Leyes universitarias argentinas. Un recorrido histórica” publicado por CONADU en el que se compila los textos de la legislación argentina respecto de las universidades nacionales.

Fue en 1947 con la Ley Guardo Nº 13.031, durante la primera presidencia de Perón, que se transfirió a las universidades la competencia de otorgar los nombramientos docentes. Esta normativa dispuso la realización de concursos de méritos, aptitudes técnicas, títulos, antecedentes y trabajos a cargo de comisiones asesoras compuestas por profesores de la universidad, como requisito previo para la conformación de las ternas elevadas al Poder Ejecutivo para la designación de profesores titulares. También introduce la remuneración adicional por dedicación exclusiva a la enseñanza universitaria. Bajo esta legislación, y luego con la Ley Nº 14.297 de 1954 los profesores sólo podían ser separados de sus cargos por condena criminal, abandono del cargo, violación del régimen de incompatibilidades y defensa de intereses ajenos a la nación, provincias o municipios.

Fue con la ‘contra-reforma’ de las universidades a partir del golpe de Estado de 1955 cuando la designación de los docentes fue transferida definitivamente a las universidades y se implantó el régimen de ‘periodicidad absoluta’ aún vigente en el sistema universitario argentino, tergiversándose así la idea originaria de los reformistas. El Decreto Ley 6.403/55 de organización de las universidades nacionales establece como mecanismo excepcional para la designación de profesores titulares el llamado a concurso de títulos y antecedentes y dispone, en nombre de la defensa de la autonomía, el “digno ejercicio de la libertad moral e intelectual” que las condiciones de cobertura de los cargos docentes serán reglamentadas por las propias universidades.

En la década de 1960, las universidades fueron escenario de la represión militar en el marco del gobierno de facto de Onganía. En 1966, la Guardia de Infantería ocupó la Facultad de Ciencias Exactas de Buenos Aires durante la llamada “Noche de los Bastones Largos”, en Córdoba ocurrió la primera víctima estudiantil de la represión y en ese contexto miles de profesores fueron perseguidos y renunciaron a sus cargos. En este contexto, se sancionó la Ley Orgánica de Universidades 17.245 de 1967 que estableció para todas las universidades nacionales el concurso para el acceso a los cargos de profesores y de auxiliares docentes, duraciones de las designaciones en los respectivos cargos y un mecanismo de renovación a través de un concurso, con posterior confirmación en el cargo. Se establece que cada universidad establecerá el régimen de dedicación y que se deberá procurar una estructura docente que contemple un mínimo de 50% de profesores pertenecientes a los regímenes de dedicación exclusiva, completa y parcial. Esta ley establece que “los docentes están obligados a realizar investigación y los investigadores a participar en la docencia”. Recordemos que la

década de 1960 significó el pasaje del predominio de profesores universitarios dedicados exclusivamente a la enseñanza a la constitución de un espacio de docencia e investigación en la universidad a partir de las políticas orientadas al desarrollo de la ciencia y la tecnología y la emergencia de nuevas disciplinas.

En el marco del gobierno democrático asumido en 1973, la ley universitaria N° 20.654 de 1974 mantiene el concurso abierto de antecedentes y oposición como mecanismo para la obtención de un cargo docente, además, establece que cada universidad diseñará su propio reglamento de concurso el cual debe garantizar la idoneidad e imparcialidad de los jurados, la participación de un representante estudiantil para opinar sobre las condiciones didácticas de los aspirantes y prever un régimen de puntaje para los antecedentes ponderando en primer lugar la antigüedad en docencia. Además, esta ley establece un régimen para la estabilidad en los cargos docentes (una primera designación por cuatro años, la segunda por ocho y la tercera definitiva) y define la institución en cada universidad de la carrera docente orientada a la formación didáctica y especializada de su propio cuerpo de profesores. Se trata de una normativa que resguarda la autonomía académica y docente pero concibe a las universidades como comunidades de trabajo orientadas por los principios de liberación nacional, justicia social y proyección comunitaria, entre otros. Así, suele interpretársela como un intento por conciliar el principio de la autonomía, caro a la tradición liberal y reformista, con el de la planificación nacional, promovido por los gobiernos peronistas (García, 2017).

La apertura democrática de 1983 promovió una expansión no planificada del cuerpo docente que transformó radicalmente sus características en términos de perfil socioeconómico y prácticas individuales e institucionales (Marquina, 2013). A partir de este momento, algunas universidades modificaron los mecanismos de renovación y la periodicidad en las designaciones docentes. La incorporación en los estatutos de lo que genéricamente se denominó “carrera docente” fue promovida por los gremios de base como estrategia de defensa de la estabilidad laboral de los docentes. Con variaciones institucionales, en general las modificaciones en los estatutos mantuvieron el ingreso a la docencia por concurso abierto de antecedentes y oposición e introdujeron la evaluación periódica de los docentes a través de informes sometidos a juicio de un comité o jurado como mecanismo de evaluación para la permanencia en los cargos. Así lo hicieron, entre 1986 y 1988, instituciones como la Universidad Nacional de Rosario o Universidad Nacional de San Juan (Nosiglia, 2018).

A finales de la década de 1980, se inicia en Argentina la primera fase del proceso de configuración de las políticas de evaluación universitaria. A este período de ‘construcción y legitimación de la nueva agenda’, le siguió una segunda etapa de ‘implementación de las políticas de evaluación’, a partir de la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) en 1993. Posteriormente, la etapa de ‘estabilización y burocratización’ de las políticas de evaluación, estuvo signada por la aprobación de la LES de 1995 que legaliza la evaluación mediante la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) (Krotsch, 2002).

La LES mantiene el concurso abierto de antecedentes y oposición como mecanismo de ingreso y otorga a las universidades la potestad para definir el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente. Esto fue percibido por el sector gremial como un retroceso respecto del Decreto del PEN Nº 1007/95, firmado con un mes de anterioridad, que establecía las pautas para la negociación colectiva en las universidades nacionales. En el marco de las pujas entre las asociaciones sindicales y el CIN, en 1998 se firmó el Primer Acuerdo Paritario homologado por Decreto PEN Nº 1470/98 que fijaba las pautas de la relación laboral docente y universidad.

Otro de los hitos relevantes de este período fue la creación en 1993 del Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores (PROINCE) bajo la órbita de la SPU, que operó como una estrategia de evaluación individual para el pago diferencial del profesorado universitario según su dedicación a la actividad de investigación. Esta evaluación para la obtención de complementos económicos generó modificaciones en el trabajo académico impactando en las actividades de docencia y profundizando la estratificación académica (Araujo, 2003). Además, en un contexto de restricción presupuestaria, el pago diferencial según productividad investigadora operó en detrimento de la garantía de mejoras salariales al conjunto de colectivo docente. En la actualidad, el PROINCE continúa vigente aunque con mayor impacto a nivel simbólico (ser docente ‘categorizado’, ‘categoría I’, etc.) que material (ya que el plus salarial resulta irrisorio y es cobrado con varios meses de retraso).

La aprobación de la LES, la creación de la CONEAU y la implementación del PROICE acontecieron en el marco de los gobiernos neoliberales de Carlos Menem en los que, como en los países de la región, la evaluación constituyó una estrategia que aglutinó una serie de temas y problemas como el financiamiento, la adecuación de los currículos a las demandas del sector productivo, cambios en las políticas de investigación, etc. (Araujo, 2014).

Durante el período 2003-2015, con los gobiernos kirchneristas, se dio un cambio de dirección en el papel del Estado y nuevas relaciones entre éste, la sociedad y las instituciones de educación superior. En este período, definido como ‘neointervencionismo estatal’ (Suasnábar y Rovelli, 2012) o ‘posneoliberalismo’ (Atairo, 2013), el Estado recuperó centralidad y protagonismo en algunas de sus funciones con un aumento sostenido de presupuesto a las universidades y al área de Ciencia y Técnica y su jerarquización con la creación del Ministerio. Más allá de estos avances respecto del período anterior, debe señalarse la permanencia de los principales dispositivos de regulación universitaria originados en la década de 1990. En este contexto, y por iniciativa del sector gremial, en el año 2015 se sanciona el primer Convenio Colectivo de Trabajo (CCT) para el sector universitario que establece nuevas regulaciones para el trabajo académico al incluir una fórmula general de carrera docente.

La asunción del gobierno de la Alianza Cambiemos en diciembre de 2015 abrió un nuevo período de políticas regresivas en todas las áreas de intervención estatal. En el campo universitario, las lógicas tecnocrática y mercantil características de las políticas educativas del período 2015-2019 orientaron la reducción de la inversión del Estado en el sistema científico-tecnológico, con recortes presupuestarios que afectaron fuertemente a los programas especiales, retrasos en las erogaciones y sub-ejecuciones de partidas, el despliegue de una narrativa legitimadora antiestatal y la equiparación del sistema público con el privado a través de distintas iniciativas, entre ellas el Sistema Nacional de Docentes Investigadores Universitarios (SIDIUN) (Perrota, 2019).

En mayo de 2019, sin consulta y participación de las instancias representativas de la docencia universitaria, la SPU crea el SIDIUN con el objetivo de reemplazar el aún vigente PROINCE. El SIDIUN (Res. N° 1216/19), se presenta como un dispositivo de agilización de los procesos de evaluación y economía de esfuerzos y supone una avanzada hacia una pretendida armonización de los denominados subsistemas público y privado a partir de una categorización única para sus docentes e investigadores (Nairdof, Perrota, Riccono y Napili, 2020). El SIDIUN fue presentado a las universidades durante la segunda mitad de 2019 pero no llegó a implementarse.

A pesar de los vaivenes políticos del país, los dispositivos de evaluación originados en la década de 1990 se mantienen: continúa vigente la LES con modificaciones introducidas en 2015, perdura el PROINCE desarrollado por la SPU aunque su mayor retribución es simbólica

más que material y la CONEAU ha avanzado en la acreditación de carreras de grado y posgrado. De modo que transcurridos casi treinta años, los dispositivos de evaluación de instituciones, programas y actores continúan vigentes con las mismas lógicas con las que fueron implementados en un contexto signado por reformas neoliberales.

Actualmente en Argentina la evaluación individual del profesorado es competencia de las universidades y la SPU: a) para el acceso, permanencia y promoción las universidades convocan y regulan los concursos para la obtención de cargos docentes y establecen mecanismos institucionales de evaluación de carrera docente/carrera académica (CD/CA); b) la evaluación para la retribución de complementos económicos se desarrolla sobre la actividad investigadora a través del PROINCE; c) la evaluación del profesorado para la mejora de la calidad educativa es una de las finalidades de los mecanismos institucionales de CD/CA, aunque en la mayoría prima la función de control³.

La evaluación de CD/CA en el marco de la aprobación del CCT

Como se dijo, la vigente LES/95 mantiene el ingreso a la carrera académica mediante el mecanismo de concurso público abierto de antecedentes y de oposición (Art.11 y 51) y otorga a las universidades la autonomía de establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción de su personal docente (Art. 29).

Un rasgo de la estructura de cargos docentes en las universidades nacionales es el bajo porcentaje de dedicaciones exclusivas. Según datos de los Anuarios Estadísticos de la SPU para el período 1998-2018, apenas el 12% de los cargos docentes corresponde a dedicación exclusiva (40 horas semanales) mientras que cerca del 70% posee dedicación simple, es decir, una carga horaria de 10 horas semanales. El resto tiene dedicación semi-exclusiva (20 horas semanales). Esta tendencia general adopta mayor o menor fuerza según el perfil profesional o académico de las carreras y titulaciones.

La LES prevé, además, la competencia de las universidades para designar de manera temporaria 'docentes interinos' pero bajo condiciones excepcionales, fijando un porcentaje de cargos interinos admisibles en las instituciones no superior al 30% de la planta docente. Sin embargo, los docentes no regulares o interinos representan más del 60% en el conjunto del sistema y en algunas universidades el porcentaje supera el 70% (CONADU, 2012).

³ Como el foco del artículo está puesto en las evaluaciones a nivel de los sujetos, no se contemplan las evaluaciones institucionales que lleva adelante la CONEAU en las que se recoge información de carácter colectivo sobre el plantel docente con propósitos de mejora.

Ante este escenario, la estabilidad laboral de los docentes universitarios constituyó un reclamo histórico del sector gremial que considera que la forma de ingreso y promoción en la carrera académica por concurso abierto vulnera los derechos constitucionales de protección contra el despido arbitrario y la estabilidad del empleado público.

En el marco del proceso negociación entre diferentes sectores sindicales y el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) por un Convenio Colectivo para el sector docente universitario, se incorpora en el acuerdo paritario de 2012 una cláusula general que establece los criterios mínimos para la definición de un régimen de carrera docente. La sexta cláusula establece el ingreso por concurso abierto, público de antecedentes y oposición y la permanencia y promoción sujetas a un mecanismo de evaluación periódica y un régimen de promoción reglamentados en el marco de las disposiciones estatutarias de las universidades. Cabe mencionar aquí el Acuerdo Plenario N°748/10 del CIN que permite que cada universidad pueda formalizar reservas en cuanto a la aplicación total o parcial de un convenio colectivo de trabajo, si argumenta que el mismo colisiona con su estatuto universitario. Para el sector gremial, esta apelación a la autonomía universitaria, expresa una pretensión unilateral de los rectores que niega la discusión colectiva e inhibe la aplicación obligatoria del CCT para el conjunto de las universidades nacionales.

En julio de 2015 se aprobó el primer CCT para el sector docente universitario de las universidades nacionales, homologado por Decreto 1246/2015. El CCT promovió que la evaluación de la docencia pase a ocupar un lugar destacado en la agenda universitaria argentina aunque con algunos matices en comparación con los debates de las décadas anteriores. En primer lugar, la evaluación de la docencia formó parte de la discusión por la definición de un régimen de carrera docente en las universidades en el marco de políticas públicas de inclusión social. En segundo lugar, emergió con fuerza un nuevo actor en la discusión por la definición de las políticas de evaluación: los gremios. En tercer lugar, lo que se define como objeto de evaluación excede las actividades de investigación y busca abarcar el conjunto de tareas que desempeña el profesorado universitario. La actividad docente adquiere, por tanto, mayor visibilidad. En cuarto lugar, la cuestión de la evaluación aparece subsumida a la discusión por la estabilidad laboral de los docentes universitarios. En quinto lugar, la discusión sobre la evaluación de la docencia se enmarcó en una concepción de la docencia entendida como trabajo. En este sentido, la discusión por la definición y regulación de evaluaciones periódicas del desempeño docente individual en las universidades

nacionales se dio en el marco de la lucha por la reivindicación de condiciones de estabilidad laboral. El énfasis de la discusión se trasladó de la evaluación del desempeño docente para la mejora de la calidad, característica de los discursos de la década de 1990 -aunque esa finalidad no desaparece-, a la evaluación como herramienta para posibilitar la estabilidad laboral del profesorado universitario. Se considera que dicha estabilidad es condición necesaria para una mejora de la calidad del cuerpo docente. En este contexto, el interés por la evaluación del desempeño de los actores en el ejercicio de su función docente en la universidad tiene que ver con el interés por implementar dispositivos institucionales que garanticen la estabilidad laboral y, al mismo tiempo, contribuyan al mejoramiento de la enseñanza y del conjunto de las actividades académicas al permitir identificar déficits, resolver necesidades y aprovechar potencialidades en el desempeño de los docentes, en las modalidades planteadas para el ejercicio de sus tareas y en las estructuras institucionales en las que se desarrolla el quehacer universitario (CONADU, 2012).

El CCT mantiene el concurso público y abierto de antecedentes y oposición como mecanismo para el acceso a la carrera docente (Art. 11) y el ascenso en los distintos cargos (Art. 13), mientras que propone el concurso cerrado para la promoción al cargo de Jefe de Trabajo Prácticos (Art. 13) y un mecanismo de evaluación periódica individual diseñado por cada universidad del cual estará sujeta la permanencia en el cargo que cada docente ordinario o regular hubiere alcanzado (Art. 12). Dichas evaluaciones individuales, en las que podrá participar un veedor gremial, se realizarán según la periodicidad establecida en la reglamentación de cada institución. Se establece que en caso de obtener como mínimo dos evaluaciones negativas, el cargo será llamado a concurso público y abierto de antecedentes y oposición. El Art. 73, referido al proceso de ordinarización de docentes interinos con un mínimo de cinco años de antigüedad en tal condición, ha sido uno de los más controversiales. Se establece que los mecanismos específicos para la incorporación a carrera docente serán definidos por las instituciones universitarias, a través de la comisión negociadora de nivel particular.

Como se mencionó anteriormente, algunas universidades ya hace tiempo vienen implementando dispositivos institucionales de CD/CA que aseguren la estabilidad en el cargo vía un sistema de evaluación permanente del desempeño docente como un modo de superar los problemas que conlleva el sistema de concurso (García de Fanelli y Muguillansky, 2010). Sin embargo, más de la mitad de las universidades nacionales en la actualidad no

cuentan con un régimen institucional de CD/CA (Rovelli, de la Fare, y Lenz, 2016). Entre las que sí lo tienen, puede identificarse un primer grupo de instituciones que cuentan con reglamentaciones que datan mayoritariamente de la década de 1990, usualmente con algunas modificaciones posteriores; un segundo grupo que corresponde a las reglamentaciones aprobadas en los años 2000 y un tercero que corresponde a los dispositivos establecidos a partir de 2010. Una mirada comparativa, permite reconocer una tendencia reglamentarista⁴ en las normativas aprobadas en la década de 1990 lo cual puede interpretarse como parte del clima de época que atravesó la fase de construcción e implementación de las políticas de evaluación en nuestro país (Araujo y Walker, 2016). Por su parte, las universidades nacionales que aún no han implementado su sistema institucional de CD/CA están emprendiendo la tarea de diseñarlo.

El CCT promueve cambios que proponen nuevos sentidos y regulaciones con relación al trabajo docente universitario que alteran imaginarios históricamente contruidos, dinámicas institucionales y prácticas instituidas.

En primer lugar, y con el antecedente del Acuerdo Plenario del CIN de 2010, la aprobación de una fórmula general de CD/CA que obliga a las universidades a diseñar y reglamentar los dispositivos específicos de evaluación periódica de su plantel docente es considerada por algunas instituciones como una vulneración al principio de autonomía universitaria. Por ejemplo, la Universidad de Buenos Aires (UBA) si bien inicialmente participó de la negociación colectiva, en 2013 revocó su adhesión al considerar que diversos artículos del proyecto del CCT entraban en colisión con lo establecido por su Estatuto. Uno de ellos fue el Art. 12 sobre carrera docente, tal como lo expresa el convenio propio que aprobó dicha universidad en 2015. El Convenio Colectivo para Docentes Universitarios con la Asociación Docente de la Universidad de Buenos Aires (ADUBA) si bien estableció algunos cambios, no incluyó modificaciones en el régimen para la permanencia y el ascenso y promoción de cargos docentes. El Convenio de ADUBA no contempla el proceso de regularización basado en la antigüedad en el cargo (dispuesto en el Art. 73 del CCT) y mantiene sujeta la permanencia al período de validez de los concursos, tal como se establece en el Art.44 de su Estatuto.

⁴ Las más reglamentaristas son aquellas normativas con un diseño centralizado que a través de un extenso número de artículos fijan en detalle los procedimientos que rigen la CD/CA. Por otra parte, se encuentran los diseños descentralizados con breves apartados, donde las mayores precisiones terminan de definirse y negociarse en el ámbito de las distintas unidades académicas (Atairo y Rovelli, 2019).

La amenaza al principio de autonomía, percibida en una regulación supra-institucional a la cual deben adecuarse las normativas diseñadas por los propios órganos de gobierno, puede verse acrecentada por consistir una iniciativa promovida por un actor considerado externo a la lógica predominante que rige la vida universitaria.

El CCT, en tanto contrato entre el sector sindical y el empleador para la regulación de las condiciones de trabajo, superpone una nueva lógica -la lógica laboral- a una de las lógicas históricamente hegemónicas -la lógica académica- en la definición de las reglas de juego en las universidades. La tensión entre el sistema de concursos y la CD/CA puede considerarse expresión de los conflictos que desata la coexistencia y/o superposición entre lo laboral y lo académico.

En segundo lugar, esta tensión entre ‘concurso’ y ‘carrera académica’ se hace presente en los procesos de diseño e implementación de los mecanismos institucionales CD/CA. Más allá de las debilidades que los docentes encuentran en el sistema de concurso (sujeción a la cuestión presupuestaria, inestabilidad laboral, procedimiento estático, arbitrariedades en la designación de jurados, entre los más mencionados), existe en nuestras universidades -como señaló uno de los informantes clave- una ‘cultura del concurso’. El concurso abierto de antecedentes y oposición opera como fuente de legitimidad y es percibido por muchos docentes como una exigencia de actualización permanente que permite morigerar las lógicas endogámicas que promueve la CD/CA y el “hasta acá llegué”. El reconocimiento diferencial que se instituye entre ‘docentes concursados’ y ‘docentes regularizados por carrera’ expresa las representaciones construidas en torno a ambos mecanismos.

En tercer lugar, si bien hay coincidencia en señalar que las disposiciones del CCT han permitido agilizar y ordenar los procesos de cobertura de vacantes o las designaciones directas, no se dejan de señalar los conflictos que ha suscitado al interior de las unidades académicas. El Art. 14 del CCT establece que la cobertura de vacantes ya sea transitoria o definitiva, deberá realizarse mediante promoción transitoria de aquellos docentes ordinarios o regulares, de la categoría inmediata inferior. Se aclara, además, que en caso de pluralidad de candidatos la cobertura se realizará conforme a lo dispuesto por cada institución. En su puesta en práctica, esta disposición pone en tensión dos lógicas que coexisten en las formas de organización de la vida universitaria: la estructura de cátedra y la organización por Áreas. Como señala uno de los entrevistados, las disputas se erigen en la definición del ‘inmediato

inferior' y los acuerdos necesarios para priorizar criterios ligados a la antigüedad y trayectoria en el Área o el desempeño actual en la cátedra en cuestión.

En cuarto lugar, no resulta menor que el CCT interpela a los docentes universitarios como trabajadores, lo cual es significativo si se considera que en general las universidades son vistas como espacios intelectuales y comunidades de académicos más que como ámbitos laborales (Allmer, 2018). La concepción del académico como aquel que vive de manera desinteresada para el conocimiento o la cultura, ajeno a las disputas político-ideológicas y a los problemas mundanos, ha opuesto resistencia a los intentos de colocar el trabajo como objeto de reflexión de la vida universitaria. Como señala Martínez (2013), existen fuertes resistencias para denominar como trabajo lo que hacemos en la universidad y para pensarnos como trabajadores.

En este sentido, el CCT no sólo interpela el núcleo identitario de los docentes universitarios sino que, además, establece que la actividad que realizan es un trabajo “oneroso” (Art. 25). De esta manera, se tensiona con la figura del docente “*ad honorem*” existente aún en nuestras universidades, y en algunas en una importante proporción, que bajo el argumento de favorecer la socialización y formación en el oficio docente y la vinculación de los graduados con la institución, opera como mecanismo de precarización del trabajo docente y de desconocimiento de derechos laborales y políticos en la universidad. La alta proporción de cargos interinos y *ad honorem* en el conjunto de las universidades nacionales requiere problematizar la ciudadanía política y la participación democrática en el gobierno de las instituciones.

Por último, mencionar que la democratización del concepto de Profesor hasta ahora reservado para las categorías superiores del escalafón docente universitario, supone un cambio significativo a nivel simbólico en la estructura de las jerarquías. El Art. 7 del CCT ofrece la posibilidad de ampliar la utilización de la denominación de “Profesor” para quienes ocupan cargos de Jefe de Trabajo Práctico y Ayudante de docencia (“Profesor Jefe de Trabajos Prácticos” y “Profesor Ayudante”).

Reflexiones finales

La revisión histórica de los procedimientos de evaluación para el ingreso, la permanencia y la promoción del cuerpo docente en las universidades nacionales permitió reconocer las variaciones de las reglas de juego para la definición de la CD/CA como parte de

particulares relaciones entre las universidades, el Estado y la sociedad. Quiénes son los actores legitimados para definir las formas de acceso como docente a la universidad, quiénes son reconocidos para aspirar a ocupar tales posiciones y cuáles son los procedimientos privilegiados para operar esta selección forman parte de las disputas del campo universitario en relación con otros campos. Estas definiciones institucionales no pueden desvincularse de discusiones más generales sobre el modelo de sociedad y de Estado y la función social de la universidad.

Las variaciones entre procedimientos de evaluación centralizados a nivel nacional y descentralizados en el ámbito de las instituciones, pone en evidencia la histórica tensión entre los principios de autonomía universitaria y planificación nacional así como los distintos sentidos sobre la docencia universitaria, la concepción liberal de la profesión académica y la definición del intelectual como un trabajador.

Como se vio a lo largo del texto, los cambios introducidos por el CCT proponen nuevos sentidos y regulaciones para el trabajo docente que tensionan imaginarios, dinámicas y prácticas cristalizadas en las instituciones universitarias.

La tarea de las universidades de reglamentar procedimientos institucionales de CD/CA opera como una oportunidad para debatir al interior de las comunidades académicas los mecanismos institucionales de evaluación de los y las docentes que propicien el cumplimiento de las funciones sustantivas de la universidad. En el marco de un proyecto político-académico de universidad.

Bibliografía

ALLMER, Thomas. Theorising and Analysing Academic Labour. **TripleC: Communication, Capitalism & Critique** Vol. 16, Nº 1, pp. 49-77, 2018.

ARAUJO, Sonia. **Universidad, investigación e incentivos. La cara oscura**. La Plata, Ediciones Al Margen, 2003

ARAUJO, Sonia. La evaluación y la Universidad en Argentina: políticas, enfoques y prácticas”, **Revista de la Educación Superior** Nº 172, ANUIES, pp. 57-77, 2014.

ARAUJO, Sonia y Walker, Verónica. La evaluación en el marco de la carrera docente/académica: qué, cómo y para qué se evalúa”. En: **IX Jornadas de Sociología de la UNLP**. Ensenada, UNLP, 2016.

ATAIRO, Daniela. La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades. En: **Temas y Debates** Nº 25, 149-154, 2013.

ATAIRO, Daniela y ROVELLI, Laura. Procesos de cambio en las universidades nacionales, un estudio sobre los diseños institucionales de la Carrera Docente / Académica en Argentina". En: **Trayectorias Universitarias** 5 (8), pp. 1-11, 2019.

CENTRA, John. **Reflective faculty evaluation. Enhancing teaching and determining faculty effectiveness**. San Francisco, Jossey-Bass, 1993.

CONADU. La carrera docente en las universidades argentinas. En: **Boletín Electrónico** Nº 19 del 29 de noviembre de 2012.

GARCÍA, Lucía. Itinerarios de la construcción de la profesión académica. En: **Revista Integración y Conocimiento** Vol. 2, Nº 7, pp. 206-225, 2017.

GARCÍA DE FANELLI, Ana María y MOGUILLANSKY, Marina. La docencia universitaria en Argentina. Obstáculos en la carrera académica. En: **Education Policy Analysis Archives**, pp. 61-87, 2010.

GARCÍA GUADILLA, Carmen. Los profesores universitarios y su historia". Prólogo al libro de Parra Sandoval, M. **Las intimididades de la Academia. Un estudio cuanti-cualitativo sobre la dinámica de la profesión académica**. Mérida, Universidad de Zulia, 2008.

JUDGES, V. A. La evolución de los exámenes. En Díaz Barriga, Á. (Comp.). **El examen. Textos para su historia y debate**. México, Plaza y Valdéz Editores, 2001.

KROTSCH, Pedro. El proceso de formación e implementación de las políticas de evaluación de la calidad en la Argentina". En: Krotsch, P. (Org.) **La universidad cautiva. Legado, marcas y horizontes**. Buenos Aires, Ediciones Al Margen, 2002.

KROTSCH, Pedro. La evaluación de la calidad en Argentina: la necesidad de un análisis centrado en el poder y en el conflicto". En: Vries, W. (Coord.) **Calidad, Eficiencia y Educación Superior**. España, Netbiblio/Riseu, 2005.

MARQUINA, Mónica. ¿Hay una profesión académica argentina? Avances y reflexiones sobre un objeto en construcción. En: **Revista Pensamiento Universitario**, Año 15, Nº 15, pp. 35-58, 2013.

MARTÍNEZ, Deolidia. El trabajo en la universidad. Pequeña introducción a un texto para dar batalla. En: **Revista Espacios en Blanco** Nº 23, pp. 45-72, 2013.

MUSSELIN, Christine. **Les universitaires**. Paris, Éditions La Découverte, 2008.

NAIRD OF, Judith, PERROTTA, Daniela, RICCONO, Guido y NAPOLI, Mariángela. Políticas universitarias en Argentina: sistema nacional de docentes investigadores universitarios en la mira. En: **Roteiro, Joaçaba**, v. 45, p. 1-22, 2020.

NEAVE, Guy. **Educación Superior: Historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea**. Barcelona, Editorial Gedisa, 2001.

NOSIGLIA, M. Cristina. La reforma universitaria de 1918 en debate: vigencia de sus principales postulados. En: **Revista Latinoamericana de Educación Comparada**, 9(13), pp-pp. 93-104, 2018.

PERROTTA, Daniela. La política de Cambiemos para la Universidad: desfinanciamiento, equiparación pública-privada y narrativa antiestatal. En: **Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social**, Año 9, Nº 18, pp. 59-77, 2019.

ROVELLI, Laura, DE LA FARE, Mónica Y LENZ, Silvia. Expansión y nuevas configuraciones en los regímenes de Carrera Académica/docente en las universidades nacionales de la Argentina. **Revista Argentina de Educación Superior (RAES)**, Nº 12, pp. 162-178, 2016.

SUASNÁBAR, Claudio y ROVELLI, Laura. Impensar las políticas universitarias en la Argentina reciente. En: Chiroleu, A., Marquina, M. y Rinesi, E. (Comps.) **La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades**. Los Polvorines, UNGS, 2012.

WALKER, Verónica. Evaluación y carrera académica/docente: la perspectiva de los actores de dos universidades argentinas". En: **Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación**, Nº 40, pp. 49-66, 2016.

Autora

Verónica Walker

Profesora Adjunta del Departamento de Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional del Sur, Argentina. veronica.walker@uns.edu.ar