

## Instrumentalización de la acción pública en educación superior en Argentina. Políticas sobre trabajo académico y negociación colectiva

*The Instrumentalization of Public Action in Higher Education in Argentina. Policies Around Academic Work and Collective Bargaining*

*Instrumentalização da ação pública em educação superior na Argentina. Políticas sobre trabalho acadêmico e negociação coletiva*

Pedro Enrique Pérez y Facundo Solanas

Fecha de recepción: diciembre de 2014

Fecha de aceptación: julio de 2015

### Resumen

A partir de las diferentes transformaciones producidas desde la década de 1990, tanto a nivel internacional como nacional, se busca en primer lugar analizar los dispositivos introducidos en el ámbito de la educación superior, así como los impactos que han producido en el caso argentino. En segundo lugar, con la crisis del paradigma neoliberal se observa una recomposición y homologación salarial, acompañadas de 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 desde el ámbito paritario.

Partiendo de las herramientas proporcionadas por el análisis de políticas públicas, se propone el estudio de fuentes documentales para establecer las continuidades y cambios de estos dispositivos. Para ello, se tomará en cuenta el caso de la experiencia de la negociación paritaria nacional en general y la negociación paritaria en particular de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

*Descriptores:* educación superior; globalización; política pública; negociación colectiva; dispositivos.

**Pedro Enrique Pérez.** Abogado y Magíster en Ciencias Sociales. Profesor de Sociología del Estado y Políticas Públicas en la Facultad de Humanidades Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP). Investigador sobre temas de políticas de educación superior e integrante del Centro de Estudios Sindicales y Sociales.

✉ [peperez@mdp.edu.ar](mailto:peperez@mdp.edu.ar)

**Facundo Solanas.** Licenciado en Ciencia Política y Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigador adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y Profesor Adjunto de la Facultad de Humanidades la UNMDP.

✉ [fsolanas@yahoo.com](mailto:fsolanas@yahoo.com)

**Abstract**

From the different changes that have occurred since the 1990s, at the international as well as the national levels, this article attempts to first and foremost analyze the measures introduced in relation to higher education in the case of Argentina. Secondly, with the crisis of the neoliberal paradigm there has been re-composition and wage equalization, accompanied by development measures and strengthening of the academic profession. These changes need to be understood within the context of the agenda of joint-regulation of academic labor relations.

Drawing upon the analytical tools in public policy analysis, this study analyzes primary documents in order to establish the continuities and changes in the measures that have been implemented in Argentina. To this end, we analyze the national joint negotiations in general and the specific case of the joint negotiations in the National University of Mar del Plata.

*Keywords:* higher education; globalization; public policy; collective bargaining; measures.

**Resume**

A partir das diferentes transformações produzidas desde a década de 1990, tanto a nível internacional como nacional, busca-se em primeiro lugar analisar os dispositivos introduzidos no âmbito da educação superior, assim como os impactos que têm produzido no caso argentino. Em segundo lugar, com a crise do paradigma neoliberal, observa-se uma recomposição e homologação salarial, acompanhadas de medidas de desenvolvimento e fortalecimento da carreira acadêmica, que se enquadram numa ampliação da agenda de regulação das relações laborais acadêmicas desde o âmbito paritário.

Partindo das ferramentas proporcionadas pela análise de políticas públicas, propõem-se o estudo de fontes documentais para estabelecer as continuidades e mudanças destes dispositivos. Para isso, se tomará em conta o caso da experiência de negociação paritária nacional em geral e a negociação paritária em particular da Universidade Nacional de Mar del Plata.

*Descritores:* educação superior; globalização; política pública; negociação coletiva; dispositivos.

Las diferentes transformaciones y tensiones producidas a partir de la década de 1990, tanto a nivel internacional como nacional, han impactado de diferentes formas el ámbito de la educación superior. Entre algunos de los principales fenómenos que lo han afectado, se pueden identificar los procesos de mercantilización traducidos en el aumento indiscriminado del número de universidades privadas y en la expansión del posgrado, en la transferencia de la estrategia de la competitividad empresarial al ámbito universitario y la inclusión de este dentro de la noción de “servicios” por parte de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Estos factores han ido acompañados del desarrollo de un conjunto de políticas e “instrumentos de políticas públicas” —es decir, de 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 este entraña (Lascoumes y Le Galès 2004)—, en su mayor parte impulsados por organismos internacionales tales como los cambios normativos en distintos países de los marcos reguladores de la educación superior

(Chiroleu 2000, Solanas 2009), la instauración de agencias de acreditación y evaluación universitaria (Marquina 2006; Krotsch et al. 2007; Solanas 2012), y la aparición de distintos *rankings* internacionales de medición de la calidad de las universidades (Marginson y Wende 2007; Lynch 2011; Solanas 2014).

En este contexto, en el caso argentino se han observado transformaciones significativas en las condiciones de trabajo académico que podemos dividir en dos tiempos: el primero, en la década de 1990, se caracteriza por la creación de distintos dispositivos alentados por organismos internacionales que alientan la mercantilización de la educación superior, el auge del “credencialismo” conjugado con un creciente deterioro y fragmentación salarial en un escenario en el que se institucionalizan por primera vez en el sistema universitario los dispositivos de negociación paritaria de las condiciones de trabajo (Ley 23 929). En el segundo momento, a partir de la primera década del milenio se observan cambios a partir de una recomposición y homologación salarial, y 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 el ámbito de la negociación paritaria ocupa un lugar creciente.

Partiendo de las herramientas proporcionadas por el análisis de políticas públicas, en especial la noción de transferencia y los distintos niveles de cambio analizaremos los dos tiempos mencionados. Por un lado, la noción de transferencia que “da cuenta de un proceso en el que los conocimientos acerca de políticas, disposiciones administrativas, instituciones, entre otras, 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), servirá para indagar en qué medida los procesos que se instalan en estos años –y cuyas consecuencias perduran hasta la actualidad– constituyen parte de un conjunto de dispositivos fundamentalmente diagramados por instituciones internacionales como el Banco Mundial (BM), entre otras. Por otro lado, Hall (1993, 278-279) identifica tres niveles de cambio, según este se vincule con la utilización de los instrumentos, la elección de instrumentos o los objetivos de la política. Los cambios de primer nivel corresponden a los ajustes en el uso de los instrumentos de la acción pública. Los cambios de segundo nivel implican la elección de los diferentes tipos de instrumentos sin que el objetivo asociado con ellos sea modificado. Por último, los cambios de tercer nivel corresponden a las modificaciones tanto en los objetivos como en los instrumentos. Este tercer nivel constituye la transformación más radical que implica el cambio de paradigma.

Basándonos en fuentes documentales, en especial en el estudio de diversas actas de negociaciones paritarias, analizamos, primero, la forma en que durante la década de 1990 se instalaron en la agenda universitaria temas como la formación académica y la carrera académica como dispositivo de regulación del ingreso, permanencia y desarrollo del personal académico, y el tipo de respuesta que se configuró desde el ámbito de la negociación colectiva de las relaciones laborales; y segundo, en el ciclo

que denominamos “pos-neoliberal” para diferenciarlo del primero, los cambios en la agenda respecto a tales aspectos del trabajo académico –formación docente, carrera académica, homologación salarial– que tienen lugar desde el ámbito paritario. Para ello, se tomará en cuenta el caso de la experiencia de la negociación nacional en general y en particular de la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP).

Este trabajo se divide en cuatro secciones: en la primera, el trabajo se enmarca en el contexto argentino e internacional. En la segunda, se da cuenta de muchas de las tendencias en las que se configura el escenario propicio para la introducción de los cambios en el ámbito académico-laboral. En la tercera, se analiza con base en fuentes documentales la negociación paritaria de las condiciones de trabajo en Argentina. La cuarta, se centra en el estudio de caso de la UNMDP, para cerrar con unas reflexiones finales.

## El contexto nacional e internacional

Como consecuencia de la crisis del Estado y las políticas de bienestar, y del auge del neoliberalismo en la década de 1990, el mercado es postulado como el “mejor asignador de los recursos”. Con la excusa de que el Estado debe introducir criterios de eficiencia en la gestión –no ya de subvención a la sociedad, de reactivación económica o de incorporación de mejoras a la gestión en términos de eficacia–, muchas áreas y funciones hasta el momento incuestionablemente propiedad o responsabilidad del Estado pasan a manos privadas. La consigna era reducir al Estado lo más posible, exigiéndole además que se comporte cual una empresa privada generando superávit fiscal, con el fin de cumplir los “compromisos” con los acreedores internacionales. Las inversiones en salud, educación, entre otros sectores sensibles, pasan a ser consideradas gastos que, obviamente para este paradigma –en términos de Hall–, es necesario reducir.

El paradigma neoliberal o de mercado se impone con tal fuerza que muchos criterios del sector privado se transfieren al sector público e incluso a la educación superior. Este fenómeno de mercantilización no solo afecta a la mayor parte de los países de la región, sino también a la mayor parte de los países “desarrollados”, así como aquellos “en vías de desarrollo”. Distintas tendencias evocadas en el inicio de este artículo dan cuenta de ello, desde los escasos presupuestos asignados a las universidades públicas; la multiplicación y aumento indiscriminado del número de universidades privadas, buena parte de dudosa calidad; la expansión del posgrado (que se tratará en el próximo apartado); así como la aparición de los famosos y cuestionados *rankings* universitarios, donde los criterios que se toman en cuenta para medir la calidad no necesariamente reflejan la excelencia científico-académica y generan una mayor y malsana competitividad internacional entre las universidades (Solanas 2014). Asimismo, la OMC incluyó dentro de su definición de “servicios” a los “educativos” comprendiendo en ellos la educación superior, con lo cual intenta introducir los pri-

meros antecedentes para que aquellos países que suscriban compromisos de “liberalización” en este sector otorguen los mismos beneficios para las universidades locales que a las extranjeras cuando estas “presten servicios” a residentes locales siempre que tengan fines comerciales (al menos en un principio).

Este proceso internacional de mercantilización de la educación superior, distinto de la internacionalización de las universidades aunque también complementario de este fenómeno, es profundizado por medio de procesos de transferencias de políticas públicas que se traducen en el desarrollo de un conjunto de instrumentos que se inserta en buena parte de América Latina siguiendo criterios propuestos por el BM. A través de sus informes, de los distintos programas que ha promovido, así como de los fondos complementarios a ellos, esta institución ha incentivado la introducción de distintos dispositivos que han contribuido a acentuar el proceso de mercantilización de la educación superior, así como a fragmentar el escenario del campo académico-laboral. En el caso argentino, ello también se tradujo en importantes cambios institucionales.

Sin perjuicio de ello, también se producían en otros ámbitos del escenario internacional interesantes debates y propuestas sobre el fortalecimiento de las condiciones de trabajo docente en la educación superior. Sobre este tema, hubo definiciones relevantes en el trabajo conjunto de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) 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. 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 de acuerdo con los instrumentos normativos de la OIT.

### **Auge del “credencialismo” y creciente deterioro y fragmentación salarial**

En el caso argentino, a partir de 1991 comenzaron a introducirse diferentes dispositivos como el Programa de Fortalecimiento de la Gestión y Coordinación Universitaria, el Programa de Reforma de la Educación Superior y el Fondo de Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA) con créditos del BM; estos dispositivos serían coordinados por la entonces recientemente creada Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). Posteriormente se desarrollaron los procesos de acreditación universitaria con la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) en el marco de la Ley de Educación Superior (LES 24 521) en 1995.

La sanción de la LES, además de los cambios institucionales que provocó, generó diversos y hasta inesperados efectos. Si la ley se encontraba en sintonía con el nuevo paradigma de mercado, una de las consecuencias menos esperadas fue que logró ponerle freno a la apertura indiscriminada de Instituciones de Educación Superior (IES) gracias a la fuertemente cuestionada creación de la CONEAU.

Por otra parte, las exigencias docentes contempladas en la ley provocaron la explosión de la demanda de títulos de posgrado, ámbito en el cual Argentina no contaba con una tradición muy sólida, menos aún en materia de doctorados. Ello incentivó la carrera del credencialismo, al tiempo que buena parte del plantel docente, incentivado por el incipiente deterioro del salario real, se volcara a la docencia de posgrado como forma de complementar sus alicaídos ingresos. Como ha sido señalado en otros trabajos:

otra consecuencia del deterioro de los salarios reales es la aparición de los “profesores taxis”, esto es docentes que para compensar los bajos salarios se han visto obligados a aumentar su carga horaria en otras universidades. Asimismo, buena parte de las nuevas universidades privadas han aprovechado el contexto para atraer prestigiosos profesores a cambio de mejores salarios, lo cual ha acentuado el proceso de mercantilización de la educación superior (Solanas 2009, 158).

72

Esto ha tendido a fragmentar aún más el campo laboral, dado que los ámbitos de socialización de estos docentes son mucho más reducidos.

El auge de los posgrados y el carrerismo académico a su vez contribuían a legitimar buena parte de los instrumentos cuestionados por los propios actores universitarios, dado que las carreras de posgrado necesitaban acreditarse en la CONEAU.

La creación del FOMECE se tradujo en la profundización de la fragmentación laboral-académica a través de la creación e implementación del programa de incentivos a los docentes investigadores. Este dispositivo aumentó considerablemente la carga administrativa del docente para recibir a cambio una paupérrima compensación salarial, a partir del esfuerzo de realizar trabajo de investigación en paralelo a la actividad docente. Además, las medidas de incentivos a la docencia (Decreto 1610/93) e investigación (Decreto 2427/93) acentuaron un tratamiento de deshomologación salarial y, por ende, de mayores niveles de diferenciación al interior del colectivo docente, con las consecuencias de individualización, competitividad y fragmentación del cuerpo académico.

Un último dispositivo de descentralización salarial que se evocará aquí ha consistido en la posibilidad de un nuevo tratamiento a las condiciones del trabajo a través de la negociación colectiva, con la sanción en 1991 de la Ley 23 929. Esto se ve reforzado por dos normas: la ley de presupuesto del año 1994 y el Decreto 1007/95. La primera otorgó a los rectores la responsabilidad patronal y, el segundo, ordenó la paritaria en sus niveles general y particular, con lo cual se rompió el criterio de pro-

porcionar iguales tratamientos salariales para el conjunto de los docentes del sistema nacional y se debilitó el poder de negociación del actor sindical.

Si la mayor parte de estos dispositivos y cambios estructurales o de tercer nivel producidos durante el período neoliberal no se han visto alterados durante el período pos-neoliberal, ello obedece a distintas razones. En primer lugar, pese a la deslegitimación del paradigma neoliberal, la mercantilización de la educación superior ha implicado al mismo tiempo la legitimación por parte de los actores universitarios de los dispositivos de acreditación y evaluación universitaria, fuertemente resistidos y cuestionados en su génesis por estos mismos actores. La casi totalidad de proyectos de ley presentados al Congreso de la Nación con vistas a modificar la LES durante la última década, representativos de los más diversos partidos políticos, contemplan diferentes dispositivos de acreditación y evaluación universitaria. En segundo lugar, existen efectos de rendimientos crecientes por parte de los actores universitarios que resultan difíciles de desarticular. Buena parte de los dispositivos descritos, como el programa de incentivos o las clases de posgrado, representan un plus para el docente universitario que ya ha realizado la inversión principal, al lanzarse a investigar para luego acumular puntaje medido en términos de publicaciones o credenciales y al haber efectuado ese esfuerzo mayor que requiere estructurar en cursos y traducir a clases sus conocimientos específicos con el fin de poder enseñarlos a sus alumnos que, sumado a otros elementos, Pierson 1993 se explicaría en términos de *path dependence*. Atendiendo ello, se observa un desarrollo diferencial al interior del dispositivo de los incentivos a la investigación, que constituye un cambio de primer nivel –en términos de Hall 1993–, en función del desarrollo de dos procesos simultáneos. Por un lado, en tanto en el sistema de incentivos se mantuvo y perfeccionó el procedimiento de categorización que impuso un criterio de distinción de los investigadores, por otro lado, el aspecto salarial del incentivo tomó una incidencia menor debido a que los tratamientos salariales centrados en el mejoramiento del sueldo básico y la restitución del nomenclador significaron mejoras, constituidas sobre un eje de estabilidad y equidad, que desplazaron la importancia que había tomado el incentivo como componente del salario en la década de 1990. Desde esta perspectiva, también habría que incorporar al análisis las resistencias de los diferentes individuos que institucional y administrativamente llevan a cabo la implementación de estos dispositivos, desde el Estado y las IES.

Por último, la recomposición del salario real durante el período pos-neoliberal –en especial durante los primeros años– permitió canalizar las negociaciones en el ámbito de la negociación paritaria centralizada, sobre el que se enfocará la atención a continuación.



## La negociación paritaria en el ámbito nacional

Los dispositivos de negociación paritaria en el ámbito nacional implican, por un lado, la representación de las universidades –a través del CIN–, y por otro lado, un conjunto de actores gremiales (la Federación Nacional de Docentes Universitarios (CONADU), la Federación Nacional de Docentes, Investigadores y Creadores Universitario (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)) que expresan la diversidad de los sectores que representativos de los docentes universitarios.

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, se ubican las acciones en este ámbito en los contextos neoliberal (1996-2003) y pos-neoliberal (2004-2014). En el primer período, de un total de 11 actas analizadas, surgió 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 y la resolución de cuestiones salariales. Comparando con la etapa posterior, en esta surge un mayor dinamismo, en 58 actas paritarias se trataron 236 puntos (temarios), evidenciando un crecimiento y consolidación del ámbito paritario en complejidad, capacidad de tratamiento de temas y definiciones crecientes sobre diferentes materias laborales (ver cuadro 1).

Cuadro 1. El proceso de negociación paritaria comparado en dos períodos

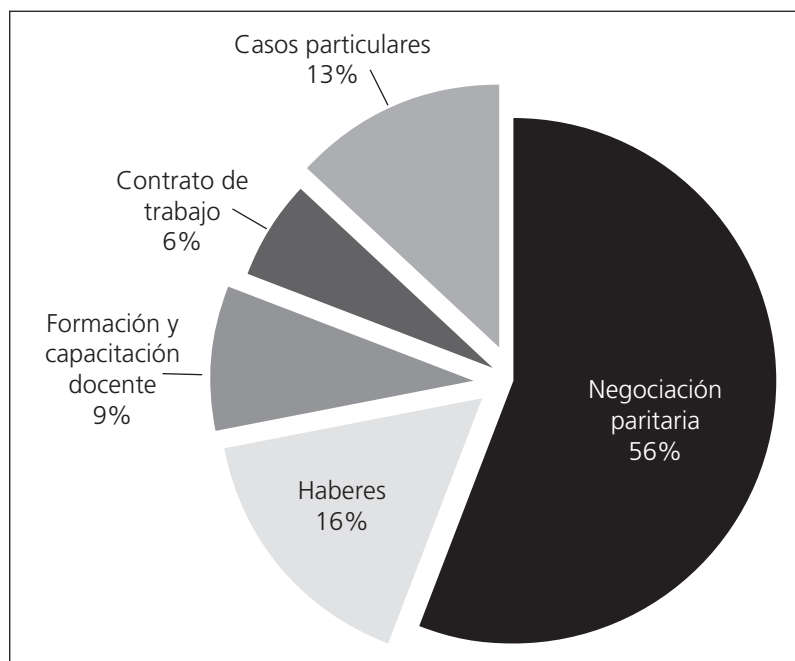
Período	1996-2003	2004-2014
Actas paritarias	11	58
Puntos tratados	32	236

Elaboración propia.

En el caso particular de las 11 actas del período 1996-2003, surgió que las cuestiones propias del ámbito de la negociación paritaria comprometieron 18 (56,2%) puntos del temario, los haberes en cinco (15,7%) oportunidades, la formación y capacitación docente en tres (9,4%) puntos, el contrato de trabajo en dos (6,2%) oportunidades, y casos particulares en cuatro (12,5%) puntos. De ello surge que el principal componente de lo tratado está dado, por un lado, por la conformación paritaria, sus ámbitos, temas de actuación y recursos necesarios para su funcionamiento, y por otro lado, por la cuestión salarial (ver gráfico 1).



Gráfico 1. 11 actas del período 1996-2003



Elaboración propia.

Desagregando aún más los contenidos de este dispositivo durante este primer período, se observa, en primer lugar, que los puntos que hacen a la *negociación*, a su constitución y funcionamiento, ocupan cierta centralidad en esta etapa. Los mismos contemplarán la constitución de las comisiones paritarias locales y comisiones específicas –seguridad e higiene, de escala salarial–, reconocimiento de derechos a las asociaciones, determinación de representación, derecho a licencia de las representaciones, descuentos de cuota de afiliación, facultades y procedimientos de actuación en casos del nivel particular, compromisos de relevamiento de información necesarios para el tratamiento de cuestiones a definir en la paritaria y compromisos de tratamiento de temas puntuales –plan plurianual de normalización de plantas y reconversión de dedicaciones y categorías–. También integran el temario cuestiones particulares de gremios de bases. Asimismo se destaca la necesidad de información como una cuestión que constituye una condición de posibilidad para el tratamiento de temas sobre los cuales se había acordado su incorporación a la agenda paritaria.

En segundo lugar, en materia de *formación* se reconoce el derecho a esta y se toma la decisión de efectuar relevamientos en las universidades con el fin de avanzar en políticas al respecto.

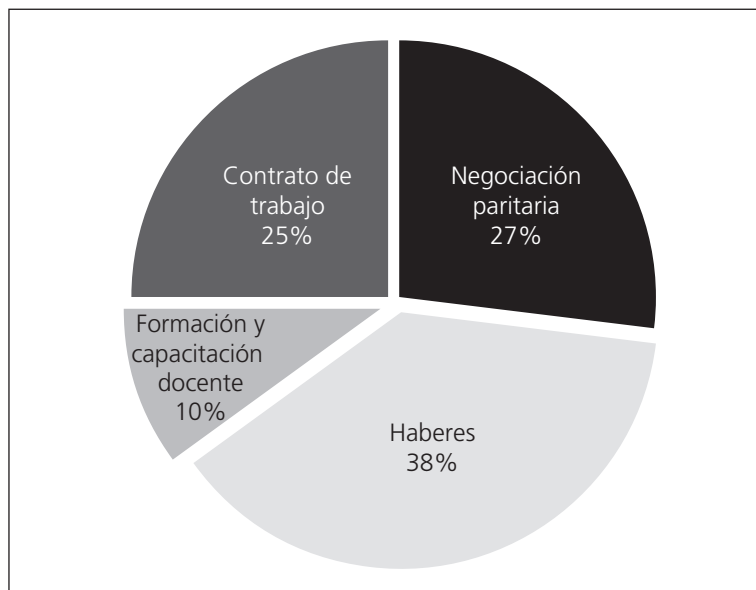
En tercer lugar, sobre las *remuneraciones docentes*, los temas tratados comprenden cuestiones vinculadas con el mejoramiento del ingreso docente, el aumento de los ni-

veles de equidad en su fijación y la preservación de la integralidad del salario (respecto a los conceptos no remuneratorios); ello surge en el tratamiento de temas referidos al salario, la recomposición del nomenclador, la fijación de salarios atendiendo niveles de proporcionalidad y sobre criterios de formación y dedicaciones, la determinación de un plan plurianual, y el tratamiento de los incentivos en vinculación con las definiciones sobre la estructura salarial.

Por último, sobre cuestiones del *contrato*, si bien es un tema que no logra muchos tratamientos en este período, 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. Este tema es un antecedente relevante de la regulación del contrato de trabajo académico a través del convenio colectivo de trabajo. El convenio constituye el instrumento por excelencia del desarrollo del derecho protectorio resultado de procesos de negociación colectiva, en el cual se fijan condiciones de funcionamiento del contrato de trabajo –ingreso, estabilidad, evaluación, formación, categorías y cargas laborales, entre otros aspectos–. El primer antecedente de tratamiento del Convenio Colectivo de trabajo en el ámbito sindical data del año 1993, y sobre el cual la CONADU logró consenso en el año 1995. Pero habrá que esperar al año 2013 y el presente para lograr el consenso y la firma del convenio colectivo de trabajo, el cual se encuentra en proceso de aceptación –y de reservas– por parte de las universidades, lo cual da razón de la complejidad del proceso por el que se pretende arribar a un instrumento fundamental en las relaciones laborales configuradas sobre el espacio del diálogo y negociación paritaria.

En contraste, tomando el período pos-neoliberal (2004-2014), se observa en 58 actas paritarias un crecimiento y consolidación del ámbito de negociación en complejidad, capacidad de tratamiento de temas y definiciones crecientes en materia laboral. En estas 58 reuniones se propusieron 236 (temas) puntos a tratar; agrupados estos temas –algunos de los cuales se repiten en tanto son objeto de trabajo en varios encuentros o se reitera el pedido de su tratamiento–, se evidencia una diversidad en las materias que han comprometido la actividad de la negociación: las cuestiones vinculadas con las remuneraciones fueron tratadas en 91 (38,6%) oportunidades, la organización de actividad paritaria fue tratada 64 (27%) veces, el contrato de trabajo académico en 58 (24,6%) oportunidades, y la formación y capacitación laboral en 23 (9,7%) oportunidades (ver gráfico 2).

Gráfico 2. 58 actas del período 2004-2014



Elaboración propia.

## La negociación paritaria en el ámbito de la Universidad Nacional de Mar del Plata

Cabe destacar que en la UNDMP existía un antecedente de la paritaria particular, la Comisión de Asuntos Laborales Docentes (CALDO) que tuvo actuación en la resolución de temas particulares, pero respecto a la cual se ha señalado con acierto que constituía una muestra de las posibilidades de instaurar un ámbito paritario. Una vez conformada la paritaria local, en el año 1998 se dio inicio a su funcionamiento. Si bien al principio se realizó una representación con participación de un representante del Consejo Superior, posterior a ello cesó tal representación, limitándose así la posibilidad de ampliación del diálogo que ofrecía la integración del Consejo.

Comparando las paritarias locales en los mismos períodos que los tomados al referirnos a la instancia nacional, encontramos que la actividad principal de la primera etapa (1998-2003) se reflejó en 32 actas abordando 104 puntos, mientras que se registró una mayor dinámica la negociación en el período posterior (2004-2014) que se reflejó en 99 actas que trataron 181 temas y en la que fundamentalmente se alcanzaron ciertas definiciones en cuanto a políticas para el trabajo docente (ver cuadro 2).

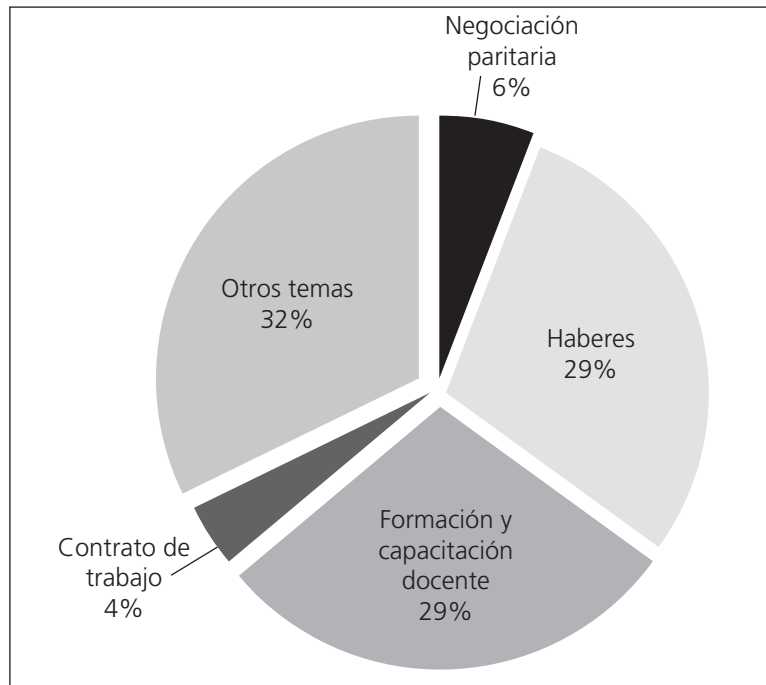
**Cuadro 2. El proceso de negociación paritaria en la UNMDP comparado en dos períodos**

Período	1998-2003	2004-2014
Actas paritarias	32	99
Puntos tratados	104	181

Elaboracion propia.

En el período neoliberal, de 32 actas de reuniones de la paritaria particular surgió que fueron tratados como parte de su temario 104 puntos que comprendían las siguientes cuestiones: la formación y capacitación docente, 30 veces (28,8%); haberes, en 30 (28,8%) oportunidades; la regulación del contrato de trabajo, 4 (3,9%) veces; cuestiones de organización de la instancia paritaria, 6 (5,8%) veces; y otros temas, en 34 (32,7%) puntos (ver gráfico 3).

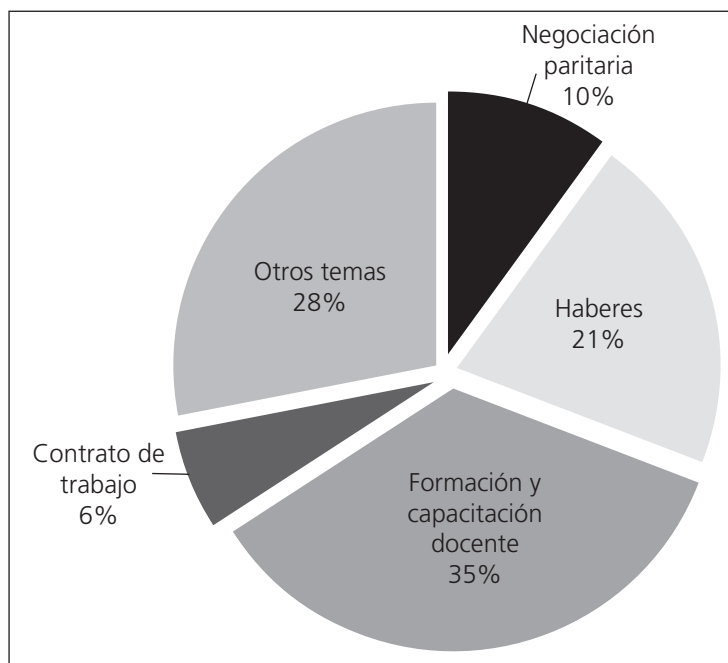
**Gráfico 3. 104 puntos de 32 actas**



Elaboracion propia.

En el período pos-neoliberal, de 99 actas tratadas surgieron 181 puntos –temarios– que han sido objeto de tratamiento, distribuidos de la siguiente manera: formación, en 64 veces (35,3%); haberes, en 38 (21%) oportunidades; regulación del contrato de trabajo, en 11 veces (6,1%); otros temas, en 51 oportunidades (28,2%); cuestiones específicas de la instancia paritaria, en 17 (9,4%) veces (ver gráfico 4).

Gráfico 4. 181 puntos de 99 actas



Elaboración propia.

Desagregando los contenidos de la aplicación de este dispositivo a nivel local, surgió, en primer lugar, que en los temas de *formación y capacitación* se ha tratado: la creación y puesta en marcha del programa de capacitación; asignación de presupuesto de la universidad y de fondos del Ministerio; el requerimiento de fondos; la fijación de criterios de distribución; de presentación (formal, de presupuesto); de procedimiento de evaluación; aprobación y rendición (y de normalización de problemas emergentes en trámites particulares); y aprobación de propuestas específicas.

En segundo lugar, los puntos referentes a *materia salarial*: en el ámbito paritario, se trataron cuestiones vinculadas con la gestión de normalización de deudas, en las gestiones de pago de Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) y respecto al mismo rubro en casos específicos en discusión, estableciendo criterios de interpretación (jardines maternos), en la implementación de cambios en el sistema de pago de haberes –bancarización–. En el mismo tema, se trató la restitución de haberes descontados (13%), las propuestas de respuesta (*tickets*, bonos) a dichos requerimientos y el tratamiento de casos específicos –becarios, laboratorio de idiomas–, en aplicación de topes salariales, de complementos salariales y en reclamos vinculados con la percepción de incentivos.

En tercer lugar, en cuanto al tratamiento del *contrato de trabajo docente* y de aquellas regulaciones que hacen a su desarrollo, en particular, surgieron los temas y tra-

tamientos respecto a docentes en condición de jubilación de cuyo de tratamiento resultaron las Ordenanzas de Consejo Superior (OCS) 747 y 748. También estuvo planteado en este ámbito el reclamo por participaciones docentes en temas que hacen al contrato de trabajo: incompatibilidades y modificaciones de condiciones laborales.

En cuarto lugar, en los puntos referentes a *temas particulares* que fueron llevados al ámbito paritario como en instancia de resolución de reclamos y/o controversias, surgió el tratamiento a una diversidad de situaciones: reclamos por designaciones interinas (regularizaciones, fijación de cronogramas de normalización) y licencias de docentes; de liquidaciones de haberes y antigüedades docentes; por el uso anómalo de figuras contractuales (pasantías) en sustitución de funciones docentes; por la cobertura del sistema de riesgos del trabajo y de pautas de medidas de prevención de riesgos en sectores específicos. También se dio tratamiento a cuestiones particulares de interés institucional e incidencia en el campo laboral, como la ley de presupuesto, la política científico-tecnológica, los problemas en la implementación el SIU sobre el arancelamiento de ciertas actividades. De modo semejante a la paritaria nacional, en diversas oportunidades se planteó la necesidad de resolver cuestiones de información que resultaron ser una condición necesaria para el abordaje de temas laborales a definir y analizar en el ámbito paritario.

Por último, en cuanto a los puntos que hacen al tema del funcionamiento del ámbito de la *negociación* y de la *actuación sindical*, los mismos referían a gestiones de información para el tratamiento de la agenda de negociación, la realización de descuentos de cuotas sindicales, y las licencias gremiales.

De esta forma, de los ajustes en la implementación de este dispositivo, que en términos de Hall 1993 correspondería a un cambio de primer nivel, se pudo observar en el período neoliberal un desarrollo de la negociación paritaria en el que se limitó esa tendencia negociadora descentralizada que predominó en las relaciones laborales de dicho período. En el mismo sentido, se consolidó una dinámica de negociación articulada, donde la instancia centralizada se focalizó en el tratamiento de la implementación de criterios de configuración salarial que no segmentaban el conjunto docente, sino que lo pensaban desde un principio integrador. Asimismo se amplió el debate y definiciones acerca del contrato de trabajo docente, aunque el tema, más allá del hito del Decreto 1470/98, no logró avances posteriores en cuanto a la regulación del contrato de trabajo.

A nivel de las materias tratadas, se avanzó en el despliegue de medidas de fortalecimiento de la profesión académica a través de la institucionalización de acciones de formación y fortalecimiento docente. En este tema de la formación se construyó una respuesta que actuó gradualmente en un sentido desmercantilizador contrario al desarrollo del mercado del posgrado donde el docente, al cual se le instaló la exigencia de formación, devino en uno de los clientes-consumidores de ese mercado. En este sentido, pudo observarse que de una de las políticas del período en análisis surgió

un tratamiento de la necesidad de formación que actuó en un sentido contrario a la lógica mercantilizadora que otras políticas del mismo período habían contribuido a desarrollar.

En cuanto al debate sobre el convenio colectivo de trabajo que se inició en esa época pero sin lograr definiciones que se alcanzarán recién en 2014, pudo plantearse que este lento y discontinuo proceso explica una particularidad dada por ciertas complejidades y tensiones. Por un lado, la negociación colectiva de trabajo en el ámbito público –que comprende las universidades– se despegó de la mano no solo de una idea de democratización de las relaciones laborales, sino de asimilar las relaciones de empleo público –donde prima la estabilidad– al derecho laboral del contrato de trabajo privado, con las desprotecciones –estabilidad relativa– que se pueden jugar en este sector. Por otro lado, cuando la instancia paritaria pretende avanzar en el sistema universitario en la creación de un marco regulatorio del contrato de trabajo académico, ello implica una puesta en revisión de la institucionalidad existente –con las particularidades del co-gobierno y la autonomía–, lo cual explica la lentitud y tiempos variables que se juegan en el proceso conducente a la aprobación de un convenio colectivo de trabajo.

## Conclusiones

Las transformaciones estructurales o cambios de tercer nivel (Hall 1993) producidos durante el período neoliberal perduran hasta la actualidad con algunas variantes en algunos casos, así como las tendencias mercantilizantes acentuadas durante este período. Estas reconfiguraciones del sistema de educación superior en Argentina, sustentadas en la creación de diversos instrumentos que alteraron la dinámica de las universidades en tanto actores, la definición de sus agendas y el modo de hacerlo, en su mayor parte han sido producto de transferencias provenientes de organismos internacionales como el BM. Pese a la deslegitimación del paradigma neoliberal sobre el que se sustentaron las reformas institucionales producidas durante la década de 1990, estas se han mostrado difíciles de desarticular por diversas razones. Previamente a enumerar algunas, es preciso aclarar que en el seno de los distintos dispositivos instaurados durante este primer período es posible detectar cambios de primer nivel que han contribuido a modificar distintas características mercantilizantes que lo conformaron.

En primer lugar, la explosión de IES y carreras de posgrado, como consecuencia de las tendencias que incentivaron la mercantilización del sistema, han terminado por legitimar los dispositivos de evaluación y acreditación universitarias como forma de garantizar su calidad, lo cual había sido fuertemente resistido en sus orígenes por la mayor parte de los actores universitarios. Al mismo tiempo, la mercantilización del posgrado que encontró posibilidades de expansión en un escenario de demandas de



credenciales, implicó una apertura en la agenda de las condiciones laborales docentes que incorporó el derecho a la formación a su temario, actuando las respuestas acordadas en la instancia paritaria como principio de una acción desmercantilizadora del posgrado.

En segundo lugar, los dispositivos y medidas que se traducen en un plus salarial, como el programa de incentivos docentes o el dictado de cursos de posgrado, pese a la recomposición de los ingresos producida en el período pos-neoliberal, siguen vigentes como mecanismos compensatorios, aunque tomando mayor importancia en tanto factor de distinción al interior del cuerpo académico y no ya tanto en términos de deshomologación salarial. Esto obedece a la existencia de determinados rendimientos crecientes por parte de las inversiones realizadas –en especial medidas en tiempo de dedicación– por parte de los actores universitarios, que generan una suerte de resistencia a la producción de cambios que afecten estas “inversiones”.

En tercer lugar, existe un último cambio de primer nivel (Hall 1993) en los dispositivos de la negociación paritaria de las relaciones laborales docentes con cierto diferencial en su desarrollo. Las acciones planteadas en el seno de los dispositivos de negociación paritaria dan cuenta de una instancia institucional que se ha consolidado ampliando su agenda, ámbitos de acción y las posibilidades de incidencia en la vida universitaria, y lo ha hecho plateando un cambio a nivel regulatorio sustentado en principios protectorios no siempre propuestos en los debates universitarios. Esto lleva a legitimar en mayor medida este dispositivo, reconvirtiendo los principios que durante la etapa neoliberal le habían dado sustento. Finalmente, se comienza a consolidar el tratamiento de las cuestiones laborales y el fortalecimiento de la idea de carrera académica, por un lado, en la construcción de un derecho colectivo del trabajo académico en desmedro de la individualización del contrato de trabajo que tendían a fortalecer las políticas de la década de 1990; y por otro lado, en la conformación de la carrera académica desde un concepto en el que ocupan cierta centralidad las condiciones del contrato de trabajo docente y el piso de dignidad que las mismas configuran (ya no pensados como recursos humanos), y que relacionados con el acceso a la formación que se tiende a garantizar, se constituyen en factores de la calidad académica.

## Bibliografía

- Acosta Silva, Adrián, Daniela Atairo y Antonio Camou. 2015. *Gobernabilidad y democracia en la universidad pública latinoamericana: Argentina y México en perspectiva comparada*. Buenos Aires: CLACSO.
- Chiroleu, Adriana. 2000. “La educación superior en los países del MERCOSUR. El reconocimiento de las singularidades como punto de partida de la integración regional”. *Revista de la Educación Superior* XXIX (115). ANUIES.

- De Sousa Santos, Boaventura. 2007. *La universidad en el siglo XXI*. La Paz: CIDES / UMSA / ASDI.
- Dolowitz, David P. y David Marsh. 1996. "Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature". *Political Studies (Oxford - Cambridge)* 44, 343-357.
- Hall, Peter A. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics (New York)* XXV (3), 275-296.
- IEC-CONADU. *Negociación colectiva*. Acceso en julio de 2014.  
<http://iec-conadu.org.ar/negociacion>
- Jobert, Bruno, dir. 1994. *Le Tournant Néolibéral en Europe*. París: L'Harmattan.
- Krotsch, Pedro, Antonio Camou y Marcelo Prati, coords. 2007. *Evaluando la evaluación: políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galès, dirs. 2004. *Gouverner par les Instruments*. París: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Linch, Kathleen. 2011. "International League Tables and Rankings in Higher Education: An Appraisal", dirigido por Imelda Elliott, Michael Murphy, Alain Payeur, Raymond Duval, 19-44. *Mutations de l'Enseignement Supérieur et Internationalisation. Change in Higher Education and Globalisation*. Bruselas: De Boeck.
- Marginson, Simon y Marijk van der Wende. 2007. "To Rank or To Be Ranked: The Impact of Global Rankings in Higher Education". *Journal of Studies in International Education* 11 (3-4), 306-329. Fall / Winter.
- Marquina, Mónica. 2006. *La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior*. Buenos Aires: CONEAU / Ministerio de Educación / Ciencia y Tecnología.
- Pérez, Pedro. 2011. "Los 20 abriles de la negociación colectiva en la universidad argentina. Balances y reflexiones". Buenos Aires: Instituto de Estudios y Capacitación / CONADU.
- Pierson, Paul. 1993. "When Effects Become Cause. Policy Feedback and Political Change". *World Politics* 45 (4), 595-628. Washington: Johns Hopkins University Press.
- Sanllorenti, Pedro, Perla Medina y Nadina Mallo. 2006. *Programa de formación y capacitación docente de la UNMDP, 1999-2006*. Mar del Plata: Adum / UNMDP, julio.
- \_\_\_\_\_. 2011. *Programa de Formación y capacitación docente de la UNMDP, 10 años. desarrollo 2006-2010. Comparativo 1999-2010*. Mar del Plata: Adum / UNMDP.
- 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* XXXVIII (1) n.º 149, 155-170. México: ANUIES.

- Solanas, Facundo. 2012. "El Estado acreditador: del caso argentino al MERCOSUR", coordinado por Denise Leite, María Herz Genro, Facundo Solanas, Vivian Fiori y Raúl Álvarez Ortega. *Políticas de evaluación universitaria en América Latina: perspectivas críticas*. Buenos Aires: CLACSO / IIGG. Acceso en septiembre de 2014. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/posgrados/20120914120239/PoliticasdeEvaluacionUniversitaria.pdf>
- \_\_\_\_\_. 2014. "Intercambio cooperativo versus mercantilización competitiva: las políticas de movilidad académica en el MERCOSUR y la Unión Europea". *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)* 12, 3-22. México: UNAM / IISUE / Universia. Acceso en febrero de 2014. <http://ries.universia.net/index.php/ries/article/view/440>
- Suasnábar, Claudio. 2005. "Entre la inercia y la búsqueda de una nueva agenda de política: las políticas universitarias en el Gobierno de Kirchner". *Revista Temas y Debates* 10, 83-93. Rosario: UNR Editora.
- Suasnábar, Claudio y Laura Rovelli. 2011. "Políticas universitarias en Argentina: entre los legados modernizadores y la búsqueda de una nueva agenda". *Innovación Educativa* 11 (57), 21-30. México DF / Instituto Politécnico Nacional.
- UNESCO. 1974. *Recomendación relativa a la situación de los investigadores científicos*. Conferencia General, 18 Reunión. París: Actas, 17 de octubre-23 de noviembre.
- \_\_\_\_\_. 1997. *Recomendación relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior*. 26 Sesión Plenaria. París.

## Documentos

- Agremiación Docente Universitaria Marplatense, Universidad Nacional de Mar del Plata. *Actas paritarias* de fechas: 13-10-1999; 12-07-2000; 16-08-2000; 10-11-2000; 30-11-2000; 19-02-2001; 30-04-2001; 04-06-2001; 21-06-2001; 11-07-2001; 26-09-2001; 12-11-2001; 28-2-2002; 07-03-2002; 22-3-2002; 04-7-2002; 10-04-2002; 20-09-2002; 25-09-2002; 25-9-2002; 26-11-02; 11-12-2002; 02-01-2003; 03-03-2003; 17-03-2003; 23-06-2003; 30-06-2003; 11-8-03; 22-09-2003; 08-10-2003; 28-11-2003; 16-12-2003.
- CONADU. *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.
- Universidad Nacional de Mar del Plata. *Ordenanzas de Consejo Superior* 1546/99; 1932/99; 747/01; 1162/02.