

Las universidades nacionales en Argentina. Las reformas de la educación superior, el rol del Estado y la profesión académica.

Cecilia Lusnich.

Cita:

Cecilia Lusnich (2019). *Las universidades nacionales en Argentina. Las reformas de la educación superior, el rol del Estado y la profesión académica. XXXII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Lima.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-030/1733>



Las universidades nacionales en Argentina. Las reformas de la educación superior, el rol del Estado y la profesión académica

Cecilia Lusnich

Resumen

Las sucesivas reformas implementadas en la Educación Superior en Argentina desde la recuperación democrática en 1983 hasta la fecha han configurado un contexto universitario sumamente complejo, introduciendo diversas modificaciones y reglas de juego, muchas veces contradictorias o antagónicas entre sí. Se evidencian así diferentes problemáticas interrelacionadas: la coexistencia de diversos modelos respecto de la carrera académica y la estabilidad docente que genera una enorme heterogeneidad y disparidad en cuanto a los mecanismos para el ingreso, la permanencia y la promoción; el papel que juega el Estado en tanto que empleador y las restricciones que habría sufrido la autonomía universitaria en nuestro país. En este trabajo nos dedicaremos a poner en debate estas transformaciones y sus consecuencias en el ámbito de las universidades nacionales en general y de la UBA (Universidad de Buenos Aires) y la UNLP (Universidad Nacional de La Plata) en particular, a partir de tres núcleos de análisis: a) los procesos de constitución de una profesión académica en Argentina; b) las políticas estatales para la universidad pública y c) la universidad como institución regulada por un complejo entramado normativo-legal. Se tomará en cuenta toda una serie de medidas educativas que marcaron la década de los 90, tales como la Ley N° 24591 de Educación Superior (LES) aprobada en 1996, la creación de la CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria) y la implementación del Programa de Incentivos Docentes - que se encuentran vigentes - hasta llegar a la aprobación del Convenio Colectivo de Trabajo para Docentes Universitarios en el año 2015.

Palabras clave

Reformas de la Educación Superior, Rol del Estado, Autonomía Universitaria, Profesión académica.

Introducción

La universidad pública en nuestro país evidencia diferentes problemáticas interrelacionadas: la coexistencia de diversos modelos respecto de la carrera académica y la estabilidad docente -que genera una enorme heterogeneidad y disparidad en cuanto



a los mecanismos para el ingreso, la permanencia y la promoción-; el papel que juega el Estado en tanto que empleador y las restricciones que habría sufrido la autonomía universitaria a partir de la sanción de la Ley de Educación Superior y, posteriormente, del Convenio Colectivo de Trabajo para los Docentes Universitarios (Claverie, 2012; Fernández Lamarra y Marquina, 2012; Mollis, 2014). La experiencia acumulada en Argentina en las últimas décadas revela que los procesos derivados de las reformas implementadas en la Educación Universitaria a partir de la recuperación democrática en 1983, tendieron a modificar no solo el marco general en que se desenvuelve la misma, sino que - fundamentalmente- alteraron las condiciones materiales y simbólicas en que las universidades despliegan su actividad. En este trabajo ponemos en debate algunas de dichas transformaciones y sus consecuencias en el ámbito de las universidades nacionales estatales, observando la configuración de un contexto universitario sumamente complejo.¹

Dichas reformas (Buchbinder y Marquina, 2008; Buchbinder, 2010, Vacarezza, 2009) han significado la puesta en marcha de nuevas figuras institucionales y reglas de juego, muchas veces contradictorias o antagónicas entre sí. La primera etapa, 1983-1989, se destaca por la reconstrucción democrática y el proceso de “normalización universitaria” junto con la eliminación de las restricciones al acceso dando lugar a una expansión muy grande de la matrícula en muy poco tiempo y a la “recuperación” de los planteles docentes. La década de los 90 estuvo signada por las políticas neoliberales, el congelamiento del presupuesto histórico de las universidades y el fortalecimiento de la intervención estatal posibilitó la construcción de un consenso alrededor de una agenda de reformas impulsada por el Banco Mundial. En tercer lugar, el período 2003-2015 significó la reversión, en parte, de la tendencia previa, con la elevación de la participación del sector educación, ciencia y tecnología a un piso no inferior al 6% del PBI, entre otras medidas que derivaron en el crecimiento de las actividades de investigación. Como cuarta etapa que se abre a fines de 2015 con una nueva gestión gubernamental, nuevamente la “relación pendular” del Estado respecto de la educación universitaria (Suasnábar y Rovelli, 2011) y de las políticas de ciencia y tecnología parecen retornar a lógicas similares a las de las reformas neoliberales de los 90, en un panorama actual de ajustes y recortes presupuestarios como también de revisión de la agenda de prioridades en la esfera pública y estatal.

Observamos en estas configuraciones y entramados, una “doble regulación” de la docencia universitaria que remite, por un lado, a las condiciones contractuales que regulan el plano laboral y al que se abocan la regulación de condiciones de trabajo tales



como la jornada, la condición salarial y las prestaciones sociales y, por otro lado, el plano que regula las condiciones académicas de trabajo y se relacionan con los mecanismos de organización académica, los procesos de evaluación para el ingreso, la promoción y la permanencia.

La Ley de Educación Superior (LES) N° 24.521 aprobada en julio de 1995, tuvo eje en los procesos de evaluación y acreditación que se consolidaron conjuntamente con la llamada rendición de cuentas o *accountability* de parte de las instituciones universitarias. Se fortalecieron los mecanismos de acreditación institucional y la categorización tanto de cursos, programas y carreras de posgrado como también a los sujetos, diferenciando internamente el cuerpo de profesores universitarios en función de indicadores de productividad (políticas de incentivos, categorizaciones). Se pusieron en funcionamiento instrumentos que resultaron claves para la implementación de la reforma y que constituyeron los principales componentes del programa. Entre ellos, la CONEAU, el Fondo de Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA), el Sistema de Información Universitaria (SIU) y el Programa de Asignación de Recursos (AR), que se integraron a otras herramientas introducidas previamente, como el Programa de Incentivos o medidas incluidas directamente en la Ley de Educación Superior, como la descentralización salarial docente (Buchbinder y Marquina, 2008).

Acerca del concepto de “profesión académica”

Si bien con matices, existe un cierto consenso en torno a la definición de la “profesión académica” a partir de la conjunción entre la enseñanza en el nivel universitario y la práctica institucionalizada de la investigación científica. La reconstrucción de las particularidades que dicha conjunción asume en la universidad pública argentina en las últimas décadas, a partir de los aportes de Mónica Marquina y Yuni (2010), Fernández Lamarra y Marquina (2009, 2012) y Pérez Centeno y Aiello (2010), distingue a la profesión académica a partir de los siguientes rasgos distintivos: a) una profunda heterogeneidad; b) el predominio del encuadre disciplinario (a expensas de la institución); c) la adaptación a los modelos y lógicas establecidas desde las políticas gubernamentales y d) la fuerte tendencia hacia las actividades de investigación.

En consecuencia de todo lo señalado, son por lo menos cuatro los profundos problemas que condicionan las funciones o desempeño laboral de los docentes-investigadores de las universidades nacionales. En primer lugar, el acceso a los cargos docentes por concursos se constituyó en un sistema que no garantiza la igualdad de oportunidades para la competencia, puesto que existen condiciones asimétricas. En segundo lugar, las



políticas de evaluación sobre el trabajo académico centradas en la investigación han ido desplazando más allá de sus propios intereses o preferencias a la actividad docente. En tercer lugar, las posibilidades de movilidad ascendente en la carrera académica es muy escasa, ya que los criterios de evaluación, sea en el caso de presentaciones de investigación o los concursos docentes, y muy vinculada a la organización por cátedras, significa que una creciente proporción de docentes que, si bien cuentan con los méritos académicos, no obstante continúan desempeñándose como auxiliares. En cuarto lugar, estos criterios meritocráticos también se traducen en la imposibilidad de acceso a la estabilidad laboral.

Siguiendo los análisis recientes de Cristian Pérez Centeno (2017), podemos hablar en términos de cuatro “tipos” principales de inserción académica observados entre los profesores de universidades nacionales según algunas características definitorias de su ejercicio profesional. Ese modo define -y es definido por-, fundamentalmente, la forma de acceso a la carrera académica y a su permanencia en ella, la dedicación relativa a tareas de docencia y/o de investigación, las tareas que realizan, el modo en que son contratados y se relacionan con la institución, así como el ejercicio que pueden desarrollar de su “ciudadanía” institucional.

Por acceso a la carrera se entiende el modo de ingreso a la profesión; esto es, por ejemplo, qué requisitos académicos se establecen para poder hacerlo, qué modalidad utilizan las instituciones para cubrir los cargos, en qué tipo de cargos se ingresa, con qué dedicación, quién los convoca, etc. Por permanencia, en cambio, el modo en que se renuevan los cargos, el grado de estabilidad que tiene en el mismo y la posibilidad de desarrollarse en su carrera académica –particularmente, el acceso a escalafones jerárquicamente superiores. Al considerar las tareas académicas se debe tener en cuenta no solamente las actividades concretas que cada académico realiza en el marco de su contratación sino, especialmente, el peso relativo en la agenda laboral personal del tiempo dedicado a la docencia, a la investigación y a otras tales como la extensión, la transferencia, la gestión u otras. La consideración del tipo de contratación que vincula a los académicos con las instituciones de desempeño, permite evidenciar si son parte del plantel regular o bien ejercer sus funciones a partir de algún tipo de contrato (por ejemplo, locaciones de servicios u obra). Es importante registrar también el “tipo de dedicación” –simple, semiexclusiva o exclusiva- que logran y si han obtenido el cargo a partir de algún tipo de selectividad –concursos- o lo hacen de manera interina. Cada configuración particular –si es de planta o no, el tipo de dedicación y la regularización del cargo- deriva en inserciones profesionales diferenciadas tanto por los derechos y



obligaciones que comporta cada modalidad, así como su estabilidad en el tiempo, las posibilidades futuras de desarrollo y el grado de pertenencia institucional que habilitan. Un efecto concreto del tipo de contratación es la posibilidad o no de ejercer derechos políticos institucionales que tienen los docentes desde la Reforma del 18, en especial la elección de sus representantes y de las autoridades en diferentes niveles de la gestión institucional.

La “profesión académica” en las universidades nacionales argentinas

Como primer panorama y en un sentido descriptivo muy general, en nuestro país, los puestos en las universidades nacionales son ocupados por académicos que mayoritariamente cumplen la función docente. No obstante, y dependiendo principalmente de la disciplina y la dedicación, se identifican distintas modalidades: el grupo menos numeroso reparte su trabajo entre actividades de enseñanza e de investigación, su salario es abonado por la universidad o el centro científico en el que trabaja, cuenta con la formación y la disponibilidad de tiempo para producir y transmitir conocimiento; otro grupo mucho más significativo cuantitativamente se dedica a la docencia como actividad adicional al ejercicio de su profesión (ya sea en el sector privado o en el sector estatal) y otro también muy significativo es el “profesor taxi” que se desempeña en diferentes universidades (e incluso escuelas medias preuniversitarias) hasta alcanzar el tope de designaciones legalmente posibles y cuyos ingresos se constituyen en casi su totalidad a partir de la suma de los respectivos salarios.

Más allá de intereses compartidos por el plantel de docentes-investigadores en tanto que académicos, se verifica una gran heterogeneidad interna. La dimensión disciplinaria fragmenta a la profesión y también operan la segmentación dentro y entre instituciones de educación superior, los distintos planos jerárquicos, como la especialidad, la organización y el rango en la carrera docente, lo que en conjunto determinan diferencialmente tanto los procesos como las condiciones de trabajo.

Un aspecto central para el estudio de la profesión académica es el tipo de dedicación, ya que impacta tanto en las condiciones de trabajo universitarias como en los efectos subjetivos que produce y en el que nuestro país se diferencia sustantivamente de las tendencias tanto locales como internacionales. En efecto, no es difícil encontrar docentes que desarrollan su profesión en más de un centro universitario, ya que los puestos de trabajo con “exclusividad” son escasos. La profesión académica argentina presenta niveles de dedicación exclusiva muy bajos (solamente un 13% mientras que



en México el 89% y en Brasil el 55% según los datos existentes en 2010). Esto implica que los académicos tienen -o pueden tener- más de un cargo, tanto en la misma institución como en otra (Fernández Lamarra y Marquina, 2012).

Similar situación respecto de estabilidad, en términos de personal concursado (6% en nuestro país, 82 % en México y 56% en Brasil) (Fernández Lamarra y Pérez Centeno, 2011). La diferencia entre la modalidad permanente y temporaria o interina, suele estar dada por la categoría del trabajo desarrollado al interior de la universidad. En el primero de los casos, suele haber alguna clase de concurso que implica el ingreso o bien por un período predeterminado - existen modalidades de concurso periódico, que en Argentina, es cada siete años para profesores-, o bien de modo permanente cuando existe alguna clase de carrera docente con otro tipo de evaluaciones periódicas. En el segundo caso, el de las modalidades contractuales interinas, puede ser para cubrir necesidades temporales, o bien porque aún no se han sustanciado concursos o similares en el área en la cual se necesita cubrir el cargo, o bien porque se está en situaciones novedosas que aún no se sabe cómo van a evolucionar y cuáles serán los cargos permanentes que luego se crearán, que es el caso de nuevas carreras, programas o departamentos.

Resulta muy oportuno realizar estas aclaraciones ya que el trabajo en la docencia universitaria está regulado de acuerdo a criterios meritocráticos, que esconden la relación salarial detrás de un complejo sistema para evaluar los méritos, la producción científica y la trayectoria de cada docente.

Una de las principales características de los docentes e investigadores de las universidades argentinas se relaciona con la presencia mayoritaria de profesores de tiempo-parcial. Con variaciones mínimas, a lo largo de los años ha perdurado la presencia de dedicaciones simples en cerca de dos tercios, con una tendencia creciente en los últimos años. El otro tercio se distribuye entre dedicaciones exclusivas y dedicaciones semi exclusivas las cuales han tendido a concentrarse en los cargos más altos. En Argentina las dedicaciones a tiempo parcial (10 hs semanales) llegan a un 65%, mientras que las semiexclusivas (20 a 25 hs.) alcanzan al 20% del personal. Sólo un 13% posee dedicaciones exclusivas (40hs). Los cargos titulares concentran más de un 50% de dedicaciones exclusivas, mientras que los cargos de ayudante de primera no llegan al 20%. Otra característica de nuestra docencia universitaria ha sido el histórico bajo nivel de los salarios. Si bien en los últimos años, especialmente en el período 2003-2015, la remuneración de los docentes ha aumentado considerablemente después de



haber estado congelados durante un largo período, Argentina aún presenta desventajas en el comparado internacional.

Mientras que en 1998 los hombres superaban en cantidad a las mujeres por casi diez puntos, en 2010 las mujeres superan levemente a los hombres. Sin embargo, la desigual distribución de la actividad por género se advierte al introducir otras variables. Las mujeres han concentrado levemente mayores dedicaciones exclusivas desde 1998 (con cierta paridad en 2000 que puede vincularse a las dificultades económicas y del mercado laboral por esas épocas), llegando en la actualidad a superar en 5 puntos a los varones. Sin embargo, cuando se analiza la distribución por puestos jerárquicos, son los hombres los que concentran la mayor cantidad de cargos de titular, dando cuentas de una desigual distribución del poder si se considera la forma piramidal que representa nuestra organización por cátedra de la actividad académica (Fernández Lamarra y Pérez Centeno, 2011).

Las transformaciones iniciadas en los 90

En la década de los 90 se instaló la concepción ideológica de la educación universitaria como productora de bienes mercancía transables en el mercado, y bajo impulso de diferentes organismos internacionales se abre el camino hacia una (des)regulación de los servicios académicos (De Sousa Santos, 2014; García Guadilla, 2006). Paralelamente, los mandatos que rigen a la Educación Superior acentuaron los criterios de eficiencia, eficacia y excelencia².

El encargado de definir la política de evaluación en las universidades fue el Ministerio de Educación a partir de la acción de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), fundada en 1993; la cual creó el Programa de Incentivos (PROINCE) a los docentes-investigadores en las universidades públicas. Paralelamente, con la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), que comenzó a funcionar en agosto de 1996, el sistema universitario nacional experimentó un cambio importante en relación a la participación del Estado en la calidad académica, como resultado de los procesos de evaluación institucional y los informes de evaluación externas realizados por la CONEAU.

Si bien la LES mantiene la atribución de expedir títulos profesionales a las universidades, la evaluación ya no se realiza para cada graduado en particular sino para la institución de enseñanza. En el caso argentino, el organismo nacional de aseguramiento de la calidad creado a partir de la sanción de la LES es la CONEAU



(organismo encargado de abordar la totalidad de las funciones vinculadas a la evaluación y a la acreditación)³.

Estas reformas permiten comprender una estrategia por la cual la política pública, mediante la asignación de un presupuesto como incentivo a la investigación, permea en la dinámica de las instituciones y sus culturas, apoyando la hipótesis de que las acciones provenientes de sistemas y grupos que conforman la coyuntura externa del mercado de trabajo académico, aunque no de forma directa, tienen impacto en el funcionamiento real de las instituciones (más allá de la forma que hayan adquirido sus procesos internos) y, en consecuencia, en el trabajo de los individuos. Puede observarse que la aplicación de ésta política pública afectó la vida académica, provocando nuevas presiones y exigencias (para cobrar un plus en sus salarios) a sumar a sus actividades nuevas tareas burocráticas (categorización, entrega de informes, etc.) y desarrollar actividad de investigación, escritura de artículos, publicaciones, presentación de trabajos en reuniones científicas, entre otros aspectos (Claverie, 2012; Romo 2015).

El PROINCE⁴ fue puesto en marcha a partir de 1994 como herramienta de política para estimular la investigación en las universidades nacionales; en complemento con los subsidios y las becas y podemos afirmar que su implementación produjo un aumento y expansión de la investigación en el sistema universitario. No obstante, las lecturas de este crecimiento de la investigación aportan elementos sumamente negativos en cuanto a las consecuencias de su desarrollo a lo largo de estas décadas. Desde algunos análisis se sostiene que hubo un crecimiento significativo de los proyectos de investigación en todas las áreas disciplinares lo cual generó una descentralización de esta actividad que se expandió más allá de las fronteras del Conicet, contribuyendo a modificar el imaginario jerarquizante que ubicaba a la investigación como atributo de la “raza” de los investigadores que, en ciertos casos, por extensión, realizaban tareas docentes. En la misma línea, Prati (2003), agrega que el PROINCE logró instalar una especie de “Conicet paralelo” al interior de las universidades. También se sobre ciertos efectos negativos. Araujo (2003), ha sostenido que la aplicación del programa alentó la competencia, rivalidad, burocratización y potenciación de prácticas autoritarias en la vida académica. Esta autora indica que la búsqueda por alcanzar la categorización o recategorización provocó pérdida de sentido de la actividad de investigación, pérdida de originalidad y corrupción del trabajo académico. Otros autores han indicado que el programa fue asumido como un aumento salarial encubierto en un contexto de reducción presupuestaria (Chiroleu, Suasnábar y Rovelli, 2012; Gordon, 2013).



El Convenio Colectivo de Trabajo para los docentes universitarios

La LES, sumamente debatida y resistida por amplios sectores de la vida universitaria desde sus inicios, toma en cuenta al vínculo laboral en tanto que relación administrativa y, consecuentemente, perteneciente a la rama del Derecho Administrativo. Dicha tradición vela o niega la condición de “trabajador” al agente público, en este caso al docente universitario considerándolo un simple servidor público (CONADUH, 2014). Es importante señalar que para las universidades en tanto sujeto empleador, la relación administrativa posee como principal característica ser: 1) legal (proviene de una ley sancionada por el Congreso y no es fruto de una negociación o de un acuerdo de partes), 2) unilateral (expresa la voluntad del Estado y solo tiene en cuenta sus intereses y ante la cual los “administrados” se deben subordinar), y 3) objetiva (no admite que se modifique mediante una negociación ya que solo se puede modificar mediante otra ley que la reemplace).

En julio de 2015, y luego de una larga lucha por parte de las representaciones sindicales, se homologó el Convenio Colectivo de Trabajo (CCT) para el sector de docentes universitarios y preuniversitarios de todas las universidades nacionales del país. La concreción del CCT del sector, largamente anhelado, supuso el punto final a casi cinco años de negociaciones paritarias y abrió un nuevo e inexplorado escenario jurídico. El CCT fue negociado, no sin serias complicaciones, por la parte empleadora, en cabeza de los representantes del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y, por la parte trabajadora, por las seis federaciones que involucran a los docentes universitarios: Conadu, Conadu Histórica, Fagdut, Fedun, Ctera y UDA. Cabe aclarar que los Convenios Colectivos de Trabajo (CCT) son contratos suscriptos por las organizaciones sindicales con personería gremial y los empleadores (individuales o agrupados formal o informalmente), y constituyen una herramienta fundamental de los trabajadores para garantizar los derechos laborales colectivos. Su importancia reside en su estatus legal, su carácter colectivo y su capacidad regulatoria sobre las especificidades de cada rama de actividad.

El Convenio Colectivo de Trabajo del Docente Universitario busca regular las relaciones laborales que se desarrollan entre la Universidad como patronal y los trabajadores docentes. Desde siempre se ha caracterizado las relaciones laborales como relaciones que se desarrollan entre sujetos con una marcada disparidad de poder, una relación entre el poder de la patronal, por un lado y los trabajadores que representan el sector débil de esta relación desigual. Además, destaca la doctrina laboralista, las



convenciones colectivas de trabajo en el ámbito de las relaciones laborales en el sector público implica el abandono de la autorregulación estatal de la relación de empleo público y su reemplazo por “una mayor democratización del vínculo laboral entre los agentes estatales y el propio Estado”. Estas características en términos generales compartidas, en el ámbito universitario adquieren otra dimensión ya que el cogobierno universitario, su funcionamiento y estructura relativizan estas afirmaciones y vienen a darle contexto distinto a las relaciones entre los docentes y la universidad.. Si ponemos el acento en las relaciones de poder, al analizar la relación entre la universidad, como patronal y su vínculo con el sector trabajador docente nos encontramos con algunas particularidades que ponen en tela de juicio aquella afirmación que nos muestran al sector docente como el sector más débil de la relación docente-universidad. La particularidad está dada por el hecho que dentro de las universidades el poder legítimo es ejercicio por los órganos de gobierno, tanto unipersonal como colectivos, cuyos integrantes son elegidos de manera democrática por los propios estamentos que la integran. En una rápida mirada de los órganos de gobierno podemos apreciar que los órganos unipersonales (Decanato y Rectorado) sólo un docente es quien lo puede ocupar; en tanto que los órganos colegiados (Concejos Directivos, Superior y Asamblea) por su estructura, composición y funcionamiento aseguran el gobierno y control al estamento docente. Como puede apreciarse por un lado el poder dentro de la parte más fuerte es ejercido por la parte más débil de la relación laboral y por otro, la regulación de la vida universitaria es definida democráticamente con la participación de todos los actores universitarios.

A través de sus 75 artículos, el CCT establece un conjunto de derechos que deben ser reconocidos y garantizados por las universidades, mientras que algunos temas quedan pendientes de regulación en el ámbito de paritarias locales dentro de cada universidad. Las categorías docentes reconocidas son profesor titular, profesor asociado, profesor adjunto, jefe de trabajos prácticos o profesor jefe de trabajos prácticos y ayudante o profesor ayudante; se omitió la figura de los ayudantes alumnos o ayudantes de segunda. Las funciones de los docentes están asociadas tanto a la categoría como a la dedicación, que puede ser exclusiva, semiexclusiva o simple. Cada docente, cualquiera sea la categoría o la dedicación de su cargo, puede revestir carácter de regular, interino o suplente según haya mediado o no el mecanismo de concurso público de antecedentes y prueba de oposición. Con el fin de garantizar la estabilidad laboral, en el artículo 73 (cláusula transitoria) se establece la regularización de los cargos interinos que, a la firma del CCT, revistan una antigüedad de cinco años o más. Hasta tanto ello



no ocurra, las autoridades universitarias quedan imposibilitadas de modificar la situación del docente en su detrimento. Esto significa que hasta que no se instrumente el mecanismo de regularización de su cargo, ningún docente podrá ser despedido. El inconveniente de este artículo reside en que la definición del mecanismo será determinado por una “Comisión Negociadora de Nivel Particular” sin mencionar las características de la misma. El CCT establece que el ingreso a la carrera docente es por concurso público y abierto de antecedentes y oposición, y permite la participación de veedores gremiales. La permanencia en el cargo queda sujeta a un mecanismo de evaluación periódica cada cuatro años o más, que será establecido en cada universidad. Esto último significa una debilidad de la negociación colectiva nacional dejando en manos de las relaciones de fuerzas en cada institución la capacidad de generar mecanismos que garanticen la estabilidad laboral.

Precisamente, y como corolario de todo lo que venimos desarrollando en este trabajo, uno de los aspectos más controvertidos es el modo de interpretar la carrera docente, ya que previo a la homologación del CCT existía una gran heterogeneidad de mecanismos para instrumentarla y en muchos casos no existía como concepto en los estatutos y normas complementarias.

En la carrera docente se pone en juego no solo la estabilidad laboral sino también los mecanismos de promoción de categoría, dando lugar a un debate complejo en torno al papel de la estructura de cátedra (que hoy predomina en el sistema universitario nacional) y su articulación con la planificación académica y las aspiraciones de los docentes a progresar profesionalmente con una remuneración acorde. En este aspecto, el CCT plantea que la promoción es por concurso o por algún mecanismo que establezca la universidad que sea más favorable al docente. Y contempla un conjunto de situaciones especiales en las cuales la cobertura de vacantes se efectuará a partir de la promoción transitoria de un docente de la categoría inmediatamente inferior.

Notas finales

Las consideraciones desarrolladas en este trabajo así como los datos comparativos presentados muestran enormes contradicciones respecto de las transformaciones que han tenido lugar en las últimas décadas y su impacto sobre el trabajo y las condiciones de trabajo de los docentes-investigadores de nuestras universidades nacionales.

Se abren así diversas líneas tanto conceptuales como de indagación y análisis. En primer lugar, destacamos que los cambios producidos en torno al trabajo y las problemáticas que se registran, obstaculizan el desarrollo de una carrera académica



medianamente previsible y estableen el contexto de un “mercado de trabajo” académico restrictivo y segmentado. Hemos observado, por ejemplo, que comparativamente a otros países latinoamericanos, resultan muy bajos los niveles de dedicación exclusiva como también los de docentes concursados. Inversamente, siguen predominando los cargos con dedicación simple e interinos, lo que indica un bajo nivel de profesionalización y una profunda problemática respecto de la estabilidad laboral.

En segundo lugar, el nuevo escenario que impuso la sanción del Convenio Colectivo de Trabajo para los docentes de las universidades nacionales, pone en tensión dos ramas del derecho: la del Derecho Laboral (incluyendo en él el Derecho Colectivo y el de la Seguridad Social) y la del Derecho Administrativo; y dentro de estas tensiones normativas es el concepto mismo de autonomía universitaria el que sufre los “embates jurídicos” que supone la implementación práctica del CCT.

En tercer lugar, las características de la LES y las del CCT suman, a todas las demás complejidades de nuestro sistema de Educación Superior, múltiples prescripciones y exigencias que interpelan a las figuras identitarias tradicionales, como el sistema de concursos y a los organismos que tradicionalmente intervinieron con autonomía en las regulaciones académicas.

Finalmente, consideramos también necesario poner en debate las conceptualizaciones respecto de la profesión académica ya que las normativas vigentes han ido construyendo diferentes modelos que conviven en nuestra cotidianeidad laboral, y generando enormes disparidades en lo que refiere a las condiciones de trabajo.

Notas

1 Presentamos los primeros avances de nuestra investigación en curso en el marco del Programa de Doctorado de la Facultad de Ciencias Sociales. La misma se aboca a la reconstrucción y análisis de la organización y los procesos de trabajo de los docentes-investigadores en las últimas tres décadas y media en diferentes unidades académicas públicas de Argentina. El encuadre teórico elaborado ensaya la articulación entre tres niveles de análisis: a) los procesos de constitución de una profesión académica en Argentina; b) las políticas públicas para la universidad pública y c) la universidad como institución regulada por un complejo entramado normativo-legal.

2 La reforma de los años 90 inscripta en las tendencias internacionales de búsqueda de la eficiencia, la evaluación y la diversificación del presupuesto, modificó el trabajo académico, sus mecanismos de socialización y sus prácticas. Las políticas aplicadas al sector universitario llevaron implícito un modelo de profesión académica del primer



mundo, caracterizado por un alto nivel de educación de posgrado y la exigencia de desarrollar tareas docentes y de investigación. Se fue instaurando así a las credenciales de posgrado y la productividad de investigación como mecanismos de jerarquización y de distribución de prestigio académico, introduciéndose diferentes incentivos y regulaciones que fueron conformando un modelo de trabajo académico que hasta entonces sólo se limitaba a algunas disciplinas específicas. El desarrollo del posgrado recibió un fuerte impulso, junto con el establecimiento de un Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación, un régimen de incentivos a la investigación orientado a la figura de docente-investigador y otras medidas basadas en la posibilidad de acceso a fondos competitivos.

3 Una de las modalidades de evaluación desarrollada por la CONEAU es la evaluación institucional, cuyo propósito central es el mejoramiento y/o aseguramiento de la calidad de la educación. Este proceso consta de dos etapas, la primera refiere a un proceso de autoevaluación desarrollado por la propia institución universitaria, y la segunda, remite a un proceso de evaluación externa realizado por pares evaluadores externos a la universidad evaluada. El proceso culmina con la elaboración de un informe de evaluación externa que publica la CONEAU y que incluye una serie de recomendaciones sobre las dimensiones de Gestión y Gobierno; Docencia (Gestión Académica); Investigación Desarrollo y Creación Artística; Extensión, Producción de Tecnología y Transferencia (Mulle, 2018)

4 La normativa del PROINCE establece que la categorización se basa en un sistema en el cual los pares evaluadores califican la producción y circulación del conocimiento producido por los docentes, poniendo en juego la calidad científica. Sin embargo, en este programa como en cualquier sistema de evaluación, no existe un consenso interdisciplinario sobre lo que significa la calidad y cómo se alcanza; por el contrario, las disciplinas y las instituciones tienen especificidades y sus miembros la definen de diferentes formas. De manera que, el criterio para evaluarla puede ser diferentemente ponderado y esto lo convierte en objeto de conflictos. Las propias instituciones generan una cultura evaluativa, construyendo criterios en los que los agentes comienzan a creer y aplicar en el desarrollo de sus trayectorias académicas; es decir, adquieren carácter normativo, orientan las prácticas de los agentes y promueven ciertas decisiones estratégicas, en detrimento de otras, sobre qué priorizar. En el caso del Conicet, por ejemplo, la cultura evaluativa es fuertemente heterónoma respecto del sistema académico mundial, es decir, -aunque en algunos casos ha sido permeable a presiones o reclamos disciplinarios específicos- se nutre de estándares y normas internacionales.



Bibliografía

Araujo, Sonia (2003). *Universidad, investigación e incentivos. La cara oscura*. Buenos Aires: Ediciones Al Margen.

Buchbinder, Pablo y Marquina Mónica (2008). *Masividad, heterogeneidad y fragmentación: el sistema universitario argentino 1983-2007*. Buenos Aires: UNGS

Buchbinder, Pablo (2010). *Historia de las universidades argentinas*. Buenos Aires: Sudamericana.

Claverie, Julieta (2012). "Proyección de carrera y condiciones de acceso y movilidad para los docentes de las universidades nacionales. Un estudio de caso en la UBA. Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, vigencia y perspectiva de desarrollo en América Latina". Presentado en *II Congreso Nacional de Relaciones Laborales ACILTRHA / I Congreso Internacional de Integración Laboral Regional de América Latina UITEC*, Buenos Aires: ACILTRHA.

Chiroleu, Adriana, Suasnábar, Claudio y Rovelli, Laura (2012). *Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, IEC-CONADU.

De Sousa Santos, Boaventura (2014). *La universidad en el siglo XXI*. La Paz: CIDES-UMSA.

Gordon, Ariel (2013). "La configuración de las políticas de ciencia, tecnología y educación superior en Argentina y Brasil en perspectiva comparada". En Unzué, Martín y Emiliozzi, Sergio. *Universidad y políticas públicas ¿En busca del tiempo perdido? Argentina y Brasil en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Imago Mundi. 75-115.

CONADUH (2014). *Convenio Colectivo de Trabajo para los Docentes de las Universidades Nacionales*. Buenos Aires.

Fernández Lamarra, Norberto; Pérez Centeno, Cristian (2011). "La profesión académica universitaria en América Latina, en perspectiva comparada". En *Educação. Revista do Centro de Educação*, Vol. 36 N° 3 RS, Brasil: Universidade Federal de Santa Maria.

Fernández Lamarra, Norberto y Marquina, Mónica (2009) "Gobierno, gestión y participación docente en la universidad pública: un desafío pendiente". En: *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras*, Universidad de Buenos Aires, N° 27, mayo, Buenos Aires.



Fernández Lamarra, Norberto y Marquina, Mónica (Comp.) (2012). *El futuro de la Profesión Académica. Desafíos para los países emergentes*. Buenos Aires: EDUNTREF.

García Guadilla, Carmen (2006). "Complejidades de la globalización y la comercialización de la educación superior. Reflexiones sobre el caso de América Latina". En Vessuri, Hebe (Comp), *Universidad e investigación científica*. Buenos Aires: CLACSO/ UNESCO.

Marquina, Mónica y Yuni, José (2010). "Trayectorias Profesionales de grupos generacionales de académicos y contexto político en Argentina: Hacia una tipología". En: *International Conference on Personal Characteristics, Career Trajectories, Sense of Identity and Job Satisfaction, Changing Academic Profession (CAP)*. Mexico D. F.

Mollis, Marcela (2014). *Treinta años de democracia en Argentina: revisitando las reformas del campo universitario*. Buenos Aires: CLACSO.

Mulle, Verónica (2018). "La carrera académica y la gestión de las evaluaciones periódicas de desempeño docente en las Universidades Nacionales de la Argentina: un análisis a partir de las evaluaciones institucionales externas". *RAES*, Vol. 10 N°17. 27-40.

Pérez Centeno, Cristian (2017). "El estudio de la profesión académica universitaria en Argentina. Estado de situación y perspectivas". En *Revista Integración y conocimiento*, Vol.6 N°2. 226.255

Pérez Centeno, Cristian y Aiello, Martín (2010). "La identidad de los académicos argentinos. Perspectiva internacional y comparada". En: Seminario Internacional "*The Changing Academic Profession International Conference on Personal Characteristics, Career Trajectories, Sense of Identity/Commitment and Job Satisfaction of Academics*", México

Prati, Marcelo (2003). *El impacto del Programa de Incentivos a partir de las percepciones de los académicos*. Trabajo final de grado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Disponible en: <https://bit.ly/2S82fCM>.

Romo, Rosa (2015). "Financiamiento, acreditación e impacto de las políticas universitarias". En Lago Martínez, Silvia y Correa, Néstor (Comps.) *Desafíos y dilemas de la universidad y la ciencia en América Latina y el caribe en el siglo XXI*. Buenos Aires: Teseo.



Suasnábar, Claudio y Rovelli, Laura (2011). "Políticas universitarias en Argentina: entre los legados modernizadores y la búsqueda de una nueva agenda. En *Revista Innovación Educativa*, Vol.11 N°57.

Vacarezza, Leonardo (2009). "Autonomía universitaria, reformas, y transformación social". En *Revista Pensamiento Universitario*, Año12 N°12.