

Una revisión histórica de la docencia en la universidad reformista Argentina: el difícil equilibrio entre la faz académica y la política

Resumen

El artículo aborda la cuestión del profesorado universitario argentino en perspectiva histórica, mostrando las tensiones en esta dualidad: la académica y la política. Esta doble faceta se materializa en un mecanismo singular del sistema universitario argentino que es el concurso de antecedentes y oposición, que es un mecanismo para el acceso y permanencia en los cargos docentes desde comienzos del siglo XX. En este trabajo se sostiene que según el momento de la historia de la universidad argentina la tensión entre la faz académica o la política del profesorado universitario ha mostrado equilibrios virtuosos o viciosos. A lo largo de la historia el papel del gobierno nacional, para cada momento, fue determinante sobre la autonomía universitaria. A través del análisis documental de publicaciones de la época y la normativa, el análisis histórico comienza por un momento fundacional de la historia de la universidad argentina que fue el de la Reforma Universitaria. Como una segunda etapa, se analiza el peronismo y el desarrollismo. Y finalmente, se analiza el tercer momento que está marcado por la apertura democrática y la reforma neoliberal de los 90. El trabajo concluye con algunas reflexiones sobre el momento actual, que pretenden iluminar algunos procesos muy recientes que parecieran replantear la tensión del profesorado entre la academia y la política.

Palabras clave: Profesores, Profesorado universitario, Argentina, Política y academia.

Abstract

The article discusses the question of Argentine university faculty in historical perspective, showing the tensions in the dual role: academic and policy. This dual role is embodied in a unique mechanism of Argentine university system that is the contest of antecedents and opposition, which is a mechanism to access and stay in teaching positions from the early twentieth century. This paper argues that by the time of the history of the university Argentina tension between academic face or politics of university teachers has shown virtuous or vicious balances. Throughout history the role of the national government, for every moment was decisive on university autonomy. Through documentary analysis of contemporary publications and regulations, historical analysis begins with a foundational moment in the history of the university that Argentina was to the University Reform. As a second step, Peronism and developmentalism is analyzed. And finally, the third time is marked by the democratic opening and neoliberal reform 90. The paper concludes with some reflections on the present, seeking to illuminate some very recent processes that seem to reframe the stress of teachers between academic and politics.

Keywords: Teachers, University professors, Argentina, Politics and academia.

POR MÓNICA MARÍA MARQUINA. Doctora en Educación Superior (Universidad de Palermo). Master of Arts in Higher Education Administration (Boston College). Licenciada en Ciencias de la Educación (UBA). Profesora Investigadora, Programa de Estudios sobre la Universidad, Instituto del Desarrollo Humano, Universidad Nacional de General Sarmiento. mmarqui@ungs.edu.ar

Introducción

Si hay una impronta imborrable en la vida de las tradicionales universidades argentinas, son los postulados de la Reforma del 18. Han pasado los gobiernos, se han masificado las instituciones y diferentes paradigmas ideológicos intentaron marcarles el rumbo. Sin embargo, la autonomía, el cogobierno y la renovación de docentes a través del sistema de concursos han sido banderas levantadas por sus actores ante diferentes coyunturas políticas, y son las que explican por qué el estudio de la universidad argentina debe ser abordado desde una perspectiva no sólo académica sino también política.

La Reforma de 1918 tuvo una doble faz de origen académico y político. A la vez que se cuestionaba el retraso científico y el arcaico sistema de enseñanza, el movimiento de la Reforma tuvo entre sus postulados la denuncia del carácter vitalicio de los cargos docentes y cuestionamientos a los mecanismos de designación de los profesores. La Reforma posibilitó, entre varios aspectos, no sólo la renovación de los planes de estudio sino la democratización de la participación de profesores en la elección de las autoridades, la cual dio lugar a una renovación del profesorado universitario.

Sin embargo, así como la cuestión de la autonomía de las universidades en la selección de sus profesores no termina de resolverse con la Ley Avellaneda de 1885 -primera norma que da marco general al funcionamiento de las casas de estudio en el incipiente Estado Argentino- la Reforma del 18 también dejó aspectos pendientes en la difícil tarea de seleccionar a los mejores para la enseñanza y el gobierno universitarios. Los motivos de estas limitaciones y en qué medida su resolución es responsabilidad exclusiva de las universidades son parte de la discusión que aquí se propone analizar. El argumento que guía este artículo sostiene que estas limitaciones son inherentes a la complejidad del rol de los profesores en la institución universitaria, pero que a la vez tienen vinculaciones con el marco político nacional en el que están inmersas.

Además, es posible bosquejar que dicha complejidad está presente en diferentes momentos de la historia universitaria argentina, como en la actualidad, con las especificidades dadas por el peso del contexto y de la evolución del propio sistema universitario. De aquí que

se propone apelar a la historia para encontrar algunas claves que ayuden a comprender, al menos en parte, los debates actuales del gobierno en las universidades nacionales argentinas.

El problema: la doble faz del profesorado universitario argentino

El tratamiento de la cuestión del profesorado universitario posee una doble faz de origen académico y político. Respecto de la faz académica, el trabajo del docente universitario tiene implicancias en la “calidad” de la enseñanza. Respecto de la faz política, la actividad del docente universitario implica “participación y representación” en el gobierno universitario. La pregunta que surge desde el estudio de la política universitaria es si es posible, y cómo, lograr que la universidad asegure autónomamente el cumplimiento de ambos objetivos, cuando no siempre ambas facetas se desarrollan de manera armónica entre sí; y cuál es, si le cabe, el papel del gobierno como actor externo en este desafío.

La fórmula con la que la universidad argentina ha resuelto esta tensión inherente al profesorado universitario a lo largo de su historia fue la del concurso de antecedentes y oposición como forma de acceso y permanencia a los cargos¹. A la vez que el concurso asegura la selección de los mejores docentes (calidad), habilita la ciudadanía universitaria para elegir y ser elegido en el gobierno universitario (participación y representación). Sin embargo, en los últimos años se han hecho evidentes las limitaciones de este mecanismo para el logro de esos objetivos. En este sentido, a fin de garantizar calidad, se han puesto en funcionamiento mecanismos externos, principalmente en manos de organismos gubernamentales. Respecto de la representación, asistimos a una crisis que para algunos se origina en la concentración del control en un limitado grupo de los profesores concursados (Buchbinder, 2005).

En efecto, los escasos datos disponibles muestran que en la mayoría de las universidades argentinas una gran parte de los cargos docentes son asignados sin concurso, es decir que los docentes desarrollan su actividad en una situación de inestabilidad y precariedad. Y en ese marco comienzan a establecerse desde el gobierno mecanismos de aseguramiento del derecho a

la estabilidad laboral por encima de las autonomías universitarias. Los problemas actuales que giran alrededor de la figura del concurso son evidencia de la complejidad del profesorado universitario en su doble faceta. La crisis de la figura del concurso involucra aspectos variados, de tipo operativo (vinculados al crecimiento de las universidades y la dificultad administrativa de llevarlos a cabo en tiempo y forma); de tipo político (es un mecanismo que al activar la ciudadanía opera como llave para habilitar o limitar la participación y la consecuente elección de autoridades y representantes); y de tipo académico (tribus académicas, grupos con intereses particulares). A esta complejidad se le suma un marco nacional con un proyecto político específico y un sistema de representación política debilitado que de alguna manera se refleja e impacta en el funcionamiento de las universidades.

Curiosamente, la descripción que hace Buchbinder (2005) sobre la concentración del poder universitario en manos de unos pocos, es similar a la que hicieron los reformistas en el 18. Es posible, por tanto, analizar esta tensión inherente al profesorado argentino a lo largo de la historia universitaria.

El profesorado universitario y la Reforma del 18

El contexto social y político de 1918 marcaba una renovación de las elites dirigentes en el gobierno, la administración, la justicia y la cultura, a través del ascenso de nuevos actores pertenecientes a las clases medias. La ley Sáenz Peña que proclamó el voto universal y el ascenso de la Unión Cívica Radical al poder en 1916, fueron acontecimientos que explican en buena parte este nuevo escenario.

Como dice Buchbinder (2005), no todos los espacios sociales recibieron los cambios de la época con la misma predisposición, y esta diferencia se evidenció en el ámbito universitario. Mientras la Universidad de Buenos Aires había experimentado una renovación lenta y poco traumática con la reforma estatutaria de 1906, en la Universidad Nacional de Córdoba el clima era incompatible con los aires de renovación científica, cultural y política de la época.^{2,3}

En la universidad, el principal cuestionamiento de los reformistas era al retraso científico y al arcaico

sistema de enseñanza. La no renovación de los cargos de profesores auguraba la permanencia de los contenidos desactualizados respecto de los avances de la época, así como el mantenimiento del sesgo teórico y enciclopédico de la enseñanza y la rigidez en la organización disciplinaria.

En este marco, el movimiento de la Reforma tuvo entre sus postulados la denuncia del carácter vitalicio de los miembros de las academias, a cargo de las cátedras y responsables de un mecanismo de selección de profesores con serias acusaciones de arbitrariedad. El progresivo aumento de los sueldos catedráticos no se correspondía con mejoras en la enseñanza.

Además, el mecanismo de acceso y promoción mostraba la ausencia de una carrera académica. El sistema vigente no consideraba como candidatos para la elección de titulares a aquellos profesores que ejercían la función docente como profesores libres o suplentes. En efecto, de las dos grandes categorías de profesores existentes, los titulares eran designados, por lo general, por criterios políticos y permanecían en el cargo de manera vitalicia. Por su parte, los suplentes no cobraban por sus clases y debían afrontar procesos rigurosos de selección que no conllevaban ningún privilegio para convertirse en el futuro en profesores titulares. Por tanto, el cuestionamiento de los reformistas apuntaba a vicios en las dos facetas identificadas del profesorado universitario: la académica y la política.⁴

El escenario de entonces demostraba la limitación del cuerpo estable de profesores por liderar los cambios en Córdoba, situación que se observa claramente en la fracasada reforma Matienzo la que, habiendo ampliado la posibilidad del voto al conjunto de los profesores titulares y suplentes para elección de decanos y vicedecanos, terminó con una elección de nuevas autoridades representantes del poder de la academia y no de la renovación. La intervención del Ejecutivo para resolver la situación y la renuncia masiva de gran cantidad de profesores conservadores da cuenta de la incapacidad de las autoridades universitarias cordobesas para la renovación de los estatutos y el gobierno. El problema tenía sus orígenes en el funcionamiento interno de la universidad, básicamente en el profesor universitario en su doble rol, y la demanda de cambio también provenía desde dentro de la institución universitaria.

Como se dijo, la reforma que intentó llevar adelante el Dr. José N. Matienzo, surgió a partir de una de las intervenciones del Poder Ejecutivo a la Universidad de Córdoba. Lejos de la asociación que actualmente hacemos del término “intervención universitaria”, estas intervenciones del gobierno nacional en la universidad fueron demandas del propio movimiento universitario reformista⁵. Así, el Poder Ejecutivo, mediante decreto del 11 de abril de 1918 resolvió intervenir la universidad, en vista de “que los sucesos ocurridos, denuncian la existencia de un gran malestar”⁶.

El contexto social y político de 1918 marcaba una renovación de las élites dirigentes en el gobierno, la administración, la justicia y la cultura, a través del ascenso de nuevos actores pertenecientes a las clases medias.

Por su parte, la relación no conflictiva con el gobierno nacional también puede advertirse en la permanencia del marco legal universitario existente antes de la Reforma, pese a la voluntad de cambio expresada en el Manifiesto Liminar, en donde se sostenía: “Que en nuestro país una ley –se dice– la ley Avellaneda, se opone a nuestros anhelos? Pues a reformar la ley, que nuestra salud moral lo está exigiendo”. (*La Juventud Argentina de Córdoba a los Hombres Libres de Sud América. Manifiesto, versión del 21 de junio de 1918*).

En efecto, la sanción de la ley Avellaneda en 1885 había dado un paso importante al establecer la autonomía universitaria. No obstante, también esta norma estableció el procedimiento para la designación de los profesores, el cual reflejaba la tensión existente entre un poder político renovador y el poder corporativo académico tendiente a garantizar la reproducción de ese poder particular. Así, en su artículo 6 la norma establece que “Las cátedras vacantes serán llenadas en la siguiente forma: la facultad respectiva votará una terna de candidatos que será pasada al consejo superior, y si éste la aprobase, será elevada al Poder Ejecutivo, quien designará de ella el profesor que deba ocupar la cátedra”.

Detrás de esta cláusula subyace el debate entre el Senador Nicolás Avellaneda y el Ministro de Instrucción Pública Eduardo Wilde, acerca de cuál era la autoridad competente para el nombramiento de los profesores y, en definitiva, cuál era el límite de la autonomía universitaria que la propia ley consagraba. En ese marco, el concurso como mecanismo de selección ocupó un lugar en la discusión de importancia tal que finalmente no aparece en el texto de la norma⁷. El debate se resuelve a favor del poder externo para definir la selección de los docentes.

Con este antecedente, el Primer Congreso Nacional de Estudiantes Universitarios reunido en Córdoba en julio de 1918 postuló al concurso periódico como fórmula para resolver armónicamente la tensión entre la faz académica y política del profesorado. Este principio fue incluido en un “Proyecto de Ley Universitaria” y en un “Proyecto de Bases Estatutarias”, aprobados en ese congreso de estudiantes. El proyecto de “Ley Universitaria” establecía que el gobierno de la universidad se compondría de profesores de toda categoría, diplomados inscriptos y estudiantes⁸.

Claramente el objetivo del movimiento reformista plasmado en esta propuesta consistía en el aseguramiento por ley de criterios transparentes para la elección del mejor candidato, aunque a la vez el proyecto de ley conservaba un nivel de generalidad tal que permitía a los estatutos establecer cuáles serían dichos criterios para asegurar calidad de enseñanza, por un lado, y participación y representación, por el otro⁹.

En este sentido, los estudiantes reformistas elaboraron un documento de “Bases Estatutarias” sobre las que se redactarían los nuevos estatutos. Además de establecer la asistencia no obligatoria a clases y la selección de docentes en conferencia pública, al referirse a los profesores titulares dicho documento consignaba que:

“Las ternas para el nombramiento de profesores titulares serán formadas con personas que ejerzan o hayan ejercido la docencia en alguna universidad, ya sea como profesores libres, titulares, suplentes o bajo cualquier otra denominación. (...) Los candidatos serán elegidos por concurso de examen, de títulos o de cualquier otra clase; o por dos tercios de votos del Consejo Directivo. Este pasará al superior la terna

acompañada de un informe que expresará los fundamentos tenidos para la elección, haciendo constar respecto de cada candidato: cómputo de asistencia de los estudiantes; número de conferencias anuales; antigüedad en la docencia y concepto del cuerpo directivo proponente sobre su aptitud docente y capacidad científica. Dicho informe deberá ser publicado antes de elevarse la terna al Poder Ejecutivo. (...) El profesor elegido por el Poder Ejecutivo será nombrado por un período de seis años; pero al cabo de ese período podrá ser confirmado por otro igual por dos tercios de votos del Consejo Directivo, y así sucesivamente". (*Del Mazo, 1941: 194-195*).

Se ampliaba así la base sobre la cual seleccionar al docente, considerando sus antecedentes como docentes titulares, libres o suplentes, y se definía al concurso periódico como la instancia de selección privilegiada (aseguramiento de la participación), condición sólo reemplazable por una mayoría especial de votos en el Consejo Directivo. A fin de evitar criterios arbitrarios, el documento establecía el requisito de que se elevaran los criterios considerados para la selección junto con la terna seleccionada, los que se enuncian específicamente: cantidad de estudiantes asistentes a las clases, conferencias dictadas, antigüedad, aptitud y capacidad científica (aseguramiento de la calidad).

Si bien el proyecto de ley de los estudiantes reformistas del 18 no alcanzó a convertirse en un instrumento legislativo, ya que la Ley Avellaneda continuó vigente hasta 1947, el proyecto de bases estatutarias fue adoptado por la Universidad Nacional del Litoral en su primer estatuto del año 1922 y en los de otras universidades creadas con posterioridad. Por su parte, al no oponerse la Ley Avellaneda a la designación de profesores por concurso periódico, la permanencia de esta norma es resultante de la armonía de la época entre la universidad y el gobierno, y la preocupación por resolver un problema cuyo origen se ubicaba, más que en el poder externo del PEN, en los intereses académicos corporativos de los sectores conservadores del profesorado, renuentes a resignar el poder hasta entonces detentado. Por tanto, no fue necesario un cambio de norma para resolver la tensión interna. Y la apelación al poder externo, en sintonía con los principios reformistas, provino del interior del movimiento

universitario, como última instancia para resolver el conflicto.

En principio, podría afirmarse que los cambios producidos en el marco de la Reforma del 18 aseguraron un equilibrio entre las dos facetas del profesorado universitario que hemos descrito al comienzo: la académica, en la medida que aseguró calidad en los contenidos y métodos de enseñanza; y la política, garantizando mecanismos participativos para la ciudadanía universitaria de los diferentes claustros para la conformación y funcionamiento del gobierno.

La Reforma posibilitó la renovación de los planes de estudio al asegurarse el fin del predominio de las academias integradas por miembros vitalicios. Los nuevos estatutos garantizaron un lento proceso de renovación del cuerpo de profesores, tanto en términos generacionales como sociales, al posibilitarse el acceso de sectores de clase media y no exclusivamente de individuos provenientes de familias destacadas de la elite (Buchbinder, 2005). Esta renovación fue también posible por el aumento de la matrícula, que exigió más docentes al frente de cursos, con la consecuente participación de profesores titulares y suplentes en la elección de las autoridades, lo que dio lugar a la renovación del profesorado universitario.

El profesor suplente fue un actor central del proceso de cambio. Se le asignó un sueldo, y se admitió hasta dos o tres de ellos por cátedra, especialmente en la UBA, en donde el peso de los suplentes se incrementó de manera significativa. Por otro lado, los cambios posibilitaron la conformación de una carrera académica, al establecerse la vinculación entre la obtención del cargo de profesor suplente y la posibilidad de integrar la terna para acceder al puesto de profesor titular. De esta forma se limitó el peso de los criterios políticos o de pertenencia social en el nombramiento de los profesores. Si bien la definición de las ternas quedaban a criterio de las facultades, todas establecieron estrategias similares: sólo se requirió la mayoría simple de votos en el consejo para que un suplente pudiese integrar una terna para titular, y dos tercios para postulantes que no eran suplentes. También se propició el reemplazo ante licencias o inasistencias. A esta rudimentaria carrera se sumaron en algunos casos la figura de auxiliares y los adscriptos, como en el caso de la Facultad de Medicina de la UBA. Tal como sostiene

Buchbinder (2005), muchos de los que comenzaron en estos años como auxiliares llegarían durante los años 30 a ser titulares. La riqueza de los cambios también radicó en las discusiones generadas en los consejos acerca de las competencias que debía reunir un docente universitario. En la UBA, por ejemplo, se decidió que un profesor de más de 65 años o con más de 30 años de servicio en la administración pública se debía jubilar.

La figura de la docencia libre fue una de las cuestiones que originó más discusiones por su potencial de renovación. Al incorporarse en la mayoría de las facultades, facilitó el acceso a la enseñanza superior de los que tenían vocación y condiciones, constituyéndose en el principal instrumento para romper con el monopolio de la enseñanza en manos de unos pocos y promoviendo la democratización del acceso al profesorado. Además de posibilitar la descongestión de las cátedras, significó

la instauración de la libertad de enseñar y de aprender, ya que los alumnos podían optar por ellos en lugar de los cursos de titulares o suplentes, dado que además se estableció la asistencia voluntaria a cursos. De esta forma: “El mal profesor, aun cuando se encuentre escudado en un nombramiento oficial, tendrá que eliminarse al contemplar el aula desierta, y conocer por este medio la tácita pero elocuente expresión del concepto que merece a sus alumnos”. (*Memorial de anhelos y exposición de cargos. Del Mazo, 1941: 17*)

En síntesis, las modificaciones en el sistema de selección de profesores, la docencia libre, la configuración de una carrera académica con los suplentes, y la asistencia voluntaria a cursos generaron mecanismos que resolvieron la convivencia de ambas facetas del profesorado universitario, la académica y la política. A la vez que las nuevas condiciones generaron autocontroles aseguradores de la calidad de la enseñanza e interés por contenidos renovados, la ampliación de la participación a un conjunto renovado y variado de docentes, estudiantes y graduados fortaleció la ciudadanía universitaria, reflejando de alguna forma una fortaleza que se manifestaba en el sistema de representación política a nivel nacional.

Sin embargo, estos avances encontraron ciertas limitaciones que fueron determinantes en la definición del futuro perfil profesionalista de la formación universitaria argentina. El peso de los criterios de origen social o pertenencia política en la selección de los profesores se fue desplazando hacia el peso de la corporación profesional. La Reforma no logró instituir dedicaciones exclusivas en la docencia o privilegiar el perfil científico sobre el profesional para el acceso a los cargos. “Ser profesor universitario era signo de prestigio y distinción social, pero en el caso de las carreras liberales era, además, una forma de participar de los mecanismos que definían y hacían posible la reproducción misma de la profesión” (Buchbinder, 2005:141). La faceta política del profesorado en tanto garante de la ciudadanía universitaria comenzaba a opacarse, a la vez que la faz académica encontraba sus límites en la formación para las artes liberales. Paralelamente, se debilitaba el sistema político y desvanecía un proyecto de país democratizador que había posibilitado el ascenso de un nuevo sector social a la escena política.



A10019. Detalle. Encausto-madera. 100 x 61 cm.

El profesorado universitario durante el peronismo y el desarrollismo

Las décadas que se sucedieron evidencian múltiples variantes de resolución o no resolución de la tensión del profesorado universitario aludida, que involucraron intervenciones del gobierno con características diferentes de las intervenciones del gobierno en el 18.

En el marco de un proyecto político de inclusión de nuevos sectores sociales en todos los ámbitos, incluyendo a la universidad, el peronismo produjo a partir de su asunción en 1946 una ruptura en la tradición universitaria reformista, ruptura que no se articulaba con una demanda interna específica de algún sector universitario relevante. Este proyecto de cambio universitario introducido desde afuera se instrumentó mediante normas que limitaron la autonomía universitaria y modificaron la composición del gobierno universitario en todas las instituciones existentes. También se observaba el resurgimiento de cierto oscurantismo ideológico producto del nacionalismo católico asociado al proyecto de gobierno. El nuevo ordenamiento legal plasmado en la ley 13.031 de 1947 reglamentaba la actividad universitaria con detalle y daba un escaso margen a los estatutos para el establecimiento de las condiciones de selección y participación docente.

La intervención del gobierno no operó como facilitadora de la armonía entre las dos facetas del profesorado universitario, ni surgió como demanda interna de la universidad, como sí pudo evidenciarse en el período anterior analizado. La decisión externa y homogénea para el conjunto de instituciones existentes anuló la capacidad autónoma de la universidad de definir los criterios de selección de los mejores docentes, así como limitó la representación plural de los diversos sectores en el gobierno universitario. El proyecto nacional de inclusión de los sectores populares al ámbito universitario que podría justificar la intromisión, no se articuló con claras demandas internas de sectores universitarios con intención de cambios en este sentido. Este escenario, con poca probabilidad de permanencia más allá del gobierno considerado, iba en línea con un sistema político debilitado liderado por un gobierno dirigista.

Con la caída del gobierno peronista en 1955, el gobierno de facto de la denominada “Revolución Libertadora” intervino las universidades y en este marco dictó el decreto ley 6.403, en el que nuevamente desde el poder externo a las casas de estudio se instauraron las condiciones de selección de los profesores. Mediante esta norma se estableció el concurso periódico para todas las universidades nacionales, cuyos plazos y condiciones debían ser reglamentados por cada universidad. La misma norma estableció que serían los interventores los encargados de designar a las comisiones asesoras de concursos, cuyos miembros debían reunir “los más satisfactorios antecedentes científicos, intachable conducta moral y clara actitud cívica frente a la dictadura depuesta”. En este período, cabe recordar, que el peronismo estaba proscripto en todos los ámbitos públicos.

El nuevo escenario universitario, tal como lo reflejaba la norma, demandaba espacios de autonomía como respuesta al momento anterior de imposición gubernamental. El mismo clima se respiraba a nivel nacional, y la universidad de entonces supo aprovechar el turbulento contexto político que se fue sucediendo a partir de entonces. El período que va de 1955 a 1966 estuvo marcado por la impronta de los académicos renovadores, o grupos de intelectuales con un compromiso político o bien identificados con el proyecto desarrollista nacional. Las transformaciones de las estructuras curriculares y el prestigio adquirido por docentes e investigadores, así como la puesta en marcha de los concursos produjeron una renovación generacional del profesorado. Sobre la base de las pautas establecidas desde la norma, los jurados evaluadores se conformaron con reconocidos especialistas extranjeros y muchos de quienes ganaron los concursos fueron intelectuales y científicos de prestigio que volvían del exilio. La expansión de cargos con dedicación exclusiva generó la aparición de la figura del docente investigador, en un ámbito como la universidad concebido para la creación intelectual y científica.

La nueva ley instauró la estabilidad del docente universitario, que se alcanzaría al cabo de tres años, después de ser designado por concurso público, para el caso de los profesores titulares, y de siete años para los profesores asociados y adjuntos. Al finalizar estos períodos –por un nuevo concurso o por el voto de los

dos tercios de los Consejos Académicos— los profesores adquirirían la estabilidad definitiva.

Pese al marco legal definido de manera externa por el gobierno de facto, este período muestra a una universidad que logra nuevamente el equilibrio entre las dos facetas del profesorado, la académica y la política, mediante el mecanismo del concurso. Una universidad que nuevamente mostraba interés por comprometerse con un proyecto político más amplio que, pese a los esfuerzos, no logró prosperar, pero que recuperaba de alguna manera el espíritu reformista del '18, aunque resignificado a los nuevos tiempos. El período finalizaría en el '66 con un nuevo golpe de Estado, y con el desmantelamiento de los equipos de investigación más calificados (Buchbinder, 2005).

Masividad y eficiencia: El profesorado universitario en la apertura democrática y la reforma de los 90

Luego de siete años de dictadura (1976-1983), uno de los ámbitos sociales que concitó mayores expectativas de apertura fue la universidad. Los primeros años del gobierno democrático de Raúl Alfonsín se caracterizaron por un gran optimismo en la democracia como sistema de gobierno capaz de resolver los problemas de la sociedad. La universidad acompañaba esa expectativa y a la vez el gobierno asignó un rol clave a la universidad en ese objetivo, en el marco de un estrecho vínculo político. Abolidos los aranceles universitarios y las restricciones al acceso, la tarea de democratización interna de las universidades nacionales implicó el restablecimiento de los gobiernos universitarios colegiados, mayoritariamente con representación tripartita (profesores, graduados y estudiantes). Para ello, fue necesario normalizar el claustro de profesores, reincorporando a docentes exiliados durante la dictadura y poniendo en práctica mecanismos que anularan todo vestigio originado en ese período, como la designación directa de profesores por parte de autoridades, o la sustanciación de concursos viciados por discriminación ideológica.

El nuevo marco legal de normalización establecido en la Ley 23.068 contemplaba la posibilidad de impugnación de los concursos sustanciados entre 1976

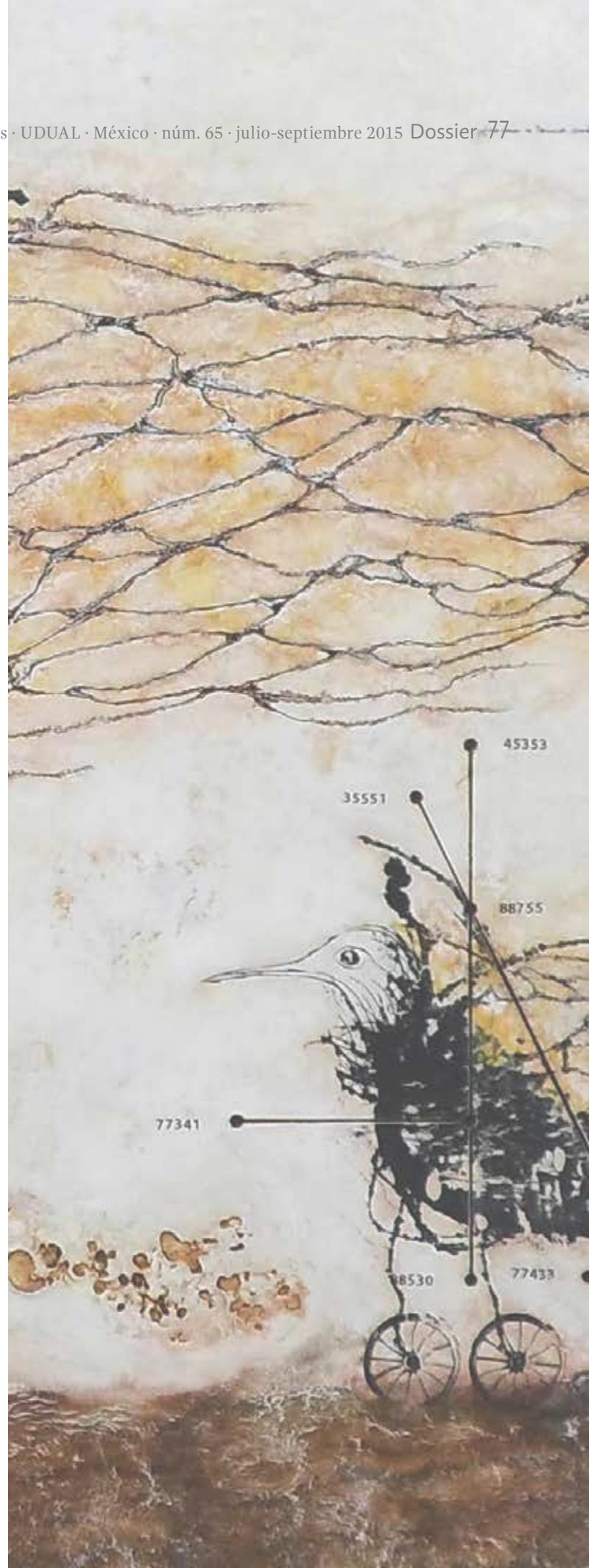
y 1983. Asimismo, una ley específica (No. 21.115) estableció la anulación de todas las confirmaciones de profesores universitarios y los beneficios de estabilidad—sin mediación de concursos—obtenidos durante la dictadura, así como un régimen de reincorporación de docentes obligados a renunciar por cuestiones ideológicas. Se inició así un proceso que requería alcanzar al menos el 51% de los cargos de profesores concursados, con el fin de posibilitar la elección de las autoridades universitarias por los claustros. Muchos docentes cesanteados y exiliados fueron reincorporados, y se utilizó el mecanismo del concurso como la instancia por excelencia para el acceso a los cargos docentes. Sin embargo, a diferencia de períodos anteriores, se debió recurrir a las designaciones de docentes con bajas dedicaciones—sólo para realizar docencia—para atender al aumento creciente de la matrícula originado por la apertura de la universidad a todo aquel que quisiera ingresar y contaba con el diploma de escuela secundaria. Dando respuesta a las crecientes expectativas de apertura, se privilegió una política de acceso abierto a las universidades nacionales.

El desafío fue el de actualizar la universidad, vincularla en sus funciones de docencia e investigación, pero además reforzando su rol social. Pese a los diagnósticos de la época que desaconsejaban atender a la presión por ingreso abierto a la universidad en un contexto de crisis económica, se dio prioridad política a dichas demandas, en el marco de un optimismo en torno al crecimiento económico del país que no se confirmaría. Podría decirse que en esta etapa hubo un claro intento de recuperar el equilibrio de la faz académica y política del profesorado, sin éxito por la creciente demanda y las restricciones económicas.

En el marco de un nuevo marco ideológico de corte neoliberal, el gobierno de Carlos Menem que asumió en 1989 llevó adelante una profunda reforma de la educación superior con base en la eficiencia, eficacia y evaluación. En lo que respecta a las nuevas regulaciones del profesorado universitario, en el año 1993 se creó el Programa Nacional de Incentivos a Docentes—Investigadores, con el fin explícito de promover un enfoque integrado de la carrera académica, contribuir al aumento de las tareas de investigación en la universidad, y fomentar la reconversión de la planta docente hacia una mayor dedicación a la actividad universitaria. En

el marco de salarios claramente deprimidos, este incentivo significó una mejora en los ingresos de los docentes que voluntariamente se adhirieron al programa, reunieran ciertos requisitos y cumplieran con pautas de rendimiento preestablecidas externamente por el gobierno nacional. Así, mediante una sistematización de la información respecto de la actividad académica, el gobierno estableció un nuevo mecanismo de control de la calidad de la actividad del conjunto de docentes-investigadores de las universidades públicas dedicado a la actividad académica como principal actividad. El programa tendió a consolidar grupos de investigación y un mejoramiento salarial por productividad, generando efectos no deseados, como el desarrollo de una apariencia de investigación de bajo impacto real, exceso de competitividad entre colegas y falta de estabilidad en los incrementos salariales obtenidos. Por otra parte, mecanismos similares de financiamiento competitivo se introdujeron desde el área de Ciencia y Tecnología para el financiamiento gubernamental de proyectos de investigación, a través de jurados de pares evaluadores que comenzaron a intermediar entre sus colegas y el gobierno en la asignación de recursos y la evaluación del desempeño académico.

A la vez, el nuevo marco legal instaurado por la Ley de Educación Superior 24.521 (actualmente vigente) prescribía de manera generalizada la composición de los gobiernos universitarios, los cuales debían tener como mínimo un 50% de docentes entre sus miembros. La norma, además, establecía la meta de lograr un mínimo del 70% de las plantas docentes concursadas, objetivo que no pudo ser cumplido por la propia complejidad del concurso mencionada al comienzo, en tanto mecanismo con fuertes implicancias administrativas para ser implementado masivamente, pero también implicancias políticas y académicas. Desde entonces, una planta docente dedicada en más de un 70% sólo a la docencia, sólo en un 50% concursada y evaluada externamente por el gobierno marcó el panorama de esta etapa: débil autorregulación por parte de las universidades y limitaciones del mecanismo del concurso como medio para seleccionar a los mejores docentes y ciudadanos universitarios.



A modo de cierre: algunas implicancias de la historia para pensar el momento actual

Hoy los principales cuestionamientos a la universidad argentina están vinculados a la vida política de esta institución de más de 400 años. Y un problema central radica en que los estatutos reservan la mitad de la composición del gobierno de la universidad a profesores que han accedido a sus cargos por concurso, cuando en buena parte de las universidades argentinas el porcentaje de los profesores concursados es extremadamente reducido, en el marco de un crecimiento acelerado del cuerpo docente y procesos de sustanciación de concursos que demoran años.

La universidad pública argentina aún asume la centralidad del concurso como forma de incorporación y renovación de los docentes en las cátedras. Sin embargo, especialmente en las universidades más grandes, que concentran la mayor parte de la matrícula, el concurso como mecanismo institucional sufre duras críticas y sospechas sobre la regularidad de los procedimientos y su efecto de concentrar el poder en manos de una minoría, situaciones que inciden en la crisis del gobierno universitario.

El cuestionamiento a la figura del concurso y la incapacidad interna por superar sus limitaciones actuales ponen en evidencia que la convivencia de las dos facetas del profesorado universitario a las que aludimos desde el comienzo hoy vuelven a estar en crítica tensión. Por una parte, hay una crisis del control interno de la calidad universitaria, que se evidencia en la existencia de mecanismos externos como la evaluación institucional, la acreditación de carreras, los incentivos docentes y la evaluación de la investigación. Los sabios juzgando a los sabios hoy están intermediados por el Estado. Por otro lado, hay una crisis de representatividad: los mejores ciudadanos universitarios no son los que gobiernan las instituciones.

En este marco, la forma de resolver la tensión inherente al profesorado ha sido instituyendo una decisión externa desde el gremio y el gobierno. El convenio colectivo de trabajo aprobado este año (2015) por el gobierno nacional ha establecido el acceso a la carrera académica por concurso y luego la estabilidad docente que deberá sostenerse mediante evaluaciones

periódicas diferentes a las del tradicional concurso. Aquellos docentes no concursados y con cinco años o más en sus cargos se incorporan automáticamente a este régimen adquiriendo ciudadanía universitaria pero no demostrando ahora, sino al momento en que sean evaluados, la calidad de su trabajo. Aquellas universidades cuyos estatutos vayan en contra de estas nuevas regulaciones deberán modificarlos. Podría decirse que en el nuevo contexto, el derecho laboral ha pesado más que la autonomía universitaria, ambos principios constitucionales.

El desafío al que se hoy enfrentan las universidades es encontrar por sí mismas el mecanismo que permita volver a poner en armonía las dos facetas del profesorado universitario. Otra parte del problema es lograr este propósito en el marco de un sistema político debilitado, y un gobierno que no tiene a la universidad autónoma –en los términos reformistas clásicos– como actor clave dentro de su proyecto nacional.

Como dice Kandel (2005), el concurso constituye un eje importante para el análisis de la situación universitaria hoy, ya que interpela a la universidad y a los universitarios sobre el sentido mismo de la institución. La apelación a la historia sobre esta fórmula que ha sido clave en la historia de la universidad pública, permite reflexionar sobre la autonomía universitaria, y sobre la real capacidad de la universidad para garantizar, como señalaba Kant, el principio de que “sólo los sabios juzgan a los sabios”.

Además, la apelación a la historia permite interrogarnos acerca de la ligazón entre el grado de armonía de las facetas política y académica del profesorado universitario y la salud del sistema de representación política a nivel nacional. El contexto del 18 mostró altas expectativas por el sistema de gobierno que se conformaba con una participación creciente de las clases medias en ascenso. Fue clave para la Reforma la existencia de un gobierno en sintonía con los preceptos del movimiento reformista, gobierno que concebía a la universidad autónoma como un actor clave en su proyecto nacional.

Por su parte, la crisis del sistema de gobierno universitario con sus implicancias en la calidad –ambos aspectos de la tensión– se pone en evidencia hacia el final del gobierno de Irigoyen y el primer gobierno de facto de nuestro país. El período 1955-1966, con la

debilidad del sistema democrático por la proscripción del peronismo, tuvo un sesgo renovador, transformador en el nivel nacional que a la vez se manifestó en la reinstauración de los mecanismos de gobierno y selección de los mejores en la universidad. La apertura democrática de 1983 intentó con limitaciones lograr el deseado equilibrio, y los años 90 volvieron a inclinarlo hacia el peso gubernamental. Hoy, la crisis

de la tensión –materializada en la crisis del sistema de concursos– coincide con un momento de crisis del sistema de representación política y de calidad ciudadana. El desafío para las instituciones es encontrar nuevos medios que aseguren calidad académica junto con calidad de gobierno universitario, tarea que le compete a la propia universidad en función de su autonomía.



A10013. Encausto-madera. 60 x 64 cm.

Notas

1. A diferencia de la “*tenure*”, en Argentina los docentes universitarios acceden a los cargos a través de un proceso de selección a cargo de un jurado, en general externo, que evalúa los antecedentes y una exposición o “clase” del candidato sobre un tema sorteado, además de una entrevista. El jurado valora a cada candidato estableciendo un orden de mérito sobre el cual se asigna el o los cargo/s en cuestión. En general quien accede tiene estabilidad por un período determinado (alrededor de 6 años) luego del cual debe someterse a un proceso similar compitiendo con otros candidatos que pueden presentarse sin restricciones e incluso pudiendo desplazar a quien ocupaba el cargo.
2. En las primeras décadas del siglo existían sólo las universidades nacionales de Buenos Aires, Córdoba y La Plata y las provinciales de Tucumán y Santa Fe.
3. Este proceso de renovación social que excedía a la universidad puede constatarse en las palabras de los propios reformistas: “Estamos atravesando una época de profunda renovación. En todas las esferas de la actividad nacional se nota esta irrupción de nuevos principios que conspiran contra un acentuado orden de cosas. Las reivindicaciones obreras procuran obtener su reconocimiento frente al capitalismo que devora al agente productor sin retribuir siquiera el minimum requerido para la subsistencia de la clase proletaria. Los partidos políticos alcanzan sus más sanos propósitos de libertad ciudadana...” (La Federación Universitaria fundamenta la necesidad de la segunda intervención. Del Mazo, 1941:26).
4. En palabras del propio movimiento: “La juventud universitaria de Córdoba afirma que jamás hizo cuestión de nombres ni de empleos. Se levantó contra un régimen administrativo, contra un método docente, contra un concepto de autoridad. Las funciones públicas se ejercitaban en beneficio de determinadas camarillas. No se reformaban ni planes ni reglamentos por temor a que alguien en los cambios pudiera perder su empleo. La consigna ‘hoy por ti, mañana por mí’ corría de boca en boca y asumía preeminencia de estatuto universitario. Los métodos docentes estaban viciados de un estrecho dogmatismo, contribuyendo a mantener a la universidad apartada de la ciencia y de las disciplinas modernas. Las lecciones, encerradas en la repetición interminable de viejos textos, amparaban el espíritu de rutina y de sumisión”. (La Juventud Argentina de Córdoba a los Hombres Libres de Sud América. Manifiesto, versión del 21 de junio de 1918).
5. En un documento dirigido al Ministro de Instrucción Pública de la Nación, Dr. José Salinas, luego de que las autoridades de la Universidad de Córdoba clausuraran las clases, los reformistas sostenían: “juzgamos llegado el momento propicio para que el Poder Ejecutivo, en defensa de los altos intereses públicos que debe tutelar, haga sentir su acción y su palabra respetables para volver las cosas a su quicio. (...) El comité estudiantil pro-reforma universitaria pide a vuestra excelencia la intervención de la Universidad de Córdoba, último recurso, a su juicio, y del que, con el espíritu tolerante y equitativo de que tiene dadas la juventud en esta oportunidad sobradas pruebas, no quiso usar sin dejar de haber hecho antes todo lo posible para gestionar y conseguir la renovación y depuración mediante los propios resortes de la casa” (El Comité Pro-Reforma pide la intervención del Poder Ejecutivo Nacional. Del Mazo, 1941, p. 18).
6. El diálogo estrecho entre el gobierno y el movimiento estudiantil reformista se puede constatar en el telegrama de agradecimiento por la intervención enviado al presidente Hipólito Irigoyen: “La juventud universitaria hace llegar al primer magistrado de la República la expresión de su júbilo y gratitud por la acertada solución del conflicto en que ha tenido parte y que vuestra excelencia ha dirimido con recto e ilustrado criterio” (...) La juventud universitaria, representada por la Federación que presidimos, tiene así la oportunidad de ratificar el juicio elevado que le ha merecido la política universitaria del señor Presidente de la República, inspirada en altos y sanos ideales de mejoramiento del régimen de la enseñanza superior de nuestro país” (Telegrama al Presidente de la República. Del Mazo, 1941, p. 20).
7. Las críticas de Wilde apuntaron hacia la posible parcialidad de los jurados de los concursos. La posición del ministro sostenía que cuando el nombramiento se hace por una corporación, se corre un mayor riesgo que cuando lo hace un individuo. Es decir, que si el nombramiento lo realiza el PEN, será sencillo inculparlo en caso de incumplimiento de su candidato, y es por ello que se esmerará en elegir al mejor y al más responsable. Por su parte, Avellaneda apuntaba a impedir la intromisión de una autoridad externa en la selección de los profesores. “El profesor nombrado por concurso tiene no sólo las garantías de su competencia, sino la tranquilidad que el profesor necesita para desempeñar su puesto y desempeñarlo bien. El profesor que se nombra por el PEN, puede ser separado por el PEN, y éste es bastante motivo para que no tenga la tranquilidad necesaria aquel que se dedica a la enseñanza”. En este sentido, para Avellaneda el concurso “evita la intromisión de los designios no universitarios”. (Rodríguez Bustamante, 1985).
8. En su Art. 6, destaca que: “Los profesores titulares serán nombrados exclusivamente del siguiente modo: el Consejo Directivo de la Facultad votará, con las formalidades prescritas por los estatutos, una terna de candidatos que hayan ejercido la docencia como profesores titulares o libres, la cual será pasada al Consejo Superior con expresión de los fundamentos de la elección, que deberán ser publicados. Si fuera aprobada, se elevará al Poder Ejecutivo, quien designará de ella al profesor que deba ocupar la cátedra por el período y en las condiciones que determinen los estatutos”.
9. En efecto, las actas del congreso estudiantil establecían con claridad qué era materia de ley y qué de los estatutos: “Conforme a los preceptos que hemos sostenido, la futura ley universitaria sólo debe contener lo que sea materia de organización institucional y de relaciones entre la universidad y el gobierno. Todo lo que se refiere a la reglamentación de esos grandes principios y al régimen pedagógico e interno de las universidades, debe ser de exclusiva incumbencia de cada estatuto local” (Primer Congreso Nacional de Estudiantes Universitarios. Del Mazo, 1941:47).

Bibliografía

- Buchbinder, Pablo. (2005). *Historia de las universidades argentinas*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- Buchbinder, P. y Marquina, M. (2008). *Masividad, heterogeneidad y fragmentación: el sistema universitario argentino 1983–2007*. Serie: 25 años, 25 libros. UNGS – Biblioteca Nacional.
- Del Mazo, G. (1941). *La Reforma Universitaria*. Tomo I. El movimiento argentino. La Plata, Centro de Estudiantes de Ingeniería.
- Kandel, V. (2005). “Un tribunal para los mejores: surgimiento del concurso en la universidad pública argentina”, en *Fundamentos en Humanidades*, año VI, núm. II. pp. 53-64. UNSL, San Luis.
- Marquina, M. (2009). “Docencia y Gobierno Universitario: tensiones del pasado y del presente”, en Chiroleu, A. y Marquina, M. (Comp.) *A 90 años de la reforma universitaria: memorias del pasado y sentidos del presente*. UNGS-RIEPESAL, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, pp. 117-132.
- Mignone, F. (1998). *Política y universidad. El Estado legislador*, Buenos Aires, Instituto de Estudios y Acción Social.
- Rodríguez Bustamante, N. (1985). *Debate parlamentario sobre la Ley Avellaneda*, Ed. Solar, Buenos Aires.