

Las políticas públicas para el trabajo académico y su negociación colectiva en el sistema universitario argentino. Actores, escenarios, procesos y definiciones

Policies for academic work and collective bargaining in the Argentine university system: actors, scenarios, processes and definitions

Pedro Enrique Pérez

(UNMDP) - peperez@mdp.edu.ar

Facundo Solanas

(CONICET/IIGG/UNMDP) - fsolanas@yahoo.com

Resumen:

Este trabajo analiza el proceso de definición, construcción y puesta en vigencia del convenio colectivo de trabajo aplicado al ámbito académico. Partiendo de la base de algunas de las herramientas proporcionadas por el análisis de políticas públicas, en especial la noción de transferencia de políticas y de “dependencia del camino recorrido”, analizaremos los diferentes momentos de este proceso de instrumentalización de la acción pública. Basándonos en fuentes documentales, en primer lugar, analizamos dos tendencias contrapuestas ambas provenientes de trayectorias de transferencias de nivel internacional-transnacional. A través de estas transferencias desde organismos internacionales, se transfieren cognitivamente e institucionalmente determinadas políticas o instrumentos de políticas que, por un lado, son impuestas y adaptados a la política universitaria local. Y, por otro lado, son promovidas como prácticas protectoras del trabajo académico. Y en segundo lugar, abordamos la intervención contradictoria de algunos actores universitarios incentivando y resistiendo el cambio que implica la vigencia plena del convenio colectivo para el trabajo académico.

Palabras clave:

Políticas públicas – Transferencias – Educación superior – Trabajo académico - Negociación colectiva

Abstract:

This paper analyzes the process of definition, construction and launch of the collective bargaining agreement applied to academia. Based on some tools provided by the public policies analysis, especially the notion of « policy transfer » and « path dependence », we analyze the different stages of this process of public action instrumentalisation. The research relies on documentary sources. Firstly, we analyze two opposing trends that both are

deriving from international-transnational level transfer paths. Through these transfers from international organizations, cognitive and institutional are transferred by certain policies or policy instruments that, on the one hand, are imposed and adapted to the domestic university policy, and on the other hand, they are promoted as protector practices of academic work. And secondly, we address some contradictory intervention and encouraging university actors resisting change involving the full validity of the collective agreement for academic work.

Keywords: Policies - Transfers - Higher education - Academic work - Collective bargaining

Fecha de recepción: 1° de agosto de 2015

Fecha de aprobación: 23 de octubre de 2015

1. Introducción

En la década del 90 se inició, en el sistema universitario argentino, la negociación colectiva de trabajo para los docentes como instancia de definición de políticas laborales para el sector. Entre los años 1991 y 1995, se institucionalizó este instrumento ¹, estableciéndose en los rectores la responsabilidad patronal, y se ordenó la paritaria general y particular, su representación y ámbitos de negociación. Comenzaba de esta forma un largo proceso cuyos resultados, de alcances variables pero crecientes, dan razón de la emergencia de un actor colectivo (sindical) y un escenario novedoso (la paritaria).

En este trabajo se analiza el proceso que, en un principio, dio lugar a algunas definiciones importantes respecto al trabajo académico, el “mini convenio” del año 1998², los posteriores acuerdos específicos (a nivel salarial, de dedicaciones, de formación, de finalización de tesis, entre otros), y, finalmente, la puesta en vigencia del convenio colectivo de trabajo aplicado al sector docente, donde haremos hincapié.

Partiendo de la base de algunas de las herramientas proporcionadas por el análisis de políticas públicas, en especial la noción de *transfer* (Dolowitz y Marsh, 1996; Holzinger y Knill, 2005) o transferencia de políticas (Evans y Davies, 1999) y la de *path dependence* (North, 1990; Pierson, 1993, 2004) o “dependencia del camino recorrido”, analizaremos los diferentes momentos de este proceso de instrumentalización de la acción pública.

Por un lado, la noción de transferencia “da cuenta de un proceso en el que los conocimientos acerca de políticas, disposiciones administrativas, instituciones, etcétera, en un momento y/o lugar, se usan en el desarrollo de políticas, disposiciones administrativas e instituciones en otro momento y/o lugar” (Dolowitz y Marsh 1996, 344). Este concepto nos servirá para analizar dos tendencias contrapuestas, ambas provenientes de trayectorias de transferencias de nivel internacional-transnacional en términos de Evans y Davies (1999), dado que el proceso no involucró exclusivamente a Argentina, sino a un conjunto importante de países. En primer lugar, y muy sucintamente, dado que esto ya ha sido abordado por diversos trabajos -incluyendo propios (Solanas, 2009; Pérez y Solanas, 2015)-, las transformaciones del ámbito académico vinculadas a las tendencias mercantilizantes que, impulsadas por organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), se imponen en Argentina. En segundo

¹ Leyes 23.929 y 24.447, Decreto 1007/95.

² Decreto 1428/98.

lugar, y más específicamente, la introducción en la agenda del sector del proceso de negociación colectiva de trabajo en el ámbito universitario, como dispositivo protector, a partir de las transferencias cognitivas por parte de otros organismos internacionales, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Por otro lado, la noción de *path dependence*, que en grandes líneas da cuenta de cómo las instituciones resisten el cambio porque ello implicaría perder la amortización y los rendimientos crecientes de las inversiones iniciales (North, 1990; Pierson, 1993, 2004), nos permitirá caracterizar las resistencias de ciertos actores, sobre todo del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), para adoptar plenamente este nuevo instrumento, aludiendo fundamentalmente a la relativa pérdida de autonomía que su vigencia sin reservas podría implicar. Cabe aclarar que entendemos por instrumento a los dispositivos técnicos y sociales que organizan las relaciones sociales específicas entre el poder público y sus destinatarios en función de las representaciones y significaciones que éste entraña (Lascoumes y Le Galès 2004).

El desarrollo del artículo se divide en tres partes. En la primera, enmarcamos nuestro trabajo en el contexto argentino e internacional, en los cambios en el sistema de educación superior y en el trabajo académico en particular para dar cuenta de las transferencias de tipo coercitivo. En la segunda, analizamos las transferencias protectoras para el ámbito del trabajo académico que analizamos en términos de transferencia por promoción internacional de una política (Holzinger y Knill, 2005: 785). En la tercera, abordamos el proceso de implementación de la negociación paritaria de las condiciones de trabajo en Argentina, sus dificultades y resistencias, para cerrar con unas reflexiones finales.

2. Metodología

Basándonos en fuentes documentales, en especial en el estudio de las actas de negociaciones paritarias y las posiciones fijadas por el CIN, analizamos los momentos de la institucionalización de la instancia paritaria, la agenda de las negociaciones, y el proceso que conduce a la regulación del trabajo académico por vía del convenio colectivo de trabajo. Para ello, tomaremos en cuenta la negociación nacional en general, sin focalizar en los desarrollos particulares alcanzados en las instancias descentralizadas de cada universidad.

Partimos de la siguiente hipótesis: Si los años 90 implicaron la introducción de un conjunto de instrumentos “transferidos” cognitiva e institucionalmente desde organismos internacionales, impuestos y adaptados a la política universitaria local y resistidos por la mayoría de los actores universitarios, al mismo tiempo y promovidos por otros actores internacionales, fueron introducidos otros dispositivos de carácter protector para el ámbito laboral universitario, cuyas resistencias de “baja intensidad” aún perduran.

3. De las transferencias internacionales a los instrumentos nacionales

- El contexto de transformaciones en el sistema de educación superior: una transferencia coercitiva

En la década del 90, tuvo lugar una diversidad de transformaciones y tensiones a nivel internacional y nacional, que impactaron de diferentes formas en el ámbito de la educación superior. Como consecuencia de la crisis del Estado, sus políticas de bienestar y del consecuente auge del neoliberalismo en los años 90, el mercado es postulado como el “mejor asignador de los recursos”. El paradigma neoliberal se impone con tal fuerza que muchos criterios del sector privado se transfieren con escasos cuestionamientos al sector público e inclusive a la educación superior. Con la excusa de que el Estado debe introducir criterios de eficiencia en la gestión, diversos sectores y funciones hasta el momento incuestionablemente propiedad o responsabilidad del Estado son transferidas al ámbito privado. El imperativo predominante era reducir al Estado lo más posible, exigiéndole además que se comporte cual una empresa privada generando superávit fiscal, a fin de cumplir con los “compromisos” con los acreedores internacionales. Las inversiones en salud, educación, entre otros sectores sensibles, pasan a ser considerados gastos que era necesario reducir.

A través de sus informes, en su momento el BM se encarga de proporcionar sus recomendaciones en materia de reformas para la educación superior que, aunque resistidas por la mayor parte de los actores universitarios, introdujeron importantes cambios en el sistema (Solanas, 2009). Entre algunos de ellos podemos mencionar el aumento indiscriminado del número de universidades privadas, la expansión del postgrado, la transferencia de la estrategia de la competitividad empresarial al ámbito universitario, la inclusión de éste dentro de la noción de “servicios” promovida por la Organización Mundial de Comercio (OMC), los cambios en sus

marcos reguladores, incluyendo la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).

El contexto del país en aquel momento, luego de padecer la crisis hiperinflacionaria más fuerte de su historia -sobrepasando los tres dígitos mensuales-, lo colocaba en un lugar de extrema debilidad y asimetría frente a los acreedores externos. En este marco, instituciones como el BM y el Fondo Monetario Internacional (FMI) acrecentaban notablemente su capacidad para condicionar las distintas negociaciones, para las cuales el gobierno buscaba, a su vez, ganar su confianza a cualquier precio, para lo cual muchos de los “consejos” del BM, como los referidos a la educación superior, solían traducirse en términos de mandato a ser cumplido (Holzinger y Knill, 2005).

El cambio en el marco regulatorio implicó una complejización institucional en el sistema universitario, integrado por la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) – estos dos preexistían a estas reformas-, la CONEAU, el Consejo de Universidades, los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES). Estas mutaciones institucionales y regulatorias implicaron un cambio en el gobierno de las universidades, en los espacios de poder y negociación, que en la perspectiva de Krotsch (1998) significará una nueva configuración del sistema de gobierno y coordinación complejo, estratificado y policéntrico con diferentes grados de poder. Este es el marco en el cual situamos la experiencia en análisis, el desarrollo de la instancia paritaria en las universidades.

A partir de este contexto, en el caso argentino se han observado transformaciones significativas en las condiciones de trabajo académico, que en sintonía con otros trabajos, podemos dividir en dos tiempos (Pérez y Solanas, 2015): el primero, en los años 90, se caracteriza por la creación de distintas políticas y dispositivos fundamentalmente alentados por organismos internacionales, que alientan el proceso de mercantilización de la educación superior, el auge del “credencialismo”, acompañado por un creciente deterioro y fragmentación salarial, el desarrollo de mecanismos de incentivos que a la par que pretendían promover actividades –científicas- derivaban en el desmedro de otras –extensión-, a la vez que introducían mayor heterogeneidad y fragmentación en el campo del trabajo académico. El segundo, a partir de la primera década del milenio, refleja cambios a partir de una recomposición y homologación salarial, medidas de desarrollo y fortalecimiento de la carrera académica, que se enmarcan en una ampliación de la agenda de regulación de las relaciones laborales académicas donde, en sintonía con las políticas protectorias

promovidas por otras instituciones internacionales -y que abordaremos en la próxima sección- , el instrumento de la negociación paritaria ocupa un lugar cada vez más destacado.

Durante los años 90 y producto de las nuevas exigencias docentes contempladas en el nuevo marco normativo³, se produce una explosión de la demanda de títulos de postgrado. Además de producir una devaluación de las formaciones, este proceso tendió a fragmentar aún más el campo laboral, ampliando los niveles de diferenciación al interior del colectivo docente, dado que los ámbitos de socialización de estos docentes son mucho más reducidos y, en muchos casos, ha provocado la sobreocupación de los docentes de grado que, para compensar el deterioro salarial, se volcaron a la enseñanza de postgrado en búsqueda de complementar sus ingresos.

Al mismo tiempo, en este escenario se institucionalizan por primera vez en el sistema universitario los dispositivos de negociación paritaria de las condiciones de trabajo en el año 1991⁴. Esto se refuerza institucionalmente por la ley de presupuesto del año 1994 y el Decreto N° 1007/95. A través de la primera se le otorga a los rectores la responsabilidad patronal y, por medio del segundo, se ordena la paritaria en sus niveles general y particular, con lo cual, se termina con el criterio de proporcionar iguales tratamientos salariales para el conjunto de los docentes del sistema nacional y, consecuentemente, se debilita el poder de negociación del actor sindical.

- Tendencias protectoras o transferencia por promoción internacional de una política

En contraste con las transferencias por “imposición” provenientes en su mayor medida del BM y el FMI, es decir, aquella donde estas instituciones fuerzan a un país a adoptar cierto modelo o política sin que tenga muchas opciones para modificarlo (Holzinger y Knill, 2005: 786), desde otros organismos internacionales como la UNESCO y la OIT se incentivan distintos lineamientos para la adopción de un nuevo instrumento para la educación superior: la negociación colectiva. En este caso, este tipo de transferencia reúne las condiciones de lo que Holzinger y Knill (2005: 785) denominan “promoción internacional de una política”, donde la motivación para adoptar una política o un instrumento de política pública puede estar impulsado por presiones legitimadoras que emergen de la promoción de modelos políticos provenientes de instituciones internacionales. En

³ Ley N° 24.521.

⁴ Ley N° 23.929.

este sentido, el papel de ambas instituciones en la promoción de la negociación colectiva, como veremos, ha sido sumamente activo.

En primer lugar, a partir del trabajo conjunto de la UNESCO y la OIT se da una definición relevante que llevó en el año 1997 a la adopción de la Recomendación Relativa a la Condición del Personal Docente de la Enseñanza Superior (sobre antecedentes en materia de enseñanza e investigación de los años 1966 y 1974), en la que se abordan aspectos centrales de las condiciones de trabajo docente. Esta Recomendación, único instrumento internacional aplicable al “personal docente de la enseñanza superior” que resultó de un trabajo de varios años de preparación conjunta de la UNESCO y la OIT, aborda aspectos centrales de las condiciones de trabajo docente: derechos, libertades, deberes y responsabilidades del personal docente, libertad académica, autonomía y colegialidad, condiciones de empleo, ingreso y seguridad en el empleo, evaluación y disciplina, sueldos, volumen de trabajo, seguridad social, salud, seguridad y negociación de las condiciones de empleo. En el tema de la negociación colectiva y diálogo social, propugna el reconocimiento de las organizaciones representativas docentes y su participación en la determinación de las políticas de educación superior, y el derecho de asociación, el fomento de la negociación colectiva o procedimientos equivalentes acorde a los instrumentos normativos de la OIT (arts. 8º y 52º).

En este instrumento, se trata también la relación de implicación entre el ejercicio de la libertad académica y la autonomía de las instituciones de educación superior, al establecer que la primera requiere de la garantía de la segunda, entendida como “el grado de autogobierno necesario para que las instituciones de enseñanza superior adopten decisiones eficaces con respecto a sus actividades académicas, normas, actividades administrativas y afines, en la medida en que éstas se ciñan a los sistemas de control público, en especial por lo que se refiere a la financiación estatal, y respeten las libertades académicas y los derechos humanos” (Punto 17). Asimismo, entiende que la autonomía “es la forma institucional de la libertad académica y un requisito necesario para garantizar el adecuado desempeño de las funciones encomendadas al personal docente y las instituciones de enseñanza superior” (Punto 18). Al mismo tiempo reconoce un límite a la autonomía por cuanto las instituciones “no deben utilizar la autonomía como pretexto para limitar los derechos del personal docente de la enseñanza superior mencionados en esta Recomendación” (punto 20).

Por último, establece el derecho a la participación de los académicos al enunciar que “el personal docente de la enseñanza superior debería tener el derecho y la posibilidad de participar, sin

discriminación alguna y de acuerdo con sus capacidades, en los órganos rectores, así como de criticar el funcionamiento de las instituciones de enseñanza superior, comprendida la suya propia, respetando al mismo tiempo el derecho a participar de otros sectores de la comunidad académica; asimismo, debe tener derecho a elegir una mayoría de representantes en los órganos académicos de la institución de enseñanza superior” (Punto 31).

En segundo lugar, este trabajo conjunto ha dado lugar a algunos cambios institucionales que reflejan la evolución secuencial de los avances realizados en los distintos países. En otras palabras, a los fines del seguimiento de las Recomendaciones de 1966 y 1997, se conformó un Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente (CEART), que realiza informes periódicos sobre la aplicación de estas recomendaciones, y de los cuales van surgiendo cuestiones referidas a la negociación colectiva y los derechos vinculados a ello, y a las condiciones de su realización, que constituye un indicador de los avances y limitaciones que se van planteando en la materia. Así, por ejemplo, en una panorámica mundial surge el problema de las condiciones laborales perjudiciales al desarrollo docente tales como la disminución en la continuidad en el empleo, la titularidad y la estabilidad, sus consecuencias en la libertad académica, y la relación con otros factores que pueden afectar negativamente la condición docente como la comercialización y privatización de los servicios de enseñanza. Ante este panorama se ha reafirmado la necesidad del “Diálogo social en la enseñanza”, y la necesidad de una cultura democrática que permita –entre otras prácticas- las expresiones colectivas mediante sindicatos o asociaciones, y también se ha advertido acerca del desconocimiento de la recomendación 1997 y la necesidad de trabajar en su difusión (Informe UNESCO-OIT, 2006).

Las Recomendaciones de la UNESCO y los informes del Comité Mixto, surgen y se desarrollan en coherencia con otros logros habidos en el ámbito internacional, los convenios y recomendaciones de la OIT⁵. De esta forma, estas instituciones se caracterizan por la búsqueda de nuevas ideas en materia de políticas protectoras, diseminando las mejores prácticas y evaluando el desempeño local de esa política, funcionando como mediadores para las transferencias políticas transnacionales, urgiendo a los gobiernos nacionales a

⁵ Cabe destacar el Convenio N° 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (1949, ratificado el 24-9-1956), el Convenio N° 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública (1978, ratificado el 21-01-1987), y el Convenio N° 154 sobre Negociación Colectiva (1981, ratificado en fecha 29-1-1993).

adoptar estos modelos políticos exitosos (Holzinger y Knill, 2005: 785).

La realidad de la aplicación de las pautas de este instrumento es muy variable, y de ello dan razón los informes periódicos. Esta particularidad permite visibilizar avances y retrocesos, conocer niveles de realización de derechos, y los alcances e inconvenientes en el desarrollo sobre el trabajo académico, en los ámbitos de diálogo paritario en general y la negociación colectiva de trabajo en particular. En los informes periódicos se han planteado las limitaciones en el desarrollo de experiencias de negociación (UNESCO, 1998: pto. 6), se ha destacado la importancia de la negociación colectiva y su relación con la educación de calidad, su vinculación con la colegialidad y el autogobierno en el marco de la autonomía institucional, el aporte a las políticas de educación, la relevancia de la representación sindical y la negociación colectiva (UNESCO, 2003: ptos. 18-24, 27). Asimismo, en materia de condiciones contractuales, se ha advertido que la renuncia a instalar ámbitos de consulta y negociación -un creciente recurso consecuencia del tiempo parcial y el empleo temporal- constituye una amenaza para la libertad académica (Informe 2003: V).

En cuanto al diálogo social y las negociaciones colectivas surge un panorama variado y variable, pero lo que se destaca de su implementación es la posibilidad de debatir el estado de la cuestión en un escenario donde las organizaciones representativas pueden expresar sus demandas y los Estados miembros están obligados a dar razón de sus acciones e inacciones, que impiden la negociación colectiva o socavan las existentes, tales como en los casos de Japón, Australia, Dinamarca, Portugal (UNESCO, 2008; 2009; 2012). En el mismo ámbito, se han realizado informes desde las organizaciones que nuclean sindicatos docentes, como la Internacional de Educación. En este último caso, en su informe del año 2009 respecto a nuestra región, señala que “en algunos países de América Latina, los sindicatos de los docentes y de la educación gozan de relaciones muy constructivas con los gobiernos, como lo demuestran Argentina y Brasil...” (pto. 29) (IE, 2009: 11). En el mismo sentido, el informe del 2009, reconoce a Argentina como una experiencia de diálogo social provechoso (CREART, 2009: 2).

La Internacional de la Educación se consolida en el ámbito internacional como una organización de los sindicatos docentes. Ha participado y generado informes que integran parte de la tarea del Comité Mixto, y en tal marco ha promovido estudios específicos respecto a las condiciones del personal en diversos países, planteando un panorama sumamente heterogéneo. Los problemas principales refieren a situaciones tales como: limitaciones políticas y jurídicas

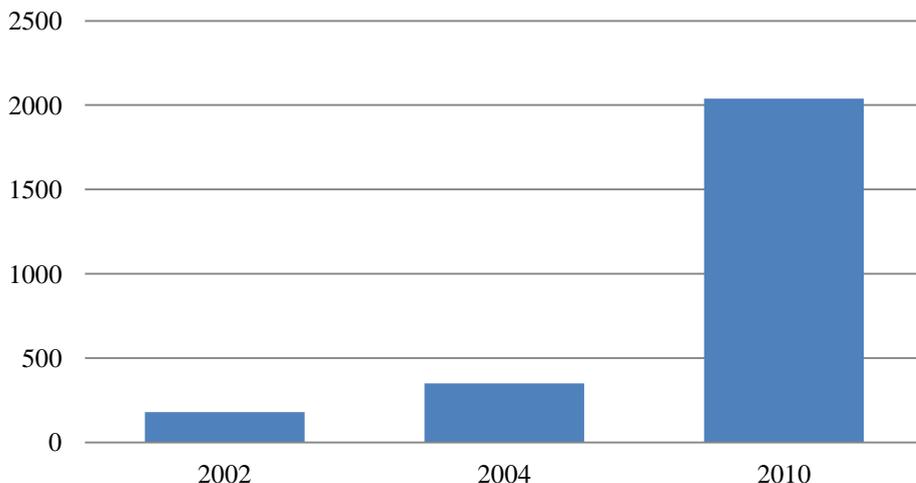
para la creación de sindicatos y la afiliación, déficit en las protecciones laborales, intento de derogación de convenios y de anulación en las contrataciones individuales los efectos de convenios colectivos, deterioro salarial de los académicos, aumento de las modalidades de contratación de tiempo parcial, empeoramiento de la relación docente-alumno, y precariedad y desprofesionalización académica.

Si bien la negociación paritaria registra antecedentes de larga data en algunos sistemas (EUA hacia fines de los años 60, México en la década del 70), es una experiencia más reciente y no muy generalizada. Sin perjuicio de ello, tiene desarrollo en sistemas muy diferentes según los tipos de relación Estado-sociedad en los que se ubican, en sus configuraciones institucionales, complejidad, tradiciones sindicales, etc. Por mencionar algunos casos: España, Venezuela, Canadá, México, Estados Unidos de Norteamérica, Nueva Zelanda, Australia, Dinamarca.

- El proceso de implementación de la negociación colectiva de trabajo en el sistema de educación superior en Argentina

La negociación colectiva en la Argentina en las últimas décadas pasó por distintos momentos. De un análisis comparativo de los avances de las paritarias universitarias con las tendencias del conjunto de las negociaciones en la Argentina, surge un importante proceso democratizador en el mercado de trabajo que en las universidades tiene un desarrollo más lento pero igualmente creciente. En Argentina, en el año 2002 se homologaron 179 acuerdos y convenios, en el 2004 fueron 349 (ese año duplicó el promedio de los últimos 10 años), y durante 2010 se registraron 2038 convenios y acuerdos colectivos (Ver Gráfico N° 1). El total de convenios y acuerdos firmados acumulados desde 2004 fue superior a 7000. En el caso de la paritaria estatal, también se han registrado interesantes avances en la materia, como parte de una sinergia entre la acción sindical y una clara política de apertura del Estado en la materia.

Gráfico N° 1: Acuerdos y Convenios Homologados



Esta dinámica negociadora se refleja en el sistema universitario, sin perjuicio de lo cual la firma de un convenio colectivo de trabajo aparecerá como la cuestión más trabajosa a afrontar en el espacio de la negociación paritaria.

Una particularidad del escenario de la negociación en el sistema universitario argentino está dada por dos rasgos principales: los niveles de negociación, y la pluralidad y diversidad de actores. Respecto al primero, el escenario de negociación se configura en dos niveles –general y particular- con materias de tratamiento diferentes que hacen a una negociación articulada. Respecto al segundo, en relación a lo anterior, en el nivel general, confluyen una multiplicidad y diversidad de actores que dan a esta instancia una dinámica muy compleja. Nos referimos a que por la parte empleadora se impone en el ámbito del CIN una unificación de representación de la voluntad de una diversidad de universidades -en tamaño e historia- y, por la parte de los trabajadores docentes, se configura la representación con la participación de una pluralidad de actores sindicales, de diferentes niveles de representación (en cantidad y características de los sindicatos de base que lo integran) y en las concepciones ideológico-sindicales y estrategias que los movilizan. Por la parte sindical, intervienen la Federación Nacional de Docentes Universitarios (CONADU), la Federación Nacional de Docentes, Investigadores y Creadores Universitarios (CONADU Histórica), la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República

Argentina (CTERA), la Federación de Docentes de las Universidades (FEDUN), la Unión Docentes Argentinos (UDA), y la Asociación Gremial de Docentes de la Universidad Tecnológica Nacional (FAGDUT).

El proceso de negociación paritaria se pone en funcionamiento recién a cinco años de sancionada la ley. A los fines de una lectura del proceso y en sintonía con otros trabajos (Pérez y Solanas, 2015) se ubican las acciones en este ámbito en los contextos neoliberal (1996-2003) y post-neoliberal (2004-2014).

En cuanto a los temas en tratamiento, en el primer período de un total de once actas analizadas, surge el tratamiento de 32 puntos, en los que se observa una dinámica negociadora más lenta y discontinua, con un énfasis en los temas referentes a la institucionalización del ámbito paritario (abordado en 18 temas que representan el 56,2% de la agenda), mientras que los restantes puntos comprenderán cuestiones tales como haberes, formación, contrato de trabajo, entre otros (para más detalles sobre los contenidos véase: Pérez y Solanas, 2015). Respecto a la regulación del contrato de trabajo docente, se logra una definición de relevancia en el año 1998 (que da origen al Decreto 1470/98), que comprende temas como estipulación de obligaciones y actividades docentes según categoría, de cargas horarias, régimen de incompatibilidades. Esto último constituirá un antecedente relevante de lo que después será el convenio colectivo de trabajo. Comparando con la etapa anterior, en ésta surge un mayor dinamismo y consolidación del ámbito paritario de 58 actas paritarias que trataron 236 temas (ver cuadro N°1). Las cuestiones vinculadas a las remuneraciones y al contrato de trabajo ocupan centralidad (abordadas en 149 temas que representan el 63,2% de la agenda del período).

Cuadro N° 1: El proceso de negociación paritaria comparado en 2 periodos

Periodo	1996-2003	2004-2014
Actas paritarias	11	58
Puntos tratados	32	236

Extraído de Pérez y Solanas, 2015.

Sobre el tema del convenio colectivo, en el ámbito de CONADU se logra consenso en el año 1995, pero habrá que esperar al periodo comprendido entre los años 2013 y 2015 para alcanzar el acuerdo y la firma del convenio, lo cual da cuenta de la complejidad del proceso por el cual se pretendía arribar a un instrumento

fundamental en las relaciones laborales configuradas desde el espacio del diálogo y la negociación paritaria.

El posicionamiento del CIN frente al proceso de institucionalización del espacio paritario y su procedimiento hasta la firma del convenio, nos llevan a caracterizar su accionar en términos de dependencia del camino ya recorrido (*path dependence*), una configuración con amplio desarrollo en la literatura sobre políticas públicas (North, 1990; Pierson, 1993, 2004), para lo cual desglosaremos en tres momentos el proceso hacia la implementación del instrumento paritario por parte del CIN, caracterizándolo del siguiente modo: implicación activa, resistencia pasiva y aceptación parcial.

En primer lugar, al poner en marcha la paritaria, el CIN se implica con una apertura que hace a la institucionalización del espacio y al desarrollo de una amplia agenda de temas de relaciones laborales docentes. En este sentido, podemos mencionar: primero, las designaciones de la comisión de negociadora del nivel general, de la comisión técnica asesora de la negociación colectiva, de profesionales intervinientes y de las tareas que debía asumir, y de las instancias de supervisión⁶. Segundo, la creación de comisiones específicas sobre temas del trabajo académico (de Higiene y Seguridad del Trabajo, de negociación salarial, de incompatibilidades)⁷. Tercero, al instalar la convocatoria para el tratamiento de los regímenes laboral, salarial, escalafón y redefinición del salario testigo⁸, y posteriormente la actuación en la formulación del Programa de Reforma de Reestructuración laboral para el sector docente que da lugar a lo que será el primer mini-convenio que origina el decreto 1478⁹. Cuarto, en materia presupuestaria¹⁰. Y quinto, al acordarse la facilitación de la actividad de las representaciones gremiales¹¹.

En segundo lugar, al fijar las reglas de procedimiento conducentes a la decisión sobre el convenio colectivo de trabajo, desde un principio es tomado por el CIN, pero a medida que se requieran mayores definiciones, se construyen pautas que en su formulación generan las condiciones de imposibilidad para alcanzar un convenio único para el sistema. Es decir, que como sostiene Pierson (1993) las instituciones resisten el cambio, en nuestro caso la implementación plena del convenio, porque ello implicaría perder la

⁶ Acuerdos Plenarios –Ac.- N° 191/95 y 202/95, Resoluciones del Comité Ejecutivo –CE- N° 69/96, 75/96, 81/97, 104/98, 125/98, 156/00, 195/01, 206/01, 213/01, 296/04, 734/11.

⁷ Ac. N° 108/93. Res CE N° 304/04, 323/05.

⁸ Ac. N° 65/92.

⁹ Ac. N° 291/98, 294/98, 466/03; CE N° 107/98.

¹⁰ Ac. N° 215/96, CE N° 66/96, 126/98, 133/99.

¹¹ Ac. N° 42/92 y 125/93.

amortización y los rendimientos crecientes de las inversiones iniciales, que se traduce en un manejo más arbitrario, acotado y unidireccional de la determinación de las condiciones de trabajo académico.

En un principio, a mediados de los 90, se promueven tres acciones que son clave para entender de qué forma las universidades resistirán el cambio que promueve el convenio: 1) Se dispone la conformación de un grupo de trabajo técnico que elaboraría una propuesta de anteproyecto del decreto reglamentario del procedimiento de negociación colectiva, y tendría como actividad la redacción de un texto de convenio para ser sometido a consideración de las universidades, en el que se establecerían los términos de la negociación colectiva y la unificación de personería (Art. 169/95). 2) Se comienzan a dar especificaciones de procedimientos conducentes a la conformación de la decisión de aprobación de un convenio, a partir de una representación que actuaría a través de mecanismos que aseguren la representación de las universidades “dentro del marco de la autonomía y autarquía universitaria”¹². Para esto las universidades delegan la resolución de ciertos temas, que negocian representantes del CIN supervisados por el Comité Ejecutivo, que informan los avances y, a su vez, las universidades les pueden formular objeciones o de lo contrario se los considera aprobados. Previamente al pedido de homologación, el acuerdo es sometido a cada universidad, sin haber previsto expresamente los alcances del curso de acción para el caso de no ratificación por parte de las universidades ni la posibilidad de ratificación parcial. En términos de Pierson (1993, 2004), esto cristaliza un proceso donde sus mecanismos serán asociados con bloqueos por parte de las instituciones que aludiendo a la autonomía realizan reservas totales o parciales, promoviendo su retroalimentación o auto-reforzamiento entre los representantes de las diversas casas de estudios y, por lo tanto, rendimientos crecientes del dispositivo preexistente al convenio. En otras palabras, el convenio no es resistido activa o confrontativamente por las universidades, sino que se utilizan determinados resquicios legales para resistirlo pasivamente.

Y 3) se resuelve que habiendo recibido los temas delegados en la paritaria general a partir de lo cual debe realizarse un trabajo de compatibilización sin perjuicio de “que paralelamente debe resguardarse el principio de autonomía de las universidades” (considerando 3°), se encomienda a la Comisión Técnica la elaboración de un proyecto de temarios, que será aprobado por las

¹² Acuerdo N° 182/95, considerando 2°.

universidades nacionales y sobre ello actúa la representación paritaria¹³.

Ya transitando la primera década del siglo en curso, se impone un procedimiento más complejo de consulta que debería conducir a la aprobación y firma del convenio. Esta etapa de configuración de la decisión de formular el convenio está dada por dos definiciones: una primera que da mayores precisiones al procedimiento decisorio, y una segunda que amplía la misma estableciendo un paso que, según como se despliegue e interprete, viene a configurar una condición de imposibilidad del acuerdo paritario. La primera decisión se impulsa con el Acuerdo Plenario N° 718/09 (y la rectificación efectuada mediante Acuerdo Plenario, N° 740/10), que se aprueba considerando la necesidad de contar con reuniones de estudio y discusión, y que se debían flexibilizar los plazos dentro de los cuales responder las consultas que se formulan a las instituciones universitarias, que fundamentan el establecimiento del nuevo procedimiento¹⁴. Para esto se establecían secuencialmente distintos pasos que determinan los diversos plazos para definir temas, consensuarlos, aceptarlos, observarlos, modificarlos, volverlos a observar¹⁵.

La segunda decisión¹⁶ modifica la anterior considerando, entre diversos aspectos, la cuestión de la “autonomía y autarquía universitaria, los estatutos de las instituciones universitarias nacionales, el estatuto del CIN y el cumplimiento de las normas que rigen el procedimiento de negociación colectiva, tomando en cuenta aspectos prácticos” (7°). Por lo tanto, al fijar que para el caso de que una universidad detecte una controversia o discordancia entre el convenio y sus normas estatutarias que puedan afectar su autonomía, este acuerdo plenario habilita la posibilidad de que se puedan efectuar reservas que serán incorporadas como anexo al convenio (cláusula 2° punto “k” y “m”). Asimismo, estas reservas no son pasibles de revisión en el ámbito paritario.

Tanto la política como la política universitaria tienen ciertas características que, en términos de Pierson (1993), las hacen propensas a la construcción de inercias o mecanismos de retroalimentación positiva (o bien, rendimientos o incrementos crecientes). Los resultados en una “coyuntura crítica” desatan mecanismos de retroalimentación que refuerzan la recurrencia de un patrón particular en el futuro. Estos “rendimientos crecientes” conciernen un conjunto

¹³ Ac. N° 188/95.

¹⁴ “Procedimiento general de conformación y funcionamiento de la voluntad de la parte empleadora en la negociación colectiva de nivel general” que reemplaza el anexo del Acuerdo Plenario 182/95.

¹⁵ Cf. Anexo. Artículos 2° a 5°.

¹⁶ Ac. Pl. N° 748/10.

de mecanismos que alimentan una dinámica acumulativa caracterizada por cuatro elementos: impredecibilidad, inflexibilidad, no-periodicidad e ineficiencia potencial del camino prestado (Pierson, 2004). En otras palabras y en primer lugar, si el manejo acotado, limitado y arbitrario de las condiciones para el trabajo académico cuenta con un amplio impacto, resulta imposible predecir los estados finales del proceso de implementación del convenio colectivo de trabajo (impredecibilidad). En segundo lugar, dado que nunca ha existido un convenio colectivo para el trabajo académico, resulta difícil elegir esta nueva opción, es decir, no se puede cambiar de camino (inflexibilidad). En tercer lugar, los accidentes de trayecto que ocurren durante un proceso, no pueden ser ignorados. Se transforman en impresiones que modifican variablemente la dinámica comprometida (no-periodicidad). Por último, una vez iniciado el proceso de implementación de la negociación colectiva, nada garantiza que un óptimo o al menos una solución eficaz, serán encontrados. Esta alternativa no es sistemáticamente la que habría introducido los mejores resultados (ineficiencia potencial de la senda prestada). Todo esto contribuye para que los rectores nucleados en el CIN, amparándose fundamentalmente en el principio de autonomía, resistan pasivamente la implementación del convenio colectivo de trabajo para el ámbito académico.

En tercer lugar, transcurridos veinte años de sancionada la ley que crea la instancia paritaria, se aprueba el esquema de convenio colectivo¹⁷, y recién se aprobará el proyecto de convenio y se autorizará su firma -con las reservas efectuadas- en el año 2014¹⁸. El convenio alcanza a los 75 artículos que lo componen, y en cuanto a la regulación del contrato de trabajo, abarca los temas fundamentales¹⁹.

En cuanto al tratamiento que las universidades le dieron al convenio firmado, en un principio sólo 13 universidades dieron aceptación al convenio (la Universidad de Buenos Aires se había retirado de la mesa de negociaciones), y 34 formularon reservas. Analizado el alcance de estas últimas, se observarán dos tendencias: primero, sobre el alcance de las reservas respecto a los temas

¹⁷ Resolución CE, N° 736/11.

¹⁸ Resolución CE, N° 927/14 y Resolución CE, N° 953/14.

¹⁹ Los temas tratados refieren a: el personal docente -categorías, dedicaciones, funciones- (art. 5 a 10), la carrera docente (arts. 11 a 15); los derechos, deberes, incompatibilidades y régimen disciplinario (arts. 16 a 32), las remuneraciones (arts. 33 a 41); la jerarquización y funcionalidad (arts. 42 a 43); las licencias y franquicias (arts. 44 a 52); las condiciones y medio ambiente de trabajo (arts. 53 a 61); y la extinción de la relación laboral (arts. 62 a 63). Además, se regulan las relaciones profesionales (arts. 64 y 68) y las normas de aplicación del convenio (arts. 69 a 72), y se establecen normas transitorias, entre las cuales se destaca el artículo 73 que disponía una garantía de estabilidad para los interinos hasta acordar en la instancia particular un mecanismo para su ingreso a la carrera docente.

comprendidos y segundo, sobre su cantidad. En primer lugar, en cuanto a los temas objeto de reserva, 31 universidades coincidieron formulando reservas en las regulaciones de la carrera docente (arts. 11 a 15); 27 lo hicieron respecto a los artículos referentes al personal docente (arts. 5 a 10), y 20 formularon reservas sobre el tratamiento de los interinos (art. 73). En segundo lugar, si bien una mayoría de 34 sobre 48 Universidades formularon reservas y 13 aceptaron el convenio, lo que exhibe un convenio que inicialmente arranca muy debilitado políticamente, este último grupo se irá ampliando a partir de diferentes caminos que condujeron a la aceptación del convenio: reformas de estatutos, ordenanzas de consejo superior que tratan temas específicos –como carrera docente-, y acuerdos paritarios particulares.

Este proceso se clarifica y cierra con el dictado del decreto 1246/2015 que dispone la homologación del convenio colectivo sin las reservas efectuadas que daban por tierra la posibilidad del convenio colectivo como regulación única para el sistema.

4. A modo de conclusión

Del recorrido del instrumento paritario en el sistema universitario argentino surgen al menos tres cuestiones que merecen destacarse.

En primer lugar, la conformación de los espacios paritarios general y particular, el crecimiento de los temas de esta agenda y las definiciones que se fueron asumiendo, expresan una dinámica institucional que ha alcanzado consolidación. Esta dinámica debe ser analizada también como parte de esas transformaciones institucionales que comienzan en los años 90, en parte como resultado de transferencias cognitivas y normativas impuestas por instituciones internacionales (Dolowitz y Marsh, 1996; Holzinger y Knill, 2005), de los que resulta un cambio en los espacios de poder y negociación tradicional, y que vienen a dar lugar a lo que Krotsch (1998) caracterizaba como una nueva configuración del sistema de gobierno y coordinación que devenía en complejo, estratificado y policéntrico con diferentes grados de poder. Habitualmente cuando se analizan estos cambios, no termina de contemplarse de modo detallado el lugar que va ocupando la instancia paritaria. Este es un rasgo no menor si pensamos los cambios que se vienen dando en la profesión académica y en los regímenes laborales del trabajo académico.

En segundo lugar, se observa que el mayor compromiso inicial en el funcionamiento de la instancia paritaria, parece tornarse más lento y discontinuo cuando se comienza a plantear la necesidad de tener avances sobre el convenio colectivo de trabajo.

Las últimas acciones desde el CIN, en particular el acuerdo plenario 748/10, nos llevan a interrogarnos respecto a la existencia de una voluntad negociadora con consenso respecto a la aprobación de un convenio colectivo de trabajo. Ello surge cuando se establece la posibilidad de reservas que se integran al convenio, lo cual significa que se habilitaba en el procedimiento una acción que actuaba como condición de posibilidad para no alcanzar el convenio, o que el mismo estuviera debilitado desde su origen. Un primer momento posterior a la firma del convenio pareciera dar razón a tal duda. Si se hubiera dado tal extremo, ello permitiría pensar que no existía voluntad de acordar un convenio, con lo cual el espacio paritario resultaría sumamente acotado, en tanto el convenio colectivo de trabajo es una de las acciones/objetivos fundamentales de la acción sindical, lo cual nos llevó a analizar este proceso en términos de dependencia del camino ya recorrido (Pierson 1993, 2004). Pero las acciones posteriores que ampliaron el nivel de aceptación así como la publicación del decreto N° 1246/15 sin las reservas -que hubieran permitido pensar en tantas variantes de convenios como Universidades con reserva-, darán vigencia al convenio.

En tercer lugar, el sistema universitario, a más de veinte años de iniciado el recorrido de las negociaciones colectivas de trabajo, logra en el año 2015 la puesta en funcionamiento de un convenio que fija un piso común de derechos para todos los trabajadores académicos de las universidades públicas y que consolida al sujeto colectivo -sindicato- en las relaciones laborales hasta ese momento pensadas en términos estrictamente individuales.

En la etapa más reciente, cuando más cerca se estaba de la firma del convenio y emergían condiciones que limitaban cuando no obstaculizaban su concreción, el fundamento “autonomista” sustentaba las precauciones procedimentales que se iban planteando. Este aspecto merece una consideración particular. Desde el enfoque de las recomendaciones de la OIT-UNESCO, tomada en términos de Holzinger y Knill (2005) como la “promoción internacional de una política”, la relación entre convenios colectivos, colegialidad y autonomía se entiende positivamente. Ahora bien, tal cuestión pareciera no plantearse necesariamente así en la acepción de cierta tradición reformista argentina, que esgrime de modo dogmático la autonomía y el cogobierno como instancias que agotan toda posibilidad y potencialidad de desarrollo de una universidad democrática. En otros términos, la autonomía y el cogobierno en cierta acepción parecerán ser el basamento institucional que se expone como límite al desarrollo convencional. Sobre ello, en un mirada crítica de este enfoque, se entiende que el proceso paritario analizado tiene otras

connotaciones profundas para el sistema universitario, implicará una puesta en revisión de parte de la institucionalidad existente -con las particularidades del cogobierno y la autonomía “real”- en la cual el contrato de trabajo es una variable relevante en ciertas prácticas y sectores del gobierno de las universidades, lo cual explica la lentitud y tiempos variables que se juegan en el proceso conducente a la aprobación de un convenio colectivo de trabajo.

Sin perjuicio de ello, en la universidad actual, los cambios en el trabajo académico y el desarrollo de una concepción de derechos para el trabajo docente, van a poner en cuestión la ya evocada tensión entre “convenio” y “cogobierno-autonomía”, para dar razón de la implicación entre estos aspectos pensados de manera dicotómica. El convenio colectivo de trabajo viene así a plantear un piso de derechos y un sujeto colectivo actuando sobre su realización, lo cual genera condiciones de posibilidad para una participación institucional despojada de aquellos condicionamientos vinculados al contrato de trabajo, con lo cual la democracia universitaria podrá fortalecerse basada en un desarrollo de otra condición ciudadana, donde las condiciones materiales de existencia de los académicos –léase, el contrato de trabajo- son parte constitutiva de una base de libertad fundamental en la autonomía y el cogobierno.

5. Bibliografía y fuentes documentales

- CEART (1998): *Informe de la Cuarta Reunión Extraordinaria del Comité Mixto OIT/UNESCO CEART*. 154ª reunión. 154 EX/18. PARIS, 12 de marzo de 1998. Punto 4.4 del orden del día provisional.
- CEART (2000): Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Comité Mixto OIT/UNESCO sobre la aplicación de la Recomendación relativa a la situación del personal docente. Séptima reunión, Ginebra, 11-15 de septiembre de 2000.
- CEART (2003): Informe. Octava reunión. París, 15 a 19 de septiembre de 2003. *Primera edición*, París, Francia
- CEART (2007): *Informe 9º Reunión*. Ginebra, octubre–noviembre 2006.
- CEART (2010): *Informe 10º Reunión*. París, 28 de septiembre – 2 de octubre 2009.
- CEART (2012): *Informe final Comité Mixto OIT/UNESCO*. Ginebra, 8 a 12 de octubre de 2012. Departamento de Actividades Sectoriales CEART/11/2012/9. Ginebra.
- CEART (2008): Comité Mixto de expertos OIT/UNESCO sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente. 2008. *Informe intermedio sobre alegaciones de organizaciones de docentes relativas al incumplimiento de las Recomendaciones de 1966 y 1997 sobre el personal docente*. Ginebra, septiembre de 2008.

- Dolowitz, David P. y David, Marsh (1996): Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature, *Political Studies*, Oxford – Cambridge, N° 44, pp. 343-357.
- Evans, Mark, Davies Jonathan (1999): Interpretación de la transferencia de políticas: una perspectiva multidisciplinaria y de niveles múltiples, *Gestión y Política Pública* (2) Vol. VIII, México, segundo semestre, pp. 169-199.
- Holzinger, Katharina, Christoph Knill (2005): Causes and conditions of cross-national policy convergence, *Journal of European Public Policy*, 12 (5) October, pp. 775-796.
- IE Internacional de la Educación (2009): *Informe al Comité Mixto CEART*. Septiembre.
- IEC – CONADU (S/F). *Negociación Colectiva*. Disponible en <http://iec-conadu.org.ar/negociacion>
- Krotsch, Pedro (1998): Gobierno de la Educación Superior en Argentina. La política pública en la coyuntura, en: Catani Mendes, A (org). *Novas Perspectivas nas Políticas de Educacao Superior na América Latina no Liminar do Século XXI*. Editora Autores Associados.
- Lascoumes, Pierre, y Patrick, Le Galès, (dir.) (2004): *Gouverner par les instruments*, Paris. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- MTEySS (2011): *Comportamiento de la negociación colectiva durante 2010*. <http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/negColectiva/ResumenNegociacion2010>
- North, Douglass C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge. Cambridge University Press.
- OIT-UNESCO (1974): *Recomendación relativa a la situación de los investigadores científicos*. Conferencia General, 18° reunión. París, 17 de octubre al 23 de noviembre de 1974. Actas.
- (1997). *Recomendación relativa a la Condición del Personal Docente de la Enseñanza Superior*. 26ª sesión plenaria. 11 de noviembre de 1997. París.
- Pérez, Pedro Enrique y Solanas, Facundo (2015): Instrumentalización de la acción pública en educación superior en Argentina. Políticas sobre trabajo académico y negociación colectiva, *Iconos, Revista de Ciencias Sociales* (53), FLACSO, (Ecuador), pp. 67-84.
- Pierson, Paul (2004): *Politics in Time. History, institutions, and Social Analysis*, Princeton and Oxford. Princeton University Press.
- (1993): When Effects Become Cause. Policy Feedback and Political Change, *World Politics*, 45 (4), julio, Washington. Johns Hopkins University Press, pp. 595-628.
- Solanas, Facundo (2009): La Ley de Educación Superior en Argentina: un análisis en términos de referenciales de la acción pública, *Revista de la Educación Superior* (México) Vol. XXXVIII (1), N° 149, enero-marzo, ANUIES, pp. 155-170.
- CIN (Consejo Interuniversitario Nacional)- *Resoluciones CE*: N° 66/96, 69/96, 75/96, 81/97, 104/98, 107/98, 125/98, 126/98, 133/99, 156/00,

195/01, 206/01, 213/01, 296/04, 304/04, 323/05, 734/11, 736/11, 927/14, y 953/14.

CIN - *Acuerdos Plenarios*: N° 42/92, N° 65/92, N° 108/93, N° 182/95, N° 169/95, N° 188/95, N° 215/96, N° 258/97, N° 291/98, N° 294/98, N° 466/03, N° 718/09, N° 740/10, N° 748/10.

Paritaria General CIN-Conadu-ConaduH-CTERA-FEDUN-UDA-FAGDUT. *Actas paritarias*, de fechas: 30-12-1996, 30-07-1998, 10-09-1998, 21-05-2001, 11-06-2001, 11-04-2002, 15-04-2003, 14-07-2003, 04-08-2003, 08-08-2003, 06-10-2003.

República Argentina. *Normativa*. Leyes 23929, 24447. Decretos 1007/95, Decreto 1246/2015.