

Análisis de los procesos de transferencias de políticas públicas para el trabajo académico: mercantilización vs protección

Pedro Enrique Pérez¹ | Facundo Solanas² | Adriana Verónica Martínez³

Resumen

Basándonos en fuentes documentales en el presente trabajo se analizan dos tendencias en la definición y construcción de políticas para el trabajo académico en las últimas décadas. Estas dos dinámicas contrapuestas en la instrumentalización de la acción pública se abordan a partir de las nociones de convergencia y transferencia de políticas. A través de estas dinámicas, desde organismos internacionales se transfieren cognitivamente 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 protectorias del trabajo académico (UNESCO-OIT-IE), donde nos focalizaremos. Prestamos especial atención tanto a los aspectos sustanciales de las propuestas de protección del trabajo académico, como a la particularidad de una participación ampliada que implica la actuación de las organizaciones gremiales representati-

Summary

Based on documentary sources we analyze two trends in the definition and construction of policies for academic work in the last decades. These two opposing dynamics inside the public action instrumentalization are approached from the notions of convergence and transfer of policies. The international organizations transferred cognitive and institutionally policies and instruments through these dynamics, which, on the one hand, are imposed and adapted to the local university policy (the case of the WB and IMF, mainly). And, on the other hand, they are promoted as protective practices of academic work (UNESCO-ILO-IE), where we focus. We pay special attention to both the substantive aspects of the proposals for the protection of academic work and the particularity of an expanded participation involving the performance of trade unions representing academic staff as part of a local-global strategy.

vas del personal académico, como parte de una estrategia local-global.

Palabras clave: Políticas Públicas; transferencias; educación; educación superior; trabajo académico

Key Words: Public Policies; transfers; higher education; academic work

Fecha de Recepción: 20/12/2016
Primera Evaluación: 10/02/2017
Segunda Evaluación: 30/04/2017
Fecha de Aceptación: 30/06/2017

Existe un extenso cuerpo bibliográfico que testimonia las distintas transformaciones que en el ámbito de la educación superior tradujeron las reformas estructurales de los años noventa, impactando fuertemente en el sistema universitario argentino. Sin embargo, uno de esos cambios como la introducción de la negociación colectiva de trabajo para los docentes como instancia de definición de políticas laborales para el sector, ha sido mucho menos estudiado. Este instrumento se institucionaliza entre los años 1991 a 1995, estableciendo en los rectores de las universidades nacionales la responsabilidad patronal y su representación, y ordenando la paritaria general y particular (Leyes 23.929 y 24.447, decreto 1007/95). Retomando algunos de los trabajos que dan cuenta de este fenómeno (Autor, 2015a/b), en el presente artículo se analiza esta política contraponiéndola y vinculándola a diferentes dinámicas internacionales de transferencia (Dolowitz y Marsh, 1996), convergencia de políticas (Holzinger y Knill, 2005) o instrumentos de protección de desarrollo de la negociación colectiva de trabajo en el ámbito de la universidad.

Como ya ha sido identificado en otros trabajos (Autor, 2015a/b), las transferencias o procesos de convergencia internacional, en relación a nuestra temática reconocen básicamente dos tendencias: una de tipo coercitivo, que tiende a reflejar una situación de asimetría de poder entre los organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) fundamentalmente en los años 80 y 90 -y luego, hacia fines de los años

90 y durante comienzos de este milenio potenciadas por la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), que nuclea a los países económicamente “desarrollados”, que promueven una política mercantilizante en el ámbito de la educación superior y los gobiernos que son los principales encargados de adaptar e implementar esa transferencia en el contexto local. Y, por otra parte, una segunda tendencia de promoción o difusión de una política que, en nuestro caso, ha tendido a la protección del trabajo académico, y que es la que nos interesa profundizar más en este trabajo. Este tipo de promoción o difusión de políticas han sido impulsadas por otros organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Internacional de los Trabajadores (IE), 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, sobre las cuales nos interesa profundizar.

Por lo tanto, nuestra hipótesis principal consiste en que la década del 90 estuvo atravesada por una tensión entre dos tipos de dinámicas convergentes internacionales 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.

Para la realización de este trabajo nos apoyamos metodológicamente en fuentes documentales -convenios, declaraciones, 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. Para ello, dividimos este trabajo en dos partes: la primera, muy breve, donde tendremos en cuenta algunas de nuestras herramientas teóricas apuntando sucintamente a las transferencias de tipo coercitivo, que ya han sido extensamente abordadas, ya sea empleando o no el concepto de transferencia. La segunda parte, mucho más extensa y donde nos concentramos, que a su vez se divide en tres secciones, donde buscamos resaltar el papel desarrollado y las acciones de convergencia promovidas fundamentalmente por tres organizaciones internacionales que han logrado articularse exitosamente: la OIT, la UNESCO y la IE, para lo cual nos detendremos en algunas de sus características institucionales, a fin de tener en cuenta los rasgos que adquieren en cada caso las tendencias hacia la promoción y difusión de las políticas o dispositivos de políticas.

1. Consideraciones conceptuales e introducción a las transferencias impuestas

Los enfoques de transferencias o de las diversas formas de convergencia, a partir de los años 90 vienen ganando un importante espacio debido a la gran cantidad de experiencias en el terreno de la acción pública, que se realizan en un lugar y se transfieren, trasplantan, emulan, promocionan, difunden, mimetizan (entre otros conceptos) a otro lugar. Distintos autores han dado cuenta teóricamente y categorizado los distintos conceptos que pueden reagruparse bajo la noción de transferencia o convergencia. Entre ellos: Dolowitz y Marsh (1996, 344) definían a la primera como “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”; Evans y Davies (1999) buscaban traducir esto en una teoría de las transferencias, a la vez que identificaban las posibles trayectorias que seguían las mismas; Knill (2005) sostenía que la convergencia política describía el resultado final de un proceso de cambio de política en el tiempo hacia un punto común, independientemente de los procesos causales; Holzinger y Knill (2005) categorizaron bajo la noción de convergencia cinco mecanismos que obedecían a diferentes causas que variaban en función de su grado, alcance y dirección. A su vez, estas diferentes herramientas teóricas han

sido utilizadas en numerosos análisis de caso de transferencias o convergencias de políticas o instrumentos de políticas.

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, BM, OMC) y en los regionales (Unión Europea-UE, Tratado de Libre Comercio de América del Norte-TLCAN), 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 dan cuenta de estos procesos, han bautizado estas diversas experiencias bajo las siguientes denominaciones: *policy diffusion* cuando se contagia o disemina una política, una idea o concepto 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 transfer* cuando un programa, un enfoque o una política se exportan a otro sistema político (Rubio Barceló, 2002).

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. 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 políticas (Dussauge, 2012).

De este modo y pese a que no tengan fuerza vinculante, pueden ser comprendidas la mayor parte de las “recomendaciones”, “informes”, “declaraciones” y otros documentos de determinados organismos internacionales, como el FMI y el BM que, en especial durante los años 80 y 90, impulsaron intencionalmente las principales transformaciones económicas en la mayor parte de América Latina. En sintonía con estas radicales transformaciones que atravesaron al Estado en los años 90, reduciéndolo a un “ente anémico” (O’Donnell, 1993), la Universidad también estuvo en la mira para la introducción de diferentes dispositivos transferidos desde organismos internacionales, entre ellos así lo atestiguan los cambios en las condiciones de trabajo académico. Fundamentalmente alentados por el BM, se introducen distintos instrumentos, 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, fragmentando aún más el campo laboral, provocando la sobreocupación de los docentes que, para compensar el deterioro salarial, se volcaron a la enseñanza de postgrado en búsqueda de complementar sus ingresos.

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

2. 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. Holzinger y Knill (2005: 785) denominarían este tipo de transferencia como de “promoción internacional de una política”, es decir, 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. Es decir, existe la intencionalidad (característica intrínseca de las transferencias) de fortalecer la acción sindical, aunque las vías de hacerlo se distinguen de las transferencias aludidas anteriormente, para asociarse en mayor medida con dispositivos de difusión y promoción de estas medidas.

A tales efectos, nos interesa caracterizar los escenarios y las experiencias de la OIT, la UNESCO, la IE y la articulación de estos organismos internacionales, lo que nos permite dimensionar ciertas particularidades del caso en estudio. La evolución cognitiva que se produce al interior de estas instituciones se ha venido reflejando en los diferentes informes, resoluciones y normativas de cada una de ellas, las que en un segundo momento suelen ser transferidas institucionalmente bajo diferentes denominaciones a los distintos países que participan de las mismas.

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, trabajadores y empresarios- 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 contenido 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 (CharisGomez, 2003). Las opiniones y pronunciamientos de los órganos de control de la OIT

actúan como guía en la interpretación y aplicación de los convenios.

Otra particularidad la da la posibilidad de promover en este ámbito reclamos desde las organizaciones de los trabajadores, que llevan a que los Estados deban responder por tratamientos que afectan los derechos de las organizaciones sindicales, a constituirse plenamente y actuar en ejercicio de su representación. Estas instancias permiten traspasar los ámbitos estatales e imponen a estos últimos, la necesidad de responder reclamos y habilita a las entidades gremiales a proseguir con el mismo. Si bien los alcances de sus decisiones en términos de mandato no se imponen a los Estados, actúan como mecanismo que conduce en numerosos casos a obtener respuestas a las cuestiones planteadas. En un mismo sentido, las intervenciones de la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEA-CR), como se señaló, no constituyen una opinión obligatoria, pero han devenido en una doctrina autorizada que va siendo tomada en los fallos de las justicias nacionales conjuntamente con la mayor referencia los convenios internacionales. Así se ha dado en la República Argentina en la jurisprudencia de la Corte Suprema de la última década.

En nuestras latitudes, las entidades gremiales docentes han llevado reclamos a la OIT, puede citarse el Caso N° 1728 planteado por la Federación Nacional de Docentes Universitarios (CONADU) de julio de 1993, y el caso N° 2515 planteado por la Federación Nacional de Docentes, Investigadores y Creadores Universitarios (Federación Docente Histórica)

en agosto de 2006. En el primer caso, se terminó dando a nivel nacional una respuesta favorable a la petición gremial que llevó a cerrar el caso, y en el segundo se formularon observaciones al Estado Argentino sobre las limitaciones a la acción gremial que resultaban del tratamiento dado a los requerimientos sindicales.

En el desarrollo de estas funciones, la OIT es parte importante de los procesos de transferencia de las políticas 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 de protección, al garantizar la constitución de 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, trabajadores y los representantes de 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 de analizar las experiencias nacionales, en un proceso que en cada escenario y momento registra vicisitudes que llevan a que tales lineamientos tengan niveles de realización muy diferentes. Estos últimos instrumentos contextualizan 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 el 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, estos instrumentos resultan importantes para las relaciones laborales en cuanto la negociación constituye un aspecto esencial de la estrategia sindical, con vistas a lograr una configuración colectiva del contrato de trabajo, contrariamente a la experiencia de la realización individual de este contrato, donde se juega una debilidad negociadora 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, agencias autárquicas, empresas estatales y 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 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 actúa –como lo indica su sigla– 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 los 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 las 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 sólo 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 experien-

cias 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 fomenta la 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 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°).

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 de

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).

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. En este sentido, esta recomendación constituye un instrumento internacional único aplicable al personal docente de la enseñanza superior, donde se abordan aspectos centrales de las condiciones de trabajo docente (Cf. Autor, 2015b).

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 IE, la 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 “Diálogo social en la enseñanza”, y la necesidad de una cultura democrática que permita –entre otras prácticas- las expresiones colectivas mediante sindicatos o asociaciones, y se ha advertido acerca del desconocimiento de la recomendación 1997 y la necesidad de trabajar en su difusión (CEART, 2006).

c. 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 IE. 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 organizacionales 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 IE, 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 la **7ª Conferencia internacional sobre Enseñanza Superior e Investigación (2010)**, se advertía, tomando el informe del CEART del 2010, que el personal de Enseñanza Superior y la investigación se enfrentaban a una serie de retos sin precedentes: *“Ataques contra las libertades académicas y contra los derechos del trabajo, la erosión de los salarios y términos y condiciones de empleo, el debilitamiento del nombramiento y la seguridad del trabajo que incluye un número creciente de contratos de duración determinada, de la privatización y la comercialización, el descrédito de las estructuras de gobernanza colegial son los principales retos a los cuales la profesión debe enfrentar. Varios de estos retos se intensificaron durante la recesión económica mundial”*(IE. Guía, sesión plenaria 1, 2010).

La IE en la UNESCO y otros ámbitos internacionales. La actuación del actor sindical docente viene trascendiendo el ámbito particular de la CEART que tiene una actuación específica en cuanto a la

recomendación del año 1997, sino que viene experimentando una expansión, la IE se hace parte de experiencias y procesos que tienen lugar en otros ámbitos y que dan marco cuando no condicionan la realización de políticas de educación superior, donde el trabajo académico es pasible de cambios. Nos referimos a las Conferencias Mundiales de la Unesco, las actividades de la OCDE, las reuniones del proceso de Bolonia, y otros encuentros a nivel global y regional.

En la **Conferencia Mundial sobre la Educación Superior (UNESCO, París, julio de 2009)**, en la participación de la IE a través de su vicepresidente Irene Duncan Adanusa, se plantearon los problemas que implica obtener el respeto a los derechos fundamentales de empleo y académico emergentes de la Recomendación de 1997. Por otra parte, la intervención de Monique Fouilhoux -secretaria general adjunta de la IE- como miembro del comité de redacción del comunicado final de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior, posibilitó la incorporación de menciones respecto a la cuestión laboral docente, en particular, el llamamiento a un compromiso con los derechos del personal académico, *“Los Estados miembros, en colaboración con todas las partes interesadas, deben confeccionar políticas y estrategias dentro de los sistemas e instituciones para mejorar el atractivo de la carrera académica, garantizando el respeto de los derechos y unas condiciones de trabajo adecuadas del personal académico de conformidad con la Recomendación relativa a la Condición del Personal Docente de la Ense-*

ñanza Superior de 1997” (apartado 51k), y en el Comunicado de la Conferencia, que solicita a la UNESCO que ayude a los gobiernos e instituciones a “*implantar sus instrumentos de fijación de normas, en especial la Recomendación relativa a la Condición del Personal Docente de la Enseñanza Superior de 1997*” (apartado 52c).

En el ámbito de la OCDE, que nuclea 34 países, muchos de los cuales controlan el poder decisorio del BM, se vienen dando debates y acciones tendientes a incluir la educación en las políticas de liberalización y apertura comercial (Riveros de Jornet, Lucía). La IE incluye estas acciones en la agenda de sus encuentros, y también viene participando en los ámbitos de deliberación de la OCDE.

En la citada 7ª Conferencia internacional sobre Enseñanza Superior e Investigación (Vancouver, 2010), se advertía en cuanto a la internacionalización, los problemas vinculados a los “*acuerdos comerciales internacionales como el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC y el acuerdo comercial “AntiCounterfeiting”(ACTA) amenazan de cerrar e intensificar las presiones de mercantilización*” (IE. Guía, sesión plenaria 3, 2010). En el mismo sentido, se advertía acerca de los riesgos del desarrollo desde el ámbito de la OCDE, de categorías para la medición de los resultados de aprendizaje de los estudiantes como una variable de la “calidad” de las Instituciones de Educación Superior, se refería a un instrumento equivalente a la prueba PISA, la denominada AHELO (sigla en inglés de As-

essment of Higher Education Learning Outcomes; Evaluación de los resultados de aprendizaje en la enseñanza superior) que se estaba desarrollando, y consiste en una prueba normalizada para los estudiantes de enseñanza superior que pretende comparar los resultados de las instituciones de Educación Superior. Para la OCDE el AHELO tiene como objetivo “proporcionar a los gobiernos de los Estados miembros un instrumento consistente para juzgar la efectividad y la competitividad de sus instituciones de enseñanza superior, sus sistemas y sus políticas con respecto de los otros países, de formas que reflejen mejor los diferentes objetivos y contribuciones de la enseñanza superior en la sociedad”. Este instrumento que fue publicado en abril de 2015, tuvo su primer desarrollo piloto en el año 2010, en el marco del Programa de Gestión de Instituciones de Educación Superior (IMHE, por sus siglas en inglés) que propuso el desarrollo de una prueba de resultados de aprendizaje para uso global. Este proyecto dejó de funcionar por recomendación del IMHE, sin perjuicio de lo cual se puso en funcionamiento nuevamente en el año 2015. Sobre los riesgos de esta iniciativa en relación a aspectos como las condiciones docentes, la IE advertía que resultaba “*lamentable ver cómo la calidad de la enseñanza superior y la investigación puede verse reducida a unos meros resultados numéricos o sujeta a una simple evaluación basada en el rendimiento. Las categorías y las evaluaciones simplistas de las instituciones de enseñanza superior basadas en las conclusiones*

de estudios o los resultados de los estudiantes no pueden medir la calidad de forma adecuada por sí solas. La calidad también está relacionada con las condiciones y las actividades de la docencia y la libre solicitud. El impulso hacia la dependencia de estas pseudomediciones de la calidad, acompañado de los valores del mercado, reforzará las tendencias hacia una estratificación jerárquica de las instituciones y a un vínculo más estrecho entre la riqueza del estudiante y la categoría de las instituciones a las que asisten....” (IE. Guía, 2010: 40). En relación a la internacionalización y mercantilización de la Educación Superior, advierte sobre las consecuencias de la externalización de actividad, la proliferación de campus en el exterior, y las prácticas de contrataciones de personal en términos y condiciones laborales más pobres (pp.38-39).

En los tiempos recientes, en un contexto de aplicación de recortes al sector de la educación en muchos países a causa de la crisis económica y financiera, los informes de la IE en este ámbito, se han formulado en el marco de las recomendaciones del año 1997, refiriendo en la necesidad de fortalecer las instancias de negociación colectiva, así como se ha planteado intervenciones instando desde el ámbito regional el reconocimiento de derechos laborales en los países miembros, y se vienen formulando denuncias en casos de violación de derechos sindicales, y por incumplimiento de cláusulas de negociación colectivas en casos de países que cumplen políticas de ajuste por aplicación de pautas presupuestarias

de la UE (Región Europea de la IE, 2013).

Los efectos laborales de los procesos de regionalización, también ocupan el temario de los conferencias de la IE desde las cuales surgen las posiciones de la organización. En la 7ª Conferencia internacional sobre Enseñanza Superior e Investigación (Vancouver, 2010), en referencia a los procesos de “Regionalización y mundialización de la enseñanza superior y la investigación” se trataron las derivaciones sobre el trabajo académico advirtiendo que *“El personal de la enseñanza superior ha expresado su preocupación sobre cómo el Proceso de Bolonia se ha visto añadido a la carga burocrática del personal académico, cargándoles así con nuevos requisitos. El Proceso de Bolonia espera que los académicos hablen varios idiomas europeos, tengan la mayor movilidad posible, puedan enfrentarse a una población de estudiantes diversa en las aulas y publiquen los resultados de sus investigaciones más allá de su contexto nacional, además de las tareas habituales que ya se esperaba anteriormente de ellos. ...[la] declaración ministerial publicada en Viena en marzo, destacaba la importancia de proporcionar condiciones favorables para el trabajo de los docentes, pero lo que ello significa todavía está por definir”* (IE. Guía, 2010: 45).

La IE en la Región Latinoamericana, también viene planteando demandas en cuanto a las condiciones de trabajo académico, vinculadas a la lógica mercantil, la burocratización, que afectan al trabajo académico, y son parte de un desarrollo de las universidades

desconectadas de la agenda de las necesidades locales. En la *Declaración de la 1ª Reunión Latinoamericana de Organizaciones Sindicales de la Educación Superior (Buenos Aires, 2009)*, también se advertirá sobre el proceso inaugurado en los 90 caracterizado por una lógica mercantil, y respecto a “la precarización de las condiciones del trabajo docente, la adopción de prácticas signadas por la competencia, la exigencia de una productividad que se supone cuantificable, la burocratización de la vida académica, el involucramiento de las instituciones en una dinámica de búsqueda de recursos financieros que enajena a la actividad académica de las necesidades del conjunto de la sociedad, especialmente de sus sectores más desfavorecidos, y una expansión desarticulada y desequilibrada de los sistemas, que no responde a las prioridades e intereses nacionales, son sólo algunas de las consecuencias de aquel proceso” (punto 2, pp.50). Semejantes observaciones críticas, en particular respecto a las condiciones de trabajo académico, surgen en el informe sobre la región que realizara Atilio Borón (2005) para la IE.

Las **Cumbres Internacionales sobre la Profesión Docente**, que han tenido lugar en Washington (2011) y Nueva York (2012, EUA), Ámsterdam (Países Bajos, 2013), Wellington (Nueva Zelanda, 2014), Canadá (2015), y Berlín (Alemania, 2016), y en la cual se reúnen a ministros, sindicatos, organizaciones y expertos de la educación del mundo entero, se han constituido en un ámbito de debates acerca de las políticas para

la profesión docente y donde la IE se ha incorporado -a partir de la segunda cumbre- y aportado informes y estudios sobre el trabajo académico (Figazzolo, 2013).

La estrategia de la IE en la actuación en estos ámbitos, consiste en multiplicar las posibilidades de expresión en un contexto de transformaciones que degradan las condiciones de trabajo académico y de sus organizaciones representativas. Al respecto, el Secretario general de la IE Fred van Leeuwen decía *“Siempre ha existido oposición a las organizaciones independientes de docentes y los derechos laborales de docentes y funcionarios públicos vinculados al sector. Es evidente que Gobiernos no democráticos intentan sofocar cualquier intento de establecer sindicatos independientes, tanto en el sector público como en el privado. Es algo que no sorprende a nadie. Incluso en algunas democracias establecidas se priva a los docentes del derecho a la huelga y a la negociación colectiva. En la actualidad, y en el transcurso de las últimas décadas, se viene observando un movimiento cada vez mayor en contra de docentes y sus organizaciones y en contra de la educación pública, impulsado por fuerzas políticas conservadoras y que adopta la forma de reformas e innovación educativas”* (IE. Enseñanzas, 2012:4).

Esta presencia de la IE en las deliberaciones en el ámbito internacional posibilita instalar otros problemas o enfoques de los problemas en análisis, y reclamar el lugar del sujeto del trabajo participando en los cambios de la educación. La misma OCDE reconoce

el lugar del actor colectivo “.... Sirva como ejemplo el documento de base de la OCDE para la cumbre de 2011: “..... Como primera razón del éxito de las reformas hay que señalar la aceptación, por parte del Ministerio de Educación de EE.UU y la OCDE, del argumento de la IE de que los sindicatos de la educación deben ser los primeros defensores de la profesión docente. ...”, “La participación del profesorado en el desarrollo e implementación de la reforma educativa es esencial, hasta el punto de que la reforma escolar no dará resultado sin el apoyo de las bases. Algunas de las reformas más eficaces son las defendidas por unos sindicatos fuertes...” (IE. Enseñanzas, 2012:12),

Mediante un proceso de decantamiento y sedimentación buena parte de estos informes y declaraciones han actuado como difusión de ideas, aprendizajes, proveyendo marcos de referencia, que se han venido incorporando a las normativas internas de los diferentes países, a pesar de no contener disposiciones de tipo vinculante en algunos casos. De esta forma, en el caso argentino, ello se expresa en todo el recorrido del proceso de negociación pasadas las dos décadas desde que se iniciara esta experiencia: *en un primer momento*, cuando se adoptan los marcos legales, general en el año 1988 con la ley 23544 que ratifica el convenio 154, y particular en el año 1991, con la ley 23929 de negociación en el sector docente. Esta última se inscribe en los lineamientos emergentes de la OIT al establecer que se interpreta de conformidad al citado Convenio 154.

En *un segundo momento*, se mantiene la tendencia cuando al ponerse en funcionamiento la negociación a los cinco años de sancionada la ley, se alcanza el acuerdo del año 1998 (que da origen al Decreto 1470/98) con una primera definición de relevancia en cuanto a la regulación del contrato de trabajo docente, 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 además que la modalidad y condiciones del Programa de Reforma y reestructuración laboral serían acordadas mediante negociaciones colectivas de acuerdo con la normativa nacional y las disposiciones resultantes del Convenio N° 154 de la OIT

En un tercer momento, si bien se plantearon reservas que amenazaban el proceso negocial conducente a un convenio y ponían en debate la existencia de una genuina voluntad negociadora, la tendencia de protección se consolida con la firma y publicación (decretos N°366/2006 y N° o 1246/2015) de los convenios colectivo de trabajo del personal y docentes de las universidades nacionales.

A modo de conclusión

El desarrollo de mecanismos de 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 a las universidades,

amplia la agenda de las políticas de educación superior explorando la posibilidad de conciliar autonomía y protección.

Se destaca un proceso de expansión de la actuación de las organizaciones en el ámbito internacional, en el que trascienden su intervención en el ámbito de la UNESCO-OIT para hacerse presente en todas las oportunidades y escenarios de deliberación de políticas. Ello como parte de una estrategia que opera en una dinámica global abierta, en la operan tendencias que no siempre puede pensarse de manera unívoca y compacta. Además, lo hace buscando incidir en aquellos ámbitos que han tenido un rol fundamental en la transferencia de ciertas políticas, que se han constituido en usinas de ideas respecto a esas políticas, planteando ciertos enfoques y una manera de problematizar las políticas, que ha provisto de legitimidad a las políticas que la IE ha cuestionado.

En el caso de los lineamientos de protección que resultan del accionar de la OIT, cuando se incorporan al ámbito local, pueden llegar a potenciar las posibilidades de protección en tanto se refuerzan los aspectos regulatorios que operan sobre la realidad objeto de esos compromisos. En el caso Argentino, el tratamiento que señalamos del proceso de negociación que habilitaba a fijar condiciones -reservas- que fulminaban

el convenio que resultaba de la misma negociación, implicaba, a la luz de las concepciones y el marco regulatorio de la política, dos situaciones riesgosas cuando no problemas, por un lado, un reconocimiento de un actor colectivo pero con la limitación de no poder discutir lo esencial del trabajo: su contrato; y por otro lado, una respuesta de negación del diálogo social conducente a un convenio que ponía a las universidades en una posición de regresividad en términos de derechos laborales docentes en cuanto a la obstaculización denegatoria de la negociación de convenio colectivo.

Para concluir, 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 ya nivel global -Unesco, y Unesco-OIT-, dan cuenta de una estrategia ampliada y alejada de la sola resistencia ante las políticas de corte neoliberal, mercantil-privatizador, sino más bien inciden activamente buscando promover reformas en un sentido alternativo.

Notas

1. Abogado, Magister en Ciencias Sociales, Especialista en Docencia Universitaria. Profesor Adjunto de “Sociología del Estado y Políticas Públicas (SEyPP)” en la Facultad de Humanidades (FH), Profesor adjunto de “Sociología” y “Teoría Social y Política” en la Facultad de Ciencias Económicas, ambas de la UNMdP. En la misma universidad, investigador sobre temas de Educación Superior. peperez@mdp.edu.ar
2. Investigador Adjunto del CONICET y del Instituto de Investigaciones Gino Germani (FCS-UBA). Profesor Adjunto de SEyPP en la FH-UNMdP, Lic. en Ciencia Política y Dr. en Ciencias Sociales de la UBA. Master’s Degree (DEA) en Gobierno: Instituciones y sociología de la acción pública de la Universidad Paris 1 - Panthéon Sorbonne y Dr. en Ciencia Política de la Université Sorbonne Paris Cité. fsolanas@yahoo.com
3. Lic. en Ciencia Política de la UBA, Maestranda en Políticas Sociales (UNMdP). Jefa de Trabajos Practicos de SEyPP y Ciencia Política en la FH-UNMdP verorua@gmail.com

Bibliografía

- ALTBACH, P. G. (2015). “AHELO: El mito de hacer mediciones y comparaciones en la educación superior” en *International Higher Education*, Centro para la Educación Superior Internacional de Boston College, N° 82, pp.2-4.
- BORÓN, A. (2005). *La libertad académica en tiempos neoliberales. Un repaso de América Latina*. Estudio realizado para la Internacional de la Educación. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- BRUNO, M. (2008). *La Negociación Colectiva en el sector pública*. La Plata, agosto.
- Conferencia Ministerial del Proceso de Bolonia (2010). *Declaración Budapest-Viena sobre el EEES*, 10ª Conferencia Ministerial de Bolonia, celebrado los 11 y 12 de marzo en Budapest y Viena.
- Conferencia de Ministros Europeos (2005). *El Espacio Europeo de Educación Superior-Alcanzando las metas*. Comunicado. Bergen, 19-20 de Mayo.
- EACEA; Eurydice. (2013). *El Espacio Europeo de Educación Superior en 2012: Informe sobre la implantación del Proceso de Bolonia*, España.
- 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.
- CEART. (2003). *Informe. 8º Reunión*, París.
- CEART. (2007). *Informe 9º Reunión*, Ginebra.
- CEART. (2010). *Informe 10º Reunión*, París.
- CEART. (2012). *Informe 11º Reunión*, Ginebra.
- CEART. (2008). *Informe intermedio*, Ginebra.
- CEART. (2015). *Informe 12º Reunión*, París.

- CEART. (2014). Informe intermedio. Ginebra.
- CHARIS GOMEZ, R. (2004). "La Organización Internacional del Trabajo, su actividad normativa y sus convenios fundamentales". En 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". En Political Studies, 44, 343-357.
- DUSSAUGE LAGUNA, M.I. (2012). "La Transferencia de Políticas como Fuente de Innovación Gubernamental: promesas y riesgos" en Estado, Gobierno, Gestión Pública, 19, 51-79.
- EVANS, M., DAVIES, J. (1999). "Interpretación de la transferencia de políticas". En Gestión y Política Pública, VIII (2), 169-199.
- GERNIGON, B., ODERO, A. y GUIDO, H. (2000). "Principios de la OIT sobre la negociación". En Revista Internacional del Trabajo, 119 (1), 37-59.
- HOLZINGER, K. y KNILL, C. (2005). "Causes and conditions of cross-national policy convergence". En 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 Liminar do Século XXI. Campinas: Editora Autores Associados.
- LASCOUMES, P. y LE GALÈS, P., (dir.). (2004). Gouverner par les instruments, Paris: 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. Paris.
- OIT (1993). Caso N° 1728 (Argentina), Queja, presentación de fecha 29 de julio.
- OIT (2006). Caso N° 2515 (Argentina). Queja, presentación de fecha 6 de agosto.
- RUBIO BARCELÓ, E. (2002). "Nuevas herramientas conceptuales para el análisis de políticas públicas" en Gestión y Análisis de Políticas Públicas, 25, 23-31.
- 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.

