

ISBN: 978-987-544-705-9

ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE TRANSFERENCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL TRABAJO ACADÉMICO: MERCANTILIZACIÓN VS PROTECCIÓN

Perez, Pedro

Facultad de Humanidades, UNMdP

peperez@mdp.edu.ar

Solanas, Facundo

Conicet, IIGG-UBA. Facultad de Humanidades UNMdP

fsolanas@yahoo.com

Martínez, Adriana

Facultad de Humanidades, UNMdP

verorua@gmail.com

Resumen

Se presenta un trabajo donde se analizan dos tendencias en la definición y construcción de políticas para el trabajo académico en las últimas décadas. Partiendo de la base de una de las herramientas provistas por el análisis de políticas públicas, la noción de “transferencia de políticas”, analizaremos dos dinámicas contrapuestas en la instrumentalización de la acción pública. Basándonos en fuentes documentales, analizamos dos tendencias provenientes de trayectorias de transferencias de nivel internacional-transnacional. A través de estas dinámicas desde organismos internacionales, se transfieren cognitiva e institucionalmente determinadas políticas o instrumentos de políticas que, por un lado, son impuestas y adaptadas a la política universitaria local (el caso del BM y FMI, principalmente). Y, por otro lado, son promovidas como prácticas protectoras del trabajo académico (UNESCO-OIT). En el estudio se focaliza en esta última transferencia, tanto en los aspectos sustanciales de las propuestas de protección del trabajo académico, como en la particularidad de una participación ampliada que implica la actuación de las organizaciones gremiales representativas del personal académico como parte de una estrategia local-global.

Palabras clave Políticas Públicas - Transferencias – Educación Superior – Trabajo académico

Introducción

Los años noventa produjeron distintos cambios en el sistema universitario argentino, entre algunas de ellos, se introdujo la negociación colectiva de trabajo para los docentes como instancia de definición de políticas laborales para el sector. En los años 1991 a 1995, se institucionalizó este instrumento, se estableció en los rectores la responsabilidad patronal, se

ordenó la paritaria general y particular, y su representación (Leyes 23.929 y 24.447, decreto 1007/95). En el presente trabajo se analiza esta política en relación a una dinámica a nivel internacional de acciones de transferencia de políticas o instrumentos de protección de desarrollo de la negociación colectiva de trabajo en el ámbito de la universidad. En primer lugar y muy sucintamente, referiremos a las transformaciones del ámbito académico vinculadas a las tendencias mercantilizantes impulsadas por organismos internacionales como el Banco Mundial (BM). En segundo lugar y más en detalle, se analizan las políticas de protección, que tiene lugar con la introducción en la agenda del sector público de la negociación colectiva de trabajo, y su aplicación en las universidades nacionales. Estas políticas de protección, se analizan en relación a las transferencias cognitivas por parte de organismos como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), y del rol que en ello, juegan las organizaciones de trabajadores como la Internacional de los Trabajadores (IE).

El trabajo se divide en dos partes: primero, referimos al contexto argentino e internacional, a los cambios en el sistema de educación superior y en el trabajo académico en particular para dar cuenta de las transferencias de tipo coercitivo. Segundo, analizamos la protección para el trabajo académico en términos de transferencia por promoción internacional de una política (Holzinger, Knill, 2005: 785).

Consideraciones conceptuales

Los procesos de creciente globalización y regionalización a nivel económico, político social y cultural han intensificado las relaciones de interdependencia entre países, jugando un rol de importancia creciente los organismos multilaterales. Las decisiones tomadas en los ámbitos de los organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional-FMI, Banco Mundial-BM, Organización Mundial de Comercio-OMC) y en los regionales (Unión Europea, NAFTA), producen importantes efectos económicos y sociales en los Estados, la configuración de las políticas públicas sufre nuevos condicionamientos cuando no determinaciones, que tienen lugar más allá de los mismos Estados en las que se impulsan. Los análisis de políticas públicas que analizan estos procesos, comienzan a hablar de diferentes experiencias: de *policy diffusion* cuando se contagia o disemina una política, una idea o conceptos de política, de

policy learning donde se genera un cambio de creencias acerca de una política, de *policy convergence* donde confluyen patrones parecidos de políticas, y de *policy tranfer* (Rubio Barceló, 2002) que es la que interesa en el presente análisis. Partiendo de la base de algunas de las herramientas proporcionadas por el análisis de políticas públicas, en especial la noción de *transfer* (Dolowitz, Marsh, 1996; Holzinger, Knill, 2005) o transferencia de políticas (Evans, Davies, 1999) analizaremos dos diferentes momentos de estos procesos de instrumentalización de la acción pública. La noción de transferencia “da cuenta de un proceso en el que los conocimientos acerca de políticas, disposiciones administrativas, instituciones, etcétera, en un momento y/o lugar, se usan en el desarrollo de políticas, disposiciones administrativas e instituciones en otro momento y/o lugar” (Dolowitz y Marsh 1996: 344). Un rasgo central de la transferencia es el factor intencional, las agencias de la transferencia donde cumplen un rol las elites (Evans y Davis, 1999) y los emprendedores de (Dussauge, 2012).

Metodología

Basándonos en fuentes documentales -convenios, recomendaciones e informes de organismos internacionales-, analizamos 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. Tomamos en cuenta en el caso argentino la experiencia de la negociación nacional en general, sin focalizar en los desarrollos particulares de cada universidad.

Partimos de la siguiente hipótesis: la década del 90 evidencia una tensión entre dos dinámicas contradictorias, por un lado la introducción de un conjunto de instrumentos transferidos cognitiva e institucionalmente desde organismos internacionales, impuestos y adaptados a la política universitaria local y resistidos por la mayoría de los actores universitarios; y por otro lado y al mismo tiempo, promovidos por otros actores internacionales, fueron introducidos otros dispositivos de protección del trabajo académico. El concepto de instrumentos refiere a aquellos 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).

De las transferencias internacionales a los instrumentos nacionales

ISBN: 978-987-544-705-9

Las transformaciones en el sistema de educación superior o transferencia coercitiva

En los años 90, con el auge del neoliberalismo, tuvo lugar una diversidad de transformaciones y tensiones producidas a nivel internacional y nacional, que a partir del cambio en la racionalidad del Estado—como consecuencia de su crisis— postulan al mercado como el mejor asignador de los recursos, lo cual impacta de diferentes formas en el ámbito de la educación superior. Muchos criterios del sector privado se transfieren con escasos cuestionamientos al sector público e inclusive a la educación superior. “Reducir el Estado” era el imperativo dominante, exigiéndole además que se comporte cual una empresa privada generando superávit fiscal, a fin de cumplir con los “compromisos” con los acreedores internacionales. A través de sus informes, en su momento el BM se encarga de proporcionar sus recomendaciones en materia de reformas para la educación superior que, aunque resistidas por la mayor parte de los actores universitarios, introdujeron importantes cambios en el sistema (Solanas, 2009) tales como: el aumento del número de universidades privadas, la expansión del postgrado, la incorporación de estrategia de la competitividad empresarial, la inclusión de éste dentro de la noción de “servicios” promovida por la OMC, los cambios en sus marcos reguladores. El cambio en el marco regulatorio, implicó una complejización institucional del sistema, integrado por la Secretaría de Políticas Universitarias, el Consejo Interuniversitario Nacional, y el Consejo de Rectores de Universidades Privadas —estos dos preexistían a estas reformas—, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), el Consejo de Universidades, los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior. Estos cambios institucionales y regulatorios conllevan un cambio en el gobierno de las universidades, en los espacios de poder y negociación, resultando la configuración de un sistema de gobierno y coordinación complejo, estratificado y policéntrico con diferentes grados de poder (Krotch, 1998).

En la Universidad también se dieron cambios en las condiciones de trabajo académico. En los años 90, se desarrollaron políticas y dispositivos fundamentalmente alentados por organismos internacionales, que estimulan el proceso de mercantilización de la educación, un deterioro y fragmentación salarial, el desarrollo de mecanismos de incentivos que promovían actividades —científicas— en desmedro de otras —extensión—, a la vez que introducían mayor heterogeneidad y fragmentación académica. Además, producto de las nuevas exigencias docentes emergentes

de la Ley de Educación Superior N° 24.521, se produce una mayor demanda de títulos de postgrado. Esto no solo genera una devaluación de las formaciones de grado, sino que tendió a fragmentar aún más el campo laboral, y provocar la sobreocupación de los docentes que para compensar el deterioro salarial se volcaron a la enseñanza de postgrado en búsqueda de complementar sus ingresos. A partir de la primera década del milenio, comienza una recomposición y homologación salarial, y un fortalecimiento de la carrera académica, que se enmarcan en una ampliación de la agenda de regulación de las relaciones laborales en sintonía con las políticas de protección promovidas por otras instituciones internacionales.

En este escenario se institucionalizan por primera vez en el sistema universitario los dispositivos de negociación paritaria, con la sanción de la Ley 23.929, la ley de presupuesto del año 1994 y el Decreto 1007/95. Con estos últimos se otorga a los rectores la responsabilidad patronal y ordena la paritaria en sus niveles general y particular.

La protección o transferencia por promoción internacional de una política

En contraste con las transferencias por “imposición” señaladas, desde organismos internacionales como la UNESCO y la OIT se incentivan lineamientos para la adopción de un nuevo instrumento para la educación superior: la negociación colectiva. Este tipo de transferencia se denomina de “promoción internacional de una política” (Holzinger y Knill (2005: 785), donde la motivación para adoptar una política o un instrumento de política pública puede estar impulsada por presiones legitimadoras que emergen de la promoción de modelos políticos desde tales organismos. Referente a la transferencia de políticas de protección del trabajo académico en la educación superior que se inauguran en la década del '90 desde el ámbito de la UNESCO-OIT, observamos que están en la senda de un tipo de transferencia que desde la OIT contribuye a sentar las condiciones de posibilidad de la primera, en cuanto se propone fortalecer la acción sindical en el empleo público, en particular la negociación colectiva.

A tales efectos, nos interesa caracterizar los escenarios y las experiencias de la OIT y UNESCO, lo que nos permite dimensionar ciertas particularidades del caso en estudio.

(a) *La OIT y una primera iniciativa de transferencia: la promoción de la negociación en el empleo público.* La OIT como parte de la Organización de las Naciones Unidas tiene una particularidad, su Asamblea General se integra con representantes de tres sectores de los Estados parte -gobierno, obrero y empresario- y en su consejo de administración mantiene esta composición tripartita. Asimismo, tienen derecho a asistir con voz las entidades más importantes a nivel mundial (Organizaciones Sindicales Libres, Federación Sindical Mundial, entre otras). Es función de la OIT adoptar pautas mínimas internacionales de políticas sociales en forma de convenios y recomendaciones. Los Convenios obligan a los Estados a tomar las medidas para que su normativa se armonice con la misma, y las recomendaciones actúan como enunciados de políticas a seguir. En otros órganos de la OIT se dan actividades que hacen a la función señalada, la Oficina de la OIT produce documentos e informes que son base de conferencias y reuniones, hace actividades de investigación, educación, publicaciones, presta asistencia, asesoría y orientación. Un organismo auxiliar que se destaca por su aporte a la materialización del contenidos de las normas internacionales, es la *Comisión de expertos en aplicación de convenios y recomendaciones*, que analizan memorias sobre convenios y recomendaciones, y produce informes sobre su cumplimiento (Charis Gomez, 2003). Las opiniones y pronunciamientos de los órganos de control de la OIT actúan como guía en la interpretación y aplicación de los Convenios. En el desarrollo de estas funciones, la OIT es parte importante un procesos de transferencia de política de protección laboral.

Sindicación y negociación. En la agenda de la OIT, el derecho a la sindicación y a la negociación colectiva tienen centralidad en tanto establecen las condiciones de posibilidad para el desarrollo de otras políticas protección, al garantizar la constitución de la organizaciones de representación obrera y uno de los derechos fundamentales de su razón de ser, el de negociar las condiciones de trabajo. Sobre estas bases se pueden erigir protecciones que tienen efectividad en tanto se logra un poder colectivo que las sustenta. Por esta razón resultan fundamentales ciertos instrumentos: primero, el *Convenio N° 98 (1949) sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva* que dispone que se han de adoptar medidas adecuadas para estimular y fomentar el pleno desarrollo y la utilización de procedimientos de negociación voluntaria entre, los empleadores y organizaciones de empleadores y, los trabajadores y sus organizaciones. Segundo, el *Convenio N° 151 (1978) sobre las relaciones*

de trabajo en la administración pública. Y tercero, perfeccionando el primer convenio, se destaca el Convenio N° 154 y la Recomendación N° 163 (ambas de 1981), en los que resulta central el fomento de la negociación colectiva con el fin de fijar las condiciones de trabajo y empleo y/o regular las relaciones entre empleadores y trabajadores y los representantes ambos, lo hace estableciendo que la negociación debe extenderse a todos los empleados y categorías de trabajadores, a todas las materias -a las relaciones, las condiciones de trabajo y empleo-, debiendo fijarse reglas de procedimiento apropiadas. Al respecto, especifica que el procedimiento entre ambas organizaciones deberá garantizar que la negociación colectiva pueda desarrollarse eficazmente, y que no deba verse obstaculizada por la ausencia de reglas o por la falta de adecuación de las mismas. En este criterio se entiende que la negociación de buena fe implica que ambas partes desplieguen esfuerzos genuinos y persistentes para alcanzar un acuerdo, que las negociaciones sean constructivas, que se eviten las demoras injustificadas y que las condiciones del acuerdo se respeten y cumplan. Tales consideraciones son relevantes al momento a analizar las experiencias nacionales, en un proceso que en cada escenario y momento registra vicisitudes que tales que llevan a que tales lineamientos tengan niveles de realización muy diferentes.

Estos últimos instrumentos se contextualizan en la etapa de expansión de derechos sociales que ocurre en el periodo de la postguerra hasta los años 70, que implicó una redefinición del empleo público y una puesta en cuestión del unilateralismo del Estado en las relaciones laborales, para comenzar a contemplar la posibilidad de la negociación colectiva que no estaba contemplada en el Convenio 98 (1949). En 1971 el tema comienza a ser tratado en la marco de la Comisión Paritaria del Servicio Público del Consejo de Administración de la OIT, lo que culmina en los Convenios 151 y 154, y la recomendación 159 (Bruno, 2008). Estas acciones de la OIT en cuanto al empleo público, implican una ruptura con la concepción de la relación de empleo tratada desde el derecho administrativo en la cual el sujeto de la misma era un “servidor” o “administrado”, y se abre paso la posibilidad de pensar esta relación desde el derecho del trabajo, donde su agente es un trabajador sujeto de derecho, y se contempla el empleo público desde las reglas de protección laboral, y los principios de consenso, bilateralidad y participación.

Por otra parte, este instrumento resulta importante para relaciones laborales en cuanto la negociación constituye un aspecto esencial de la estrategia sindical, que es el de lograr una configuración colectiva del contrato de trabajo que resulta un proyecto contrario a la realización individual del contrato de trabajo, experiencia esta última donde se juega una debilidad negocial de parte del trabajador. Esta cuestión es objeto permanente de observación por parte del Comité de Acción Sindical de la OIT (Gernigon, 2000).

La experiencia nacional. La negociación colectiva en el empleo público tiene un desarrollo muy particular vinculado a las características de los escenarios estatales en los que tiene lugar, como el argentino, que ofrece un panorama institucional complejo, heterogéneo, y de diversos niveles de estatalidad, donde se despliegan prácticas de negociación con un Estado central, con 24 estados provinciales, y agencias autárquicas, empresas del estado, universidades nacionales. Ello implica diferentes estructuras, jerarquías, perfiles ideológicos, tradiciones institucionales, por lo cual nos encontramos con un sujeto estatal de la negociación complejo y difícil de determinar. Otra particularidad del escenario Argentino en este sector, es el alto nivel de afiliación y cierta autonomía de organizaciones sindicales entre sí, en las cuales si bien hay unidad promovida en ciertos casos se han desarrollado prácticas de pluralidad sindical.

Respecto a lo descripto, cabe señalar que interesa merituar la relevancia de estas acciones desde el marco de la OIT que analizamos en dos aspectos: primero, como una transferencia de políticas para las relaciones laborales, en particular de reconocimiento y fortalecimiento de la acción colectiva –sindical- en el las relaciones trabajo y de uno de sus instrumentos fundamentales como lo es la negociación colectiva; y segundo, como el desarrollo de marcos que constituyen las condiciones de posibilidad de realización de otras políticas emergentes desde el mismo ámbito, las de protección del trabajo académico, como las recomendaciones de la UNESCO-OIT, que ocuparán el siguiente punto.

b. La UNESCO-OIT: otra iniciativa de transferencia: la protección del trabajo académico

- *La Unesco*, organismo de la ONU que desde 1945 actúan desde la educación, las ciencias, la cultura, la comunicación y la información, con la misión de contribuir a la consolidación de la paz, la erradicación de la pobreza, el desarrollo sostenible y el diálogo intercultural. Se expresa a través de declaraciones, recomendaciones y convenios, desde las cuales fija

posición acerca de la importancia de ciertos temas, de los principios que deben orientar su acción y la de los Estados Miembros, contribuyendo así sensibilizar sobre los mismos. A través de la recomendaciones y convenios, fija pautas precisas sobre las políticas en cuanto a: la visión respecto al sector a que refiere, las metas y objetivos, los criterios de formulación, sus ámbitos de acción, la gobernanza, sus marcos reglamentarios, el diálogo y participación en la política, la inclusión, el desarrollo de contenidos, financiamiento, criterios de equidad y acceso, calidad y pertinencia, sobre política de personal, sistemas de cualificación, en materia de seguimiento y evaluación, entre otros aspectos.

Pero no solo influye en las políticas a través de estos lineamientos, sino que alienta a que los Estados incorporen los acuerdos de políticas, presta asistencia para la revisión de los marcos jurídicos y de política, fortalece el derecho a la educación poniendo en marcha y desarrollando bases de datos de experiencias, e informando sobre las medidas adoptadas por los estados, esta base de datos ayuda al seguimiento de políticas, a su investigación y a las evaluaciones de las mismas, y fomento de cooperación internacional.

En el tema de las condiciones de trabajo académico, va tomando importancia en la agenda de la UNESCO de modo gradual y parcial para ser tratadas más integralmente, en las últimas dos décadas. En la *Conferencia Mundial sobre la Educación Superior (1998)*, se hace referencia a un desarrollo de la educación superior que demanda una mejor capacitación del personal, y a las exigencias de cambio que demandan amplios niveles de participación, y se reafirman los principios y lineamientos de la Recomendaciones de 1997. En la *Conferencia Mundial de París (2009)*, al tratar la responsabilidad de la educación superior, considera las condiciones del personal académico reafirmando la necesidad de la capacitación del personal docente y administrativo ante las nuevas funciones que están en proceso de transformación (punto 15). En el ámbito regional, en la *Conferencia Regional de Educación Superior Cuba (1996)* se formulan definiciones respecto al trabajo académico, se destaca la relevancia de políticas de consenso con participación de los protagonistas, y en relación a ello, se alude a la importancia de que los fondos de financiamiento de organismos multilaterales se otorguen según criterio en consulta al interés de los protagonistas de la educación superior. Y en la *Conferencia Regional de Cartagena de Indias (2008)*, se dan definiciones de mayor compromiso al afirmar que “hay que reconocer al cuerpo docente como actor fundamental del sistema educativo,

garantizando su formación, capacitación permanente, adecuadas condiciones laborales y regímenes de trabajo, salario y carrera profesional que permitan hacer efectiva la calidad en la enseñanza y la investigación” (punto 11°).

- *La recomendación UNESCO-OIT aplicable en la educación superior.* El trabajo académico en cuanto a sus condiciones de realización es un tema relativamente reciente en el ámbito internacional. En la agenda internacional se habían dado diversas expresiones de compromiso respecto a la libertad académica del personal docente en relación a la autonomía (Sienna, 1982; Lima, 1988; Bologna, 1988; Dar Es Salaam, 1990; Kampala, 1990; Sinaia, 1992; y Erfurt 1996), pero recién con la *Recomendación Relativa a la Condición del Personal Docente de la Enseñanza Superior* de la UNESCO-OIT del año 1997, se explicita el reconocimiento de los derechos laborales como condición de posibilidad de esa libertad académica y autonomía universitaria.

Esta Recomendación, único instrumento internacional aplicable al “*personal docente de la enseñanza superior*”, aborda aspectos centrales de las condiciones de trabajo docente: derechos, libertades, deberes y responsabilidades, 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 derecho de asociación, el fomento de la negociación colectiva o procedimientos equivalentes acorde a los instrumentos de la OIT (arts. 8° y 52°). En este instrumento, se trata asimismo, la relación de implicación entre el ejercicio de la libertad académica, la protección de derechos desde el ámbito de la negociación, y la autonomía de las instituciones de educación superior, al establecer que las primeras requieren 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.* Al mismo tiempo reconoce un límite a la autonomía que puede ser utilizada como pretexto para limitar los derechos del personal

docente de la enseñanza superior, y ello es un aspecto relevante al momento de analizar el devenir del proceso de negociación en Argentina (puntos 17º, 18º y 20º).

La Comisión de Seguimiento de las Recomendaciones. A los fines del seguimiento de las Recomendaciones de 1966 y 1997, se conformó un Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente (CEART). En esta instancia, intervienen organizaciones mundiales de diferente origen e interés, así por ejemplo en el año 2015 intervinieron la Internacional de la Educación (IE), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización Mundial para la Educación Preescolar (OMEP), el Equipo Internacional de Tareas sobre Docentes para la Educación para Todos y el Informe sobre el seguimiento mundial.

Del panorama mundial surgen problemas de condiciones laborales perjudiciales al desarrollo docente tales como la disminución en la continuidad en el empleo, la titularidad y la estabilidad, sus consecuencias en la libertad académica, y la comercialización y privatización de la educación relación que pueden afectar negativamente la condición docente. Ante este escenario se ha reafirmado la necesidad del “Dialogo social en la enseñanza”, y la necesidad de una cultura democrática que permita –entre otras prácticas- las expresiones colectivas mediante sindicatos o asociaciones, y se ha advertido acerca del desconocimiento de la recomendación 1997 y la necesidad de trabajar en su difusión (Ceart, 2006).

Se ha observado una realidad en la que tiene lugar una aplicación variable de estos lineamientos y compromisos. Esta particularidad, permite visibilizar avances y retrocesos, y conocer niveles de realización de derechos, y los alcances e inconvenientes en el desarrollo sobre el trabajo académico, en los ámbitos de diálogo paritario en general y la negociación colectiva de trabajo en particular. En cuanto al diálogo social y las negociaciones colectivas, si bien como se ha señalado surge un panorama heterogéneo, se destaca es la posibilidad de debatir el estado de la cuestión en un escenario donde las organizaciones representativas pueden expresar sus demandas y los Estados miembros están obligados a dar razón de sus acciones e inacciones, que impiden la negociación colectiva o socaban las existentes, tales como en los casos de Japón, Australia, Dinamarca, Portugal (Ceart, 2008; 2009; 2012; 2015).

La Internacional de la Educación en el ámbito internacional (UNESCO-OIT). En el mismo ámbito y otras instancias internacionales, se vienen planteando actuaciones desde las

organizaciones como la Internacional de Educación. Las organizaciones sindicales a nivel mundial participan en los debates e iniciativas a nivel internacional o regional, formulando peticiones y denuncias en representación de las organizaciones sindicales nacionales, dando razón de un espacio y una dinámica de incidencia desde este ámbito mundial en las políticas nacionales. En el caso de la Internacional de la Educación, constituye una federación sindical mundial que representa a más de 30 millones de docentes y trabajadores y trabajadoras de 400 organizaciones de la educación de 172 países y territorios. En tiempos recientes la IE se ha consolidado en el ámbito internacional, habiendo participado y generado informes que integran parte de la tarea del Comité Mixto, y en tal marco ha promovido estudios específicos respecto a las condiciones del personal en diversos países, planteando un panorama sumamente heterogéneo. Los problemas principales refieren a situaciones tales como: limitaciones políticas y jurídicas para la creación de sindicatos y la afiliación, déficit en las protecciones laborales, intento de derogación de convenios y de anular en las contrataciones individuales los efectos de convenios colectivos, deterioro salarial de los académicos, aumento de las modalidades de contratación de tiempo parcial, empeoramiento de la relación docente-alumno, y precariedad y desprofesionalización académica. En su informe del año 2009 respecto a nuestra región, reconoce Argentina como una experiencia de diálogo social provechoso (Ceart, 2009: 2).

c. La negociación colectiva en el sistema de educación superior en Argentina

Una particularidad del escenario de la negociación en este sistema, está dada por dos rasgos principales: los niveles de negociación, y la pluralidad y diversidad de actores. Primero, el escenario de negociación se configura en dos niveles –general y particular- con materias de tratamiento diferentes que hacen a una negociación articulada. Segundo, en el nivel general, confluyen una multiplicidad y diversidad de actores que dan a esta instancia una dinámica muy compleja. 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 sindicatos, 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 esta última, intervienen la Federación Nacional

ISBN: 978-987-544-705-9

de Docentes Universitarios, la Federación Nacional de Docentes, investigadores y creadores Universitarios, la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina, la Federación de Docentes de las Universidades, la *Unión Docentes Argentinos*, y la Asociación Gremial de Docentes de la Universidad Tecnológica Nacional.

El marco legal de la negociación se inscribe en los lineamientos emergentes de la OIT al establecer que se interpreta de conformidad al citado Convenio 154, y lo mismo se expresa en los convenios de docentes y del personal de las universidades nacionales.

El proceso de negociación paritaria se pone en funcionamiento a los cinco años de sancionada la ley, y en cuanto a la regulación del contrato de trabajo docente, recién se logra una primera definición de relevancia con el acuerdo del 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. Este decreto fija que la modalidad y condiciones del Programa de Reforma y reestructuración laboral serán acordadas mediante negociaciones colectivas de acuerdo con la normativa nacional y las disposiciones resultantes del Convenio N° 154 de la OIT.

Sobre el tema del convenio colectivo, en el ámbito de CONADU se logra consenso en el año 1995, pero recién en años 2013 al 2015 se alcanzará acuerdo y se firmará en convenio, lo cual da cuenta de la complejidad del proceso por el cual se pretendía arribar a un instrumento fundamental en las relaciones laborales. Desde el inicio de la paritaria, y durante toda la década del '90 -entre los años 1992-1999- el CIN se expresa través de 27 disposiciones en las que se promueve al desarrollo de una agenda de temas de relaciones laborales docentes y una apertura que a institucionaliza el espacio (Pérez y Solanas, 2015b). Ya transitando la primera década del siglo en curso, con el Acuerdo Plenario 718/09 de perfecciona el proceso de consulta para aprobar el convenio, pero con el Acuerdo Plenario 748/10 se establece que para el caso donde una universidad detecte una controversia o discordancia entre el convenio y sus normas estatutarias que puedan afectar su autonomía, la posibilidad de que se puedan efectuar reservas que serán incorporadas como anexo al convenio y que no serán pasibles de revisión en el ámbito paritario (Pérez y Solanas, 2015b).

ISBN: 978-987-544-705-9

En el año 2014 se logra un acuerdo y firma el convenio con las reservas efectuadas (Resoluciones N° 927/14 y N° 953/14). El convenio alcanza a los 75 artículos, y regula el contrato de trabajo en temas fundamentales: categorías, dedicaciones, funciones; carrera; derechos, deberes, incompatibilidades y régimen disciplinario; remuneraciones; jerarquización y funcionalidad; licencias y franquicias; condiciones y medio ambiente de trabajo; y extinción de la relación laboral (Arts. 5 a 63). Además, estipulan normas referentes a las relaciones profesionales y de aplicación del convenio (arts. 64 a 72). De sus normas transitorias, se destaca el artículo 73 que dispone una garantía de estabilidad para los interinos hasta acordar en la instancia particular un mecanismo para su ingreso a la carrera docente.

Del tratamiento que las universidades le dieron al convenio firmado, surgen ciertas particularidades. En un principio sólo 13 universidades dieron aceptación al convenio (la Universidad de Buenos Aires se había retirado de las negociaciones), y 34 formularon reservas. En cuanto a los temas objeto de reserva, 31 universidades formularon reservas sobre 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). Si bien una mayoría de 34 sobre 48 Universidades formularon reservas, lo que hablaría de un convenio que inicialmente arranca debilitado, este último grupo se irá reduciendo a partir de diferentes decisiones que llevaron a su aceptación: reformas de estatutos, ordenanzas, y acuerdos paritarios (Pérez y Solanas, 2015b). El mecanismo de reservas, en su alcance inicial, lleva a poner en duda la existencia de una genuina voluntad negociadora conducente a la firma de un convenio, lo cual devenía en un incumplimiento legal. Este proceso se clarifica con el decreto 1246/15 que homologa el convenio colectivo sin las reservas que limitaban la posibilidad una regulación única para el sistema.

A modo de conclusión

A modo de síntesis, tres aspectos se destacan de la experiencia paritaria analizada. Primero, 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 se ha consolidado, pero con una dinámica muy lenta comparándola con el tiempo comprometido en la incorporación de las políticas del primer tipo de transferencia señalado.

ISBN: 978-987-544-705-9

Esta dinámica debe ser analizada también como parte de esas transformaciones institucionales que comienzan en los '90, en parte resultado de transferencias cognitivas y normativas impuestas por instituciones internacionales (Dolowitz, Marsh, 1996; Holzinger, Knill, 2005), de los que resulta un cambio en los espacios de poder y negociación tradicional, y que vienen a dar lugar a lo que Krotch (1998) describe como una nueva configuración del sistema de gobierno y coordinación complejo, estratificado y policéntrico con diferentes grados de poder. Cuando se analizan estos cambios, no termina de contemplarse el lugar que va ocupando la instancia paritaria. Este es un rasgo no menor si pensamos los cambios que se vienen dando en el trabajo académico. El desarrollo de mecanismos protección del trabajo académico, a diferencia del primer tipo de transferencia –de mercado- impacta sobre la agenda de los órganos de cogobierno, y sin disputar competencias acarrea la necesidad de conciliar autonomía y protección. Esta cuestión puede explicar una respuesta de las universidades poco receptiva a pensar la protección del trabajo académico desde dispositivos que a nivel nacional e internacional han alcanzado un alto nivel de desarrollo.

En segundo lugar, el mayor compromiso inicial con la instancia paritaria se tornó más lento y discontinuo cuando se plantea la necesidad de definir el convenio colectivo de trabajo, lo cual explica que recién a más de veinte años de iniciado el recorrido de las negociaciones, se lograra en el año 2015 la puesta en funcionamiento de un convenio que fija un piso común de derechos para los trabajadores académicos de las universidades públicas y que consolida al sujeto colectivo -sindicato- en las relaciones laborales hasta ese momento pensadas en términos individuales.

En la etapa más reciente, cuando más cerca se estaba de la firma del convenio y emergían condiciones que limitaban u obstaculizaban su concreción, el fundamento “autonomista” sustentaba las precauciones procedimentales que se iban planteando. Las reservas formuladas en tanto se focalizan sobre la regulación del contrato de trabajo, relativizan el compromiso con el convenio colectivo como dispositivo de regulación del contrato. Este aspecto merece una consideración particular desde el enfoque de la Recomendación de 1997, la que entendida como expresión de una “promoción internacional de una política” (Holzinger, Knill, 2005), se expresa sobre la relación entre convenios colectivos, colegialidad y autonomía se entiende positivamente. Pero tal cuestión, pareciera no plantearse así en la mirada de una tradición que

entiende la autonomía y el cogobierno como instancias suficientes para concebir una universidad democrática, y por lo cual, la autonomía y el cogobierno serán el basamento institucional que emerge como límite al desarrollo convencional. En una mirada crítica de este enfoque, se entiende que la experiencia tiene otras consecuencias: implica una revisión de parte de la institucionalidad existente 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 dieron en la aprobación del convenio.

Sin perjuicio de ello, los cambios en el trabajo académico y el desarrollo de una concepción de derechos para el trabajo docente en la universidad, van a poner en cuestión la tensión entre “convenio y cogobierno-autonomía”, para dar razón de la implicación entre estos aspectos. Esto coincide asimismo, con la recomendación del año 1997. 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 los condicionamientos vinculados al contrato de trabajo, con lo cual la democracia universitaria podrá fortalecerse basada en un desarrollo de otra condición ciudadana, donde las condiciones contractuales de existencia de los académicos son elementos de una base de libertad fundamental en la autonomía y el cogobierno.

Las recomendaciones de la UNESCO-OIT y la participación de las entidades representativas de los docentes en el ámbito internacional dan razón de la posibilidad de los actores de la sociedad civil, de poder incidir en la formulación de las políticas desde otro recorrido, en escenarios diferentes que también son pasibles de disputa, y donde se construyen otras experiencias de transferencias de políticas. La presencia en los procesos regionales y a nivel global -Unesco, y Unesco-OIT-, dan razón de una estrategia ampliada y que no queda en la resistencia antes las políticas de corte neoliberal, mercantil-privatizador, sino más bien inciden para promover reformas en un sentido alternativo.

Referencias

- Bruno, M. (2008). *La Negociación Colectiva en el sector pública*. La Plata.
- CEART. (1998). *Informe 4º Reunión Extraordinaria*, París.
- CEART. (2000). *Informe 7º Reunión*, Ginebra.

ISBN: 978-987-544-705-9

CEART. (2003). *Informe. 8° Reunión*, París.

CEART. (2007). *Informe 9° Reunión*, Ginebra.

CEART. (2010). *Informe 10° Reunión*, París.

CEART. (2012). *Informe 11° Reunión*, Ginebra.

CEART. (2008). *Informe intermedio*, Ginebra.

CEART. (2015). *Informe 12° Reunión*, París.

Charis Gomez R. (2004). La Organización Internacional del Trabajo, su actividad normativa y sus convenios fundamentales. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 241, 33-77.

Dolowitz, D. P. y Marsh D. (1996). Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, 44, 343-357.

Dussauge Laguna M.I. (2012). La Transferencia de Políticas como Fuente de Innovación Gubernamental: promesas y riesgos. *Estado, Gobierno, Gestión Pública*, 19, 51-79.

Evans M., Davies J. (1999). Interpretación de la transferencia de políticas. *Gestión y Política Pública*, VIII (2), 169-199.

Gernigon B., Odero A. y Guido H. (2000). Principios de la OIT sobre la negociación. *Revista Internacional del Trabajo*, 119 (1), 37-59.

Holzinger K. y Christoph Knill C. (2005). Causes and conditions of cross-national policy convergence. *Journal of European Public Policy*, 12 (5), 775-796.

IE Internacional de la Educación (2009). *Informe al Comité Mixto CEART*. Bruselas.

Krotsch P. (1998). Gobierno de la Educación Superior en Argentina. En Catani Mendes, A (org). *Novas Perspectivas nas Políticas de Educacao Superior na América Latina no Limiar do Século XXI*. Campinas: Editora Autores Associados.

Lascoumes P. y Le Galès P., (dir.). (2004). *Gouverner par les instruments*, París: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

Normativa. Leyes 23328, 23544, 23929, 24447. Decretos 1007/95 y 1246/15.

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

OIT-UNESCO (1997). *Recomendación relativa a la Condición del Personal Docente de la Enseñanza Superior*. París.

Pérez, P. E. y Solanas F. (2015a). Continuidades y cambios de la instrumentalización de la

ISBN: 978-987-544-705-9

acción pública en educación superior en Argentina. El caso de la política hacia el trabajo académico y el espacio de la negociación colectiva. *Iconos*, 53, 67-84.

Pérez P. E. y Solanas F. (2015b). Las políticas públicas para el trabajo académico y su negociación colectiva en el sistema universitario argentino. *Sudamérica*, 4, 114-135.

Rubio Barceló, E. (2002). Nuevas herramientas conceptuales para el análisis de políticas públicas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 25, 23-31.

Solanas, F. (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), 149, 155-170.

Unesco (1996). *Conferencia Regional de Unesco*, La Habana.

Unesco (1998). *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI*. Paris.

Unesco (2009). *Conferencia Regional de Educación Superior de 2008*. Cartagena de Indias.