

Este documento ha sido descargado de:
This document was downloaded from:



Nulan

**Portal *de* Promoción y Difusión
Pública *del* Conocimiento
Académico y Científico**

<http://nulan.mdp.edu.ar> :: @NulanFCEyS

+info <http://nulan.mdp.edu.ar/2541/>



XV Coloquio Internacional de Gestión Universitaria 2015

"Desafíos de la Gestión en la Universidad del Siglo XXI"

2, 3 y 4 de diciembre de 2015
Mar del Plata, República Argentina

Las políticas públicas para el trabajo académico, la negociación y el convenio colectivo en el sistema universitario argentino.

Las posibilidades de su implementación y el "efecto de dependencia"

PÉREZ, Pedro Enrique; SOLANAS, Facundo; MARTIN, Celina Livia

Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina.

peperez@mdp.edu.ar ; fsolanas@yahoo.com ; elinamartin79@gmail.com

N° 8 - Gestión de Recursos Humanos, Carrera Docente y evaluación de desempeño

Proyecto de investigación

Resumen

Este trabajo analiza el proceso de negociación colectiva del trabajo en el sistema universitario argentino, y en particular, la definición, construcción y puesta en vigencia del convenio colectivo de trabajo aplicado al ámbito académico. Es resultado parcial del proyecto de investigación "*Políticas Públicas de educación superior en el contexto de la regionalización y globalización: el actor sindical, los dispositivos vinculados a la profesión académica y la política*" en curso en la Facultad de Humanidades de la UNMDP (2014-2015). Partiendo de la base de una de las herramientas del análisis de políticas públicas, la noción de "path dependence" o "dependencia del camino recorrido", se analizan los diferentes momentos de este proceso de instrumentalización de la acción pública.

Basándonos en fuentes documentales, 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:

Universidad. Políticas. Profesión Académica. Negociación colectiva

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. En los años 1991 a 1998 se institucionalizó este instrumento (Leyes 23.929 y 24.447, Decreto 1007/95), 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, la institucionalización del ámbito paritario, el mini convenio del año 1998 (Decreto 1428/98), los posteriores acuerdos específicos (a nivel salarial, de dedicaciones, de formación, de finalización de tesis, entre otros), y la reciente puesta en vigencia del convenio colectivo de trabajo aplicado al sector docente, donde haremos hincapié.

Partiendo de la base de una de las herramientas proporcionadas por el análisis de políticas públicas, la noción 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. 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 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).

Esta ponencia presenta un avance del Proyecto de Investigación denominado “*Políticas Públicas de educación superior en el contexto de la regionalización y globalización: el actor sindical, los dispositivos vinculados a la profesión académica y la política*” (2014-2015). Se estructura en dos secciones: en la *primera*, efectuamos un *desarrollo* en el que enmarcamos nuestro estudio en el contexto argentino e internacional en el cual se sitúan los cambios en el

sistema de educación superior y en el trabajo académico. En la *segunda*, presentamos *resultados* de la investigación en curso, abordamos el proceso de implementación de la negociación paritaria de las condiciones de trabajo en Argentina, sus dificultades y resistencias, y su desarrollo, para cerrar con unas reflexiones finales.

Metodología.

Los resultados del proyecto resultan del análisis cualitativo de marcos regulatorios ordenan y los documentos institucionales que fijan posición sobre el desarrollo y alcances del proceso de negociación paritaria. Basándonos 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 el caso argentino de la experiencia de la negociación nacional en general, sin focalizar en los desarrollos particulares alcanzados en las instancias descentralizadas de cada universidad.

Desarrollo

El contexto de transformaciones en el sistema de educación superior

En la década del 90, tuvo lugar una diversidad de transformaciones y tensiones producidas a nivel internacional y nacional, que impactaron de diferentes formas en el ámbito de la educación superior. El paradigma neoliberal o de mercado se impone con tal fuerza que muchos criterios del sector privado se transfieren con escaso cuestionamiento al sector público, inclusive a la educación superior. El imperativo era reducir al Estado, exigiéndole además que se comporte cual una empresa privada generando superávit fiscal y reduciendo las inversiones en salud, educación y demás sectores sensibles que pasaron a ser considerados gastos a restringir.

A través de sus informes, en su momento el Banco Mundial (BM) se encarga de proporcionar sus “recomendaciones” en materia de reformas para la educación superior que, aunque resistida por la mayor parte de los actores universitarios, introdujeron importantes cambios en el sistema (Solanas, 2009) como: el aumento indiscriminado del número de universidades privadas, la expansión del postgrado, la transferencia de la estrategia de la competitividad

empresarial al ámbito universitario y su inclusión 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 de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).

El cambio en el marco regulatorio, implicó una complejización institucional en el sistema universitario, integrado por la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), el 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). Estos cambios institucionales y regulatorios implicaran un cambio en el gobierno de las universidades, en los espacios de poder y negociación, que en la perspectiva de Krotch (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.

Cambios en el trabajo académico y negociación colectiva: el marco general

En el contexto del caso argentino descripto, se producirán transformaciones significativas en las condiciones de trabajo académico que se pueden dividir en dos tiempos (Pérez, Solanas, 2015): Primero, en los años 90, creación de políticas y dispositivos que alentaron la mercantilización de la educación superior y el deterioro y fragmentación tanto salarial como académico al promover actividades científicas en desmedro de otras. Segundo, a partir de la primera década del milenio, refleja cambios a partir de una recomposición 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, el instrumento de la negociación paritaria ocupa un lugar cada vez más destacado. El mismo se institucionaliza en el año 1991 (Ley N° 23.929). 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 debilitaría el poder de negociación del actor sindical.

También en el ámbito internacional se promovían políticas hacia el trabajo académico: desde organismos 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, estamos ante un tipo transferencia de política que 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. Esto es propio de organismos internacionales como la OIT y la UNESCO y se diferencia de las políticas con transferencia por “imposición” proveniente de instituciones como el BM y el FMI.

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: 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.

En este instrumento, se trata asimismo, 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, la Recomendación 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).

Por supuesto que este desarrollo, debe contemplarse en relación a las vicisitudes de la negociación colectiva en la Argentina en las últimas décadas, que 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 en la última década, 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 (este año duplicó el promedio de los últimos 10 años), y durante 2010 se registraron 2038 convenios y acuerdos colectivos. 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. Esta dinámica negociadora se reflejará 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.

Resultados

Niveles y actores.

Una particularidad del escenario de la negociación en el sistema universitario argentino, estuvo 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, con la complejidad que ello implica al momento de construir consensos en el nivel centralizado. 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 y desarrollos de la negociación colectiva.

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, Solanas, 2015) se ubican las acciones en este ámbito en los contextos neoliberal (1996-2003) y postneoliberal (2004-2014). En cuanto a los temas en tratamiento, en el primer período de un total de 11 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, 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 posterior, en ésta surge un mayor dinamismo y consolidación del ámbito paritario de 58 actas paritarias que trataron 236 temas. Las cuestiones vinculadas a las remuneraciones y al contrato de trabajo ocupan centralidad (fueron objeto de abordaje en 149 temas que representan el 63,2% de la agenda del período).

El tratamiento y definiciones acerca del Convenio Colectivo

Sobre el tema del convenio colectivo, en el ámbito de CONADU se logra consenso en el año 1995, pero habrá que esperar a los años 2013 al 2015 para alcanzar el acuerdo y la firma del mismo, 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 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*, North, 1990; Pierson, 1993, 2004), para lo cual desglosaremos en tres momentos el proceso hacia la implementación del instrumento paritario por parte del CIN y que podríamos caracterizar 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 supervisión (Acuerdos Plenarios N° 191 y 202, Resoluciones del Comité Ejecutivo N° 69, 75, 81, 104, 125, 156, 195, 206, 213, 296, 734). *Segundo*, la creación de comisiones específicas sobre temas del trabajo académico: de Higiene y Seguridad del Trabajo, de negociación salarial, de incompatibilidades (Acuerdo N° 108, Resoluciones N°304 y 323). *Tercero*, al instalar la convocatoria para el tratamiento de los regímenes laboral, salarial, escalafón y redefinición del salario testigo (Acuerdo N° 65), 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 N° 1478 (Acuerdos N° 291, 294, 466; Resoluciones N° 107). *Cuarto*, en materia presupuestaria (Acuerdos N° 215, Resoluciones N° 66, 126, 133). Y *quinto*, al acordarse la facilitación de la actividad de las representaciones gremiales (Acuerdos N° 42 y 125).

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 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 (Acuerdo N° 169). **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” (Acuerdo N° 182, considerando 2°). 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 de modo confrontativo 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 “que paralelamente debe resguardarse el principio de autonomía de las universidades” (considerando), se encomienda a la Comisión Técnica la elaboración de un proyecto de temarios, que será aprobado por las universidades nacionales y sobre ello actúa la representación paritaria (Acuerdo N° 188).

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 decisiones: una primera que dan mayores precisiones al procedimiento decisorio, y una segunda que amplía la misma estableciendo un paso que según como se despliegue y sea interpretado, viene configurar una condición de imposibilidad del acuerdo paritario. La primer decisión, se impulsa con el *Acuerdo N° 718/09 (y la rectificación efectuada mediante Acuerdo Plenario, N° 740/10)*, que se aprueba considerando la necesidades 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 procedimiento que reemplaza el anexo del Acuerdo N° 182/95. Para esto se establecían secuencialmente distintos pasos que determinan los diversos plazos para definir temas, consensuarlos, aceptarlos, observarlos, modificarlos, volverlos a observar (Anexo. Artículos 2° a 5°).

La segunda decisión (Acuerdo N° 748) 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. 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 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-ergodicidad). 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 colectivo (Resolución N° 736), y recién se aprobará el proyecto de convenio y se autoriza su firma -con las reservas efectuadas- en el año 2014 (Resoluciones N° 927 y 953). El convenio alcanza a los 75 artículos, y en cuanto a la regulación del contrato de trabajo abarca los temas fundamentales: personal docente – categorías, dedicaciones, funciones- (arts. 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.

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 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.

A modo de conclusión

Analizado el proceso que culmina con la firma del convenio colectivo 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 '90, de los que resulta un cambio en los espacios de poder y negociación tradicional, y que vienen a dar lugar a lo que Krotch (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, llevan a poner en duda 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 una 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/objetivo 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 tantos 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, 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 el entendimiento de cierta tradición universitaria, 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 puede llegar a fortalecerse basada en un desarrollo de otra condición ciudadana, donde las condiciones materiales de existencia de los académicos -léase contrato de trabajo- son parte constitutiva de una base de libertad fundamental en la autonomía y el cogobierno.

Referencias Bibliográficas

CIN (Consejo Interuniversitario Nacional)- *Resoluciones del Comité Ejecutivo*: 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, 65/92, 108/93, 182/95, 169/95, 188/95, 215/96, 258/97, 291/98, 294/98, 466/03, 718/09, 740/10, 748/10.

Holzinger Katharina, Christoph Knill (2005) : « Causes and conditions of cross-national policy convergence ». En *Journal of European Public Policy*, N° 12, 5, Octubre, Reino Unido, pp. 775-796.

IEC – CONADU (2012): “*Negociación Colectiva*”. <http://iec-conadu.org.ar/negociacion>, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

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, San Pablo.

Lascoumes, Pierre, y Patrick, Le Galès, (dir.) (2004) : « Gouverner par les instruments ». Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris.

MTEySS. (2011): “*Comportamiento de la negociación colectiva durante 2010*”.
[http://www.trabajo](http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/negColectiva/ResumenNegociacion2010)

[.gov.ar/left/estadisticas/descargas/negColectiva/ResumenNegociacion2010](http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/negColectiva/ResumenNegociacion2010)

Normativa. Leyes 23929, 24447. Decretos 1007/95, 1246/15.

North, Douglass C. (1990): “*Institutions, Institutional Change and Economic Performance*». Cambridge University Press, Cambridge.

OIT-UNESCO (1974): “*Recomendación relativa a la situación de los investigadores científicos*”. Conferencia General, 18º reunión, 17 de octubre al 23 de noviembre de 1974. Actas. París.

----- (1997): “*Recomendación relativa a la Condición del Personal Docente de la Enseñanza Superior*”. 26ª sesión plenaria. 11 de noviembre de 1997. París.

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.

Pérez, Pedro Enrique; Solanas, Facundo (2015): “Continuidades y cambios de la instrumentalización de la acción pública en educación superior en Argentina. El caso de la política hacia el trabajo académico y el espacio de la negociación colectiva”, *Iconos, Revista de Ciencias Sociales*, N° 53, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador, Quito, pp.67-84.

Pierson Paul (2004): *Politics in Time. History, institutions, and Social Analysis*. Princeton University Press, Princeton and Oxford.

----- 1993. “When Effects Become Cause. Policy Feedback and Political Change”, en *World Politics*, 45 (4), Julio, Johns Hopkins University Press, Washington, pp. 595-628.

Solanas, Facundo (2009): “La Ley de Educación Superior en Argentina: un análisis en términos de referenciales de la acción pública”. En *Revista de la Educación Superior*, Vol. XXXVIII (1), N° 149, enero-marzo, ANUIES, México, pp. 155-170.