

La regulación de la profesión académica mediada por la negociación colectiva, desafíos emergentes ante un cambio de paradigma

Regulation of the academic profession mediated by collective bargaining, emerging challenges in the face of a paradigm shift

Fernando Hammond¹

Resumen

En 2015 se homologa el Convenio Colectivo de Trabajo que regula la actividad de los docentes universitarios y preuniversitarios de las universidades nacionales en Argentina. Esta novedad jurídica plantea nuevas regulaciones que impactan en el ejercicio de la profesión académica. Al cabo de cinco años de vigencia, se presenta un análisis sobre dicho acuerdo y se precisan algunos desafíos emergentes.

Para ello, se emplea una estrategia de investigación cualitativa basada en fuentes primarias y secundarias de información. El relevamiento implicó realizar entrevistas a distintos informantes calificados y analizar el contenido de normas y documentos institucionales. Mediante este abordaje, se describen los actores que intervinieron en el proceso, los objetivos del convenio y los factores que condicionaron su suscripción. Se concluye que los actores de la negociación colectiva evidenciaron diversas posiciones respecto de lo acordado, y que las universidades con mayores resistencias constituyen actualmente un desafío para la efectiva implementación de las nuevas regulaciones. Por otra parte, que existen limitaciones en los alcances del convenio, quedando excluidas en general las actividades docentes desarrolladas en el ámbito del posgrado y/o virtuales, y en particular las realizadas en la Universidad de Buenos Aires. Finalmente, este acuerdo que representa un cambio de paradigma en materia de regulación de la profesión académica, expone desafíos a tipo académico, organizativo y político que deberían ser atendidos desde la gestión universitaria.

Palabras clave: negociación colectiva, profesión académica, universidad, políticas públicas

Abstract

In 2015, the Collective Labour Agreement regulating the activity of university and pre-university teachers at national universities in Argentina is approved. This legal novelty raises new regulations that impact on the exercise of the academic profession. After five years of validity, an analysis of this agreement is presented and some emerging challenges are specified.

This is done using a qualitative research strategy based on primary and secondary sources of information. The survey involved conducting interviews with various qualified informants and analyzing the content of regulation and institutional documents. Through this approach, the actors involved in the process, the objectives of the agreement and the factors that conditioned its signing are described.

It is concluded that the actors of collective bargaining showed different positions with respect to what was agreed, and that the universities with greater resistance currently constitute a challenge for the effective implementation of the new regulations. On the other hand, that there are limitations in the scope of the agreement, excluding in general the teaching activities developed in the postgraduate and/or virtual environment, and in particular those carried out at the University of Buenos Aires. Finally, this agreement, which represents a change of paradigm in the regulation of the academic profession, poses academic, organizational and political challenges that should be addressed by university management.

Keywords: Collective Bargaining, Academic Profession, University, Public Policy

Fecha de Recepción: 24/05/2021
Primera Evaluación: 20/06/2021
Segunda Evaluación: 27/07/2021
Fecha de Aceptación: 30/07/2021

Comentarios preliminares

El propósito de este artículo es indagar en la política de negociación colectiva de la relación laboral de docentes universitarios y reflexionar sobre su impacto en la profesión académica. Particularmente, se analiza el convenio colectivo de trabajo (CCT) acordado entre autoridades universitarias² y entidades sindicales en el año 2014, y luego homologado por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) en el año 2015. Las ideas que se presentan en este trabajo se sustentan en el análisis de contenido de fuentes primarias y secundarias relevadas en ocasión de una investigación doctoral en curso. En el marco de dicha investigación, se han realizado diez entrevistas en profundidad³ a referentes nacionales del sindicalismo universitario y miembros del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN); y se han sistematizado distintas leyes y decretos nacionales, actas paritarias, y documentos de trabajo de los sindicatos universitarios.

Como punto de partida recuperamos la premisa de Altbach (2009), los docentes universitarios constituyen un segmento relevante de las sociedades debido a que controlan una de sus instituciones más importantes, la universidad. En base a esta afirmación, resulta pertinente problematizar las regulaciones que inciden en el ejercicio de la profesión académica de los docentes universitarios, y su impacto en las misiones universitarias. La temática de la profesión académica constituye un objeto de estudio vigente, tal como lo evidencian proyectos de investigación de alcance internacional como el proyecto “Cambios en la Profesión Académica” (The Changing Academic Profession - CAP Project) desarrollado desde 2005 en 21 países del mundo; y el proyecto “La profesión académica en la sociedad del conocimiento” (Academic Profession in the Knowledge Based Society – APIKS Project) iniciado en 2015 y con presencia en 30 países, incluido el nuestro.

En Argentina, distintos autores han realizado abordajes que actualmente conforman un campo de estudio sobre la especificidad de la profesión académica en nuestras universidades. Algunos de ellos son Fanelli (2009, 2008), Marquina y Lamarra (2008), Morduchowics y Arango (2007), y Centeno (2017); este trabajo dialoga con los mismos y se vale de sus categorías analíticas para interpretar la evidencia relevada.

Antecedentes y planteo del problema

En nuestro país la regulación de la profesión académica tiene su primer antecedente en el año 1885, en aquel entonces se plantea por primera vez la cuestión del acceso a los cargos de profesor. Las autoridades universitarias pretendían asumir la atribución de designar a los académicos luego de sustanciarse el respectivo concurso, sin embargo, el PEN se reserva dicha potestad y establece un sistema de ternas. Esta modalidad persiste más de medio siglo, hasta que en 1955 dicha

atribución pasa a manos de las autoridades universitarias (Sanchez, 2003). Desde 1967 en adelante, la legislación nacional regula la duración de las designaciones en los respectivos cargos y el mecanismo de renovación a través de concursos con posterior confirmación del cargo. Con la recuperación democrática, la normalización y la puesta en vigencia de los estatutos universitarios de la década del sesenta; vuelve a regir el concurso como vía de ingreso y promoción en la profesión académica.

En la primera mitad de la década de 1990 se sancionan un conjunto de normas que reorientan la política de regulación del trabajo académico. Se crea el régimen de negociación colectiva para el ámbito educativo, se definen sus niveles –general y particular–, se establecen sus pautas de funcionamiento, se dispone que los rectores de las universidades ejerzan la parte empleadora y se solicita al CIN unificar personería para representar al conjunto del sistema universitario. Paralelamente, en 1995 se sanciona la actual Ley de Educación Superior que delega en las universidades nacionales la atribución de definir el régimen de permanencia y promoción del personal docente. Adicionalmente, dicha normativa establece que el ingreso a la carrera académica debe realizarse por concurso público y abierto de antecedentes y oposición (Mulle, 2018).

A partir de la segunda mitad de la década de 1990, se comienza a instrumentar la negociación colectiva entre paritarios del CIN y las entidades sindicales, produciéndose los primeros acuerdos que se cristalizan en el Decreto 1470 de 1998. En líneas generales, se considera que estas transformaciones han favorecido la formalización de la actividad de los docentes, homogeneizado las características de su trabajo dentro del sistema universitario público, y consolidado el ámbito paritario como espacio de regulación de la relación laboral del personal académico.

En 2010 el CIN logra acordar un procedimiento para conformar la voluntad de las universidades y regular el funcionamiento de la representación de la parte empleadora, unificando la personería de las universidades nacionales tal cual era requerido para la negociación colectiva. Este acuerdo entre las universidades viabiliza la discusión del convenio colectivo y el posterior acuerdo con las entidades sindicales; no obstante, también permite a las autoridades universitarias formular reservas estatutarias sobre los acuerdos suscriptos. En concreto, estas reservas habilitan a las autoridades universitarias a excusarse de aplicar el futuro convenio en caso de controversia y/o discordancia con los estatutos de sus respectivas universidades.

A partir de lo anterior, durante el año 2014 las partes suscriben el CCT que regula la relación laboral de docentes universitarios y preuniversitarios. Es importante mencionar que según nuestra legislación los convenios colectivos de trabajo tienen rango de ley para las entidades o actividades donde se aplican, siendo acuerdos típicamente obligatorios y permanentes⁴ luego de su homologación por parte del PEN. Con la suscripción del CCT, el CIN activa el mecanismo de consulta a las autoridades

universitarias para la formulación de reservas, sin embargo, paralelamente la CONADU inicia el trámite de homologación ante el PEN. Una vez relevadas todas las reservas estatutarias formuladas, los paritarios acuden a la convocatoria del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para ratificar las firmas y perfeccionar el acuerdo. En esta ocasión, la parte empleadora solicita anexar al expediente las reservas correspondientes para que sean publicadas junto con el CCT, pero la parte trabajadora las desconoce, ratificando su acuerdo sólo sobre el texto suscripto en el marco de la paritaria.

La homologación del CCT se produce en julio del año 2015 sin las reservas pretendidas por el CIN. Es presentado públicamente en la casa de gobierno en un acto encabezado por la presidenta de la nación Cristina Fernández de Kirchner, donde se hace entrega del decreto de homologación a referentes de las entidades sindicales universitarias. De esta manera, se produce un cambio de paradigma en materia de regulación de la profesión académica en nuestro país debido a que se avanza –al menos– sobre dos tradiciones muy arraigadas; por un lado, el concurso periódico como mecanismo que concede permanencia a los docentes, y por el otro, el cogobierno como ámbito privilegiado para la regulación autónoma de la profesión académica. Esta novedad jurídica que luego origina numerosas controversias legales y políticas, también evidencia un cambio de posicionamiento del Estado. Puntualmente, en relación al resguardo de la estabilidad laboral de los docentes interinos, y a la necesidad de homogeneizar derechos y condiciones de trabajo dentro del sistema.

En función de los antecedentes descriptos, este trabajo pretende arrojar luz sobre las siguientes preguntas: ¿Qué posicionamientos asumen los actores que participan de la negociación colectiva? ¿Cuál es el alcance del CCT homologado? ¿Cuáles son sus objetivos? ¿Cómo impactan en la profesión académica? ¿Por qué tienen diferentes niveles de aceptación entre las autoridades universitarias? En las secciones siguientes se procede al abordaje de esta secuencia de interrogantes.

El posicionamiento de los actores durante el proceso de negociación colectiva

Como se mencionó anteriormente, desde principios de 1990 en adelante se dan las condiciones –inicialmente jurídicas y luego políticas– para la negociación, acuerdo y homologación del CCT. Desde sus orígenes la principal impulsora de esta iniciativa fue la CONADU. Esta entidad en las últimas tres décadas fue subdividiéndose, en un primer momento se escinden los gremios de base de la Universidad Tecnológica Nacional que conforman la FAGDUT, luego en el año 1998 se desprende otro sector que en adelante se denominaría la CONADU Histórica, y finalmente en 2004 otro sector conforma la FEDUN. En este proceso de fragmentación inciden las diferentes visiones sobre la realidad nacional y universitaria, que a nivel sindical típicamente se

expresa en los agrupamientos CGT y CTA –y sus respectivas fracciones internas–. De todos modos, estas entidades –en diferente grado y oportunidad– se apropian de la propuesta de convenio que impulsaba la CONADU y acompañan el proceso de negociación⁵.

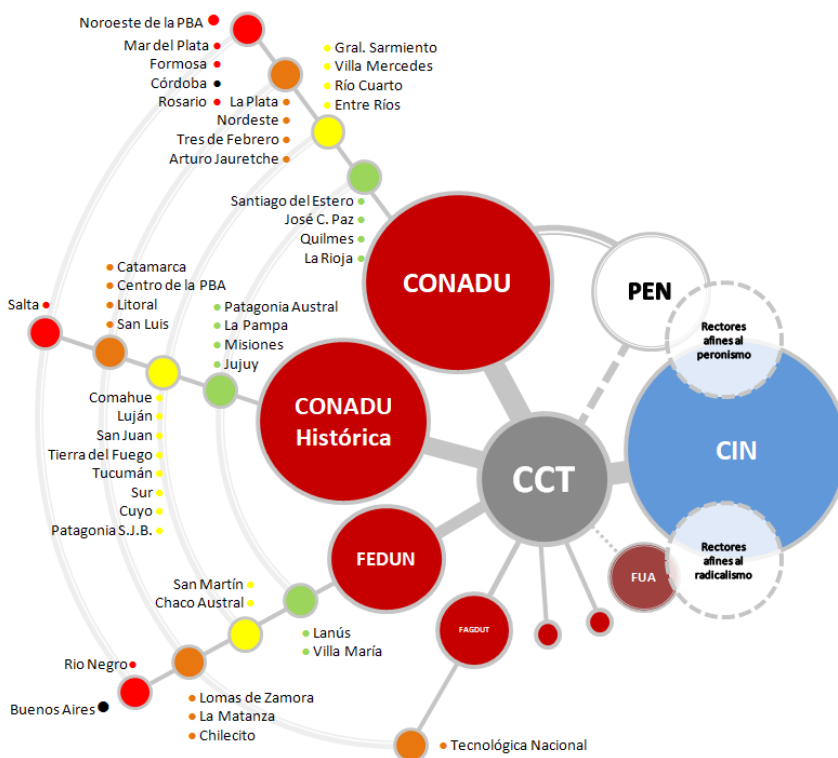
Por su parte, las autoridades de las universidades nacionales que integran el CIN también tienen sus divisiones. Entre estos actores el clivaje obedece a la afinidad respecto de los dos movimientos políticos más importantes de nuestro país, el radicalismo y el peronismo. Entorno a estas expresiones de la realidad nacional se organizan dos bloques que nuclean universidades según la identidad política de las coaliciones que las conducen, o en caso de coaliciones transversales, a partir de la participación histórica de las universidades en uno u otro agrupamiento. Dichos bloques también tienen sus fracciones internas, a los efectos del presente análisis es necesario señalar que al momento de la negociación del CCT el bloque peronista del CIN contaba con un sector que se diferenciaba por su mayor apoyo al gobierno nacional de entonces.

Hasta el año 2013 condujeron el proceso de negociación con las entidades sindicales rectores provenientes del bloque radical –o autodenominado reformista–, a pesar de que se buscaba que los paritarios del CIN reflejaran sus distintos sectores. Las negociaciones en esta oportunidad eran poco fructíferas debido a su lentitud e intermediaciones, no siempre los paritarios de la parte empleadora eran rectores, se trataba abogados que negociaban en nombre del CIN dificultando el proceso de acuerdo. Desde el 2013 en adelante, se produce un cambio y pasan a conducir el proceso rectores provenientes del sector más oficialista del bloque peronista, estos asumen el rol de paritarios sin intermediaciones y aceleran el proceso negociación acordando en menos de un año la mayoría de los artículos propuestos por los sindicatos.

Otros actores relevantes para el proceso de negociación y posterior homologación son los representantes del PEN, se han relevado referencias directas a la Secretaría de Políticas Universitarias, al Ministerio de Educación, al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a la Jefatura de Gabinete de Ministros y a la Presidencia de la Nación. Dado el alcance de este análisis se los agrupa en una misma entidad, no obstante, sus roles fueron diferentes e incidieron en el proceso en distintas oportunidades.

En la figura siguiente, se representa lo descripto hasta aquí, y se indican⁶ las posiciones que asumieron las universidades nacionales antes de la homologación del CCT.

Figura 1: Actores participantes en la negociación del convenio colectivo de trabajo, y posicionamientos de las universidades integrantes del CIN.



Fuente: elaboración propia

En la figura anterior se expone gráficamente una centralidad que representa el proceso de negociación del CCT y sus vínculos con una red de actores que conforman las partes del acuerdo y sus principales fracciones. Sobre la derecha del esquema, en color celeste se representa a las autoridades universitarias organizadas en el CIN, con sus respectivos bloques políticos y actores afines. En el caso de los rectores radicales sus vínculos con la Federación Universitaria Argentina (FUA) que se posicionó en contra del CCT debido a que consideraron que el sistema de carrera docente propuesto vulneraba el principio de periodicidad de cátedra. En el caso de los rectores peronistas sus vínculos con el PEN –y por su intermedio– con parte del sindicalismo universitario más afín al gobierno nacional, la CONADU. Hacia la izquierda y en bordó se simboliza a las entidades sindicales, el tamaño de las esferas con las que se exponen indica su representación en el sistema universitario. En el año 2018, de los docentes afiliados a algún sindicato universitario el 38% pertenecía a gremios nucleados en la CONADU, el 34% a la CONADU Histórica, el 21% a la

FEDUN, el 5% a la FAGDUT, y el resto a UDA y CTERA. Por otra parte, los vínculos de dichas entidades con el proceso de negociación del CCT fueron diferentes, siendo las principales dinamizadoras de las propuestas las dos confederaciones con más representación. A su vez, la CONADU estableció vínculos con representantes del PEN –particularmente el Ministro de Trabajo y Seguridad Social– y obtuvo apoyos durante el proceso de negociación colectiva. Sin embargo, hubo compromisos que no pudieron sostenerse, inicialmente se había logrado el compromiso de parte del PEN de incrementar con el CCT un 25% el salario docente de todas las categorías y dedicaciones en un plazo de cinco años. No obstante, lo que se había suscrito en el artículo 42 del convenio como “jerarquización de la labor docente” debió ser reformulado durante el proceso de homologación⁷.

Adicionalmente, en la figura 1 se representan los vínculos de cada sindicato con las universidades nacionales existentes en dicha oportunidad. Tanto la CONADU como la CONADU Histórica agrupan gremios de base de 17 universidades nacionales. La CONADU tiene mayor presencia en universidades nuevas del conurbano bonaerense, también en universidades históricas como la de Córdoba y la Plata, y en universidades intermedias pero tradicionales como la de Rosario, Mar del Plata, Santiago del Estero, Nordeste y Rio Cuarto. Por otra parte, la CONADU Histórica tiene mayor presencia en el interior del país, con una distribución más federal a partir de su presencia en universidades tradicionales del sistema y algunas de reciente creación que se fundaron sobre sedes de universidades donde ya tenían representación. La FEDUN aglutina a nueve gremios de base de universidades nacionales, en varios de ellos disputa tanto con CONADU como con la CONADU Histórica. Sin dudas, el gremio más importante de FEDUN es ADUBA gremio que representa a los docentes de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Por su parte, la FAGDUT nuclea los gremios de base de las distintas sedes de la Universidad Tecnológica Nacional.

Finalmente, como se mencionó la figura anterior, se presenta una semaforización que señala las posiciones de cada universidad en relación al CCT. Los casos con indicador verde son los más cercanos a lo definido en la negociación nacional, son universidades que no presentaron reservas cuando fueron consultadas, los casos en amarillo presentaron un nivel bajo de reservas, los casos en naranja un nivel medio de reservas, y los casos en rojo un nivel alto de reservas y fueron las universidades que más intentaron distanciarse del texto acordado. En este punto, corresponde destacar el caso de la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires que observó 64 de los 75 artículos del convenio. El caso de la Universidad Nacional de Córdoba se presenta con un indicador negro porque es algo singular, esto se debe a que presentó un nivel alto de reservas, pero a su vez suscribió un convenio colectivo de trabajo a nivel particular con su gremio de base. Este sería un caso en el cual ambos convenios –local y nacional– se encuentran vigentes porque sostuvo su delegación de personería en el CIN. Por último, la UBA fue la universidad que más se distanció

del acuerdo realizado, también suscribió un convenio colectivo a nivel particular con ADUBA, pero a su vez retiró la potestad al CIN de acordar en su nombre el convenio nacional. Este hecho fue controvertido y generó posiciones encontradas, desde los promotores del acuerdo fue considerado un acto desleal debido a que la UBA incidió en los resultados de la negociación colectiva; desde la contraparte se consideró un acto justo ya que el convenio implicaba violar la autonomía universitaria.

En definitiva, lo descripto ilustra lo que señalan Morduchowics y Arango (2007) en relación a la complejidad y diversidad que presenta el mapa de universidades de nuestro país. Según nuestro análisis, esto se expresa en la variedad de posiciones que asumieron las universidades ante la homologación del CCT, y representa particularmente un desafío la implementación de las nuevas regulaciones en las universidades que evidencian mayores resistencias.

Los alcances del convenio colectivo de trabajo homologado

Con el acompañamiento al proceso de negociación colectiva y la posterior homologación del CCT, se evidencia la intención del PEN de regular las relaciones laborales en el ámbito universitario. Como se ha mencionado, esto constituye un cambio de posicionamiento del Estado nacional en relación a una serie de cuestiones universitarias que pretenden mediar con lo acordado (Oszlak y O'donnell, 1995).

En este sentido, el instrumento utilizado es un convenio colectivo de trabajo, el cual presenta un diseño específico, refleja un conjunto de decisiones e interacciones colectivas determinadas, y define cursos de acción a seguir tendientes a producir hechos reales. En términos de Aguilar y otros (2003) se trata de una política pública de regulación sectorial cuyos alcances se analizan a continuación.

En principio, el CCT es de aplicación obligatoria en todas las universidades nacionales de gestión pública del país, estando alcanzados:

“...todos los/las docentes de nivel universitario de pregrado y/o grado dependientes, de las Instituciones Universitarias Nacionales que se adhirieron a la Negociación Colectiva unificando su personería, de las Instituciones Universitarias Nacionales que fueron creadas con posterioridad a dicho acuerdo, como así también las que se creen luego de la suscripción del presente Convenio Colectivo” (Decreto 1246/2015: Art.2).

De lo anterior se deduce que el convenio tiene alcances personales y territoriales. En relación a lo primero, quedan sólo reguladas las actividades que desarrollan los docentes en el nivel de pregrado y/o grado “frente a alumnos”⁸. Esto reafirma lo que señala Centeno (2017) al identificar dos tipos de profesiones académicas de acuerdo a su grado de formalización, la estructurada –correspondiente a las actividades de enseñanza presencial en el grado– y la no estructurada –asociada a la enseñanza de

posgrado y/o a distancia—. En relación al segundo alcance, quedan comprendidas las universidades que voluntariamente decidieron participar de la negociación colectiva, y obligatoriamente las universidades en proceso de creación o a crear con posterioridad a la homologación. En este sentido, pese a que inicialmente se pretendía abarcar las 50 universidades nacionales existentes en el año 2014 y sus casi 135.000 docentes; con la salida de las autoridades de la UBA de la negociación colectiva esto se acota a 49 universidades y un poco más de 111.000 docentes. A la fecha, teniendo en cuenta las universidades creadas posteriormente, el convenio es de aplicación obligatoria en 59 universidades nacionales y comprende a 116.000 docentes aproximadamente⁹.

Dos aspectos esenciales del CCT son su alcance temporal y reconocimiento oficial:

“El presente Convenio Colectivo de Trabajo tendrá vigencia desde su publicación en el Boletín Oficial y por el término de dos años. Transcurrido el término de vigencia, se mantendrán subsistentes las condiciones acordadas en el presente, hasta tanto el nuevo Convenio Colectivo entre en vigor” (Decreto 1246/2015: Art.3).

Los convenios colectivos de trabajo se caracterizan por contar con el reconocimiento oficial dado por su homologación —y posterior publicación— y conceder al acuerdo el principio de ultra actividad. Esto es relevante ya que cristaliza las reglas que debe utilizar el PEN al mediar en situaciones de conflicto entre las partes, proyecta dichas reglas indefinidamente en el tiempo, y resguarda su vigencia del accionar unilateral de la parte empleadora.

Adicionalmente, su propósito general también define el alcance pretendido:

“...lograr el reconocimiento efectivo de los derechos y obligaciones laborales, en aras del mejoramiento de la calidad de la enseñanza, la inclusión educativa, la investigación, la extensión, la vinculación tecnológica, la transferencia de conocimiento, el voluntariado universitario, el compromiso social universitario y toda otra actividad considerada sustantiva por los estatutos de las Instituciones Universitarias Nacionales” (Decreto 1246/2015: Art.4).

De lo anterior se deducen dos cuestiones: Primero la intención de lograr un reconocimiento efectivo, según los entrevistados esto se debe a que en muchos casos los derechos y obligaciones docentes se reconocen en estatutos y normativa universitaria pero no se cumplen efectivamente. Segundo, relacionar dicho reconocimiento con la mejora de la calidad, esto fue debatido en la paritaria y terminó primando la visión que asocia el problema de la precarización laboral a la falta de calidad universitaria.

Los objetivos del convenio colectivo de trabajo respecto a la profesión académica

El CCT en tanto política sectorial diseñada para la regulación de diferentes aspectos de la profesión académica, evidencia una serie de objetivos particulares que se enumeran en la figura siguiente. Adicionalmente, como se ya analizó, durante la negociación colectiva las posiciones de los actores fueron disimiles; por ello también se indica⁹ el grado de aceptación o rechazo que evidenciaron las autoridades universitarias respecto a cada objetivo expuesto.

Figura 2: Principales objetivos del CCT y el posicionamiento de las autoridades universitarias.

n°	Objetivos relevados	Fuente	Indicador
1	Garantizar la permanencia de los docentes regulares mediante la carrera docente.	Art. 6	●
2	Limitar el uso de la figura del docente interino a situaciones puntuales.	Art. 6	●
3	Homogeneizar las categorías y dedicaciones que pueden asumir los docentes del sistema.	Art. 7 y 9	●
4	Regular los mecanismos de ingreso y permanencia en la carrera docente.	Art. 11 y 12	●
5	Otorgar garantías a los docentes de planta en ascensos a la categoría de JTP y la cobertura de vacantes.	Art. 13 y 14	●
6	Condicionar el uso de designaciones transitorias mediante el requisito de llamado al concurso respectivo.	Art. 14	●
7	Obligar a las universidades a proveer los medios necesarios para las tareas docentes.	Art. 20	●
8	Limitar la designación de docentes ad honorem.	Art. 25	●

9	Obligar a las universidades a capacitar gratuitamente a sus docentes.	Art. 26	●
10	Homogenizar la estructura remunerativa entre universidades.	Art. 33 y 34	●
11	Premiar la continuidad laboral en el sistema educativo y los estudios de posgrado.	Art. 36 y 38	●
12	Compensar económicamente a quienes trabajan en tareas riesgosas y zonas desfavorables.	Art. 39 y 40	●
13	Retribuir la efectiva dedicación exclusiva a la profesión académica.	Art. 41	●
14	Elevar el salario de todos los docentes del sistema.	Art. 42	●
15	Establecer las condiciones funcionales y dedicaciones para el normal desarrollo de la labor académica.	Art. 43 y 74	●
16	Garantizar y homogenizar un régimen de licencias justificaciones y franquicias para los docentes del sistema.	Cap. VII	●
17	Garantizar y homogeneizar las condiciones y ambiente de trabajo, y establecer mecanismos de aplicación.	Cap. VIII	●
18	Precisar las causales de extinción de la relación laboral de los docentes.	Art. 62	●
19	Efectivizar el cumplimiento de la ley de jubilación o retiro docente.	Art. 63	●

20	Garantizar y proteger la actividad gremial en las universidades.	Cap. X	●
21	Reglamentar el funcionamiento de las comisiones negociadoras de nivel particular.	Art. 70	●
22	Crear y reglamentar la comisión de seguimiento e interpretación del convenio.	Art. 71	●
23	Proteger a los docentes interinos evitando que se afecte su situación de revista.	Art. 73	●
24	Incorporar a carrera docente a los interinos con antigüedad mayor a cinco años mediante mecanismo acordado en la paritaria particular.	Art. 73	●
25	Concurrir los cargos de los docentes interinos con antigüedad entre dos y cinco años.	Art. 73	●

Fuente: elaboración propia en base a Decreto 1246/2015

En la figura anterior se presenta una selección de los principales objetivos del CCT, tal como puede observarse en su mayoría se relacionan directamente con distintas dimensiones y variables de la profesión académica.

Los objetivos 1, 2, 4, 5, y 10 refieren a tres dimensiones de la profesión analizadas por Fanelli (2009). La primera remite al tipo de designación en el cargo, en este sentido el propósito del CCT es proteger y garantizar designaciones estables para los docentes. La segunda al tipo de remuneración, en este aspecto lo central es la retribución en base a escalas salariales uniformes. Y la tercera al mecanismo de promoción, en relación a esto se observa que persiste el mecanismo de concurso público y abierto, salvo para la promoción a la categoría de jefe de trabajo práctico. Los objetivos 11, 13 y 15 se relacionan con las tendencias observadas por Marquina y Lamarra (2008) en relación al incremento de docentes que se forman en el nivel de posgrado, y al creciente interés por las actividades de investigación. El CCT se alinea con estas tendencias, al incentivar la formación de posgrado y la dedicación exclusiva a la profesión académica mediante el otorgamiento de adicionales salariales.

También mediante la jerarquización de la labor docente, que pretende garantizar las condiciones necesarias para el desarrollo de la profesión en todos sus campos –enseñanza, investigación, extensión y gestión–. Los objetivos 3, 4, 6, 7, 10, 12, 15, 16 y 17 tienden a homogeneizar las condiciones para el ejercicio de la profesión académica en el sistema universitario. Esto tiende a contrarrestar lo identificado por Fanelli (2008) respecto a que el desarrollo de la profesión académica es asimétrico entre las universidades de nuestro país.

Por otra parte, la figura 2 evidencia el distinto grado de aceptación que tienen las regulaciones del CCT entre las autoridades que gestionan las universidades del sistema. Es por ello que interesa describir los principales factores que explican estos posicionamientos y las tensiones relevadas durante las entrevistas realizadas.

Factores que incidieron en la aceptación de los objetivos relevados:

➤ *Objetivos que ya se garantizaban a nivel universitario al momento de la negociación del CCT.* Los derechos ya acordados a nivel particular en algunas universidades importantes del sistema facilitaron su posterior incorporación al convenio. Es el caso del régimen de licencias, franquicias y justificaciones de los docentes, el compromiso de proveer los medios para realizar las tareas docentes, el resguardo de las condiciones y medio ambiente de trabajo, y la protección de aquellos docentes que realizan actividades gremiales. El capítulo de licencias y el de condiciones de trabajo fueron los primeros consensuados, y se concretaron durante el periodo en que el bloque radical conducía la paritaria luego de largas negociaciones. Incidió en dicho proceso el hecho de que los sindicatos y autoridades universitarias de dicho bloque ya reconocían la mayoría de estos derechos en sus universidades. Aquí la tensión se produce con la intención de generalizar en el conjunto del sistema estos derechos que ya eran efectivos en universidades tradicionales e intermedias del sistema. Las voces disonantes provinieron principalmente de universidades nuevas agrupadas en el bloque peronista que argumentaban la inviabilidad de aplicar de dichos derechos dada las características de sus planteles docentes. Respecto al tema de las condiciones y medio ambiente de trabajo, se observa que se trató de una cuestión en la cual las entidades sindicales fueron renovando sus propuestas, a partir del trabajo de capacitación de los gremios y de los avances en esta materia que se produjo en el campo del derecho laboral. En esta cuestión incidió particularmente el accidente ocurrido en una planta piloto de la Universidad Nacional de Río Cuarto donde fallecieron seis integrantes de dicha institución a raíz de una explosión.

➤ *Objetivos ya analizados en paritarias nacionales con anterioridad al acuerdo del CCT.* El hecho de tratarse de temáticas problematizadas en la paritaria nacional con anterioridad al debate del CCT favoreció la negociación colectiva. Tal es el caso del derecho a la capacitación gratuita, la aplicación de un único nomenclador salarial, los debates por la designación de docentes *ad honorem*, la necesidad de

compensar salarialmente por zona y riesgo, y respetar la ley de jubilaciones docentes recientemente sancionada. En relación a esto último, la cuestión giraba en torno a que se garantice su efectiva aplicación en todas las universidades, norma relevante debido a que significaba una mejora de la situación de los docentes una vez concluida su relación laboral. Respecto al objetivo de contar con capacitaciones gratuitas y un único nomenclador que respete ciertas proporcionalidades, esto se debatía en cada paritaria convocada para discutir los aumentos salariales, con lo cual se logró rápidamente generar un acuerdo. Respecto a la designación de docentes *ad honorem*, se percibía como un fenómeno casi exclusivo de la UBA o a lo sumo de las carreras de abogacía. Esto contribuyó a que desde el resto de las universidades y disciplinas no se presentaran mayores resistencias. No obstante, las deliberaciones fueron complejas debido a la inexistencia de información que contemple la situación de estos docentes¹⁰. Hubo diferencias de fondo, sobre si considerar a estos docentes como un típico docente honorario –que ejerce la profesión académica por su prestigio y no pretende retribución pecuniaria–; o como un docente adscripto –que en general ejerce la profesión académica sin contraprestación porque no dispone o no se le concede la posibilidad de obtener una retribución pecuniaria–. Pese a la gravedad del tema, solo se acordó la presunción de onerosidad de la tarea docente, de hecho, en el convenio suscripto por la UBA con ADUBA esta presunción también se consensuó.

➤ *Objetivos acordados a partir de compromisos asumidos por los representantes del PEN de entonces.* El hecho de tratarse de medidas cuya concreción era asumida por el PEN incentivó a que las autoridades universitarias y los sindicatos alcanzaran puntos de acuerdo. Este es el caso de la pretensión de premiar a los docentes que finalizan su formación de posgrado, también del otorgamiento de un adicional salarial para aquellos que efectivamente se dedican con exclusividad a la profesión académica, y el objetivo de crear un programa para jerarquizar la actividad docente. Con relación a los adicionales por título de posgrado, el debate no fue sencillo ya que había diferentes visiones respecto de cuáles títulos de posgrado premiar y en qué porcentaje. Saldadas estas diferencias e iniciada su implementación –inclusive previamente al CCT– aún sigue pendiente el compromiso del PEN de disponer una partida presupuestaria específica para financiar este adicional. Con respecto al adicional por dedicación exclusiva, la intención de las entidades sindicales era retribuir proporcionalmente más la hora de trabajo de los docentes con dedicación exclusiva a la profesión académica. Esto existía en la década de 1980 y luego se fue equiparando entre los docentes del resto de las dedicaciones. Con posterioridad al 2006 la SPU propuso adicionar un 10% a los profesores regulares con dedicación exclusiva, pero fue rechazado por los sindicatos debido a que se consideró insuficiente. Incorporado luego al CCT, aún se trata de un tema pendiente de aplicar. Por otra parte, el objetivo de jerarquizar la actividad docente con un programa que eleve el salario de todas las categorías en un 25% en cinco años era quizás uno de los puntos centrales del

acuerdo. En dicha propuesta operaron los vínculos entre la CONADU, autoridades universitarias oficialistas y los representantes del PEN que coincidían en que el salario docente estaba por debajo de lo que correspondía. Lógicamente la parte empleadora rápidamente acordó en esta cuestión porque significaba un beneficio para el conjunto del sistema universitario. Como ya se mencionó, durante el proceso de homologación el artículo 42 debió ser reformulado en sus porcentajes y plazos diluyéndose el compromiso que inicialmente se había pactado.

Factores que incidieron en el rechazo de los objetivos relevados:

➤ *Objetivos que contradicen las disposiciones de los estatutos u otras normativas universitarias.* El hecho de generar regulaciones de aplicación obligatoria para el conjunto del sistema, continuamente dificultó los acuerdos debido a las contradicciones con la normativa de las universidades. Este es el caso del objetivo de garantizar la estabilidad de los docentes a través del sistema de carrera docente, la intención de limitar el uso de designaciones interinas, también de proteger los docentes ya designados bajo esta figura, y el objetivo de homogeneizar las categorías y dedicaciones docentes para el conjunto del sistema. En relación al primer objetivo, al suscribirse el CCT coexistían universidades que sostenían la periodicidad de cátedra y otorgaban estabilidad al docente por un periodo determinado, luego del cual, debía volver a concursarse para permanecer en el cargo. Frente a esto, en otro conjunto de universidades –aproximadamente la mitad– ya regían sistemas de carrera docente –o carrera académica según la Ley de Educación Superior– en la cual la estabilidad se garantiza y la permanencia se logra mediante evaluaciones periódicas de idoneidad. Sin dudas, este fue el punto más álgido del proceso de negociación colectiva y a su vez el tema central para la parte sindical. Es curioso que tanto defensores como detractores de las garantías que otorgan estabilidad laboral, empleaban argumentos asociados a la calidad para sostener sus posiciones.

➤ *Objetivos que alteran el mapa político de las universidades.* El hecho de acordar la incorporación de docentes interinos a la carrera docente implicaba otorgar ciudadanía a un gran número de docentes que eran excluidos de la posibilidad de elegir y ser elegidos en las elecciones universitarias. Tal es el caso del objetivo de incorporar a carrera docente a los interinos con antigüedad mayor a cinco años, y el compromiso de llamar a concurso a los cargos de los interinos con antigüedad entre dos y cuatro años. Estos puntos fueron los últimos en acordarse durante la negociación colectiva, y todos los entrevistados coincidieron en que el rechazo a esta cuestión obedeció a razones políticas. Lógicamente, en aquellas universidades donde la mayoría de la planta docente estaba designada interinamente y a su vez estos docentes no contaban con derechos políticos, esta cuestión podía incidir en el mapa electoral. Durante la negociación fue significativa la historia de esta temática, debido a que hace décadas se debatía la problemática de los docentes designados

precariamente y no se lograban avances concretos por parte de las autoridades universitarias. La negociación se resolvió con medidas protectorias para este segmento de la planta docente, y descentralizando en las paritarias particulares la decisión sobre el mecanismo para efectivizar su incorporación a la carrera docente. En los hechos, las universidades han ensayado mecanismos diversos, desde la realización de un acto administrativo que reconoce el nuevo estatus de los docentes en cuestión, hasta la realización de concursos especiales.

➤ *Objetivos que limitan la discrecionalidad de las autoridades universitarias.* El hecho de disminuir la dependencia de los docentes respecto de las autoridades universitarias restringe los márgenes de acción de quienes ejercen tareas de gestión. Esto aplica al objetivo ya mencionado sobre la designación interina de docentes y los condicionamientos para el uso de esta figura, también al objetivo que protege a los docentes auxiliares que concursan en forma cerrada por la promoción a jefe de trabajos prácticos, y a los casos de cobertura de vacantes donde se debe privilegiar a los docentes de planta ya designados. Tener la potestad de renovar o no la designación de un docente en su cargo confiere a la autoridad respectiva un poder significativo frente al trabajador, esto que en ocasiones conduce a situaciones injustas fue algo que durante la negociación colectiva se pretendió limitar. Por otra parte, se encuentra la razonable necesidad de poder tomar decisiones sobre la continuidad de un docente cuando este no cumple con las expectativas del cargo, o cuando la razón por la cual fue designado deja de existir. Lo acordado en este punto es que las designaciones interinas deben ser sólo utilizadas para situaciones puntuales, en las cuales la normativa exige que la universidad realice simultáneamente el llamado a concurso del cargo respectivo. Tanto la estabilidad como la promoción docente mediante evaluaciones de idoneidad realizadas en el marco de la carrera docente eran propuestas de la parte sindical. Lo primero se consensuó, no así la cuestión de la promoción. De este contrapunto derivó la disposición que prevé el concurso cerrado para la promoción al cargo de jefe de trabajo prácticos, y el derecho de los docentes de planta a cubrir vacantes.

En conclusión, durante esta sección se analizaron los principales objetivos del CCT, su relación con la profesión académica, y se describieron seis factores que incidieron en la negociación colectiva. A continuación se presentan algunas reflexiones finales y nuevas preguntas de investigación a profundizar en futuros trabajos.

Comentarios finales

El análisis realizado arroja luz sobre la negociación y homologación del primer convenio colectivo de trabajo de Latinoamérica destinado a regular la labor docente en universidades nacionales de gestión pública. Se considera que esto significa un cambio de paradigma en nuestro país debido a:

- la ruptura con la tradicional gestión autónoma del personal académico en el marco del cogobierno universitario;
- la institucionalización de una política sectorial cuya jerarquía legal –en principio– supera a los estatutos de las universidades;
- la aplicación obligatoria de regulaciones definidas centralizadamente entre autoridades universitarias y representantes sindicales;
- y la proyección futura de los acuerdos alcanzados a partir del principio de ultra actividad.

En este trabajo se recrearon las condiciones que posibilitaron los cambios descritos. Puntualmente, se analizaron los aspectos subjetivos del proceso, caracterizando las partes intervinientes y clarificando las posiciones que los actores asumieron. En relación con esto, es notable que pese al prolongado proceso de negociación que antecedió a la homologación del CCT las resistencias de las autoridades universitarias fueran tan considerables. Esto obedece a diferencias que todavía se expresan en las paritarias particulares y en la justicia, debido a que persiste la controversia sobre la vulneración del CCT a la autonomía universitaria. Concretamente, las discrepancias que inicialmente pretendieron resolverse mediante el mecanismo de reservas estatutarias, actualmente se dirimen en el ámbito judicial. En relación a esto, corresponde señalar que la jurisprudencia disponible hasta el momento ha concedido mayor jerarquía legal al CCT que a los Estatutos de las universidades.

Por otra parte, se analizaron los aspectos objetivos de la política sectorial descrita, y se precisaron sus alcances. En este sentido, es notable que la universidad más prestigiosa de nuestro territorio –y que ocupa aproximadamente al 17% de los docentes del país– se haya retirado del acuerdo luego de participar activamente de la negociación colectiva. Por otra parte, también es destacable que el CCT no regule las actividades de los docentes que se desempeñan en el ámbito del posgrado y/o en forma virtual, dado su dinamismo y auge en el conjunto del sistema universitario.

Por último, al analizar los factores que incidieron en el proceso de negociación surgen desafíos de distinto orden: A nivel académico ¿Cómo impacta en la calidad de la enseñanza la estabilidad que garantiza la carrera docente? A nivel organizativo ¿Cómo reaccionan las autoridades universitarias ante los menores niveles de discrecionalidad? Y a nivel político ¿Qué intereses se ven afectados con el reconocimiento de los derechos políticos de los docentes interinos? En definitiva, estas son algunas de las interrogantes que se espera abordar en futuros trabajos.

Notas

¹Contador Público, Licenciado en Administración, Magister en Gestión Universitaria y Doctorando en Administración Pública UBA. Investigador del Centro de Investigaciones Económicas y Sociales. Docente regular de la cátedra de Ética y Responsabilidad Social.

Subsecretario de Planeamiento Estratégico. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad Nacional de Mar del Plata.

² Refiere a docentes que desempeñan la función de rector o presidente en las universidades nacionales o autoridades que ejercen la representación de sus universidades ante el CIN.

³ Entre mayo y noviembre del año 2020 se recopilaron 11 horas de entrevistas a los siguientes informantes clave: Pedro Sanllorenti (CONADU), Verónica Bethencourt (CONADU), Alberto Dibbern (CIN-SPU), Danya Tavela (CIN-SPU), Alfredo Lazzeretti (CIN), Claudia Baigorria (CONADU Histórica), Eugenia Márquez (CIN), María Laura Estigarribia Bieber (CIN), Marcelo González Magnasco (FEDUN), y Arturo Gonzalo Pozzali (FUA).

⁴ Si bien los convenios colectivos tienen una vigencia determinada, se rigen por el principio de ultra actividad. Esto significa que una vez vencido su plazo siguen generando efectos hasta tanto se produzca un nuevo acuerdo entre las partes.

⁵ También participaron la CTERA y la UDA, entidades sindicales que poseen una mínima representación y que se vinculan con la realidad universitaria principalmente desde los colegios preuniversitarios.

⁶ Se presenta una semaforización que clasifica a las universidades según la cantidad de reservas estatutarias realizadas al texto del convenio. Señalando con color rojo a las que realizaron más de catorce reservas, con naranja a las que presentaron entre siete y trece reservas, con amarillo a las que presentaron entre una y seis reservas, y con verde a aquellas que no presentaron reservas.

⁷ Desde el PEN se solicitó una nueva propuesta de artículo que no precisara porcentaje de incremento ni plazos de pago para avanzar con la homologación y posterior publicación del CCT.

⁸ Esto quedó planteado en el artículo 43 y pese a que puede dar lugar a interpretaciones que consideren la actividad docente en entornos virtuales como “frente a alumnos”, en los hechos no se acordaron disposiciones específicas que regulen el trabajo virtual o teletrabajo.

⁹ Los datos de docentes surgen de los Anuarios de Estadísticas Universitarias publicados por la SPU pero son aproximados, debido a que no distinguen a los docentes según su actividad en posgrado, grado o pregrado, y debido a que no informan los docentes designados ad honorem y contratados de todas las universidades.

¹⁰ Nuevamente se presenta una semaforización que esta vez clasifica a los objetivos según la cantidad de reservas estatutarias recibidas. Se indica con color rojo aquellos artículos que recibieron mayor cantidad de reservas, en naranja los que recibieron una cantidad media de reservas, en amarillo los que recibieron pocas reservas y en verde lo que solo recibieron alguna o ninguna reserva.

¹¹ En algunos casos se relevaron situaciones de docentes que ejercen la profesión académica sin contraprestaciones ni actos administrativos que reconozcan su trabajo.

Referencias bibliográficas

AGUILAR VILLANUEVA, L. F., LOWI, T. J., ALLISON, G. T., LINBLON, C. E., DROR, Y., ETZIONI, A., ... & MELTSNER, A. J. (2003). La hechura de las políticas (No. 351). Miguel

Angel Porrúa.

ALTBACH, P. G. (2009). Educación Superior comparada: el conocimiento, la universidad y el desarrollo. 1ra Edición - Buenos Aires Universidad de Palermo

CENTENO, C. P. (2017). El estudio de la profesión académica universitaria en Argentina. Estado de situación y perspectivas. Integración y conocimiento, 6(2).

Decreto 1246. Poder Ejecutivo Nacional. B.O.R.A., 01/07/2015.

FANELLI, A. G. (2008). Estructura ocupacional docente y esquema de incentivos en las universidades nacionales: Transformaciones desde los años ochenta. Revista Desarrollo Económico, Vol. 48, N°189, pp 31-60 abril - junio 2008

FANELLI, A. G. (2009). Profesión académica en la Argentina: Carrera e incentivos a los docentes en las Universidades Nacionales. Buenos Aires: CEDES.

MARQUINA, MÓNICA Y FERNÁNDEZ LAMARRA, NORBERTO (2008). La profesión académica en Argentina: Entre la pertenencia institucional y disciplinar. V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata.

MORDUCHOWICS, A., & ARANGO, A. (2007). Gobernabilidad, gobernanza y educación en Argentina.

MULLE, V. (2018). La carrera académica y la gestión de las evaluaciones periódicas de desempeño docente en las Universidades Nacionales de la Argentina: un análisis a partir de las evaluaciones institucionales externas. RAES, 10(17), pp. 27-40.

OSZLAK, O., & O'DONNELL, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Redes, 2(4).

SÁNCHEZ MARTÍNEZ, EDUARDO (2003). La legislación sobre Educación Superior en Argentina. Entre rupturas, continuidades y transformaciones. Documento de Trabajo N° 102, Universidad de Belgrano. Disponible en la red: http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/102_sanchez_martinez.pdf