

Evaluación y concursos: Una retrospectiva singular

Marcela Mollis*

Democracia y misiones universitarias: entre reformistas y reformadores

En estas fechas conmemorativas de la creación de la CONEAU, advertimos con cierto asombro una continuidad entre las problemáticas del presente y las planteadas por Deodoro Roca, Gabriel del Mazo, Alfredo Palacios, Carlos Quijano, Germán Arciniegas,¹ entre tantos reformistas argentinos y latinoamericanos que nos legaron *tradiciones democratizadoras*,² aunque algunas, en la actualidad, resulten disfuncionales.

Todos compartían un obsesivo interés por la naturaleza de las universidades, es decir, por la definición de las misiones (docencia, investigación y extensión) que debían cumplir para ser consideradas instituciones de máximo nivel educativo. A su vez, las obras del reformismo histórico develan otros temas de interés: democracia y gobierno tripartito (representatividad interclaustrós), los sistemas de ingreso estudiantil (directo), acceso y periodicidad para los cargos docentes (concursos), la ciudadanía de los profesores y su derecho a “voto” (profesores regulares), los planes de estudio,

los estatutos, la pedagogía universitaria (clases teóricas y prácticas, seminarios, talleres, etc.), entre otras dimensiones institucionales vinculadas a las dinámicas de funcionamiento académico-administrativo.

El campo de investigación sobre la educación superior —asociado con el campo de los estudios sobre la universidad— se ha desarrollado sobre todo en los últimos treinta años abarcando una amplia diversidad temática vinculada a las agendas políticas de la educación superior. Resulta reveladora la abundante producción publicada por editoriales universitarias entre 2010 y 2018 sobre problemáticas referidas a la evaluación y calidad institucional (que aborda dimensiones pedagógicas tales como las tutorías, formas de evaluación, deserción, retención, desgranamiento, regularidad, etc.), reformas curriculares, formas de gobierno y representatividad por claustros, titulación, matrícula (ingreso-egreso), etc.³ Si bien la masividad actual transforma profundamente los sentidos de la retórica reformista, las coincidencias en torno a las preocupaciones pedagógicas sugieren dinámicas no resueltas junto al problema de la democratización universitaria interpretada como una expectativa aspira-

1 Véase especialmente: Sader, Aboites y Gentili (2008) y Delich, Albornoz y Crespo (2018).

2 Más adelante, se describirá el significado de la tradición democratizadora a la luz del cuerpo conceptual y las prácticas universitarias del reformismo histórico.

3 Nos referimos a las siguientes obras: Mainero y Mazzola, 2015; Chiroleu, Suasnábar y Rovelli, 2013; De la Fare y Lenz, 2012; Di Bello, Guido y Versino, 2012; Ezcurra, 2011; Chiroleu et ál., 2012.

* Investigadora y consultora en educación superior comparada del IESALC-Unesco y de la CEPAL. Actualmente se desempeña como profesora de Historia en la Universidad Tecnológica Nacional (sede Pacheco). Dirige proyecto de posdoctorado sobre universidades comparadas en la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Ha sido investigadora independiente del Conicet, profesora de Historia Social de la Educación en la UBA y profesora visitante en las universidades de Helsinki, Nagoya, Harvard, UCLA, Berkeley, Cape Town, Rio Grande do Sul, de la República, entre otras. Se desempeñó como secretaria de Posgrado de la UBA. Tiene numerosos artículos, capítulos y libros nacionales e internacionales. Ha recibido distinciones por su producción académica en Argentina, Japón y los Estados Unidos.

cional recurrente e inconclusa, a la luz de las respectivas interpelaciones epocales con estas dinámicas.⁴

Las publicaciones del último período kirchnerista, como las de Nelly Mainero y Carlos Mazzola (2015), Claudio Suasnábar, Adriana Chiroleu y Laura Rovelli (2013), han producido interesantes resultados sobre temas de la agenda política que hacen hincapié en los subtemas mencionados más arriba y abren nuevas problemáticas de análisis. Estas obras proveen un marco referencial indispensable para comprender tres fenómenos típicos de los tiempos que corren: masificación, inclusión/democratización y feminización de la educación superior.⁵ A diferencia de lo que sucedió durante la presidencia de Raúl Alfonsín,⁶ cuando la expansión de la educación universitaria se caracterizó por el aumento de la matrícula y la creación de nuevas carreras, durante el gobierno de Carlos Menem se verificó una tendencia a un tipo de expansión institucional con énfasis en la creación de nuevas instituciones públicas y privadas —subsedes, extensiones áulicas y sistemas de educación a distancia— con sus respectivos centros de apoyo distante que definieron cierto anclaje

geográfico de la virtualidad. Esta tendencia se mantiene en la actualidad e involucra tanto la iniciativa privada como de las políticas públicas. En relación con las políticas de expansión universitaria durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, desde el inicio de esta dinámica es necesario revisar no sólo las políticas públicas, los roles que estas cedieron o asignaron a distintos actores, sino también cómo fueron articulando sus diversas estrategias institucionales en el espacio público-privado y dentro del sistema científico-tecnológico (Mollis, 2012).

Respecto de la función investigación, Pablo Buchbinder (2005) señala que en la segunda mitad de la década de 1980:

la investigación científica volvió a ser considerada una función esencial de la universidad y se procuró apoyarla a través del impulso al sistema de dedicación exclusiva a la docencia y de un conjunto de becas y subsidios para la formación de jóvenes científicos. Con este propósito se crearon secretarías de Ciencia y Técnica en la mayoría de las casas de altos estudios.

El proceso de conformación del sistema de apoyo a las actividades de investigación científica en la UBA, por ejemplo, se inscribe en esa tendencia general del momento histórico.

Otra mirada que contribuye con el esclarecimiento de la histórica misión reformista de investigación es la de Adriana Puiggrós (2003), quien analiza el lugar de la investigación en el contexto de la vida económica, social y cultural y reflexiona sobre las relaciones entre investigación y política, aportando elementos para repensar el lugar de la educación superior y de las universidades en la producción de conocimiento científico. Considera que el clima político-cultural de las instituciones de educación superior y de los centros de investigación incide fuertemente en la posibilidad del espíritu utópico que requiere la ciencia, en la osadía que necesita el impulso tecnológico y en el riesgo que implica innovación productiva. En esta dirección opina que:

4 Se puede consultar los resultados de nuestra área de investigación del Instituto de Investigaciones de Ciencias de la Educación (FFyL-UBA). Nos hemos orientado predominantemente hacia la historia comparada de universidades y su incidencia en las instituciones de educación superior, la evaluación de la calidad universitaria, las reformas del sistema y de los planes de estudio y los dispositivos democratizadores ante el fenómeno de la masificación estudiantil (Mollis, 2001, 2006a, 2006b, 2010; Mollis y Saur, 2012; Mollis, Lanza y Dono Rubio, 2012).

5 El sistema universitario fue el nivel educativo que más se desarrolló a lo largo de los últimos cuarenta años de democracia. Más allá de las diferencias entre los distintos gobiernos y sus respectivas políticas, la cantidad de estudiantes y el número de instituciones no dejaron de crecer desde el gobierno de Raúl Alfonsín en adelante. En 1983 la Argentina contaba con 400.000 estudiantes universitarios. Por entonces, había poco más de 24 universidades públicas nacionales; en 2018 más de 2.000.000 de estudiantes y el doble de universidades públicas nacionales.

6 Durante el gobierno de Alfonsín se reabrió la Universidad Nacional de Luján y sólo se creó una Universidad Nacional, la de Formosa, en las postrimerías de su mandato en 1988.

la solución al problema de la investigación se relaciona con cambios en la lógica del poder. [...] debe mejorarse la calidad de la política en toda la sociedad [...] También, los vínculos en el interior de la comunidad científico-tecnológica y universitaria. La universidad debe asumir su responsabilidad de aportar los conocimientos más avanzados para enriquecer las decisiones políticas así como ser el faro que proyecta valores, racionalidad y objetivos en las acciones de gobierno y las políticas de Estado. Las medidas dirigidas al estímulo de los sistemas de ciencia, tecnología e innovaciones productivas deben complementar la reforma de los sistemas de educación superior (2003: 382).

Nuestra hipótesis más general es que las políticas de investigación en democracia están fuertemente condicionadas por la expansión (masificación) y democratización (apertura a los sectores sociales históricamente excluidos) de la educación superior, sobre todo en relación con el desarrollo de los posgrados. Desde este punto de vista, ambos circuitos, el universitario y el científico tecnológico, se encuentran articulados fundamentalmente por la apertura de nuevos posgrados/maestrías-doctorados y las políticas de becas de posgrado doctorales y posdoctorales tanto universitarias como del Conicet (Mollis, 2010).

Tomando un argumento planteado por Chiroleu, Suasnabar y Rovelli (2013), podemos decir que el derrotero de las políticas universitarias desde el retorno a la democracia revela una trayectoria signada por tensiones y contradicciones que se ha caracterizado por un movimiento pendular entre la autolimitación estatal y el hiperintervencionismo. Así, según este autor, los primeros años de la “transición democrática” durante el gobierno de Raúl Alfonsín se caracterizaron por una suerte de autolimitación estatal para intervenir con políticas de cambio sobre el sistema universitario, en cambio a partir de los noventa, con la llegada al gobierno de Carlos Menem, se pasaría a un intervencionismo estatal que reconfiguraría de raíz el patrón benevolente que hasta ese momento ha-

bía estructurado las relaciones entre Estado y universidad. Por otra parte, Pablo Buchbinder (2010) nos plantea que las transformaciones de los años noventa se expresaron, sobre todo, a través de la aparición de nuevas normativas y reglamentaciones.

A nuestro entender, el sector público en el período posmenemista hasta el final del kirchnerismo, por un lado, intentó revertir el impacto de transformaciones de los noventa provocadas por la implementación de políticas de descentralización, terciarización de funciones e incorporación de algunas dinámicas propias de la empresa privada. Por otro lado, se afianzaron prácticas evaluativas y diferenciaciones al interior del cuerpo académico. En el caso específico de las universidades nacionales, las políticas *noventosas* adoptadas se direccionaron hacia distintas funciones y actores de la comunidad universitaria: incentivos, surgimiento de la CO-NEAU orientada a un tipo de evaluación institucional continua y acreditaciones de posgrado, presencia creciente de la inversión privada, alianzas estratégicas entre agencias internacionales y tomadores de decisiones gubernamentales, diversificación de tipos institucionales, mercantilización de ofertas educativas, diferenciación del cuerpo académico en función de indicadores de productividad y dedicaciones a la docencia, reformas académicas, entre otras. En efecto, en consonancia con aquellas políticas, se fueron construyendo nuevas identidades grupales de los diversos sectores que componen la comunidad académica universitaria. El universo simbólico, la representación que hacen de sí mismos, el significado que le dan a su trabajo diario los integrantes del cuerpo académico, tanto en su papel de docentes como de investigadores que trabajan en las universidades, fue variando y adquiriendo perfiles según las distintas “culturas epistémicas” de pertenencia (Hidalgo, 2010). Sin embargo, por sobre esa heterogeneidad del campo científico-académico, las políticas impuestas irrumpieron generando un nuevo sistema clasificatorio pretendidamente homogéneo, que legisló para el conjunto de la comunidad universitaria a escala nacional en un sistema de fuerte tradición autónoma. De este modo, se fueron asimilando y legitimando

a la vez —tanto por los agentes como por las instituciones universitarias— las evaluaciones institucionales y acreditaciones de programas de grado y posgrado; el programa de incentivos a la investigación y los llamados regulares a presentación de proyectos de investigación de equipos universitarios centrados en las cátedras (Mollis, 2018; Hidalgo, 2010; Hidalgo y Palleres, 2011).

La inclusión social y la socialización política y ciudadana de los estudiantes son temas que integran la nueva agenda de la reforma democratizadora de la educación superior, que evocan el viejo problema del “ingreso irrestricto” reformista en el contexto actual de masificación y universalización de la educación superior como un *derecho humano y un bien público* —propuesta emergente de la declaración final de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe, realizada en la ciudad de Cartagena en el año 2008—, en oposición a la idea mercantil de servicio a los consumidores.

En esta línea de tiempo centenaria existen preocupaciones comunes entre aquellos reformistas y nuestras agendas actuales de reformas de la educación superior que han resignificado algunos conceptos y prácticas políticas. Deodoro Roca lo había señalado con claridad con su visión crítica dirigida a las universidades del treinta en *El drama social de la universidad*:

Fue la Universidad acaso, lo más alto que Europa dio durante el siglo XIX. Por ello más que todo, fue respetada en el mundo. Universidad representaba allí universalización en una totalidad de la técnica, la investigación, de la enseñanza, del espíritu. Los grandes hombres, con su ejemplaridad y teorías habían dado a las universidades la más alta atmósfera y la profunda tonalidad espiritual. Una burguesía rica, optimista, educada en la tradición [...] sostenía todo el sistema... Y como cima de todo —flor y también fruto—. Se movía el ideal humanitario que Humboldt bien definiera: el ideal de la personalidad, realizándose en el plano de una educación estético-humanista [...]

Aparte del espectáculo grotesco que ofrece la Universidad merced a su penuria y falsificación, hoy se sabe que no habrá verdaderamente Reforma, mientras no se reforme profundamente la estructura del Estado; y esto es lo más importante: en el 18 era un “sentimiento”, acaso un atisbo. En el 36 es un estado clarísimo de conciencia y una voluntad inequívoca. Lo social sí pero el hombre también... El problema político se torna inseparable del problema de la cultura. He aquí una zona desatendida en el paisaje de la Reforma. No verla con anticipada claridad sería, a esta altura, un mal síntoma (Roca en Kohan, 1999: 126-127).

El autor del *Manifiesto Liminar* denuncia las limitaciones que enfrentaba el movimiento reformista en la década del treinta con llamativa anticipación. *Política y cultura*, ambas dimensiones indispensables para conquistar la reforma del Estado en la direccionalidad aspirada por “el hereje Deodoro Roca” (Kohan, 1999). Así, según Roca, la política y la cultura o la cultura y la política se habían convertido en dos asignaturas pendientes del movimiento reformista para lograr la transformación anhelada más allá de la propia retórica del movimiento reformista.

Resulta evidente que los movimientos de reforma de los noventa han puesto el acento en las dimensiones políticas desde el Estado-gobierno hacia las instituciones, creando regulaciones que obligaron a las universidades a autoevaluarse y acreditarse. Sobre todo, obligaron a las instituciones a mostrarse hacia afuera respecto del cumplimiento de ciertos protocolos de responsabilidad social (*accountability*) en cuanto a sus misiones de docencia e investigación.

Precondiciones para el establecimiento de las políticas de evaluación universitaria de los noventa

En el contexto de las reformas destinadas al sistema de educación superior en los noventa, con miras a su “modernización”, el diagnóstico institucional fue escenario de profundas crisis

entre gobiernos e instituciones. Una serie de eventos precedieron la evaluación institucional en la antesala del nuevo milenio, y configuraron el complejo entramado de dispositivos de evaluación y acreditación universitaria. En esta sección, examinaremos algunos de estos sucesos singulares.

Los problemas y posibles soluciones de la educación superior definidos por la entonces ministra de Educación Susana Decibe (1998) llevaron a la implementación de un modelo de evaluación sobre el cual las comunidades académicas plantearon interrogantes e incertidumbres. Algunas precondiciones han contribuido a forjar el modelo de evaluación que se puso en marcha a través de la CONEAU legitimado por la Ley de Educación Superior. Entre los acontecimientos que incidieron, se encuentran: a) diversificación y heterogeneidad del sistema; b) influencia de organismos internacionales; c) Subproyecto 06; d) evaluación institucional; e) experiencias piloto y acuerdos SPU/MCyE; f) sistema de evaluación CAP; g) Ley de Educación Superior; h) evaluación internacional.

a. Diversificación y heterogeneidad del sistema de educación superior

La creación de nuevas universidades se intensificó en el período comprendido entre 1985 y 1995. Hasta 1970, había 10 universidades nacionales y 21 universidades privadas; entre 1970 y 1990 se crearon otras 24 públicas y 7 privadas; de 1991 a 2001 aumentó el número de universidades privadas. En 1995 existían 89 universidades (45 públicas y 44 privadas) con una cobertura del 40% de la matrícula para el grupo de edad de 18 a 24 años. La rápida expansión del sistema llevó al cuestionamiento de políticas que tendían a ser aplicadas de modo homogéneo. El conglomerado universitario no sólo era diverso, sino heterogéneo y concentrado a la vez. Por entonces, la UBA concentraba casi un tercio de la matrícula total del país y las universidades nacionales concentraban el 86% de todos los estudiantes matriculados.

b. Influencia de las organizaciones nacionales e internacionales

Continuando con la política de diversificación del sistema, a partir de la creación de nuevas universidades a finales de los noventa, se encargaron estudios sobre la educación superior argentina a organismos nacionales e internacionales. Entre estos, el *Estudio sobre oferta y demanda laboral de egresados universitarios en Argentina*, elaborado por la Unión Industrial Argentina (UIA) y el Instituto Gallup (en Mollis y Bensimón, 1999).

En 1993 el Banco Mundial (Argentina: de la insolvencia al crecimiento) presentó un diagnóstico del sistema de educación superior argentino, que incluía: “Las universidades sufren de mala calidad, desmoralización y politización. Representan un problema difícil para el gobierno porque son legalmente autónomas. Esto implica que, si bien el dinero les pasa por el Ministerio de Educación, realmente no están controlados por este Ministerio” (Banco Mundial, 1993: 89, según Mollis, 1998: 13 y Mollis y Bensimon, 1999: 501).

c. Subproyecto 06⁷

En el contexto de dichos estudios, en 1991 se estableció un convenio entre el Estado y el CIN para desarrollar el Programa de Fortalecimiento de la Gestión y Coordinación Universitaria, más conocido como Subproyecto 06, con financiamiento del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de Servicios Sociales (PRONATASS) y el Banco Mundial. La respuesta de las universidades, ante tal iniciativa fue de “resistencia crítica”. El Acuerdo Plenario 97/1993 consideró que no era conveniente aplicar la propuesta

⁷ Se llamó Subproyecto 06 al programa de medición de la calidad, a través de indicadores institucionales, articulado por el Ministerio de Educación y el Programa de Administración Nacional de Servicios Sociales, implementado en 1991, bajo el título “Fortalecimiento de la Gestión y Coordinación Universitaria”.

metodológica sobre calidad universitaria, que se enmarcaba en el Subproyecto 06 (Mollis y Bensimon, 1999: 511). Otro protocolo elaborado en el convenio inicial (Protocolo de la Concertación Universitaria), que se firmó en paralelo al Subproyecto 06, preveía procesos de racionalización de actividades, culminando con la clasificación de las universidades en un ranking, mediante el cual se pondrían a disposición de las universidades asignaciones diferenciadas de recursos de acuerdo con su eficiencia y productividad. El proyecto no se llevó a cabo, pues se consideró que proponía un número excesivo de variables que resultaban de difícil cumplimiento (Abramzon y Borsotti, 1993; Mollis y Bensimon, 1999).

d. Evaluación institucional

Las discusiones sobre la evaluación institucional de la educación superior tienen su punto de partida en el ámbito del CIN (Consejo Interuniversitario Nacional) en Salta (1991) durante el Primer Encuentro Nacional Interuniversitario de Evaluación de la Calidad. Continuaron en Rosario (1992), con la segunda reunión de esta naturaleza, donde se discutió más directamente el Subproyecto 06 con la comunidad universitaria. Se llevaron a cabo otras reuniones, seminarios y talleres sobre el tema. Entre ellos destacamos el Taller Nacional de Elaboración de Documentos para la Evaluación y Planificación Universitaria de Córdoba (1993). Estos momentos de continua reflexión y debates pueden ser considerados como el inicio de la instrumentalización de procesos internos de evaluación de las propias universidades.

e. Experiencias piloto de evaluación

En 1993 se crea la SPU (Secretaría de Políticas Universitarias), órgano del MCyE (Ministerio de Cultura y Educación) con el propósito de agilizar los procesos de evaluación y acreditación de las universidades argentinas. Esta Secretaría creó algunos instrumentos a favor de tales procesos, entre ellos protocolos bila-

terales con universidades argentinas interesadas en realizar autoevaluaciones y evaluaciones externas. El gobierno, a través de la SPU, propuso este formato de evaluación, con el objetivo de que cada universidad desarrollara sus propios procesos de evaluación, apuntando a la creación de un sistema de evaluación nacional, que considere las particularidades y contextos de cada institución.

Como experiencias piloto de evaluación, los acuerdos iniciales apoyaron la autoevaluación y el pago por actividades de evaluación externa. Las universidades que firmaron el convenio debieron comprometerse a realizar evaluaciones, planificación estratégica y programas para mejorar la calidad universitaria. Según Marquis (1994) se establecieron convenios con nueve universidades nacionales y dos colegios.⁸ En algunos casos, estos acuerdos fueron el punto de partida del proceso de evaluación de las instituciones. Permitieron que cada institución de educación superior estableciera los marcos teóricos y procedimientos metodológicos a partir de los cuales se inició el trabajo y se establecieron los comités de evaluación, desde los comités centrales hasta la formación de equipos de trabajo especializados. Universidades importantes del contexto argentino, como la UBA, decidieron no sumarse al programa propuesto por el gobierno. Otros comenzaron a formular propuestas alternativas de evaluación institucional, entre las cuales podemos señalar dos. Por un lado, el Programa de Evaluación Institucional y Planeación Estratégica de la Universidad Nacional del Litoral (UNL), de carácter más integral, involucrando a la institución en su conjunto, con miras a fortalecer las posibilidades de programación de mediano y largo plazo y concebir la evaluación de la calidad

8 Convenios establecidos entre las siguientes universidades: Cuyo; Río Cuarto; San Juan; de la Patagonia "San Juan Bosco"; del Centro de la Provincia de Buenos Aires; del Nordeste y Federal de la Patagonia Sur; y con las facultades: Asociación de Facultades de Estudios Superiores Agropecuarios (AUDEAS) y Asociación de Facultades de Ciencias Naturales de la República Argentina (AFACI-ENRA).

institucional como una herramienta que permitiera a la Universidad ser un agente activo de cambio (Cerioni et ál., 1997: 7). Este programa, puso énfasis en la planificación estratégica, estuvo articulado técnica y políticamente, conquistando un amplio reconocimiento de su comunidad sin mayor resistencia interna. Por el otro, mencionamos al Programa de Evaluación de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, también basado en el principio de evaluación como instrumento de planificación estratégica, con énfasis en la mejora pedagógica de la unidad.

f. Sistema de evaluación CAP

En 1995, se creó CAP, Comisión de Acreditación de Posgrados, en SPU, un sistema similar a CAPES de Brasil que, con el acuerdo de las organizaciones representantes de universidades, incluidas CN (universidades nacionales) y CRUP (universidades privadas), se dedicaron a llevar a cabo una experiencia evaluativa sistemática y generalizada en el país. A la primera convocatoria realizada en el mismo año acudieron 300 universidades o colegios profesionales, de los cuales 176 estaban acreditados. Es claro que en el sistema de egresados argentino existe una gran disparidad entre los programas ofrecidos. CAP llegó a ofrecer una forma de regulación bien aceptada por las comunidades académicas.

g. Ley de Educación Superior

La Ley 24521, promulgada el 20 de julio de 1995, fue el marco normativo que dio una nueva configuración a la educación superior argentina. La transformación incluyó la inclusión del sector terciario no universitario dentro del circuito; la autorización para cobrar matrículas; la racionalización presupuestaria, a partir de indicadores de desempeño para medir la eficiencia, calidad y equidad; así como la introducción oficial de la evaluación institucional, a través de la creación de CONEAU, organización que sucede a la CAP y expande su acción a otros ámbitos.

h. Efecto halo de las evaluaciones internacionales

Ciertamente, no se puede descartar el *efecto halo* de la evaluación realizada en países vecinos —Brasil, Chile y Uruguay— como consecuencia de los procesos evaluativos llevados a cabo en Inglaterra, Holanda y Francia. Estos ejemplos internacionales resultaron factores desencadenantes de la discusión sobre la evaluación dentro de las universidades argentinas. Ya fuera por las valoraciones punitivas relativas al vínculo con los recursos, rankings y otros aspectos amenazantes, como respecto del problema de la autonomía, a nuestro entender actuaron como precondiciones para el proceso que se instaló a partir de la creación de la CONEAU en 1996.

La CONEAU: una brevísima línea de tiempo

Hemos mencionado que hacia fines de los noventa las reformas globales de la educación superior en América Latina y en Argentina en particular, le otorgaron especial importancia a la rendición de cuentas (*accountability*) y al mejoramiento de la calidad universitaria en función de un principio económico: las instituciones de educación superior alientan el desarrollo, el progreso y la prosperidad económica. Según la visión internacional dominante del período, las universidades en el contexto global asegurarían la “salvación económica” de nuestros países subdesarrollados (Banco Mundial, 1993; 2000; Mollis, 2001). El desafío que enfrentaba la educación superior no era definir qué papel jugaría en el siglo XXI, sino cómo lograr que las funciones asignadas a dichas instituciones fueran cumplidas satisfactoriamente y que garantizaran la eficiente distribución de las funciones globales en el mundo. El corpus bibliográfico local e internacional orientado por la economía global (Marginson y Mollis, 2000) explicita poco o nada sobre los condicionantes económicos del ajuste que limitaron y cercenaron las posibilidades de mejoramiento de los sistemas educativos en general y superior en particular, en función de los recortes presupuestarios aplicados a los gastos públicos nacionales.

Junto a la necesidad de racionalización presupuestaria, se fueron consolidando las políticas de evaluación institucional, considerada una herramienta central para transparentar los procesos de responsabilidad social y el mejoramiento de las universidades, a partir de la segunda mitad de los noventa (Mollis y Carlino, 1999). En Argentina esta agenda propuso, fundamentalmente, la disminución de los subsidios estatales para la educación y la ciencia y el control selectivo del Estado en la distribución de los recursos financieros, la expansión de las instituciones y de la matrícula privadas, la promulgación de una Ley de Educación Superior con consecuencias para el sistema de evaluación y acreditación y, por último, la creación de órganos o agentes centrales para evaluar y acreditar las instituciones universitarias como la Secretaría de Políticas Universitarias —posteriormente Secretaría de Educación Superior— y la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Desde la perspectiva de los hacedores de políticas educativas, la explosión de la demanda por la educación universitaria en el último quinquenio del siglo pasado, promovió una ley (la 24521) y varios proyectos para reorientar la demanda hacia otras instituciones terciarias no universitarias públicas o privadas así como propuestas tendientes al cobro de impuestos directos a las familias de estudiantes universitarios o el cobro de contribuciones voluntarias a los graduados. De cualquier modo, varias universidades públicas venden servicios de consultoría o asistencia técnica a organismos públicos y empresas y cursos abiertos a la comunidad, además de cobrar contribuciones voluntarias a los estudiantes.

En 1995, la Comisión Nacional de Acreditación de Posgrados (CAP) puso en marcha un proceso de acreditación de carreras de posgrado en el que se evaluaron, acreditaron y calificaron 176 carreras de posgrado de universidades públicas y privadas. La política de evaluación y acreditación de instituciones y carreras universitarias y de posgrado formaba parte de la “política de promoción de la calidad” impulsada por el Ministerio de Cultura y Educación. Otros dos programas que contribuyeron en este sentido fueron:

1. el Programa de Incentivo a los docentes-investigadores, que otorgaba fondos adicionales para premiar el mayor rendimiento del trabajo académico de los mismos, y
2. el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA) que, desde 1995, destinó fondos a través de concursos para apoyar financieramente procesos de reforma y mejoramiento de la calidad de las universidades nacionales.

El mayor impacto lo tuvo la introducción de mecanismos centralizados para la evaluación y acreditación universitaria en manos de la CONEAU. Dicha comisión tiene mandato legal para realizar evaluaciones externas, acreditar carreras de grado y de posgrado, evaluar proyectos institucionales para la creación de nuevas instituciones universitarias nacionales o provinciales y evaluar el desarrollo de los proyectos para el posterior reconocimiento de instituciones universitarias privadas de parte del Ministerio de Cultura y Educación. La ley determina que la CONEAU es un organismo descentralizado dentro de la jurisdicción del Ministerio de Cultura y Educación, integrada por doce miembros designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de los siguientes organismos: 3 por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN); 1 por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP); 1 por la Academia Nacional de Educación; 3 por la Cámara de Diputados de la Nación; 3 por la Cámara de Senadores de la Nación; 1 por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

En un principio se creyó que la CONEAU iba a afectar las dinámicas institucionales vinculadas a la autonomía y a la calidad universitaria. Sin embargo, a seis años de iniciados los procesos de evaluación y acreditación universitaria se produjeron y publicaron doce informes de las evaluaciones externas de la CONEAU que tuvieron en cuenta las evaluaciones institucionales internas o “autoevaluaciones”, eliminando las sospechas iniciales. La mayor dificultad provocada por las decisiones del órgano acreditador tuvo que ver con las categorías asignadas a los posgrados que aspiraron voluntariamente acreditarse. La disconformidad se produjo cuando

se compararon los resultados de los Comités de Pares, quienes otorgaron categorías divergentes —e incluso contradictorias— a idénticos ítems.

Puede decirse que la evaluación de la calidad académica de las instituciones de educación superior en la región resultó un fenómeno relativamente nuevo pero bien asentado en la mayoría de los países desarrollados, que fue experimentando transformaciones importantes en sus éticas, organizativas y técnicas, bajo la presión de un nuevo espíritu competitivo, de un cambio en el papel de los Estados respecto de los sistemas de educación superior y del achicamiento de los recursos fiscales dentro del nuevo cuadro de desmantelamiento del Estado benefactor. En este sentido, los cambios que se fueron produciendo en la década del noventa, tanto en Argentina como en Brasil (Leite, 2000), se caracterizaron por una autonomía “contratualizada”, la diversificación y la diferenciación institucional, el ideario de la flexibilidad, un Estado evaluador y controlador y la flexibilización curricular (Catani y Ferreira de Oliveira, 2000).

Autoevaluación, evaluación externa y la definición de “universidad” de los pares evaluadores

En un estudio de casos comparados —publicado en Brasil por Denise Leite, Marcela Mollis y Cristina Contera (2002)— se analizaron los informes de autoevaluación de tres universidades en forma comparativa, contrastando los informes de autoevaluación y de evaluación externa elaborados por los pares evaluadores, seis años después de la creación de la CONEAU. Entre las conclusiones más reveladoras con respecto a las funciones docencia e investigación, destacamos la desigual conceptualización sobre la definición de universidad que tenía cada par evaluador. Las breves conclusiones que aquí describimos, surgieron de la consulta a los informes citados en el corpus bibliográfico y las entrevistas a coordinadoras del área de evaluación externa de la CONEAU. También se tuvieron en cuenta los resultados del Primer Taller de Evaluadores y la reunión con rectores de universidades del 23 de febrero de 2000 (material proporcionado por la CONEAU).

Impacto del proceso de evaluación

En esta primera etapa desde la puesta en marcha de la CONEAU, pudimos reconocer el bajo impacto que los informes de evaluación externa y los informes de autoevaluación tenían en las instituciones evaluadas hasta el momento de nuestro estudio:

1. Respecto de los informes de evaluación externa, advertían que las recomendaciones contenidas en ellos eran demasiado generales o ambiguas como para permitir el fácil desarrollo de líneas de acción. Se sostuvo que los informes eran descriptivos y fallaban en su aspecto propositivo.
2. Respecto de los informes de autoevaluación, hubo consenso en cuanto a que no tuvieron el impacto esperado, especialmente por falta de participación durante el proceso de autoevaluación.
3. También se requirió una mayor comparabilidad entre los informes de evaluación externa entre sí para que estos sean útiles. Se solicitó tener a disposición algún formulario o dispositivo modelador para la confección de los informes.

Las relaciones entre la autoevaluación y la evaluación externa

Por ser entendidas como dos partes de un mismo proceso, se argumentó la necesidad de que las autoevaluaciones adquirieran determinadas características para ser útiles al proceso de evaluación externa. En este sentido, se hizo hincapié en la necesidad de homogeneizar los procesos de autoevaluación, requiriendo de la CONEAU el papel de guía a través del apoyo técnico y facilitador de herramientas para que las universidades, en el marco de su autonomía, las utilicen.

1. ¿Qué modelo de universidad tenían los evaluadores?

De las entrevistas realizadas, surgieron interrogantes acerca del modelo de universidad que la CONEAU sustentaba, contra el cual se

contrastaban los casos durante el proceso de evaluación. Este modelo no estaba aún explicitado. El tema del modelo de universidad que cada par evaluador imaginaba se transformó en un problema relevante. Se generaron diferentes tipos de percepciones sobre la misma universidad entre los distintos pares evaluadores, sobre todo ante la ausencia de explicitación de estos modelos.

2. También surgió el interrogante acerca del rol del equipo técnico de la CONEAU y su influencia en el proceso de evaluación. Se reconoció la fuerte gravitación de los técnicos a lo largo de todo el proceso de evaluación.
3. Se presentaron interrogantes acerca del papel del comité de pares: la dificultad de conciliar criterios comunes; además se mencionaron diversas alternativas de conformación del comité que podía utilizar la CONEAU. Se mencionó la necesidad de contar con pares que hayan tenido cargos en gestión universitaria o que sus disciplinas les permitieran tener una visión de conjunto de la universidad.
4. Finalmente, un punto clave para los fines de este capítulo, surgió en la reunión de rectores acerca de la unidad de análisis sobre la cual debían hacerse las recomendaciones: ¿cuál es la unidad de análisis, la universidad que tienen en mente los pares evaluadores o la universidad inserta en un contexto social y económico que la determina?

Mecanismos de evaluación y selección de los docentes universitarios hasta fines de los noventa

A fines del primer milenio se prestó una mayor atención al valor y la diversidad de los sistemas de acceso y permanencia en la profesión académica de modo comparado, especialmente en América Latina, Estados Unidos y Europa. Algunos observadores han sugerido que el sistema de selección y evaluación profesoral está relacionado con la disminución de la dedicación de los profesores universitarios a la docencia en función del sistema de recompensas (incen-

tivos) a la productividad/investigación, ante el cual se verifica cierta incidencia en el bajo rendimiento académico de los estudiantes. En varias partes del mundo se ha argumentado que el sistema de selección tipo *tenure* (término anglosajón equivalente a nuestro “curso docente”, que describe al proceso de reclutamiento permanente de los profesores universitarios) pone demasiado énfasis en la actividad de investigación y se le da poca importancia a la enseñanza en el aula. Se expone a continuación el impacto de los concursos académicos en la calidad de la enseñanza de la UBA en la década del noventa, concomitantemente con la puesta en marcha de las políticas de evaluación de la CONEAU.

El caso de la Universidad de Buenos Aires

El reformismo introdujo en Argentina un sistema de concursos públicos, abiertos, selectivos y periódicos: los cargos profesoriales de titular, asociado y adjunto teóricamente caducan cada siete años. Este sistema de concursos sigue vigente en la mayoría de las universidades argentinas. Examinaremos el caso de la Universidad de Buenos Aires por ser una de las universidades más apegadas a la tradición reformista, además de ser la más grande de las universidades públicas nacionales y una de las más prestigiosas en términos de su reputación científica y premios nobeles. Describiremos el entorno en el que se desarrollan a partir de entrevistas con diversas autoridades responsables de la maquinaria de concursos. Algunos hallazgos de proyectos de investigación nos permiten analizar la influencia de estos concursos en el desarrollo de las actividades de docencia e investigación, tanto del profesorado como de la gestión política de la universidad en la década del noventa.

La Universidad de Buenos Aires desempeñaba —y sigue desempeñando— un papel singular en la educación superior argentina. Según el Ministerio de Educación y Cultura (Estadísticas Universitarias, 1992), en 1991 egresaban 20 por cada 100 matriculados en todo el país; en el mismo año, la UBA tuvo una tasa ligeramente superior: 24 graduados por cada 100 matri-

culados. La Universidad de Buenos Aires fue y sigue siendo un centro universitario público muy importante para la producción científica y tecnológica nacional. En 1988, el 55% del personal científico pertenecía a las universidades públicas, del cual el 26% trabajaba en la UBA. En 1992, la UBA contaba con 2.700 investigadores, que representaban el 15% del total de los recursos humanos orientados a la actividad científica (Mollis, 2001). Estas tendencias evidencian las huellas trazadas por el cumplimiento del Estatuto Universitario desde 1960.⁹ La Universidad de Buenos Aires se define a sí misma como:

una comunidad de profesores, alumnos y graduados, procura la formación integral y armónica de sus componentes e infunde en ellos el espíritu de rectitud moral y de responsabilidad cívica. Forma investigadores originales, profesionales idóneos y profesores de carrera, socialmente eficaces y dispuestos a servir al país. Encauza a los graduados en la enseñanza y en las tareas de investigación, y a través de ellos estrecha su relación con la sociedad (Base III). La Universidad es prescindente en materia ideológica, política y religiosa, asegura dentro de su recinto la más amplia libertad de investigación y de expresión, pero no se desentiende de los problemas sociales, políticos e ideológicos, sino que los estudia científicamente (Base IV y V). La Universidad, además de su tarea específica de centro de estudios y de enseñanza superior, procura difundir los beneficios de su acción cultural y social directa, mediante la extensión universitaria (Bases, Estatuto Universitario, 1960).

⁹ El estatuto consultado corresponde al aprobado por la Asamblea Universitaria el 22 de julio y el 11 de noviembre de 1960, publicadas en el Boletín Oficial el 28 de julio y el 6 de diciembre de 1960, respectivamente, y vigentes, según ese orden cronológico, desde el 7 de agosto y el 16 de diciembre de 1960, con las modificaciones aprobadas por el Ministerio de Educación y Justicia de acuerdo con lo establecido por el art. 6° inc. a) de la ley 23.068. Fue puesto en vigencia nuevamente por el decreto 154/83, ratificado por ley 23.068.

Con respecto al cumplimiento conjunto de la doble misión de enseñanza e investigación, señala en el:

Capítulo II. De la enseñanza. Art. 5°.- La enseñanza es impartida por el personal docente a que se refiere el Título II. Art. 6°.- La enseñanza es teórica y práctica y se desarrolla dentro de las modalidades propias de cada Facultad o escuela; es activa y procura fomentar el contacto directo entre los estudiantes y el personal docente.

Con respecto a la investigación, se refiere a ella específicamente en el Capítulo III dándole prioridad a ambas funciones de modo explícito:

De la investigación Art. 8°.- Se considera a la investigación como una actividad normal inherente a la condición de docente universitario. Se procura incrementar la investigación en la medida en que se logre disponer de adecuados recursos presupuestarios. Art. 9°.- La investigación se efectúa en todas las Facultades o departamentos. Art. 10.- El instituto es la unidad de investigación. Puede componerse de secciones o laboratorios dedicados a aspectos particulares de su labor. Sus únicas tareas de enseñanza son las de formar investigadores, contribuir a la formación de docentes, dirigir a becarios y dictar cursos de especialización.

Queda claro que el Estatuto Universitario de la UBA compatibiliza la doble función en su personal docente a través de la diada “docente-investigador” desde los años sesenta, lo cual imprime un sello particular en el perfil de los profesores concursables.

Un brevísimo recorrido histórico (1818-1992)

La Universidad de Buenos Aires fue creada durante el período de independencia de Argentina (1821), en un momento en que el país se esforzaba por rehuir de su pasado colonial y convertirse en una nación civilizada. Nació

como una institución secular, moderna e iluminada, aspirando continuar el patrimonio universitario francés expresado en el modelo napoleónico (Levy, 1986), a diferencia de la Universidad colonial de Córdoba, donde el único grado otorgado era el de Teología. La década que comenzó en 1880 representó un punto de inflexión histórica para la Universidad de Buenos Aires con respecto a su identidad institucional. La Ley 1597 (conocida como Ley Avellaneda, aprobada en 1885) estableció los principios fundacionales de las universidades nacionales argentinas, todavía vigentes hoy en día: gratuidad y autonomía respecto del control gubernamental. La ley estableció normas de gobierno universitario que la pusieron, fundamentalmente, en manos de los miembros de las facultades, a quienes se les dio el poder de nombrar nuevos profesores, crear los programas de estudio y, en general, dar forma organizativa a la misión académica.

La prosperidad de la que gozaba Argentina hacia finales del siglo XIX, se reflejó en la Universidad. Las bibliotecas crecieron regularmente y se desarrollaron laboratorios, aunque con menor intensidad que las bibliotecas. La misión institucional de la UBA era predominantemente profesional: la gran mayoría de los estudiantes matriculados entre 1885 y 1930 eligieron profesiones liberales como el derecho y la ingeniería. Sus motivaciones fueron a menudo políticas (formación para el liderazgo futuro) y sociales (el diploma universitario afectado positivamente por una oportunidad de movilidad social) (Mollis, 1990).

a. El gobierno universitario como “una democracia en miniatura”: 1918-1930

En 1918 Argentina había abandonado el modelo político oligárquico y elitista del régimen de 1880, adoptando el sufragio universal que reflejaba los intereses de la creciente clase media de origen inmigrante, eligiendo a Hipólito Yrigoyen —líder de la Unión Cívica Radical— como presidente de la República. Las universidades argentinas no estaban aisladas del proceso de democratización política que se estaba gestando en la sociedad en su conjunto.

Después de los sucesos de 1918, el movimiento estudiantil argentino tuvo grandes repercusiones en los movimientos estudiantiles de otros países latinoamericanos. Los logros de los jóvenes reformistas incluyeron la participación estudiantil en el proceso de toma de decisiones universitario. Más específicamente, el sistema de cogobierno consistía en que cada uno de los tres claustros que conformaban el cuerpo universitario—profesores, estudiantes y graduados— obtenía una representación fija en los órganos de gobierno. Si bien el modelo agroexportador y proveedor de materias primas al mercado internacional convivió con las transformaciones políticas generadas por la figura Hipólito Yrigoyen, la Reforma Universitaria se convirtió en la expresión del cambio político del país al interior de las universidades más grandes de la Argentina (Mignone, 1987; Mollis, 1990; Mollis y Feldman, 1998).

Los líderes reformistas trataron de garantizar que la universidad siguiera siendo autónoma académicamente y autárquica desde el punto de vista financiero; el nombramiento del personal docente iba a realizarse por concurso abierto y público cada siete años; se permitiría la asistencia abierta a todos los cursos teóricos y se adoptarían métodos de enseñanza innovadores como los “seminarios y talleres”. De este modo, el movimiento estudiantil reformista dio a las universidades argentinas su peculiar estilo organizativo. La “democratización universitaria” de entonces se refiere a la incorporación cuantitativa y cualitativa de sectores sociales tradicionalmente excluidos de las universidades, reconocida durante un “período de expansión de la matrícula”. La democratización cualitativa no sólo se refiere a la inclusión de grupos sociales por fuera de las élites, sino también a su representación política en el gobierno de la universidad. Desde el punto de vista cuantitativo, este período estuvo marcado por el aumento del número de estudiantes y graduados en las universidades nacionales, que expresó vívidamente la relación íntima que existía entre la universidad y los cambios sociales de su tiempo.

b. La década del cincuenta en la UBA: entre el antiperonismo y el “oro”

Con posterioridad al golpe cívico-militar de la autodenominada Revolución Libertadora, que sacó al general Juan Domingo Perón de la presidencia, se produjo una purga de profesores vinculados o simpatizantes con el Partido Justicialista y se eliminaron todos los elementos visibles que simbolizaran la adhesión al llamado régimen peronista. A su vez, el desarrollismo de la década del cincuenta orientó la educación superior y la formación científica al servicio del progreso nacional, fundamentando su accionar en evaluaciones que parecían constatar el aporte del conocimiento al crecimiento económico.

En un entorno de crecimiento cuantitativo y cualitativo, entre 1958 y 1966, la UBA abandonó la exclusividad del perfil profesionalizante, heredado del modelo napoleónico fundacional, para perseguir el desarrollo de la investigación, tanto en la ciencia como en las humanidades, actividades que la acercaron al modelo universitario humboldtiano. La llamada “década de oro” promovió una expansión de la producción científica que le permitió a la Universidad de Buenos Aires proyectarse a nivel internacional, con la doble misión de enseñanza e investigación. Por primera vez se alcanzó una institucionalización completa de los principios reformistas: autonomía, gobierno tripartito, énfasis en las tres misiones universitarias —docencia, investigación y extensión—, ingreso directo y gratuito, designación de profesores por mérito académico (selección por oposición —clase magistral— y antecedentes) y cátedras paralelas.

c. Crisis autoritaria y golpes de Estado

En los períodos más oscuros de la historia argentina, las universidades sufrieron intervenciones decretadas por los gobiernos autoritarios golpistas y las dictaduras militares (1930, 1946, 1955, 1966 y 1976). El denominador común de estos decretos era el control ideo-

lógico y la subyugación de la autonomía universitaria, con la consiguiente proscripción y suspensión de profesores (listas negras) y la disolución de las formas institucionales de autogobierno. La última y más brutal de estas intervenciones (1976-1983) produjo un desmantelamiento intemperado de su capital cultural y material junto con la desaparición de más de 30.000 personas.

d. La etapa de institucionalización democrática

La recuperación de la vida institucional democrática hacia finales de 1983 produjo una reactiva democratización de la UBA, así como del resto del sistema universitario público (Decreto 145/83 y Ley 23068/84), recuperando la autonomía completa y restableciendo los anulados estatutos universitarios que se habían puesto en marcha entre 1958 y 1966. El regreso a la tradición democrática facilitó la recuperación de la actividad científica universitaria. Desde entonces, y de acuerdo con los cambios en los objetivos nacionales de política exterior y en la orientación universitaria, la misión de profesionalización —tal como la describen Tony Becher (1987) y Burton Clark (1990)— rigió por sobre la misión científica y cultural.

La puesta en valor del cumplimiento del Estatuto Universitario de 1960 con sus modificaciones renovaron las misiones de la UBA hacia un lento desarrollo de la investigación científica y la producción de conocimientos como actividades constitutivas de su identidad institucional, aunque no incidieron de manera contundente en la selección y contratación de profesores. En el momento de la “gran transformación” que Brunner (1988, 1990) describe como un proceso de expansión y diferenciación por el que han pasado todas las universidades latinoamericanas, la UBA más que cualquier otra universidad argentina se volvió multifuncional, versátil, altamente diversificada y por lo tanto una institución multifacética difícil de encorsetar a la luz de un único modelo (Mollis, 2001).

e. El perfil de los docentes en los noventa

El profesorado de la Universidad de Buenos Aires en 1991 estaba integrado por unos 22.000 docentes (UBA, 1992), de los cuales el 54,4% eran hombres y el 45,6% mujeres. La mayoría tenía entre 25 y 39 años, y el 59% (12.500) fue docente por un período menor a 10 años, mientras que otros (2.500) tenían entre 10 y 14 años de experiencia; a comienzos de los noventa, sólo el 3,5% del profesorado alcanzaba el rango de profesor y el resto eran auxiliares docentes. Sólo el 14% de los profesores y el 7% de los auxiliares desarrollaban actividades de tiempo completo, el 18% de los profesores y el 11% de los auxiliares docentes tenían una dedicación semanal de 20 horas, y el resto una dedicación de 10 horas a la semana.

En suma, a comienzos de los noventa, del total de docentes de la UBA, la mayoría era auxiliar docente joven con dedicación simple y título de grado (el 50% se distribuía entre licenciado, abogado, médico, psicólogo o contador). Menos del 25% de los profesores tenían títulos de doctorado, aunque el 60% estudió o estaba estudiando en el nivel de posgrado (UBA, 1992). Previsiblemente, los profesores con doctorado se concentraban en la Facultad de Ciencias Exactas (29,7%), de acuerdo con la naturaleza científica de las disciplinas que enseñaban (Matemáticas, Física, etc.), donde la investigación es una actividad prioritaria. Por el contrario, la mayoría de los profesores de las facultades profesionalizantes como Arquitectura, Ingeniería y Psicología, donde la investigación es menos frecuente, tenía título de grado. Los cambios implementados por la aplicación de la Ley de Educación Superior 24521 introdujeron como nuevo requisito poseer título de posgrado para ocupar el cargo de profesor en las universidades nacionales.

A modo de reflexión comparativa con el presente y teniendo en cuenta algunas tendencias del perfil de los profesores universitarios a nivel nacional y de la UBA, hemos hallado que desde la década del noventa hasta el 2018 los profesores con dedicación exclusiva han

aumentado significativamente.¹⁰ A nivel de la UBA, en el año 2018 los profesores con dedicación exclusiva representan el 7,2% del total de profesores con dedicación exclusiva a nivel nacional y el 13,2% del total de profesores de la UBA; por otra parte, el total de docentes auxiliares de la UBA representan el 20% del total de docentes auxiliares a nivel nacional. Si comparamos el total de profesores con respecto al total de docentes auxiliares en la UBA, los primeros aumentaron al 26% —respecto del 3,5 a comienzos de los noventa— y los segundos representan el 74% del total de docentes de la UBA, de los cuales un 5% tiene dedicación exclusiva, un 7% dedicación semiexclusiva y un 88% dedicación simple.

Los concursos docentes

El sistema predominante de reclutamiento del personal docente en las universidades nacionales es el concurso por oposición y antecedentes (Mollis y Feldman, 1997), en el que se evalúa tanto la formación académica como la performance pedagógica a través de una clase magistral. Los concursos son instancias públicas y abiertas de selección de aspirantes evaluados por expertos. La evaluación del candidato se realiza sobre la base de un análisis de sus antecedentes académicos y profesionales, además para las dedicaciones exclusivas y semiexclusivas se tiene en cuenta el plan de investigación presentado. La prueba de oposición consiste en una entrevista y una clase preparada en torno a un tema definido por el jurado. Los cargos ganados por concurso son periódicos y se renuevan cada siete años para profesores y cada tres años para docentes auxiliares.

En la UBA, estos concursos son públicos y abiertos, los candidatos son evaluados por un tribunal de expertos. Cuando el presupuesto resulta

¹⁰ Fuente: Sistema RHUN (Recursos Humanos de Universidades Nacionales), correspondiente al mes de septiembre de 2018 (datos al 19 de junio de 2019). Departamento de Información Universitaria, Dirección Nacional de Presupuesto e Información Universitaria (Los cálculos y tablas porcentuales son de elaboración propia).

suficiente, se contempla la invitación a expertos internacionales. Sin embargo, ante la crisis presupuestaria del período, se fue cancelando la invitación a especialistas extranjeros con la correspondiente pérdida de parámetros internacionales para la selección. Los profesores adquieren su rango “regular” cuando aprueban dichos concursos, cuyos dictámenes —incluyen los antecedentes académicos y las recomendaciones del jurado— deben ser publicados abiertamente, con la finalidad de evitar cualquier discriminación ideológica, política o favoritismo localista, ya que todo el proceso está abierto a impugnación. Desde el principio al fin del concurso están disponibles los mecanismos de impugnación y revisión: solicitud, formación del jurado, recomendación del jurado y del consejo académico de cada facultad. Si bien el Consejo Superior es el máximo órgano de gobierno y de apelación de la Universidad, existe la potestad de apelar más allá del Consejo Superior ante el sistema judicial. Aunque la modalidad de *concursos periódicos* ha resultado extremadamente lenta en un número significativo de casos, en los noventa se creía que este sistema de reclutamiento del personal docente proporcionaba garantía de transparencia a través de los diversos controles, supervisión y posibilidad de objeción en las diferentes etapas.

Desde el punto de vista evaluativo, los antecedentes académicos, la experiencia y capacidad como profesores e investigadores, debía ser juzgada por jurados de autoridad e imparcialidad incuestionables (Estatuto Universitario, Universidad de Buenos Aires, 1960). En la UBA, el jurado está constituido por tres profesores con mérito suficiente y reconocida experticia en el área temática objeto del concurso. Su actividad es observada por dos supervisores —un graduado y un estudiante de la disciplina en cuestión—, quienes producen un informe sobre el proceso del concurso, pero no participan de la evaluación ni en la discusión sobre las recomendaciones. En otras universidades, el graduado y el estudiante están incluidos en el jurado.

El reglamento permite a profesores de la misma facultad ser miembros del jurado, excepto cuando el cargo concursado hubiera sido impugna-

do, en cuyo caso, al menos dos de los jurados debe venir de afuera. Sin embargo, se considera deseable que uno de los tres pertenezca a otras universidades. Como se mencionó anteriormente, la falta de presupuesto puede convertirse en un obstáculo para dar cumplimiento a esta condición.

La convocatoria a concurso surge generalmente de los departamentos, aunque puede provenir de los consejos directivos de las facultades, debiendo ser aprobado por el Consejo Superior Universitario. Los llamados a concurso varían en función de la propuesta de la convocatoria: para cubrir un cargo de profesor de una determinada cátedra, para cubrir un cargo dentro de un área de estudio o para integrar un departamento determinado. Estas decisiones difieren por facultad, aunque el llamado a cubrir cargos por cátedra es el más frecuente. La Facultad de Ciencias Exactas resulta una excepción, ya que la forma dominante de llamado a concurso se realiza por campo de conocimiento. Uno de los rasgos dominantes de la UBA se refiere a su diversidad académica, que a su vez es reflejada en las diversas convocatorias a concurso.

Evaluación, ciudadanía y docencia universitaria en la UBA

Históricamente, se reconocía la calidad de la enseñanza de las universidades públicas herederas del legado reformista, asociada con el modo de reclutamiento de sus profesores a través de los concursos públicos ya descriptos. El pensamiento de Deodoro Roca con respecto al valor de una nueva pedagogía para desarrollar la inteligencia de los alumnos resulta ejemplar, respecto del perfil anticonservador del movimiento reformista. En “Palabras sobre los exámenes”, Roca (1930) escribía:

Exámenes a la vista: bolilleros, bolilleros, más bolilleros [...] El alumno acude con su número. No siempre saca premio. Hay que pasar de alumno a médico, a abogado, ingeniero. [...] Todo esto será tuyo si me respondes a estas preguntas, si tienes suerte con estas bolillas desde donde te miro [...]

¡Menos loterías, señores profesores! Las verdaderas pruebas no deben cifrarse en las respuestas del discípulo sino en sus preguntas. De la desnuda y oportuna pregunta del discípulo debe inferirse su curiosidad, su capacidad, su aptitud, la calidad de su espíritu, su grado de saber y su posibilidad. La única relación legítima y fecunda que debe trasuntar un examen que aspire a salvarse, es la de un discípulo que pregunta y la de un “tribunal” que responde. ¡Son ustedes los que deben “rendir”, señores profesores! Mientras eso no ocurra, se seguirán oyendo en escuelas, liceos, colegios y universidades las dramáticas y fatídicas palabras del *croupier* docente: ¡No va más!!!

El espíritu innovador que emerge de la imagen de un profesor respondiendo a las preguntas de sus discípulos, sometido a la lógica del interrogatorio —de la prueba—, está presente en los concursos públicos que, además, reproducen parte de los rituales de obtención del grado de magíster de las universidades medievales.

Los concursos periódicos en la UBA (como en la mayoría de las universidades nacionales) tienen un impacto directo no sólo en el área de competencia y la disciplina concursada, sino en la estructura de poder de los órganos de gobierno y en la representatividad de las fuerzas políticas. Esta doble dimensión —por un lado académico-pedagógica y por el otro política— imprime en los dispositivos de reclutamiento de profesores un rasgo singular comparado con cualquier otro sistema de selección profesoral internacional. La meritocracia¹¹ resultó la concepción fundante de los mecanismos de elección establecidos por los líderes del reformismo, ya que el acceso y permanencia en los cargos docentes con anterioridad a 1918 se pro-

11 El fundamento pedagógico del concurso, se encuentra claramente expresado en el pensamiento de Deodoro Roca y Alfredo Palacios: “seleccionar al mejor, al que más sabe, al que mejor puede enseñar”. Actualmente, la ciudadanía universitaria y los concursos están interpelados por lógicas diferentes/complementarias al *ethos* emergente de la tradición reformista.

ducía por afinidad/familiaridad/conocimiento personal con la autoridad competente y era vitalicia. Ambas condiciones fueron erradicadas por los procedimientos democratizadores que perseguían los reformistas en cuanto a la selección del cuerpo de profesores a la luz de sus méritos académicos, profesionales y científicos, a la vez que conquistaban la condición de “regular” que los habilitaba para votar (y/o ser votado) a las autoridades de los órganos colegiados de gobierno. Los concursos periódicos no sólo abrían las puertas de las cátedras sino a la ciudadanía universitaria, paso decisivo para poder erigirse autoridad de la universidad.

La estructura de gobierno representativo de los tres claustros tiene decisiva importancia en el resultado final del concurso, ya que los dictámenes del jurado son de carácter consultivo. Los consejos directivos son los que, en definitiva, realizan las propuestas de designación y actúan como órgano revisor en caso de apelaciones a los mismos. El Consejo Superior de la Universidad es el que toma la decisión final. Por lo tanto, la estrategia de concursos públicos en la UBA combina permanentemente instancias administrativas, académicas y políticas para la gestión de las decisiones.

La vinculación directa que existe entre los concursos de profesores y el gobierno universitario (sólo los profesores concursados/ regulares votan para elegir sus representantes y/o ser elegidos) puede promover incertidumbre sobre la eficacia del mecanismo para lograr la excelencia científico-académica por encima de la afinidad política. Es decir, el histórico dispositivo conlleva un aparente conflicto de intereses que abre dudas sobre la búsqueda de la excelencia basada en méritos académicos *vis a vis* ciertas prácticas políticas y de carácter corporativo.

En la UBA, a fines de los noventa, faltaba sustanciar entre un 70% y un 30% de los concursos, según se tratase de auxiliares o profesores. Algunos protagonistas suponían que la falta de concursos estaba vinculada a mecanismos político-clientelares semejantes a los de los partidos políticos, para evitar que hubiera una

mayor cantidad de votantes en la elección de autoridades. Entre los hechos contemplados, mencionaron: el proceso de elección de los jurados favorables a grupos que apoyaban a las autoridades dio lugar a un número cada vez más elevado de recursos legales interpuestos y observaciones a los procedimientos y hacia las formas que se llevaban a cabo. Las apelaciones, el clima tenso en el que se desenvuelven los rituales (otrora imbuidos de la celebración que simbolizaba la bienvenida al nuevo miembro de la corporación, por el dominio de su “saber o experticia”) introdujeron cuestionamientos al doble propósito del procedimiento.

La normativa referida a los concursos en el período que venimos analizando otorgaba libertades a los jurados con respecto a los criterios de evaluación. Las variaciones en la convocatoria (por cátedra, campo o departamento) están directamente relacionadas con las diferentes tradiciones académicas (Clark, 1990). Así, las facultades orientadas a la investigación (Ciencias Exactas, Farmacia y Bioquímica) dan prioridad al perfil del profesor como investigador, mientras que las facultades que se orientan hacia la formación general de los estudiantes (Filosofía y Letras o Ciencias Sociales) prefieren al “profesor integrador”, retomando el término ofrecido por Boyer (1990). Las autoridades de la UBA que gestionan los concursos reconocieron que las humanidades le otorgan a la clase magistral, y la erudición que caracteriza al “buen profesor”, un papel decisivo para ganar un concurso. En las facultades científicas, la tarea de investigación tiene prioridad, por lo que los antecedentes académicos casi pueden ser tomados como un predictor del resultado. En cualquier caso, no existe una norma establecida al respecto.

Se puede afirmar que la tarea de evaluar e incorporar profesores a una facultad es un procedimiento que incluye dos pasos: a) evaluación por un jurado de expertos y b) supervisión del proceso y de las recomendaciones de parte de los órganos colegiados de la universidad. Esta combinación parece ser un factor determinante para la legitimación de los concursos en la comunidad académica.

La prevención de posibles sesgos derivados de la flexibilidad de criterios de la evaluación parece estar basada en el control de la opinión de los expertos por parte de los órganos colegiados de gobierno, que tienen la última palabra en el proceso. De hecho, una reforma realizada a fines de los noventa en las reglas de los concursos académicos, otorga aún más poder a los consejos directivos de las facultades y al Consejo Superior para la revisión y modificación de los dictámenes de los jurados.

Esta relación entre el interés académico o científico general y el interés corporativo en particular está siempre presente en la toma de decisiones de la UBA, ya sea que se remita a la asignación de recursos o a la política de concursos. Parece haber un amplio acuerdo entre los miembros de la dirección política a nivel universitario y de las facultades sobre la necesidad de supervisión, control y regulación por parte de los órganos colegiados sobre la gestión de los concursos. Los departamentos tienen la responsabilidad de llamar a concurso para cargos docentes vacantes o de renovación. Deben además proponer la categoría y la dedicación horaria para el cargo, así como la composición del jurado. Esto se debe a que el conocimiento específico de las disciplinas y de los eruditos competentes se encuentra en los departamentos. Al mismo tiempo, la contribución de los jurados/expertos establece límites claros a la discrecionalidad que puede emerger de los principales órganos político-académicos.

Reflexiones finales

Históricamente, la introducción del procedimiento de concursos para seleccionar y nombrar profesores respondió a la necesidad de romper un control oligárquico sobre la universidad. La idea del concurso tal como se desarrolló a partir de la Reforma del 18 estableció un medio para la entrada de grupos externos y abrió el camino para la renovación y circulación de profesores. Por otro lado, una de las intenciones de los concursos fue estimular la producción de conocimiento y la mejora de la formación. Existe un amplio consenso de parte

de la comunidad universitaria sobre la eficacia histórica del sistema para el cumplimiento de estos objetivos.

Sin embargo, estas características asociadas con la calidad del cuerpo docente nombrado mediante este mecanismo pueden tender a desaparecer si no se cumplen ciertas condiciones. Una de ellas es la existencia o desarrollo de una tradición académica basada en una práctica de evaluación, competencia y excelencia que refiere a estándares internacionales. A su vez, estas tres dimensiones determinan un modo específico de la misión universitaria, que requiere consenso, debate o elaboración de dimensiones problemáticas. La segunda condición está relacionada con los recursos disponibles. En un contexto de ajuste y financiamiento escaso —aunque los concursos son un instrumento útil de selección y reclutamiento— mantener la equidad respecto del aumento incesante del número de estudiantes y su correlato con el aumento del número de docentes calificados, así como retener investigadores valiosos, resulta una tarea compleja de difícil implementación.

Dos aspectos caracterizan la práctica de los concursos: por un lado, democratizan los procedimientos de acceso, ofreciendo una “base de igualdad de oportunidades” que constituye un principio fundamental del sistema educativo argentino. El concurso también instala un criterio individual, meritocrático y dinámico por su carácter periódico. Sin embargo, estas dos características se han visto limitadas u opacadas por la búsqueda de afinidades políticas al interior de los departamentos que favorecen intereses gremiales. Por ejemplo, los auxiliares docentes graduados ven demoradas sus expectativas de ascenso académico por el propio “sistema de cátedras” asociado con los concursos de renovación que mantiene las estructuras jerárquicas casi permanentemente cubiertas. Los jóvenes auxiliares demandan reconocimiento académico que la propia estructura de “nombramientos por concurso” no siempre satisface, como sí lo promueven otros mecanismos, como el sistema de “carrera docente”, por ejemplo.

Los concursos son el único modo de acceso regular a puestos de enseñanza e investigación en la Universidad de Buenos Aires. Como se explica en este capítulo, se desarrollaron desde principios del siglo XX, impulsados por una lucha política que tomó forma en el movimiento reformista. Desde entonces, las contiendas han tenido un peso político considerable en la institución porque los representantes de los profesores regulares constituyen la mitad de los miembros de los órganos de gobierno, y sólo los profesores regulares pueden aspirar a los cargos ejecutivos en todos los niveles de la Universidad. Además, su importancia política radica en su potencial de conflicto con algunas dimensiones de la modernización universitaria. Los concursos proporcionan estabilidad y legitimidad y, por lo tanto, contrastan con los requisitos de las políticas que ven la misión universitaria desde una perspectiva emprendedora y favorecen los nombramientos por contrato a término.

Por último, los concursos promueven un contexto de evaluación exigente para los profesores universitarios. La evaluación es multidimensional y tiene implicaciones directas para el acceso y la permanencia en los puestos de enseñanza/investigación. Instalan una cultura evaluadora que genera expectativas y promueve el desarrollo de capacidades para la competencia individual. Como cualquier proceso de evaluación, su efecto es permeable a las perspectivas evaluativas de los expertos y de la política institucional académica y política al mismo tiempo. Su valor último, por lo tanto, es relativo a la cultura institucional y a las prácticas políticas en las que se desarrolla.

Referencias bibliográficas

Abramzon, M. y Borsotti, C. (1993). Notas sobre las relaciones entre el Estado y la Universidad. *Sociedad*. Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Banco Mundial (1993). *Lessons from Experience*. Washington D. C.: WB Press.

(2000) *Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise*. Washington D. C.: WB Task Force - Fundación Ford.

- Becher, T. (1987). The disciplinary shaping of the profession. En B. Clark (ed.), *The Academic Profession: National, Disciplinary, and Institutional Settings*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Boyer, E. (1990). *Scholarship Reconsidered. Priorities of the Professoriate*. Princeton, NJ: The Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching.
- Brunner, J. J. (1988). Notas para una teoría del cambio en los sistemas de educación superior. Documento de Trabajo N° 381. Santiago de Chile: FLACSO.
- (1990). *Educación superior en América Latina. Cambios y desafíos*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Buchbinder, P. (2005). *Historia de las universidades argentinas*. Buenos Aires: Sudamericana.
- (2010). *Los sistemas universitarios de Argentina y Brasil: una perspectiva histórica y comparada*. Buenos Aires: Final Abierto.
- Catani, A. M. y Ferreira de Oliveira, J. (2000). *Reformas educacionais em Portugal e no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica.
- Cerioni, M. A. et ál. (1997). *Evaluación institucional y planeamiento estratégico de la UNL*. Santa Fe: Cuadernos de Planeamiento y Evaluación, nro. 2.
- Clark, B. (1990). *The Academic Life. Small Worlds, Different Worlds*. Princeton, NJ: The Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching.
- Chiroleu, A. et ál. (2012). *La política universitaria de los gobiernos Kirchner*. Los Polvorines: UNGS.
- Chiroleu, A.; Suasnábar, C. y Rovelli, L. (2013). *Política universitaria en Argentina*. Colección Educación, Serie Universidad, nro. 4. Los Polvorines: IEC-UNGS.
- Decibe, S. (1998). La transformación de la educación superior: la experiencia argentina. *Conferencia Mundial sobre la Educación Superior*. Unesco, París.
- De la Fare, M. y Lenz, S. (2012). *El posgrado en el campo universitario*. Colección Educación, Serie Universidad, nro. 02. Los Polvorines: UNGS.
- Delich, A.; Albornoz, M. y Crespo M. (2018). *Reformar la universidad. Lecciones de 1918*. Buenos Aires: OEI-Eudeba.
- Di Bello, M.; Guido, L. y Versino, M. (2012). *Universidades y sociedades*. Colección Educación, Serie Universidad, nro. 03. Los Polvorines: UNGS.
- Estatuto de la Universidad de Buenos Aires (1958-1960).
- Ezcurra, A. M. (2011). *Igualdad en educación superior*. Los Polvorines: UNGS.
- Hidalgo, C. (2010). *Filosofía para la ciencia y la sociedad*. Buenos Aires: CLACSO-FFyL-CICCUS.
- Hidalgo, C. y Palleres, G. (2011). De la pobreza a la exclusión: dinamismo de la formación de conceptos sociales. *Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, (1).
- Kohan, N. (1999). *Deodoro Roca: el hereje*. Buenos Aires: Biblos.
- Leite, D. (2000). Análisis de Casos de Evaluación Institucional. *Seminario Taller Regional: Gestión, Evaluación y Acreditación de Instituciones de Educación Superior*. Buenos Aires: IESALC/OEI/FLACSO, (versión mimeo).
- Leite, D.; Mollis, M. y Contera, M. C. (2002). *Inovação y avaliação institucional*. Puerto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Mainero, N. y Mazzola, C. (2015). *Universidad en democracia. Políticas y problemáticas argentinas y latinoamericanas*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Marginson S. y Mollis, M. (2000). Comparing national education systems in the global era. *Australian Universities Review*, 42-43(2).

- Marquis, C. (1994). *Análisis de algunas experiencias de la evaluación de la calidad de las universidades argentinas*. Buenos Aires: SPU - Ministerio de Cultura y Educación.
- Mignone, E. F. (1986). *Evolución de la autonomía en Argentina*. Buenos Aires: Congreso Pedagógico Nacional - Docencia.
- Mollis, M.
 (1990). *Universidades y Estado nacional. Argentina y Japón (1885-1930)*. Buenos Aires: Biblos.
 (2001). *La universidad argentina en tránsito*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
 (2012). Acerca de las políticas públicas y las universidades en la Argentina: una mirada histórica. En D. Mancebo, M. Bittar y J. Chaves (orgs.), *Educação Superior. Expansão e reformas educativas*. Maringá: Editora da Universidade Estadual de Maringá.
 (2018). La técnica y la tecnología: una formación disruptiva dentro del paradigma reformista. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*.
- Mollis, M.; Andrade Olivera, D.; Feldfeber, M. y Martínez, D. (comps.) (2010). La formación de profesores universitarios para el nivel medio y superior: una asignatura pendiente. *Nuevas regulaciones educativas en América Latina. Universidad y docencia*. Lima: Universidad de Ciencias y Humanidades, Fondo Editorial.
- Mollis, M. y Bensimon, E. (1999). *Crisis, calidad y evaluación de la Educación Superior*. México: Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM.
- Mollis, M. y Carlino, F. (1999). Políticas internacionales, gubernamentales e interinstitucionales de evaluación universitaria: del Banco Mundial al CIN. *Revista del IICE*, año VI, (10).
- Mollis, M. y Feldman, D. (1998). Accountability without Tenure. The impact of Academic Contests on University Teaching at the University of Buenos Aires. En J. Forest (ed.), *University Teaching: International Perspectives*. Nueva York: Garland Publishing.
- Mollis, M. y Saur, D. (2012). La larga década del 90 en la Universidad de Córdoba: entre la innovación educativa y el transformismo del mercado. *Universidad Nacional de Córdoba. Cuatrocientos años de historia* (tomo II, pp. 321-353). Córdoba: Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba.
- Puiggrós, A. (2003). *El lugar del saber*. Buenos Aires: Galerna.
- Roca, D. (1930). Palabras sobre los exámenes. *Revista del Instituto Pedagógico de la Escuela Normal Superior de Córdoba*.
- Sader, E.; Aboites, H. y Gentili, P. (2008). *La Reforma Universitaria. Desafíos y perspectivas noventa años después*. Buenos Aires: CLACSO.