

ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO DE LOS SISTEMAS DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL PROFESORADO UNIVERSITARIO. INCIDENCIA EN LA CALIDAD E INNOVACIÓN DE LA ENSEÑANZA UNIVERSITARIA

*José Manuel López Gómez**

RESUMEN:

Este estudio tiene por objeto el análisis del marco normativo y legal que regula los sistemas de la evaluación del desempeño del profesorado (La Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, modificada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, modificado por Real Decreto 861/2010, de 2 de julio, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales y Acuerdo de la Mesa Sectorial del PDI de 10-12-2009, sobre el Marco Andaluz de evaluación de la actividad docente del profesorado universitario). Se trata de un análisis jurídico con especial incidencia en el estudio de la contribución de los sistemas de evaluación del desempeño en la innovación y calidad de la docencia universitaria.

PALABRAS CLAVES:

Evaluación desempeño profesorado universitario, docencia.

ABSTRACT:

This study is intended to analyze the regulatory and legal framework, which regulates systems performance evaluation of teachers (Organic Law 6/2011, of December 21, Uni-

* Departamento de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Universidad de Sevilla • jmlopezgomez@us.es

versities as amended by the Organic Law 4/2007 of April 12, Royal Decree 1393/2007, of October 29, amended by Royal Decree 861/2010, of July 2, establishing the management of university official teaching and the "Mesa Sectorial del PDI" Agreement, of December 10, 2009, about the Marco Andaluz of Faculty Teaching Evaluation).

This is a legal analysis with special effect on the study of the contribution of systems performance evaluation of innovation and quality of university teaching.

KEYWORDS:

Performance evaluation of teachers, teaching.

ANTECEDENTES

Dispone el art. 20 del EBEP que las Administraciones Públicas establecerán sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados, pero, a pesar de los términos imperativos en los que está redactado, lo cierto es que son pocas las experiencias evaluadoras del rendimiento del personal que se encuentran desarrolladas en las Administraciones públicas, así se conocen algunas prácticas en la Agencia Tributaria y en el Sistema de salud, sin embargo, la evaluación del profesorado universitario, aunque no dispone de un sistema de evaluación del desempeño completo y ultimado cuenta ya con importantes antecedentes.

Ya el artículo 45.3 de la LRU de 1983 que "los Estatutos de la Universidad dispondrán de los procedimientos de evaluación periódica del rendimiento docente y científico del profesorado" y un impulso aún mayor se realiza con el Real Decreto 1086/1989, sobre Retribuciones del Profesorado Universitario, que estableció dos procedimientos distintos para el devengo de complementos económicos vinculados a la evaluación de la docencia (complemento por méritos docentes o quinquenios) y de la investigación (complemento de productividad o sexenios). De acuerdo con su art. 2.3c el profesorado universitario podía someterse a evaluación en su Universidad para valorar la actividad docente que había realizado durante cinco años, en régimen de dedicación a tiempo completo (o período equivalente si estaba en régimen de dedicación a tiempo parcial), puntuándose los méritos de acuerdo con los criterios generales de evaluación establecidos por el Consejo de Universidades, sólo con la calificación de favorable o no favorable. Mientras que el complemento de productividad o sexenio retribuía la actividad investigadora pudiendo someterse a una evaluación cada seis años.

Respecto del complemento de méritos docentes, los criterios generales para la evaluación de la actividad docente del profesorado universitario se regularon en las Resoluciones del Consejo de Universidades de 26-9-1989 y 20-6-1990, que fijaron las

actividades objeto de evaluación y el procedimiento. Como objeto de evaluación se estableció el cumplimiento de los objetivos y obligaciones docentes, las actividades de formación y extensión universitaria y la participación en actividades de la comunidad universitaria. El procedimiento de evaluación consistía en informe del profesor sobre sus actividades; encuesta de los alumnos e informes de los órganos unipersonales o colegiados y externos, pero la competencia para su regulación recaía en las propias Universidades. En efecto, muchas Universidades pusieron en marcha evaluaciones siguiendo estas pautas de carácter general, pero estableciendo sus propios criterios, pero, como es conocido y pone de manifiesto la doctrina (MURILLO TORRECILLA, 2008: 38; ALFAGEME GONZÁLEZ y CABALLERO RODRÍGUEZ, 2010:273), todos los docentes obtenían la evaluación positiva y, con ello, su complemento económico y finalmente este proceso de evaluación se convirtió, de manera no explícita, en un simple trámite.

Por lo contrario, la competencia para la evaluación de la investigación del profesorado recaía en la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora, en la que participaba la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas con competencias en materia universitaria, pudiendo formar parte del proceso otros miembros relevantes de la comunidad científica nacional o internacional del área de investigación de los solicitantes, a propuesta del Consejo de Universidades. De forma que esta evaluación de la investigación se sustenta en criterios más rígidos, que permiten cierta discriminación en la percepción del complemento y da sentido al mecanismo de evaluación.

FUNDAMENTO DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL PROFESORADO

Iniciábamos este estudio con la cita del art. 20 del EBEP que obliga a las Administraciones públicas a establecer Sistemas de evaluación del desempeño de sus empleados, lo cual tiene su origen en la necesidad, dentro del Sistema Democrático, de “rendir cuentas” de su resultado a la sociedad, en cuanto servicios públicos que se dirigen a los ciudadanos que las mantienen con sus impuestos. Así, el citado artículo define la evaluación del desempeño como el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados (20 EBEP). La Evaluación del desempeño (ED) es pues el instrumento de dirección de personal para la mejora de la organización pública y de sus resultados, pero también, contribuye al desarrollo individual y profesional, a través del reconocimiento y valoración del mérito, esfuerzo y dedicación de los empleados públicos en el cumplimiento de sus obligaciones.

Si la evaluación de los empleados públicos es obligatoria y seguramente necesaria en un Estado democrático y de Derecho, más sentido aún cobra en las Universidades, dado que el reconocimiento, ex art. 27,10 de la Constitución, de su autonomía, junto con la proclamación de la libertad de cátedra de los profesores, tiene como moneda

de cambio la rendición de cuentas, en ese sentido la Exposición de Motivos de la RLU, señalaba que el control del rendimiento es “la contrapartida de la autonomía”. La evaluación en este sentido es un proceso mediante el cual las instituciones de educación superior demuestran su responsabilidad, incluida la rendición de cuentas por la inversión de fondos públicos y privados, a la vez que se convierte en la garantía de su calidad con finalidad de mejora.

Así pues la evaluación del profesorado no constituye un fin en sí mismo sino un instrumento para la mejora de la calidad de los servicios que presta la Universidad a los ciudadanos, en consonancia con la Declaración de Bolonia de 1999, que se plantea entre sus objetivos “la promoción de la cooperación europea en la garantía de la calidad, atendiendo al desarrollo de criterios y metodologías comparables”. En esta línea cabe destacar el documento “Criterios y Directrices para la Garantía de Calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior”, elaborado por la European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) y aprobado por los ministros signatarios del Proceso de Bolonia en la reunión de Bergen de 19-20/05/2005 que establece que “las instituciones deben disponer de medios para garantizar que el profesorado está cualificado y es competente para ese trabajo... Es fundamental que los docentes tengan un conocimiento y comprensión completos de la materia que enseñan, que dispongan de habilidades y experiencias para transmitir sus conocimientos, comprendan eficazmente a los estudiantes en una variedad de contextos de aprendizaje y que puedan obtener retroalimentación sobre su propia actuación. Las instituciones deben asegurarse de que los procedimientos de contratación y nombramiento de su personal docente incluyen los medios para verificar que todo el personal nuevo dispone, por lo menos, de un nivel mínimo de competencia. Deben darse oportunidades al personal docente para que desarrolle y amplíe su capacidad de enseñanza y estimularles para que saquen partido de sus habilidades. Las instituciones deben proporcionar oportunidades a los profesores de bajo rendimiento para que mejoren sus habilidades de forma que alcancen un nivel aceptable. Deben, así mismo, disponer de los medios que permitan darles de baja de sus funciones docentes si se demuestra que continúan siendo ineficaces.”.

Pero también la evaluación contribuye aquí al reconocimiento del profesor porque “la concreción del EEES depende fundamentalmente de un compromiso en todos los niveles de una institución que asegure que sus programas obtienen resultados claros y explícitos; que su personal está preparado, desea y es capaz de proporcionar enseñanza y apoyo que posibiliten a sus estudiantes la consecución de esos resultados; y que existe un reconocimiento pleno, oportuno y tangible de las contribuciones realizadas por los miembros del personal que demuestren una excelencia, habilidad y dedicación especiales” (ENQUA *idem*).

En ese sentido, la LOU se planteaba como objetivo irrenunciable la mejora de la calidad del sistema universitario, profundizando en la cultura de la evaluación y

estableciendo nuevos mecanismos para el fomento de la excelencia, introduciendo mecanismos externos de evaluación de su calidad, conforme a criterios objetivos y procedimientos transparentes.

A tal fin se crea la ANECA que desarrolla la actividad para medir el rendimiento del servicio público de la enseñanza superior y reforzar su calidad, transparencia, cooperación y competitividad, evaluando tanto las enseñanzas como la actividad investigadora, docente y de gestión, por lo que, las funciones de evaluación y las conducentes a la certificación y acreditación corresponden a la ANECA y, en su caso, a los órganos de evaluación que dispongan las Comunidades Autónomas mediante ley.

En efecto la LOU insiste reiteradamente en la evaluación de las Universidades en general y del profesorado en particular, pudiendo destacar el título IV, que plantea como objetivo de la política universitaria, entre otros, la medición del rendimiento del servicio público de la educación superior universitaria y la rendición de cuentas a la sociedad, la transparencia, la comparación, la cooperación y la competitividad de las Universidades en el ámbito nacional e internacional y la mejora de la actividad docente e investigadora y de la gestión de las Universidades. Y, al servicio de esos objetivos se disponen criterios comunes de garantía de calidad que faciliten la evaluación, la certificación y la acreditación de las enseñanzas universitarias y en particular “Las actividades docentes, investigadoras y de gestión del profesorado universitario” (art.31 LOU).

Así pues (SOUVIRON, 2010:24), la LOU distingue tres funciones de la evaluación: a) la “evaluación” en sentido estricto, que dirigida a la mejora de la calidad y centrada en los procesos y los resultados, detecta problemas y ofrece soluciones a la propia institución, pero que no implica un pronunciamiento final –positivo o negativo- sobre la institución evaluada; b) la “certificación” que implica un pronunciamiento final, positivo o negativo, sobre la misma existencia en las correspondientes instituciones de mecanismos de evaluación interna; c) la “acreditación”, que analiza y valora los resultados de la actividad o institución de que se trate a partir del cumplimiento o no por ésta de determinados estándares de calidad, y que implica un pronunciamiento final positivo o negativo.

TIPOS DE EVALUACIÓN

La LOU establece varios tipos de evaluación del profesorado a propósito bien de su selección, promoción profesional, formación o retribución.

ACREDITACIÓN

El procedimiento de selección del profesorado, como no puede ser de otra forma por imperativo constitucional –arts. 23 y 103.3 CE-, se rige por los principios

de igualdad, mérito y capacidad y se formaliza a través de concurso de méritos que convoca cada Universidad. Lo singular y específico de este proceso es que se exige como requisito que el aspirante haya sido acreditado, o superado una evaluación positiva de su actividad profesional, entendida en un sentido amplio, según se trate del acceso a la condición de profesor funcionario o laboral. El sistema de acreditación ha venido a sustituir al sistema de habilitación, suprimiendo el tradicional sistema de oposición, lo para algunos (V. ALEGRE ÁVILA, 2007: 444) supone que “los papeles hablan por el interesado, sin presencia física de éste, en lugar de que aquel haga hablar a los papeles”, aunque ciertamente detrás de esos documentos se encuentra mucho esfuerzo y sabiduría.

Así pues, la acreditación puede ser definida como el procedimiento establecido para la superación de la evaluación de la docencia, investigación y gestión que se exige como requisito para concurrir a los concursos de méritos para acceder a la condición de profesor funcionario o para la contratación como profesor laboral (Profesores Ayudantes Doctores, Profesores Colaboradores y Profesores Contratados Doctores).

La acreditación para los cuerpos de funcionarios docentes, que se regula en el art.57 LOU y desarrolla el RD 1312/2007, de 5 de octubre, se concibe como un requisito previo -evaluación “ex ante”-.para el acceso a la condición de profesor funcionario, catedrático o titular de Universidad, pues exige “la previa obtención de una acreditación nacional que, valorando los méritos y competencias de los aspirantes, garantice la calidad en la selección del profesorado funcionario”, “de acuerdo con los estándares internacionales evaluadores de la calidad docente e investigadora”, que debe aprobar una comisión de funcionarios docentes, regulada “conforme a los principios de imparcialidad y profesionalidad y equilibrio de mujeres y hombres”, correspondiendo a la ANECA la designación de sus miembros. La acreditación surte efectos en todo el territorio nacional para concurrir al cuerpo al que se refiera, independientemente de la rama de conocimiento en la que el acreditado haya sido evaluado, y tiene por objeto la valoración de los méritos y competencias de los aspirantes a fin de garantizar una posterior selección del profesorado funcionario eficaz, eficiente, transparente y objetiva.

Igualmente, la contratación de personal docente e investigador, excepto la figura de Profesor Visitante, debe realizarse previo proceso de selección de concurso público, con respeto a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, exigiéndose como requisito, para las figuras contractuales de profesor ayudante doctor –art. 50-, colaborador –art 51- contratado doctor –art. 52-, la superación de una evaluación realizada por los órganos correspondientes de la Comunidad autónoma. En nuestro ámbito andaluz, se regula en la Resolución de la Dirección General de Universidades 26-7-2005, los criterios de acreditación para las figuras contractuales de Profesorado Universitario.

EVALUACIÓN A EFECTOS RETRIBUTIVOS

Por otra parte, se establecen complementos retributivos –arts. 51,2 y 3 LOU, respecto del personal laboral, y 69.2 y 3 para el profesorado funcionario- vinculados a la superación de la evaluación del profesorado que regulan las Comunidades Autónomas y la Administración del Estado y valoran los órganos que dispongan aquéllas y la ANECA, respectivamente o simultáneamente, pues la LOU deja abierta la posibilidad de que ambas Administraciones fijen complementos vinculados al desempeño del profesorado.

Ya hemos señalado que el RD 1086/1989, de 28 de agosto introduce en el régimen retributivo del profesorado universitario funcionario dos conceptos destinados a incentivar la actividad docente e investigadora individualizada.

Los criterios de evaluación de la actividad investigadora de los profesores de los cuerpos de funcionarios docente se regulan en la Orden de 2 de diciembre 1994¹. El sistema opera de la siguiente forma, cada seis años (“sexenios”) el profesorado universitario funcionario puede solicitar la evaluación de su actividad investigadora mediante un formulario estandarizado en el que se recogen las seis contribuciones más importantes producidas en ese tiempo, y una explicación de los indicios de calidad de las mismas. Por tanto, se valora la actividad investigadora a partir de los resultados, en forma de publicaciones, teniendo como objetivos incentivar la publicación por parte de los docentes e incrementar la internacionalización de investigación.

Por otra parte, en virtud de los artículos 55.2 y 69.3 LOU, las Comunidades Autónomas pueden establecer para el PDI retribuciones adicionales ligadas a méritos individuales docentes, investigadores y de gestión, previa valoración de la actividad desarrollada por este personal, por tanto, además de la actividad investigadora se establece la posibilidad de ligar la evaluación de la actividad docente a retribuciones adicionales al profesorado universitario.

En lo que respecta a las Universidades andaluzas esta posibilidad se contempló en el Acuerdo de 24-9-2003, suscrito entre la Consejería de Educación y Ciencia, CCOO, UGT y CSIF estableciendo la cuantía de los citados complementos y los aspectos esenciales del procedimiento de evaluación de la actividad docente, investigadora y de gestión. Dicho Acuerdo recoge los criterios de evaluación que han servido para la convocatoria de los años 2006, 2007 y 2008, mediante Orden de 26 de mayo de 2006, sin que se hayan producido nuevas convocatorias en los siguientes años, hasta

1. Desarrollado por la Resolución de la Dirección General de Enseñanza Superior de 6 de noviembre 1996, que establece los criterios específicos en cada uno de los campos de evaluación de la actividad investigadora del profesorado universitario. Como antecedentes cabe señalar la Orden de 5-2-1990, modificada por la de 3-12-1992.

el presente, a pesar de que el mencionado Acuerdo establecía que “se realizarán convocatorias anuales”. Cabe hacer notar que afecta a los profesores a tiempo completo, funcionarios de los cuerpos docentes universitarios o contratados, e investigadores adscritos a las Universidades públicas andaluzas. Las evaluaciones se realizaban sobre la actividad desarrollada en los últimos cinco años anteriores al momento de la convocatoria y posteriores a la evaluación anterior.

EVALUACIÓN NO REGLADA

Por último, las propias universidades pueden establecer sus sistemas de evaluación del profesorado dentro de la planificación de la calidad de las mismas, al amparo de los planes nacionales de Evaluación de la Calidad de las Universidades, que a partir del Real Decreto 1497/1995, de 1 de diciembre(Primer Plan) que obligaban a éstas a entrar en una nueva dinámica de autoevaluación y evaluación externa que consolida el II Plan de Calidad de las Universidades (Real Decreto 408/ 2001, de 20 de abril), según autoriza el art. 31.3 LOU y en lo que se refiere a la actividad docente y formativa en el art. 33 LOU.

CRITERIOS DE EVALUACIÓN

CRITERIOS PARA LA ACREDITACIÓN

Los criterios de evaluación para la acreditación nacional, para los cuerpos docentes universitarios se realiza, según exige el art. 57.1 LOU, de acuerdo con estándares internacionales de medición de la calidad docente, investigadora y de gestión, mientras que para la contratación como profesor laboral se evalúa la actividad investigadora, la actividad docente y profesional y la formación del profesor. Así pues, según se trate de profesorado funcionario o laboral, la regulación de estos procedimientos puede realizarse por la Administración del Estado o por la correspondiente Comunidad Autónoma, las instituciones evaluadoras pueden ser igualmente diferentes y efectivamente los criterios para evaluar el desempeño del profesorado podrían igualmente ser diferentes según la naturaleza del vínculo, y entre los laborales de una u otra comunidad autónoma, aunque son notables los esfuerzos para coordinar la diversidad que se plantea, como veremos.

A efectos de la acreditación para el acceso a los cuerpos de funcionarios docentes (BUELA-CASAL, 2009: 537 a 551), ANECA ha confeccionado el programa ACADEMIA con unas normas de actuación públicas y objetivas que buscan garantizar la imparcialidad y eficacia del procedimiento de acreditación, a tal fin ha publicado un Documento: “Principios y Orientaciones para la Aplicación de los Criterios de Evaluación” que describe las grandes líneas del modelo de evaluación que será apli-

cado por las comisiones de acreditación y por los expertos evaluadores², aunque se preocupa de señalar que la relación de méritos valorables incluidos en cada apartado no es una lista exhaustiva.

En lo esencial, criterios y baremos siguen el mismo esquema para la selección de todos los tipos de profesorado, si bien los criterios se desarrollan y concretan de forma diferente y varía la puntuación que se otorga a cada uno de los méritos (SALVADOR CODERCH, AZAGRA MALO y GÓMEZ LIGÜERRE, 2008: 12). En efecto, comparando la regulación de los méritos exigidos respecto a las distintas modalidades de profesorado, se puede comprobar que no difieren mucho los aspectos a valorar y la acreditación de los méritos, salvo alguna actividad que puede valorarse en diferentes apartados, por ejemplo, la dirección de una tesis puede considerarse investigación o docencia.

En todo caso, el valor de cada mérito pueda variar, en función de la categoría profesional a la que se aspire. Así, para la acreditación al Cuerpo de Catedráticos de Universidad, se requiere (ANECA: 12) una actividad investigadora intensa, de calidad internacional en su especialidad y que haya dado lugar a resultados reflejados en publicaciones, patentes, actividades de transferencia tecnológica o a trabajos que representen una innovación y avance en su campo o que haya tenido un impacto económico-social significativo y, además, que el aspirante haya tenido un papel de liderazgo dentro de los trabajos realizados por varios autores, plasmado en la dirección de proyectos de investigación o contratos con empresas y organismos públicos. Por el contrario para el cuerpo TU no se precisa que la actividad investigadora intensa sea de calidad internacional en su especialidad, ni que se haya asumido un papel de liderazgo de equipos de trabajo. La intensidad de la labor investigadora, la repercusión internacional y el papel de liderazgo se va perdiendo para si se aspira a la condición de profesor contratado mientras que comienza a tener mayor valoración la formación docente propia, asistencias a curso, estancias en otras universidades, becas...

CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN – SEXENIOS–

Los criterios de evaluación de la investigación – a efectos retributivos- se rigen por los principios generales de valoración de la contribución al progreso del conocimiento, la innovación y creatividad de las aportaciones, considerando la situación general de la Ciencia en España y las circunstancias de la investigación española en la disciplina correspondiente a cada evaluado y en el período a que corresponda la evaluación y se primaría de los trabajos formalmente científicos o innovadores frente a los meramente descriptivos, a los que sean simple aplicación de los conocimientos

2. <http://www.aneca.es/Programas/ACADEMIA/Documentos-del-Programa>

establecidos o a los de carácter divulgativo. Las aportaciones se clasifican como ordinarias y extraordinarias. Se consideran ordinarias las aportaciones de libros, capítulos de libros, prólogos, introducciones y anotaciones a textos de reconocido valor científico en su área de conocimiento, artículos de valía científica en revistas de reconocido prestigio en su ámbito y patentes, o modelos de utilidad, de importancia económica demostrable. Se consideran como extraordinarias las aportaciones de informes, estudios y dictámenes, trabajos técnicos o artísticos, participación relevante en exposiciones de prestigio, excavaciones arqueológicas o catalogaciones, dirección de tesis doctorales de méritos excepcionales y comunicaciones a congresos, como excepción.

Esta norma ha sido ampliamente criticada por parte de los docentes implicados (Manifiesto de profesores de universidad sobre la evaluación de la actividad investigadora), discutiéndose la definición de los campos científicos, en que se agrupan diferentes disciplinas que podría suponer que en el Comité Asesor no hubiera especialista en determinada área de conocimiento, la metodología de trabajo pues se entiende que los criterios empleados para evaluar no son claros ni conocidos con la suficiente anterioridad, la evaluación se realiza sobre los títulos de las publicaciones y no sobre los textos, originales de los trabajos, y la carencia de criterios objetivos. Se critica igualmente la validez científica de los criterios y se sostiene (MURILLO TORRECILLA, 2008: 37) que ha generado, en muchos casos, un desánimo entre los docentes que deciden no pedir los tramos de investigación e incluso, renunciar a investigar.

CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE LA DOCENCIA — COMPLEMENTO AUTONÓMICO—

La evaluación de la docencia, universalizado el complemento de méritos docentes (quinquenios) queda en manos de las Comunidades autónomas al regular las retribuciones adicionales, los llamados complementos autonómicos, en virtud de los arts. 55.2 y 69.3 de la LOU. Este incentivo económico a la labor docente, aunque no se limite a la valoración de esta función del profesor, tiene un efecto positivo de cara a incrementar la consideración de la actividad docente, disponiendo las Comunidades autónomas y las propias Universidades de un amplio margen de autonomía en el diseño de sus mecanismos de evaluación, aunque también parece necesario establecer un marco de actuación común que evite agravios comparativos. En ese sentido se apuesta (VAQUERO GARCÍA, 2005: 328) por una mayor coordinación, de cara a conseguir que los sistemas de evaluación y estímulo sean compatibles y complementarios, evitando situaciones de agravios entre Universidades y Comunidades Autónomas, debidas a una política demasiado relajada —o demasiado exigente— a la hora de conceder los complementos.

En efecto, en Andalucía, mediante el citado Acuerdo de 24-9-2003, en cuanto a los criterios establecidos para la evaluación se distinguen tres componentes:

El componente de méritos docentes, en el que se valoran los siguientes aspectos:

A) Preparación de material docente (libros para la enseñanza, materiales docentes electrónicos, materiales docentes para los alumnos, capítulos en libros para la enseñanza, página web para uso de los alumnos, tutorías electrónicas y otros materiales); B) Actividades docentes (coordinación de unidad docente, coordinación de asignatura, dirección de programas de prácticas, comisiones de docencia, asignaturas distintas, número de créditos; dirección de proyectos fin de carrera y actividades docentes relacionadas con la implantación del Espacio Europeo de Enseñanza Superior); C) Programas de doctorado y docencia de postgrado (dirección de programa, docencia en cursos de doctorado, dirección de proyectos para suficiencia investigadora, docencia en cursos de postgrado (máster o equivalente) y en cursos de extensión universitaria y similares); D) Actividades docentes internacionales o externas (coordinador de programas de intercambio, profesor visitante en el extranjero, docencia reglada en otras universidades, participación en Evaluación externa y en tribunales de tesis externas a la propia Universidad); E) Actividades para la mejora de la calidad (participación en programas de innovación educativa y en Comités de Autoevaluación); F) Méritos no exigibles: título de doctor (en plazas donde no es exigible); suficiencia investigadora (en plazas donde no es exigible) y otros títulos universitarios oficiales no exigibles; G) Actividades de formación (Cursos de especialización docente (más de 20 horas), de formación didáctica y títulos de máster o experto) y H) Evaluaciones positivas por los alumnos de toda la actividad docente del profesor.

Componente de méritos investigadores para el que se tienen en cuenta: los sexenios de investigación (obtenido en el periodo), la dirección de proyectos de ámbito europeo y de ámbito nacional o autonómico, la participación en proyectos de ámbito europeo y en proyectos de ámbito nacional o autonómico, la dirección de proyectos de desarrollo de interés para Andalucía o la participación en éstos, tesis doctorales dirigidas, patentes, informes relevantes, estudios relevantes para el desarrollo de la Comunidad; publicaciones: Libros o monografías científicas publicadas, capítulos en libros monografías científicas publicadas; publicaciones en revistas científicas de carácter internacional y publicaciones en revistas científicas de carácter nacional. Y evaluaciones positivas anteriores.

Componente de servicios institucionales para el que se valoran: A) Desempeño de cargos académicos. B) Otros servicios institucionales: Relacionados con la implantación del Espacio Europeo de Educación Superior, dirección de contratos de investigación, participación en éstos, participación en contratos de investigación, dirección de revistas científicas, programas culturales relevantes, de institutos o centros de investigación, presidencia de Congresos Nacionales e Internacionales o su organización; organización de eventos científicos y culturales de relevancia, dirección de programas internacionales de intercambio, cursos de formación (máster o equivalente)

y de extensión universitaria y similares; dirección y/o docencia de programas de prácticas en empresas e instituciones (mediante convenio), participación en exposiciones, participación activa en órganos colegiados de la Universidad o en comisiones específicas de los mismos y actividades de relevancia para el mundo universitario).

COMPETENCIAS SOBRE EVALUACIÓN Y EVALUADORES

La evaluación del profesorado en cuanto que, por una parte, afecta sus condiciones de trabajo o a su selección –art. 149, 7 y 18, personal laboral y funcionarial respectivamente³- y que, por otra, incumbe a la enseñanza e investigación científica y técnica -149.15 CE-, es competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas en virtud de la distribución de competencias que realiza el Título VIII de la Constitución y los correspondientes Estatutos de Autonomía.

Pero, por otra parte, el art. 27.10 CE reconoce la autonomía de las Universidades, respecto de la que la STC 106/1990 ha señalado que “la competencia de las Universidades para elaborar sus propios Estatutos y demás normas de funcionamiento interno es, sin duda, una garantía de la autonomía universitaria pero ello no supone que pueda desorbitarse esa competencia del ámbito del funcionamiento interno que le es propio hasta el extremo de configurarla como una facultad tan absoluta que venga a constituir un obstáculo inseparable al ejercicio de las competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas”, por lo que poco espacio le queda a cada Universidad en lo aquí discutido más que para la ejecución y el desarrollo de lo legislado por Estado y Comunidad Autónoma.

Además los 28 y 37 CE proclaman la autonomía colectiva, lo que supone que las organizaciones sindicales pueden participar en la negociación de los sistemas de desempeño en la medida que afecten a las condiciones de trabajo, pero no en lo que se refiere a la determinación concreta de los sistemas, criterios, órganos y procedimiento de acceso al empleo público y promoción que es materia excluida de la negociación colectiva conforme al art. 37.2 e) del estatuto básico del empleado público.

Así a los niveles de poder territorial descritos se unen dos potestades normativas amparadas por la Constitución, la autonomía universitaria y la autonomía colectiva. Esta cuádruple referencia constitucional exige tener en cuenta un complicado nuevo reparto de competencias en materia de enseñanza universitaria entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las propias Universidades (MIRANDA BOTO, 2011 : 585)

3. Aunque debe dejarse señalado la contradicción que supone que precisamente la Comunidades Autónomas carecen de competencias legislativa en materia laboral, mientras que disponen de competencias legislativas en materia de función pública no básica, justamente lo contrario al reparto competencial dispuesto en la LOU

Este reparto competencial se refleja en la distribución de competencias respecto de la evaluación del profesorado, la acreditación de los profesores funcionarios se adjudica al Estado, la de los profesores laborales a las Comunidades Autónomas, los complementos a la investigación corresponden al Estado, aunque también las CCAA pueden arbitrar retribuciones adicionales, los complementos docentes se atribuyeron a las Universidades y las organizaciones sindicales están presentes en la negociación colectiva en todos los ámbitos.

La citada distribución de competencias influye igualmente en los órganos evaluadores, así para la acreditación de los profesores intervienen los evaluadores designados por la ANECA, las Agencias Autonómicas equivalentes tienen atribuida la evaluación previa necesaria para la contratación de profesorado (que evalúa su trayectoria docente e investigadora); mientras que para la evaluación para la percepción de los complementos retributivos por méritos docentes, investigadores o de gestión, interviene ambas y las propias Universidades.

La ANECA, se crea por la LOU, art. 32, de acuerdo con las previsiones de la Ley de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos. Lo cierto es que lejos de las previsiones de la Ley 28/2006, de 18 julio, la ANECA se constituye como una fundación sometida a la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones. Sin embargo, la LOU no deroga las disposiciones sobre la CNEAI (Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora), que se constituyó en virtud del RD 1086/1989, con el objetivo de incentivar la labor docente e investigadora del personal docente universitario, mediante la evaluación individualizada de estas actividades. Aparte subsiste la ANEP (Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva), para la evaluación de Proyectos de Investigación que entre sus funciones tiene la de “evaluación científico-técnica -objetiva e independiente- de las unidades, equipos humanos y las propuestas de investigación para participar en los programas y proyectos del Plan Nacional. Por tanto, se observa una multiplicidad de órganos evaluadores que se pisan las competencias y oscurece el sistema de evaluación del desempeño.

EL PROGRAMA DOCENTIA

Evidentemente el reparto de competencias entre tantas Administraciones públicas, estatal, autonómicas y universidades puede crear agravios comparativos y distorsiones e impedir alcanzar objetivos comunes para alcanzar un alto nivel competitivo de las universidades en el EEES. Para evitar esos peligros, ANECA diseñó el Programa de Apoyo a la Evaluación de la Actividad Docente (DOCENTIA)⁴, que pretende satisfacer las demandas de las universidades y la necesidad del sistema educativo de disponer

4. http://www.aneca.es/var/media/215769/docentia_modelo_070302.pdf

de un modelo y de unos procedimientos para garantizar la calidad del profesorado universitario y favorecer su desarrollo y reconocimiento, tratando de orientar la actuación de éstas.

Este Programa DOCENTIA se asienta sobre los principios de calidad, movilidad, diversidad y competitividad entre universidades europeas, en el marco del Espacio Europeo de Educación Superior que toma por base los Criterios y directrices para la garantía de la calidad en el EEES, ya citado, y el documento Criterios y directrices para la acreditación de enseñanzas universitarias conducentes a títulos oficiales españoles de grado y máster, también por ANECA. No obstante, considera que la evaluación de la actividad docente del profesorado también debe estar alineada con el marco estratégico definido por cada la Universidad. El Programa tiene como misión, facilitar y apoyar la evaluación de la actividad docente del profesorado en el sistema universitario y como visión disponer de un modelo validado de evaluación de la actividad docente del profesorado que sea apropiado, útil, viable y preciso.

DOCENTIA enfoca la evaluación de la actividad docente partiendo de la definición de actividad docente y evaluación. La actividad docente es definida como "el conjunto de actuaciones, que se realizan dentro y fuera del aula, destinadas a favorecer el aprendizaje de los estudiantes con relación a los objetivos y competencias definidas en un plan de estudios y en contexto institucional determinado. Y por, evaluación de la actividad docente se entiende la valoración sistemática de la actuación del profesorado considerando su rol profesional y su contribución para conseguir los objetivos de la titulación en la que está implicado, en función del contexto institucional en que ésta se desarrolla". Por otra parte, señala que la actividad docente del profesorado implica diferentes actuaciones dirigidas a organizar, coordinar, planificar y enseñar a los estudiantes, así como a evaluar el aprendizaje.

Para este programa, la evaluación de la actividad docente debe entenderse como una evaluación interna que la Universidad realiza de su profesorado para garantizar el cumplimiento de los objetivos de las enseñanzas que imparte y considera que los resultados de la actividad docente se traducen en avances en el aprendizaje de los estudiantes y en la valoración expresada en forma de percepciones u opiniones de estudiantes, egresados, responsables académicos y del propio profesorado.

En definitiva, DOCENTIA asevera que las innovaciones en la enseñanza se sustentan sobre la formación y la reflexión que realizan los profesores como resultado de su actividad docente. Finalmente, como en cualquier ciclo de mejora los resultados de la actividad docente son también el fundamento de la revisión y mejora de los planes de estudios, de modo que desde dichos resultados se inicia un nuevo ciclo de formación y mejora.

El modelo en el que se fundamenta este Programa considera tres dimensiones como objeto de evaluación de la actividad docente: planificación de la docencia, desa-

rollo de la enseñanza y resultados. Estas tres dimensiones tienen como transversalidad la dedicación docente que actuaría como una dimensión cero o condición previa.

La planificación de la docencia comprende la organización y coordinación, modalidades de organización de la enseñanza (clases prácticas, prácticas externas, seminarios, clases teóricas, tutorías, etc.), coordinación con otras actuaciones docentes, en el ámbito de una titulación y de acuerdo con la política del Centro y los Departamentos, planificación de la enseñanza y del aprendizaje con relación a las materias o asignaturas impartidas, resultados de aprendizaje previsto, actividades de aprendizaje previstas, criterios y métodos de evaluación, materiales y recursos para la docencia.

El desarrollo de la enseñanza abarca las actividades de enseñanza y aprendizaje realizadas y procedimientos de evaluación aplicados

Los resultados se valoran en términos de objetivos formativos logrados por los estudiantes, revisión y mejora de la actividad docente: formación e innovación.

Los criterios de evaluación de la actividad docente propuesto en DOCENTIA, alineados con las dimensiones anteriores, son la adecuación, satisfacción, eficiencia y orientación a la innovación. Adecuación (docencia en consonancia a los requerimientos establecidos por la Universidad y el Centro respecto de la organización, planificación, desarrollo de la enseñanza y a la evaluación del aprendizaje de los estudiantes y deben estar alineados con los objetivos formativos y competencias recogidas en el plan de estudios y con los objetivos de la institución), Satisfacción (la actividad docente debe generar una opinión favorable de los demás agentes implicados en la enseñanza, en especial de estudiantes, colegas y responsables académicos), Eficiencia (la actividad docente, debe propiciar el desarrollo en los estudiantes de las competencias previstas en un plan de estudios, logrando los resultados previstos) y Orientación a la innovación docente (la actividad docente debe abordarse desde una reflexión sobre la propia práctica que favorezca el aprendizaje del profesorado, a través de la autoformación o la formación regulada por otras instancias, y debe desarrollarse desde una predisposición a introducir cambios).

Para la puesta en marcha del Programa se establece un proceso con 5 etapas:

Convocatoria pública destinada a las Universidades a partir de un convenio entre la ANECA y las Universidades o entre la ANECA y la Agencia de evaluación autonómica correspondiente.

Elaboración por las Universidades participantes de un Manual para la evaluación docente de su profesorado siguiendo las directrices de DOCENTIA.

Desarrollo por la Universidad de las actuaciones previstas por el Manual, para lo que podrían contar con el apoyo de ANECAS o las Agencias autonómicas para formar los Comités de Evaluación o articular su composición.

Seguimiento del Programa por ANECA y las Agencias autonómicas con las que se haya firmado convenio.

Certificación por ANECA o la Agencia autonómica de los resultados que se obtengan en un período de tres a cinco años.

Por lo que se refiere a Andalucía, en virtud de dicho Programa, la AGAE, realizó un convocatoria en marzo de 2007 a las Universidades, concurriendo todas la Universidades, excepto la Universidad de Sevilla, que suscribieron el “Programa Docencia-Andalucía: Manual para la evaluación de la actividad docente del profesorado universitario”, que se configura como el antecedente del Marco Andaluz de la evaluación de la Actividad Docente del profesorado universitario, que recoge las propuestas de las Universidades andaluzas para la negociación con los “agentes sociales”. El 2 de febrero de 2009, ha sido finalmente acordado y firmado el pasado 20 de diciembre de 2009 por la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa de la Junta de Andalucía, las Universidades andaluzas y los sindicatos CSIF, UGT y CCOO, con el propósito de que sirva de guía para los DOCENTIAS en cada una de dichas universidades.

El Marco Andaluz de evaluación se define como “marco de evaluación docente único para todo el profesorado universitario, independientemente de su relación contractual y categoría profesional”, “universal tras el período de implantación progresivo que cada Universidad determine” y “obligatorio una vez esté totalmente implantado”. Dicho documento ha sido criticado (SOUVIRÓN MORENILLA, 2010: 21) al hacer referencia a todo el profesorado “independientemente de su relación contractual” podría excluir al profesorado funcionario, aunque más bien “debe haberse producido una imprecisión en el texto” y calificado de ambiguo porque, aunque se predica como obligatorio una vez esté totalmente implantado, la evaluación se regula como voluntaria a partir de las correspondientes convocatorias. Igualmente se considera que se diluyen las consecuencias de la evaluación en la abstracción de una fórmula potencial, que deja bastante amplitud a las Universidades, pues, “los resultados obtenidos de la evaluación de la actividad docente quedarían vinculados, en su caso, a las consecuencias que cada Universidad determine”, pudiendo dirigirse “tanto al reconocimiento de aquellos docentes evaluados favorablemente, como al establecimiento de las medidas oportunas con el profesorado cuya evaluación haya sido desfavorable de forma continuada”. Por otra parte procura mantener el sistema de concesión universal de complemento de méritos docentes, pues, “la evaluación derivada de este Marco Andaluz, a salvo lo que indique el Estatuto del PDI, no tendrá consecuencias sobre los procedimientos actualmente establecidos en cada Universidad, de concesión del componente por méritos docentes del complemento específico del profesorado (quienquenos)”

5. <http://www.upo.es/rectorado/export/sites/rectorado/vicerrectorado/profesorado/Normativa/DOCENTIA-ANDALUCxA.pdf>

En cuanto al contenido del documento se observan bastantes coincidencias con el Programa Docencia nacional, hasta el punto de que se reproducen literalmente la misión, visión y objetivos, pues se limita a incluir uno nuevo (ayuda al profesorado inmerso en procesos de acreditación) y suprime el de “contribuir al necesario cambio cultural en las Universidades que supone la revitalización de la actividad docente y coinciden los criterios utilizados en la evaluación.

Bajo este Marco, cada Universidad ha desarrollado su propio Manual de Evaluación de la actividad docente de su profesorado, de acuerdo con los representantes sindicales en términos generales, Manual que necesariamente debe tener concordancia con el programa DOCENTIA, lo que supone un importante paso para disponer si no de un sistema de evaluación único para todas las Universidades, lo que podría ser una intromisión en su autonomía, sí para que los mecanismos de evaluación del desempeño de todas las universidades responda a criterios similares respetando la autonomía de cada Universidad que pueden tener algunos objetivos singulares que deben ser respetados. La certificación por las Agencias de evaluación pueden garantizar que los sistemas de cada Universidad responde a los estándares exigidos.

CONCLUSIONES

El marco normativo analizado podríamos calificarlo de prolífico, disperso y ambiguo. Son muchas las normas que regulan los distintos procesos de evaluación, acreditación para el acceso a cada cuerpo docente, acreditación para las figuras de profesores laborales, evaluación a efectos de quinquenios, sexenios de investigación, evaluación de la docencia por las propias Universidades.

La articulación de estos complementos retributivos a la investigación y a la enseñanza produce una disociación entre actividad docente e investigadora, (ATAZ LÓPEZ, DÍAZ ALABART, DOMÍNGUEZ LUELMO, GÓMEZ LAPLAZA Y HUALDE SÁNCHEZ, 2009: 7) que encuentra su prolongación en los órganos que evalúan. Muchas son las Administraciones implicadas, la del Estado, las diecisiete de las Comunidades Autónomas, con sus correspondientes Agencias, setenta y tantas Universidades, con capacidad normativa a distinto nivel. Varios organismos de evaluación, las Agencias, la Comisión Nacional de Evaluación..., por lo que se concluye que no parece coherente que actividad investigadora y actividad docente se valoren por tres organismos (ANECA, CNEAI, ANEP), con criterios diferentes y que no están conectados entre sí.

La normativa reguladora está dispersa, alguna ni tan siquiera se encuentra publicada en los Boletines oficiales correspondientes, tenemos leyes estatales, leyes de comunidades Autónomas, Reales Decretos, Ordenes ministeriales, resoluciones

de todos los ámbitos, Acuerdos colectivos, reglamentos universitarios y extensos documentos de las Agencias (DOCENTIA, ACADEMIA, VERIFICA) que, aunque no tiene forma de norma jurídica y posiblemente no puedan considerarse como tales, no cabe duda que contiene los pormenores de los criterios de evaluación que a la postre será lo que interese al profesor que ha de evaluarse. Elegir la norma aplicable no resulta fácil pues junto con el principio de jerarquía normativa, debe jugar el principio de competencia. Todo ello puede resultar complejo para el profesor que se puede encontrar ante una jungla normativa que le puede llevar a la perplejidad. En ese sentido se mantiene (ALFAGEME GONZÁLEZ, CABALLERO RODRÍGUEZ, 2010: 291; BUELA-CASAL, 2007: 14) que es necesario coordinar todas las inconexas formas de evaluar a un docente y las distintas instancias implicadas en ello.

Seguramente, el panorama presentado tiene difícil solución pues ninguna Institución puede ni debe renunciar a su ámbito competencial, sólo queda el intento loable de articular un sistema coordinado de evaluación desde el respeto a las autonomías y colaboración leal entre las instituciones implicadas, a esa meta parece encaminarse el programa DOCENTIA. De hecho, la concreción del Programa nacional DOCENTIA en contexto autonómico, al menos en la Comunidad Andaluza, apenas tiene peculiaridades, ambos programas resultan alineados en unos mismos objetivos y acciones y su transposición a cada Universidad es coherente, de hecho han obtenido la correspondiente certificación. Cabe apuntar que también parece abrir camino la idea de unificar los organismos evaluadores en un solo Instituto o agencia coparticipada, aunque, el Proyecto de Estatuto del PDI apunta a un control externo a la Universidad y jurídicamente vinculante para ella y su profesorado

Cabe señalar que todo el panorama pudo cambiar de llevarse a cabo la iniciativa del Estatuto del PDI aunque su definitiva aprobación se frustró pues, aunque se suscribió un preacuerdo en la Mesa sectorial de Universidades el 13-1-2001, finalmente la versión aprobada por el Ministerio Propuesta-Borrador versión integradora de 23 Mayo 2011 no recoge fielmente el texto acordado por lo que las organizaciones sindicales se opusieron. Simplemente podemos apuntar que se prevé un sistema de la carrera profesional que se organiza en una serie de “grados de ascenso” para cada uno de los Cuerpos docentes universitarios (CU y TU), en los que se puede escalar mediante la acumulación de puntos resultado de sucesivas evaluaciones globales del profesorado, a realizar con carácter voluntario cada 5 años, y que tendrán dos componentes: una evaluación general atendiendo a una serie de criterios generales (antigüedad, méritos docentes, de investigación, de innovación y transferencia de conocimiento y de dirección y gestión y una evaluación específica de la actividad docente en el correspondiente periodo de 5 años, vinculada a la regulación del complemento retributivo por méritos docentes.

BIBLIOGRAFIA

- ANECA Documento Principios y Orientaciones para la Aplicación de los Criterios de Evaluación, http://www.aneca.es/var/media/215769/docentia_modelo_070302.pdf
- ALFAGEME GONZÁLEZ, M^a B, CABALLERO RODRÍGUEZ, K., Evaluación y profesorado en la Universidad española, *Educatio Siglo XXI*, Vol. 28 n° 1 · 2010.
- ALEGRE ÁVILA, “El nuevo sistema de selección del profesorado universitario funcionario”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n° 135/2007, págs. 437-457
- ATAZ LÓPEZ, DÍAZ ALABART, DOMÍNGUEZ LUELMO, GÓMEZ LAPLAZA Y HUALDE SÁNCHEZ, “La evaluación de la actividad investigadora de los profesores universitarios. el sistema de sexenios, Congreso Derecho Civil, 2009
- BUELA-CASAL, G. “Reflexiones sobre el sistema de acreditación del profesorado funcionario de Universidad en España”, *Psicothema*, vol. 19, núm. 4, págs. 537 a 551
- BUELA-CASAL, G., Consideraciones metodológicas sobre el procedimiento de acreditación y del concurso de acceso a cuerpos de funcionarios docentes universitarios”, *Revista Electrónica de Metodología Aplicada* 2007, Vol. 12 n° 2
- MIRANDA BOTO, J.M., La competencia legislativa autonómica en materia de profesorado universitario contratado. los nuevos marcos de relaciones laborales en el renovado estado de las autonomías, en AA.VV. XXI Congreso nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2011
- MURILLO TORRECILLA, J., La Evaluación del Profesorado Universitario en España, *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa* 2008 - Volumen 1, Número 3, pág. 38
- SOUVIRÓN MORENILLA, J.M., La evaluación de la actividad docente del profesorado universitario: algunas iniciativas de carácter general en curso, *REJIE: Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa*, Núm.1, enero 2010, <http://www.eumed.net/rev/rejie>
- SALVADOR CODERCH, P., AZAGRA MALO, A, GÓMEZ LIGÜERRE, C, Criterios de evaluación de la actividad investigadora en derecho civil, derecho privado y análisis del derecho, *Revista para el análisis del Derecho*, www.indret.com, n° n3/2008,
- VAQUERO GARCÍA, A Políticas de incentivos sobre el profesorado universitario. Situación actual y propuestas de mejora, *Presupuesto y Gasto Público* 41/2005.

