

LA GOBERNABILIDAD UNIVERSITARIA EN ARGENTINA Y LOS NUEVOS DESAFÍOS: EL ROL DE LOS GREMIOS DOCENTES EN LA DEFINICIÓN DE LA CARRERA ACADÉMICA

Por María Catalina Nosiglia*
Universidad de Buenos Aires, Argentina.
catinosiglia@gmail.com

Sergio Trippano**
Universidad Nacional de Rosario, Argentina
strippano@gmail.com

Verónica Patricia Mulle***
Universidad de Buenos Aires, Argentina
v.mulle@gmail.com

Recibido: 30/09/2017 Aceptado: 31/10/2017

Resumen

Históricamente, el gobierno del sistema universitario en Argentina estuvo atravesado por las tensiones producidas por la autonomía que gozan las universidades nacionales en el país. En materia de carrera académica, las

* Es Licenciada y Profesora en Ciencias de la Educación, UBA. Profesora regular a cargo de la cátedra de Política Educacional e investigadora del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE). Universidad de Buenos Aires.

** Es Profesor en Ciencias de la Educación, UNR. Profesor regular de la Universidad de Buenos Aires e investigador de Política Educacional del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE).

*** Es Auxiliar docente regular de la Universidad de Buenos Aires e investigadora de Política Educacional del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE). Universidad de Buenos Aires.

diversas normas legales que fueron sancionadas por el Estado para regular las universidades establecieron -con diferentes alcances y características- criterios para definir cómo se estructuraba el ingreso, la selección, la renovación y permanencia de los docentes en estas instituciones.

En la actualidad, la aprobación reciente del Convenio Colectivo de Trabajo para Docentes de las Instituciones Universitarias Nacionales, homologado por Decreto N° 1246/15, significó un cambio respecto de la tradicional forma en que se reguló la carrera académica en Argentina, ya que implicó una negociación colectiva a nivel nacional en la que participaron el Consejo Interuniversitario Nacional –integrado por rectores de universidades nacionales- como representación unificada de la parte empleadora, y las entidades sindicales, federaciones que nuclean a los gremios docentes de todo el país, como representantes de los empleados.

El objetivo de este trabajo es caracterizar el proceso de aprobación del Convenio Colectivo de Trabajo y analizar el rol de los gremios docentes en la definición de la carrera académica, considerando las tensiones que genera esta nueva regulación frente a la autonomía de las universidades.

Palabras clave: Universidad – Gobernabilidad - Carrera académica - Gremios docentes.

Abstract

Historically, the government of the university system in Argentina was crossed by the tensions produced by the university autonomy in the country. The legal norms sanctioned by the State to regulate universities established -with different scope and characteristics- criteria to define the academic career: entry, selection, renewal and permanence of teachers in these institutions.

Currently, the recent approval of the Collective Labor Agreement for Teachers of National University Institutions, approved by Decree No. 1246/15, meant a change from the traditional way in which the academic career in Argentina was regulated. This Agreement involved collective bargaining at national level between the National Interuniversity Council -integrated by rectors of national universities- as a unified representation of the employer, and trade unions, federations of teachers' associations, as representatives of the employees.

The objective of this paper is to characterize the process of approval of the Collective Labor Agreement and to analyze the role of the teachers unions in the definition of the academic career, considering the tensions generated by this new regulation in relation to the autonomy of the universities.

Keywords: University – Governance - Academic career - Teachers unions.

Introducción

Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación UBACYT 20020130100202BA que aborda el tema: “La regulación de la profesión académica en las Universidades Nacionales: el caso de la Universidad de Buenos Aires”. El estudio del caso se realiza a partir de un marco general que analiza las características de la carrera académica de los docentes en las universidades públicas argentinas, considerando las leyes que regularon el nivel universitario desde una perspectiva histórico política, las recientes propuestas de los gremios docentes en la materia y su impacto en las regulaciones actuales en el conjunto del sistema universitario.

Históricamente, el gobierno del sistema universitario en Argentina estuvo atravesado por las tensiones producidas por la autonomía que gozan las universidades nacionales en el país. En materia de carrera académica, las diversas normas legales que fueron sancionadas por el Estado para regular las universidades establecieron -con diferentes alcances y características- criterios para definir cómo se estructuraba el ingreso, la selección, la renovación y permanencia de los docentes en estas instituciones.

A partir de la década de los '80, algunas instituciones comenzaron a modificar sus Estatutos, introduciendo lo que genéricamente se denominaba carrera docente. En la década de los '90, con la sanción de la Ley de Educación Superior N° 24.521 (LES), se estableció que las universidades nacionales tienen la potestad de definir el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente, con la salvedad de que en el caso del ingreso, el mismo debe realizarse por concurso público y abierto de antecedentes y oposición. La norma también otorgaba a las universidades la atribución de fijar su régimen salarial y de administración del personal, promoviendo la diversificación salarial.

En la actualidad, la aprobación reciente del Convenio Colectivo de Trabajo para Docentes de las Instituciones Universitarias Nacionales, homologado por Decreto N° 1246/15, significó un cambio respecto de la tradicional forma en que se reguló la carrera académica en Argentina, ya que implicó una negociación colectiva a nivel nacional en la que participaron el Consejo Interuniversitario Nacional –integrado por rectores de universidades nacionales- como representación unificada de la parte empleadora, y las entidades sindicales, federaciones que nuclean a los gremios docentes de todo el país, como representantes de los empleados.

Este Convenio Colectivo de Trabajo -que se aplica a todas las universidades nacionales con excepción de la Universidad de Buenos Aires que revocó su adhesión al procedimiento- introdujo innovaciones en el régimen para la permanencia en los cargos docentes, el ascenso y promoción, la cobertura de vacantes y la situación de los docentes interinos, algunas promovidas por los gremios docentes.

El objetivo de este trabajo es caracterizar el proceso de aprobación del Convenio Colectivo de Trabajo y analizar el rol de los gremios docentes en la definición de la carrera académica, considerando las tensiones que genera esta nueva regulación frente a la autonomía de las universidades.

Aproximación teórica al gobierno universitario

El gobierno universitario constituye una cuestión que ha concitado el interés de buena parte de la literatura especializada en el campo de la educación superior, ya que, por un lado, refleja la forma de conducción de las instituciones y las particularidades que adquiere la universidad como organización compleja, y por otro, es expresión de la distribución de poder entre los actores que intervienen en la arena universitaria, lo que supone capacidades diferenciales para incidir en la toma de decisiones que definen las trayectorias de las instituciones.

Un concepto fundamental en el análisis del gobierno del sistema de educación superior es la idea de sistema universitario que proponen Friedberg y Musselin (1996), entendido como los equilibrios de poder y los mecanismos de regulación del sistema de actores que producen la acción pública en el ámbito de educación superior. El sistema universitario articula tres polos: la profesión, las instituciones y la autoridad tutelar. En este sentido, es posible indagar la coexistencia de diversos modos de coordinación entre los elementos que conforman el sistema.

Partiendo de las articulaciones e interdependencias que se producen entre los tres polos, es pertinente tomar el concepto de configuración universitaria para estudiar el impacto de las políticas que se proponen y cómo son incorporadas al interior de las instituciones. Siguiendo a Musselin, las configuraciones universitarias describen cómo se articulan tres formas de acción colectiva: las universidades, las autoridades tutoras y la profesión universitaria. La configuración universitaria define órdenes posibles, un esquema general y límites que condicionan el comportamiento de los actores, pero bajo ningún punto de vista determina por completo el accionar de los actores, sino que permite cierto margen de flexibilidad, autonomía y libertad. La existencia de tal configuración no tiene por consecuencia la uniformización de las formas de acción colectivas (Musselin, 2001).

La noción de gobierno está íntimamente relacionada con la idea de poder y de autoridad. Weber define el poder como una relación entre los que mandan y los que obedecen, como la capacidad de imponer la voluntad de unos sobre otros. Cuando el poder es considerado como legítimo, es percibido por los individuos de una comunidad como “autoridad” (Weber, 1997).

Desde la ciencia política, diversos autores han distinguido conceptualmente entre gobernanza, gobernabilidad y gobernación. La gobernanza es la arquitectura institucional o trama de reglas de juego que delimita los procesos

de interacción entre actores y el funcionamiento de las relaciones de poder entre ellos; la gobernabilidad refiere a la capacidad para lograr equilibrios entre las demandas articuladas por los actores y los procesos de toma de decisiones para responderlas de manera legítima y eficaz; y la gobernación –entendida como mediación política productiva entre ambas– consiste en la acción efectiva de planear e implementar decisiones por parte de las autoridades competentes (Prats, 2003; Acosta Silva, 2001; Atairo y Camou, 2011). En este sentido,

la gobernabilidad pasa a comprenderse como el espacio intermedio existente entre los patrones de interacción de los individuos y actores (determinados institucionalmente) y las oportunidades en términos de formulación e implantación efectiva de políticas que estos confieren (...) en último término, hace referencia al refuerzo mediante el proceso político de las demandas y preferencias canalizadas institucionalmente y las políticas llevadas a cabo (Prats, 2003, p.249).

En las últimas décadas, las orientaciones en materia de gobierno y gestión universitaria -promovidas por organismos internacionales y por algunos especialistas- han partido del supuesto de crisis de gobernabilidad, tanto a nivel del sistema cuanto al interior de las instituciones. Desde la perspectiva de Ibarra Colado y Rondero Lopez (2001), la gobernabilidad universitaria incluye una dimensión en relación al interior de la institución y otra respecto de la relación que las instituciones establecen con el medio externo. En el plano interno, la gobernabilidad implica el manejo cotidiano de la institución –la definición de su misión y propósitos, procesos de toma de decisiones, estructuras de autoridad y formas de organización– y además aporta el encuadre institucional para el desarrollo del trabajo universitario. En el plano externo, la gobernabilidad supone el manejo de las relaciones de la universidad con el medio social, es decir, la capacidad para establecer acuerdos con agencias del Estado y entidades privadas, e incorporarse a redes de producción y transmisión de conocimientos, articulando los sistemas de gobierno de la institución con aquellos más generales que regulan las relaciones de los conjuntos organizacionales.

Esta distinción resulta valiosa en el análisis que se plantea en este trabajo, por cuanto la regulación de la carrera académica y las estrategias empleadas por los actores intervinientes en ese proceso atraviesan ambas dimensiones, alterando los equilibrios de gobernabilidad que tradicionalmente se produjeron en el campo universitario.

Algunas características del gobierno universitario en Argentina

El gobierno universitario en el contexto latinoamericano en general, y en el argentino en particular, está atravesado por las tensiones entre la tradición reformista de gobernabilidad universitaria –caracterizada por la autonomía de

las instituciones frente a los poderes externos, y una organización del poder al interior de las universidades que reposa en los órganos colegiados con representatividad democrática- y las orientaciones gerencialistas que se impulsaron a partir de la década de los '90 –que privilegian el liderazgo de los ejecutivos unipersonales al interior de las instituciones, y una relación entre el Estado, la universidad y la sociedad basada en la rendición de cuentas (accountability)-. En relación con ello, Acosta Silva et al. (2015) han señalado, a partir de un estudio de universidades públicas de México y Argentina, que el esquema de gobernabilidad predominante conserva tradiciones colegiadas y representativas, al tiempo que coexiste con esquemas de gestión y gobernanza crecientemente basados en el fortalecimiento de los núcleos ejecutivos de las universidades. Estos autores concluyeron que las transformaciones operadas en el marco del sistema de educación superior y en el nivel de las relaciones de poder al interior de las instituciones, en particular el fortalecimiento de los ejecutivos unipersonales, no necesariamente incluyeron cambios importantes en la estructura normativa del gobierno de las instituciones universitarias o en el encuadre legal que regula el conjunto del sistema (Acosta Silva et al., 2015, p.10).

Los mecanismos para la regulación de la carrera académica que se instalaron a partir de la década de los '90, plantearon diversas tensiones al gobierno universitario, en la medida en que se fueron definiendo criterios -con diferente alcance y características- desde un ámbito externo a las propias universidades. Como producto de estas negociaciones, también el peso relativo de los actores que intervienen en el escenario universitario se fue reconfigurando.

Por un lado, la LES de 1995 delegó en las universidades la atribución de fijar su régimen salarial y de administración del personal, promoviendo la diversificación salarial de los docentes universitarios. Esta disposición fue parte de un conjunto más amplio de medidas, relacionadas con la introducción de mecanismos de mercado “híbrido” (Naishtat, 2004) que buscaban fomentar la competencia interinstitucional e intrainstitucional, a partir de la introducción de relaciones de oferta y demanda a los tradicionales patrones de intercambio de prestigio académico. Esta política tuvo escaso impacto en el conjunto del sistema, sólo algunas pocas instituciones -como la Universidad Nacional de Quilmes y la Universidad Nacional de General Sarmiento, por ejemplo- adoptaron medidas de pago diferencial para atraer docentes o definición de perfiles diferenciados para la docencia. Este fenómeno se debe a varios motivos. En primer lugar, la mayoría de las universidades se mostraron reactivas a incluir disposiciones en ese sentido en la organización de su cuerpo docente; en segundo lugar, las paritarias docentes a nivel nacional tuvieron un peso importante en la negociación de los salarios docentes y en la posibilidad de fijar disposiciones homogéneas a nivel central, como por ejemplo, el régimen de cargas horarias de las dedicaciones docentes y de compatibilidad (Decreto N° 1470/1998); en tercer lugar, el Estado

en un contexto de restricción financiera, no aportó los fondos necesarios para promover de manera efectiva estos cambios.

Por otro lado, el Convenio Colectivo firmado en el año 2012, y que fue homologado recién en 2015, introdujo cláusulas que explícitamente definieron mecanismos de permanencia y promoción en los cargos docentes.

Es así que en este escenario, las universidades pierden capacidad para definir las características de la carrera académica de sus docentes -primero porque se les impone desde afuera la descentralización, luego porque se establecen mecanismos homogéneos para la carrera docente-, al tiempo que otros actores se tornan interlocutores privilegiados en la negociación y con ello acumulan poder, este es el caso de los gremios.

A partir de la década de los '90 se crearon organismos intermedios entre el Estado y las universidades, verticalizando y complejizando la estructura de poder, descentralizando el poder estatal y creando instancias de mediación en la relación entre el Estado y las universidades. Uno de los efectos de este proceso fue generar una estratificación institucional, en la que parte del poder de las instituciones de base, es decir, las universidades, se derivó a niveles superiores de coordinación formal (Krotsch, 2001). La LES incorporó el Consejo de Universidades y los Consejos de Planificación Regional de Educación Superior (1) a los tradicionales organismos intermedios argentinos, el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) –que nuclea a los rectores de universidades nacionales- y el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP), cuyas funciones son de deliberación y consulta y donde se expresan los intereses del sector público y privado respectivamente (2). En este sentido, el gobierno del sistema de educación superior queda reconfigurado con la intervención de estos espacios que participan en la formación de políticas y toman decisiones de distinto efecto prescriptivo, constituyendo un gobierno policéntrico (Krotsch, 2001).

Con respecto a las universidades, la LES incluyó algunos criterios para la organización de los órganos de gobierno. Por un lado, fijó cuestiones referidas a las composición de los órganos colegiados: que el claustro docente tenga la mayor representación relativa (no pudiendo ser inferior al 50 % de la totalidad de sus miembros), que los representantes de los estudiantes sean alumnos regulares y tengan aprobado por lo menos el 30 % del total de asignaturas de la carrera que cursan, que el personal no docente tenga representación en dichos cuerpos con el alcance que determine cada institución, y que los graduados, en caso de ser incorporados a los cuerpos colegiados, puedan elegir y ser elegidos si no tienen relación de dependencia con la institución; por otro, estableció una distribución de funciones según se trate de órganos colegiados o unipersonales, siendo los primeros responsables de funciones de índole legislativas, normativas generales, de definición de políticas y de control en sus respectivos ámbitos, mientras que a los segundos les reserva las funciones de carácter ejecutiva.

Respecto de la función de regular la carrera académica, los estatutos universitarios y las reglamentaciones específicas sancionadas por los órganos colegiados de las instituciones universitarias -habitualmente los Consejos Superiores- fueron generalmente los dispositivos normativos a través de los que se fijaron los mecanismos de ingreso, renovación/permanencia, ascenso y egreso para los docentes, partiendo de las disposiciones que las leyes nacionales establecieron. Cabe señalar, como se desarrollará más adelante, que no siempre este aspecto fue normado a nivel nacional y en los períodos en que sí lo fue, las leyes en general se refirieron a los mecanismos de ingreso a la docencia y a definir el órgano que designaba a los profesores (el Poder Ejecutivo Nacional o las propias universidades), con escasas prescripciones sobre otros aspectos.

En el marco de esta configuración de la gobernanza, los gremios docentes universitarios tuvieron espacios de acción circunscriptos a las universidades en las que tenían representación. A partir de la década de los '80, en algunas instituciones estos actores promovieron la modificación del mecanismo de renovación y la periodicidad en las designaciones docentes, en pos de defender la estabilidad de los puestos de trabajo, lo que se tradujo en la incorporación de lo que genéricamente se denominó "carrera docente" en los estatutos. Es así que entre 1986 y 1988, algunas instituciones universitarias -como la Universidad Nacional de Rosario o la de San Juan- modificaron sus estatutos manteniendo el ingreso a la docencia por concurso público de oposición y antecedentes, pero cambiando el mecanismo de periodicidad y renovación. Aunque los nuevos criterios y mecanismos establecidos no fueron homogéneos, en general se introdujo la evaluación periódica de los docentes mediante la presentación de informes que se sometían a juicio de algún tipo de comité o jurado. Este mecanismo supone como principio general que, hasta tanto las evaluaciones no resulten negativas (la cantidad y sus características depende de cada mecanismo construido), el docente permanece en su cargo.

Precisamente, la sanción del Convenio Colectivo para docentes universitarios a nivel nacional incorporó algunos de estos cambios sobre la carrera académica y fijó estas regulaciones para todo el conjunto de las universidades nacionales. Esto supone cambios en la gobernanza universitaria y desafíos para la gobernabilidad de estas instituciones por cuanto la carrera académica fue históricamente una cuestión que definieron las universidades a nivel institucional, con mayor o menor participación de los gremios docentes locales, cuando las leyes no lo regularon explícitamente, y que se estableció con independencia de las paritarias que se atenían a temas de orden salarial; mientras que el establecimiento de reglas relativas a esta materia en el marco de un convenio colectivo con alcance nacional y negociado con los órganos ejecutivos de las universidades -en este caso rectores representados a través del Consejo Interuniversitario Nacional- ha constituido una novedad normativa para el sector.

De este modo, este proceso reciente afecta la gobernabilidad universitaria a nivel del sistema, porque la regulación sobre la carrera académica se define desde un ámbito externo a la universidad, y a nivel de las instituciones, porque delega en los órganos ejecutivos una atribución que históricamente recayó en los Consejos Superiores de las instituciones -en los que en su forma tradicional se encuentran representados docentes, estudiantes, graduados y, más recientemente, no docentes- cuando fijaban los reglamentos para la carrera académica de los docentes.

En este escenario la amplia autonomía que gozaban las universidades se va restringiendo, no sólo por las regulaciones introducidas en los '90 -principalmente, la evaluación externa y acreditación de las carreras de grado y posgrado-, sino por las nuevas reglas de juego fijadas por el gobierno, las propias universidades que delegaron en el Consejo Interuniversitario Nacional el rol de negociación laboral y los sindicatos docentes.

En el siguiente acápite, analizaremos desde una perspectiva histórica el rol que los gremios docentes han desempeñado en el nivel universitario.

El gremialismo docente en Argentina

La conformación de sindicatos de docentes de nivel universitario es un proceso que tiene un desarrollo relativamente tardío si se lo compara con la agremiación docente de otros niveles del sistema educativo. Precisamente, las primeras asociaciones de maestros registran antecedentes desde fines del siglo XIX, tales como la formación del Centro Unión de Normalistas en 1886, fundado por profesores normalistas de Paraná y Buenos Aires; la creación de la Asociación de Profesores Normalistas en 1889 y de la Liga de Maestros de San Juan en 1892; la constitución de "El Magisterio. Asociación de Protección Mutua" en la ciudad de Buenos Aires hacia 1896 (Gindin, 2010). En los años siguientes se fundan nuevas asociaciones provinciales y locales de maestros y en la primera década del siglo XX, surgen asociaciones de profesores secundarios que sentaron la tendencia a organizarse de manera independiente de los maestros de escuela primaria; por ejemplo, la Asociación Nacional del Profesorado (1903) y el Centro de Profesores Diplomados de Enseñanza Secundaria (1908). En 1913 se crea la Liga Nacional de Maestros, de tendencia anarquista, y en 1916 la Confederación Nacional de Maestros -primer sindicato nacional de docentes- de tendencia socialista. Posteriormente, nace el Frente Único del Magisterio Argentino en 1932, la Unión del Magisterio en 1943, la Agremiación del Docente Argentino (ADA) en 1951, la Unión Docentes Argentinos (UDA) en 1954. Hacia 1973 se conforma la Confederación de trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA).

Como señala Tiramonti (2001) en un estudio acerca del sindicalismo docente en América Latina, la temprana conformación de los movimientos magisteriales que hacia la mitad del siglo XX se transformaron en sindicatos, es

propia de aquellos países de la región que han tenido una modernización precoz, en base a un modelo que incluyó a los diferentes sectores sociales, y un crecimiento significativo de sus sistemas educativos. Se trata de los casos de Argentina, Chile y México, cuyo proceso de reestructuración del orden social se realizó a partir de un modo particular de procesar la crisis del capitalismo de la década del '30, con la implementación de las propuestas keynesianas de la posguerra a partir de la ruptura del carácter oligárquico de los regímenes previos, realizado a través de diferentes vías según los países. Los movimientos magisteriales en sus orígenes tuvieron una orientación mutualista destinada a desarrollar acciones de ayuda mutua o a propiciar su sociabilidad y recreo (Nuñez, 1990).

Cabe señalar que el sindicalismo docente ha sido un tema con escaso desarrollo teórico y de investigación y análisis en el campo académico en general, y en el de la investigación orientada a la formulación de la política, en particular (Torres, 1999; Delgado, 2002; Krawscyk, 1993). Los trabajos que analizaron esta temática, en general, abordaron la agremiación de docentes de los niveles educativos obligatorios, contándose con pocos antecedentes para el caso del sindicalismo en el nivel universitario (3).

Las primeras organizaciones sindicales universitarias provienen de docentes de las carreras de ciencias exactas, y en particular, de investigadores del CONICET, que se organizaron en asociaciones de base por Facultad o Departamento hacia la década de los '70. Por ejemplo, en 1971 se creó la Asociación de Docentes e Investigadores de la Facultad de Ciencias Exactas (ADIFCE) en la Universidad Nacional de La Plata, que dará lugar dos años después a la formación de la comisión promotora de una asociación para los docentes de toda la universidad, ADULP, que no llegó a crearse hasta después de gobierno de facto de 1976.

Hacia el año 1973, tras diferentes reclamos que dieron lugar a diversos movimientos, ya se encontraban formadas asociaciones en algunos departamentos de la Universidad Nacional del Sur, y se habían creado la Coordinación de Asociaciones Docentes Universitarias de Buenos Aires, la Federación de Asociaciones de Profesores de la Universidad Tecnológica Nacional y la Federación de Docentes Universitarios de Córdoba. En 1975 se comienza a gestar la asociación gremial docente de Río Cuarto.

El golpe de Estado de 1976 frenó el desarrollo de los sindicatos (4), proceso que se reanuda en la década de los '80. Entre 1981 y 1984, se gestó la Asociación de Docentes Universitarios del Comahue, se creó la Asociación de Docentes Universitarios San Luis (ADU) y se fundaron las asociaciones docentes de la mayoría de las universidades existentes en el momento, incluyendo las asociaciones gremiales docentes por facultad en la UBA nucleadas en una Coordinadora Interfacultades de Docentes de la UBA (CIDUBA).

La agremiación tardía en el sector universitario -en comparación con la de los docentes del resto del sistema educativo- puede explicarse, en parte, porque el sistema de educación superior comienza a tener un crecimiento sustantivo en la matrícula a partir de la segunda mitad del siglo XX, especialmente durante el período de transición democrática, y la expansión se mantuvo de manera sostenida en las décadas siguientes hasta la actualidad. Siguiendo a Brunner, este proceso supuso “el tránsito de sistemas de élite a sistemas masivos y, actualmente, a sistemas universales, según la clásica tripartición de fases o estadios de la educación terciaria enunciada por primera vez a comienzos de los años setenta del siglo pasado por Martin Trow” (Brunner, 2012, p.132).

Esto tuvo como correlato un crecimiento en la cantidad de docentes que comenzaron a desarrollar esta profesión en la universidad. Desde la perspectiva de Chiroleu (2002) el crecimiento del cuerpo docente creó un vasto mercado académico, esto es, un conjunto de posiciones regidas por las leyes de la oferta y la demanda, con condiciones de trabajo y mecanismos específicos que regulan su ingreso y renovación. La autora sostiene que la ampliación del cuerpo docente obedeció, en parte, a la expansión de la matrícula, pero también en algunos casos, a las dificultades de los profesionales para insertarse en el mercado ocupacional -ya sea por las propias características de sus profesiones o por la falta de dinamismo de aquél- lo que produjo que se volcaran a la universidad como espacio principal de trabajo. La cantidad de cargos docentes del sistema universitario público argentino pasó de 52.639 en 1982, a 91.546 en 1988, es decir que casi se duplicó en tan sólo cuatro años. Diez años después, la cantidad de cargos docentes llegaba a 102.314 (año 1998) y en la actualidad hay 169.703 cargos en instituciones universitarias nacionales (año 2013) (5). Cabe señalar que aunque ha crecido el número de cargos docentes, la distribución de los mismos según dedicación se mantuvo estable, las dedicaciones exclusivas estuvieron alrededor del 10% (+/- dos puntos porcentuales) del total de cargos docentes durante todo el período.

Por otra parte, una cuestión que también está involucrada en este proceso de agremiación tardía es la constitución de la profesión académica y la identidad de los docentes universitarios, que en su matriz deviene de una doble pertenencia: por un lado, la disciplina académica y por otro, la institución universitaria. Desde la perspectiva de Schwartzman (1993), la profesión académica no es una, sino varias profesiones, y esto se debe fundamentalmente a una cuestión vinculada al desarrollo histórico de las universidades. En la tradición anglosajona, la idea de profesión académica está emparentada con el origen corporativo de las universidades, como conjunto de profesores. Mientras que en la tradición francesa, el profesor como tal no es un profesional, sino un funcionario del Estado. A diferencia del contexto europeo, en América Latina las profesiones liberales tradicionales (medici-

na, derecho, ingeniería) son más importantes que la profesión académica, ya que “a la inversa de la situación en que es la universidad la que crea y legitima la profesión, son los profesionales los que van a enseñar a la universidad y forman a la gente: es la profesión la que legitima la universidad” (Schwartzman, 1993, p.43).

Desde el punto de vista jurídico, las asociaciones sindicales se definen como organizaciones que tienen por objeto la defensa de los intereses de los trabajadores y pueden estar constituidas por trabajadores de una misma actividad o actividades afines; trabajadores de un mismo oficio, profesión o categoría, aunque se desempeñen en actividades distintas; trabajadores que prestan servicios en una misma empresa (Ley Nacional N° 23.551, año 1988). La creación de sindicatos en Argentina es absolutamente libre a partir de su inscripción como tal. Sin embargo, no cualquier sindicato inscripto puede representar a los trabajadores. Del conjunto de los sindicatos inscriptos, sólo al más representativo se le reconoce, además, la personería gremial, es decir la representación del sector ante los empleadores y el Estado, la firma de convenios colectivos y la declaración de huelgas.

La organización de la actividad sindical se estructura en diferentes grados de representación, por ello las asociaciones pueden asumir tres formas: a) sindicatos o uniones, que son las organizaciones de primer grado que afilian directamente a los trabajadores, y a su vez, pueden tener un alcance local (sindicatos de base) o un carácter provincial o nacional (uniones); b) federaciones: son las organizaciones de segundo grado, agrupan asociaciones de primer grado y pueden tener diferente alcance territorial (provincial, nacional); c) confederaciones: son organizaciones de tercer grado (por sector o centrales), que agrupan sindicatos o federaciones (6).

En la actualidad, existen más de 40 sindicatos de docentes universitarios de primer grado, los que se organizan en tres federaciones: la Federación Nacional de Docentes Universitarios (CONADU), la Federación Nacional de Docentes, Investigadores y Creadores Universitarios Histórica (CONADU-H) y la Federación de Docentes de las Universidades (FEDUN). La primera es la más antigua, fundada en 1984 con el nombre de Confederación Nacional de Docentes Universitarios, aprueba su estatuto en 1985 con la participación de representantes de 24 universidades: la Tecnológica Nacional, Buenos Aires, Luján, Entre Ríos, Litoral, Nordeste, Misiones, Tucumán, Jujuy, Salta, San Juan, Cuyo, Comahue, La Pampa, Centro de la Provincia de Buenos Aires, Sur, Patagonia San Juan Bosco, San Luis, Rosario, Río Cuarto, Córdoba, La Plata, Mar del Plata y Santiago del Estero.

La CONADU-H surge como una partición de la CONADU original, que se cristaliza en 1998 cuando, en el marco del Congreso Ordinario para la elección de autoridades, no se logra establecer la conducción de la Confederación (7). En el año 2000 se conforma una Mesa Nacional Coordinadora de

Asociaciones de Base de CONADU en Buenos Aires, en la que participaron 18 asociaciones de base: Buenos Aires, Tucumán, Cuyo, San Juan, La Plata, Comahue, Patagonia Austral, Catamarca, Jujuy, La Rioja, Litoral, Misiones, Nordeste, Quilmes, La Matanza, Lanús, IUNA y Córdoba. Éste constituye el antecedente de la CONADU-H que finalmente se funda en el año 2001 y adquiere su personería gremial en 2008.

En el año 2005, la CONADU sufre una nueva fractura que deriva en la creación de FEDUN, inicialmente conformada con representantes de ocho gremios de docentes universitarios.

En la actualidad, la CONADU aglutina 21 asociaciones sindicales de primer grado; CONADU-H, 24; y FEDUN, 31. El detalle de los gremios de base que adhieren a cada federación se indica en el Anexo I.

Por último, cabe destacar que las tres federaciones adhieren a diferentes confederaciones generales: la CONADU, a la Central de Trabajadores de la Argentina -CTA de los Trabajadores; la CONADU-H, a la Central de los Trabajadores de la Argentina -CTA Autónoma; y FEDUN, a la Confederación General de Trabajadores -CGT (8).

El Convenio Colectivo de Trabajo para Docentes de las Instituciones Universitarias Nacionales, homologado por Decreto N° 1246/15, fue firmado en representación de las entidades gremiales por las federaciones FEDUN, CONADU, CONADU-H, FAGDUT, CTERA y UDA.

Como señalamos más arriba, este Convenio tiene la particularidad de establecer regulaciones sobre la carrera académica de los docentes universitarios, entre las que se incluyen cláusulas que definen el régimen para la permanencia en los cargos docentes, el ascenso y promoción, la cobertura de vacantes y la situación de los docentes interinos.

Dado que por primera vez se fijan estas reglas en el marco de un convenio colectivo de trabajo para el conjunto de las universidades nacionales, merece la pena revisar cómo fueron regulados estos aspectos en las diferentes leyes universitarias que incluyeron disposiciones al respecto. En el siguiente acápite se presenta una sucinta revisión de esta cuestión.

Breve revisión histórica acerca de la regulación de la carrera académica en las leyes universitarias

La primera ley universitaria de 1885, Ley N° 1597, conocida como ley Avelaneda, estableció como mecanismo de acceso a los cargos de profesores la designación por parte del Poder Ejecutivo a través de una terna que aprobaba el Consejo Superior a propuesta de las Facultades. Si bien este fue el criterio adoptado, el proyecto original establecía el concurso de oposición y la duración de la designación de los profesores titulares por el lapso de 8 años. Durante el debate del proyecto de Ley, este punto fue objeto de amplia discusión y abundantes argumentos sobre posiciones encontradas. Esta ley estableció

además que el Poder Ejecutivo tenía la potestad de destituir profesores, pero no fijó criterios en cuanto a los mecanismos de renovación ni periodicidad de las designaciones docentes.

A nivel nacional, la Ley 13.031 de 1947 incorporó como requisito previo a la conformación de las ternas elevadas al Poder Ejecutivo para designar profesores titulares, la realización de un “concurso de méritos, aptitudes técnicas, títulos, antecedentes y trabajos”, a cargo de comisiones asesoras compuestas por profesores de la universidad. Con posterioridad, el Decreto-ley 6.403/55 fijó como mecanismo excepcional para la designación de profesores titulares el llamado a concurso de títulos y antecedentes, pero como sostiene Cantini (1997), no definió con claridad el trámite final de la designación. A partir de 1955 todos los cargos docentes de estas instituciones serían cubiertos exclusivamente por las universidades (leyes 17.245, 20.654 y 22.207) (Cantini, 1997).

Una década después, la Ley 17.245 de 1967 estableció para todas las universidades nacionales el concurso para el acceso a los cargos de profesores y de auxiliares docentes -lo que reflejaba lo aprobado en distintos estatutos de diferentes instituciones universitarias nacionales-, duraciones de las designaciones en los respectivos cargos y un mecanismo de renovación a través de un concurso, con posterior confirmación en el cargo.

Con la reapertura de la democracia, el proceso de normalización llevado a cabo por el gobierno constitucional a partir de 1983, puso en vigencia los estatutos de la década del '60 y, de este modo, el concurso de oposición y antecedentes como vía de ingreso y los mecanismos de periodicidad y renovación en cada una de las instituciones universitarias continuaron vigentes.

En la LES sancionada en 1995, se estableció que las universidades nacionales tienen la potestad de definir el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente, con la salvedad de que en el caso del ingreso, el mismo debe realizarse por concurso público y abierto de antecedentes y oposición (art 29, inc. h; art. 11, inc. a.).

Recientemente, la firma del Convenio Colectivo de Trabajo para Docentes de las Instituciones Universitarias Nacionales, homologado por Decreto N° 1246/15, estableció nuevas disposiciones que si bien no alteraron el concurso público de oposición como mecanismo para el acceso a los cargos, introdujeron innovaciones en lo que respecta al régimen para la permanencia en los cargos, el ascenso y promoción, la cobertura de vacantes y la situación de los docentes interinos. Aunque se promovieron cambios en varios aspectos relativos a la carrera académica, la discusión estuvo centrada especialmente en la cuestión de la “estabilidad” en los cargos docentes, lo que explica también por qué se incluyeron cláusulas relativas a los cargos interinos con cierta antigüedad. En el siguiente apartado se indaga sobre los antecedentes y las características de este convenio.

El Convenio Colectivo de Trabajo para docentes universitarios

La estrategia de negociación de convenios colectivos de trabajo para el caso docente se instala en las universidades nacionales a través de normas vinculadas al presupuesto nacional. Las leyes N° 24.447 del año 1995 y N° 24.938 del año 1998 establecen que las universidades fijan su régimen salarial y de administración de su personal, por lo tanto, asumen la representación del sector empleador en el desarrollo de negociaciones colectivas de trabajo (reguladas por leyes N° 23.929 y 24.185). Asimismo, estas normas establecen que en el nivel general las Universidades Nacionales deberán unificar su representación mediante la celebración de un acuerdo que establezca los alcances de la misma.

Este proceso se reglamenta a través del Decreto N° 1007 de 1995, que regula el procedimiento de negociación colectiva en las Universidades Nacionales, estableciendo dicha negociación a nivel general y a nivel particular, y definiendo que el Consejo Interuniversitario Nacional se constituirá como parte empleadora a los fines de representar la parte empleadora (art. 3) (9).

Siguiendo los procedimientos fijados en la normativa citada precedentemente, en 1998 se homologa un acuerdo referido a obligaciones docentes, perfeccionamiento docente, carga horaria, régimen de incompatibilidades, planta docente, estructura salarial y cuota de solidaridad, arribado por el Consejo Interuniversitario Nacional y los sectores gremiales que representan al personal docente (Decreto N° 1470/1998). Los gremios docentes firmantes fueron la Federación Universitaria de Docentes de la Universidad Nacional Tecnológica, la Unión de Docentes Argentinos y la Federación Nacional de Docentes Universitarios. Este acuerdo es el antecedente más cercano al Convenio Colectivo que se aprobó recientemente, no sólo en términos cronológicos, sino por la naturaleza de su contenido, que incluye cuestiones como la carga horaria de las dedicaciones docentes y el régimen de incompatibilidades, temas que exceden aspectos salariales.

Precisamente, durante mucho tiempo, los acuerdos paritarios refirieron básicamente a cuestiones salariales y otros aspectos menores, tanto para los docentes universitarios cuanto para los pre-universitarios de las universidades nacionales.

En el año 2015 se firmó el acuerdo de convenio colectivo y fue homologado a través del Decreto del PEN N° 1246/2015. El Convenio Colectivo está dividido en dos partes, una para docentes universitarios y otra para docentes pre-universitarios. En el caso de los docentes universitarios, en sus 75 cláusulas se regulan los requisitos de ingreso, el carácter del personal docente, las categorías, las funciones, las cargas horarias de las dedicaciones; los derechos, deberes, prohibiciones e incompatibilidades y el régimen disciplinario; los criterios de las remuneraciones, las licencias, justificaciones y franquicias y las condiciones y ambiente de trabajo. El CIN estableció oportunamente que:

“el proyecto de convenio que resulte de la negociación colectiva será puesto a consideración del Comité Ejecutivo y será comunicado a cada una de las Instituciones Universitarias Nacionales a los efectos que cada una pondere la adecuación de la propuesta a sus normas estatutarias, en el marco de los principios y derechos de autonomía universitaria. En caso de observar una situación de controversia y/o discordancia entre las normas estatutarias y las contenidas en el proyecto de convenio de las que resulte la afectación de su autonomía, la Institución Universitaria deberá, dentro del plazo de veinte (20) días hábiles de notificado, *formular expresa y fundada reserva* de la imposibilidad de aplicación de las cláusulas convencionales señaladas por afectar el Estatuto vigente indicando cuáles son las normas afectadas” (Acuerdo Plenario del CIN N° 748/2010).

De acuerdo con este procedimiento, 34 instituciones universitarias realizaron oportunamente diversas reservas frente al proyecto de convenio. La mayor parte de las objeciones estuvieron referidas a aquellos artículos vinculados con la permanencia por evaluaciones periódicas, la promoción por concurso cerrado para el caso de jefes de trabajos prácticos y el ingreso a la carrera docente para los docentes interinos con cinco años de antigüedad como mínimo.

Cabe destacar que algunas instituciones universitarias ya habían implementado regímenes de evaluaciones periódicas para la permanencia en los cargos e incluso algunas fijaron este mecanismo para el ascenso a cargos docentes de mayor jerarquía. En otro trabajo en el que se analizaron los regímenes de carrera académica que definieron las universidades nacionales en Argentina, principalmente a partir de la sanción de la LES y previo a la homologación del Convenio Colectivo, concluíamos que la cuestión central que había sido transformada en las reglamentaciones respectivas es el tema de la permanencia en los cargos, pues se ha tendido a sustituir los concursos de renovación por mecanismos de evaluación periódica de desempeño, afectando de cierto modo el principio de periodicidad en las cátedras -la duración de la designación en el cargo por un lapso de tiempo determinado y susceptible de renovación- (Nosiglia, Trippano y Mulle, 2012). Precisamente, los cambios promovidos en la carrera académica han tendido a operar más sobre aspectos relativos a permanencia en los cargos docentes -bajo la premisa de la “estabilidad laboral”- que sobre otros mecanismos de ascenso o promoción.

Esto explica, en parte, por qué sólo algunas universidades formularon reservas y por qué, en los casos en los que fueron presentadas, las observaciones no son similares cuando se compara entre instituciones.

De igual modo, el convenio fue homologado a través del decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1246/2015 y las reservas formuladas no fueron consideradas.

Algunos artículos establecidos en el convenio pueden resultar conflictivos y abrirán discusiones por cuanto requerirán el cambio de los Estatutos Universitarios. De hecho, algunas universidades nacionales ya han comenzado a debatir reformas estatutarias que incluyen aspectos referidos a la adecuación al Convenio. Los puntos más controvertidos son:

a) los artículos vinculados con la permanencia en los cargos docentes, donde se establece que la misma estará sujeta al mecanismo de evaluación periódica individual que se establezca en cada universidad; dichas evaluaciones individuales se realizarán cada cuatro años o en un tiempo mayor según lo establecido en la reglamentación de cada institución; y cada una de las asociaciones sindicales docentes con ámbito de actuación en la universidad podrá designar un veedor gremial. Asimismo, en caso de obtener como mínimo dos evaluaciones negativas, el cargo será llamado a concurso público y abierto de antecedentes y oposición, continuando el docente en el cargo hasta la cobertura por concurso (art. 12);

b) el régimen de ascenso y promoción, que establece que el ascenso en los distintos cargos de la carrera se efectuará por concurso público y abierto de antecedentes y oposición, con excepción de la promoción al cargo de Jefe de Trabajos Prácticos, que se efectuará por concurso público, cerrado, de antecedentes y oposición (Art. 13); y además define que las coberturas de vacantes transitorias o definitivas deberán realizarse mediante la promoción transitoria de aquellos docentes ordinarios o regulares de la categoría inmediata inferior (art. 14);

c) la regulación sobre docentes interinos que fija que las Instituciones Universitarias Nacionales a través de la Comisión Negociadora de Nivel Particular, “dispondrán los mecanismos para la incorporación a carrera docente de los docentes que revistan como interinos, y que a la firma del presente convenio tengan cinco o más años de antigüedad en tal condición, en vacantes definitivas de la planta estable” (Art. 73). Esta cuestión puede llevar a que no se sustancien más concursos, porque si se permanece en el cargo luego de un período se obtienen los mismos derechos de los docentes concursados.

En la firma de este convenio, la Universidad de Buenos Aires constituyó la única excepción, ya que en ocasión del plenario del Consejo Interuniversitario Nacional en el que se trataba el proyecto de convenio colectivo, la misma -representada por su Vicerrector- vota de manera negativa.

La UBA, a través de la Resolución R N° 2436/13 ad referéndum Res. CS N° 8046/13, revoca su adhesión al procedimiento establecido para los acuerdos paritarios fundamentando dicha decisión en que el proyecto de Convenio Colectivo constituye una vulneración a diversos artículos del Estatuto Universitario y que sólo corresponde a la Asamblea Universitaria cualquier modificación del mismo.

No obstante ello, la Universidad de Buenos Aires suscribe el día 29 de junio de 2015 un acuerdo paritario con el sector docente, bajo la representación gremial de la Asociación Gremial de la Universidad de Buenos Aires (ADUBA), aprobado por resolución ad referendum del Rector N° 990/2015 (Resolución CS N°2793/15).

Este convenio es similar al nacional en aquellos aspectos vinculados al régimen de licencias, justificaciones y franquicias; de las condiciones y ambiente de trabajo y aspectos vinculados a las remuneraciones. Pero no incluye en este caso a los docentes del nivel pre-universitario.

Con respeto al ingreso del personal docente se señala que “será por concurso público y abierto de antecedentes y oposición de conformidad con lo establecido en el artículo 37 del Estatuto Universitario, con jurados integrados con profesores regulares de esta u otras Universidades Nacionales o del extranjero, de categoría no inferior al cargo concursado, o excepcionalmente por personas de idoneidad indiscutible que no reúnan esa condición, que garanticen la mayor imparcialidad y el máximo nivel académico. La asociación gremial podrá designar un veedor gremial” (Art. 10).

En el aspecto vinculado a la permanencia, se señala que “La permanencia en el cargo regular estará sujeta a los plazos y condiciones determinados en las disposiciones del Estatuto Universitario y normas reglamentarias” (Art. 11), previendo que “La cobertura de cargos ya sea transitoria o definitiva, deberá realizarse mediante la promoción transitoria de aquellos docentes regulares, de la categoría inmediata inferior, conforme lo dicte la reglamentación de la Universidad” (Art. 12).

En el caso de los docentes interinos, el acuerdo paritario establece que “La Universidad dispondrá, en un plazo de tres (3) años, los mecanismos para la sustanciación de concursos en los cargos cubiertos por docentes interinos”; así como que la valoración de los antecedentes docentes para el caso de los auxiliares docentes “deberá representar al menos el cincuenta por ciento (50%) del puntaje a asignarse. Dentro de esta valoración se deberá dar especial consideración a aquellos docentes que cuenten con una antigüedad docente mayor de tres años en esta Universidad” (disposiciones transitorias).

Reflexiones finales

La breve revisión efectuada acerca de las características del proceso de aprobación del Convenio Colectivo de Trabajo para docentes de las instituciones universitarias nacionales, observado desde la perspectiva del gobierno universitario, da cuenta de la relevancia que han cobrado los gremios docentes como actores de la arena universitaria y las tensiones, con nuevos matices, que se suscitan entre la planificación central y la autonomía de las universidades.

La regulación de la carrera académica a través de convenios colectivos de

trabajo constituye un antecedente que parece indicar que la lógica gremial se ha instalado en el ámbito universitario. Muestra de ello es que, además de la existencia de un convenio a nivel nacional, en el caso de la única universidad que no adhirió al mismo, se produjo la elaboración de un convenio específico firmado entre el Rector de la institución y el gremio docente mayoritario. Otra cuestión que abona esta hipótesis es que incluso desde el sector privado se manifestaron con interés en la discusión de un convenio colectivo para docentes de universidades privadas, aunque hasta el momento no se produjeron avances públicos en este sentido.

La homologación del Convenio Colectivo nacional en 2015, lo que involucra la puesta en vigencia de estas disposiciones, es el comienzo de un proceso que implicará en el futuro debates al interior de las universidades para adecuar sus normativas internas a lo que estipula este marco general. Justamente, algunas de estas discusiones ya comenzaron en algunas universidades que se encuentran reformando sus estatutos.

El estudio de este tema propone nuevos interrogantes para avanzar en futuras investigaciones: ¿Cómo se ve afectado el modelo colegiado de toma de decisiones en el ámbito universitario cuando un tema tan central como la regulación de la selección y promoción del cuerpo académico es definido desde afuera de las instituciones? ¿Cómo se alteran las cuotas de poder de los actores universitarios en virtud del protagonismo que asumen los gremios docentes como interlocutores privilegiados en esta negociación? ¿Qué alcances y límites tiene el rol que juegan los rectores en este contexto como parte empleadora? ¿Y el Ministerio de Educación? ¿Qué rol ocupan los representantes de los claustros universitarios?

¿Qué efectos producirán en el cuerpo docente los nuevos mecanismos de definidos para la permanencia y la renovación de los cargos, así como la situación de los docentes interinos que sean incorporados “automáticamente” a la carrera docente?

¿Los mecanismos de concurso para el ingreso y evaluaciones periódicas para la permanencia/renovación pueden articular la selección de los más idóneos, la calidad del cuerpo académico y la estabilidad de los docentes en sus cargos?

Notas bibliográficas

- (1) En el Consejo de Universidades están representadas las universidades nacionales y privadas, el Consejo Federal de Cultura y Educación y el Poder Ejecutivo Nacional a través del Ministerio de Educación. Este organismo interviene principalmente en cuestiones vinculadas al régimen de títulos y la evaluación y la acreditación. En los CPRES participan rectores de universidades nacionales y privadas y se manifiestan los intereses regionales, se encarga de coordinar la oferta de educación superior de cada región.

Por otra parte, algunos autores señalan que si bien la CONEAU no es definida como un organismo de coordinación en la LES, ella cumple un papel estratégico, tanto en las decisiones vinculadas a la evaluación y la acreditación, como en su capacidad para moldear el perfil y el carácter de las universidades y del sistema, y distribuir valor a través de la jerarquización de instituciones incidiendo en la distribución de fondos y recursos.

- (2) A estos organismos se le suma la creación en 1993 de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), cuyas funciones comprenden la definición de lineamientos de políticas y estrategias referidas a la enseñanza universitaria, el diseño de políticas para este nivel y la supervisión del cumplimiento de la legislación vigente. Sus programas de actuación comprenden: la planificación y evaluación universitaria, la reconversión y jerarquización del personal docente, el fortalecimiento de la investigación universitaria y la vinculación con el medio social y productivo, la acreditación y promoción de posgrados, y el crédito educativo y programación y gestión presupuestaria (Paviglianiti y otros, 1996). Si bien la SPU no es estrictamente un organismo de coordinación, por la naturaleza de sus funciones tiene un peso gravitatorio importante en la configuración del gobierno del sistema universitario.
- (3) En un trabajo de tesis de doctorado que analiza el caso de la CTERA y su posición frente a la aplicación de las políticas de transferencia de servicios educativos a las jurisdicciones provinciales en Argentina durante la década de los '90, Delgado (2002) retoma a Rosa María Torres para señalar que en un estado del arte preparado en 1990 para UNESCO -OREALC y REDUC se concluía que el tema del sindicalismo docente en relación a las políticas y reformas educativas había tenido escaso desarrollo en toda la región. De 39 publicaciones identificadas, provenientes de 9 países, 4 eran estudios específicos sobre el tema con base empírica. En 1998, FLACSO- Argentina inició el proyecto "Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina" financiado por PREAL. Se seleccionaron para el estudio 10 países: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, México, República Dominicana y Venezuela.
- (4) La interrupción de este desarrollo se produjo en el marco de un conjunto de medidas de intervención a las universidades y ocupación violenta de los establecimientos, profesores separados de los claustros con prohibición de ejercer la docencia en cualquier nivel educativo, y la acción represiva ilegal ejercida en las diferentes esferas de la vida social.
- (5) Los datos fueron extraídos de Chiroleu (2002) para los años 1982 a 1998; el último dato oficial disponible corresponde al año 2013 y fue tomado del Anuario de Estadísticas Universitarias 2013, Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación de la Nación.
- (6) La ley argentina no contempla que las organizaciones de tercer grado puedan afiliarse directamente a los trabajadores, pero en el caso de la CTA, sus estatutos permiten que los trabajadores puedan afiliarse directamente.
- (7) Cabe señalar que la Federación de Asociaciones Gremiales Docentes de la Universidad Tecnológica Nacional (FAGDUT), una de las entidades firmantes del Convenio Colectivo de Trabajo actualmente vigente, ya se había desvinculado de

CONADU en el año 1997. No obstante, en algunas de las facultades regionales de la UTN se fueron organizando otros sindicatos que tienen adhesiones a las 3 federaciones existentes en la actualidad.

- (8) Las confederaciones generales que nuclean federaciones de docentes son: a) en la CGT se alinean la Unión de Docentes (UDA), Asociación de Maestros de Enseñanza Técnica (AMET), Confederación de Educadores Argentinos (CEA), el Sindicato de Docentes Privados (SADOP), FEDUN; b) en la CTA de los Trabajadores (1992), CONADU y CTERA; c) en la CTA Autónoma (2010), CONADU-H.
- (9) El Consejo Interuniversitario Nacional fijó criterios y mecanismos, en base al marco regulado por la normativa nacional, para su constitución como parte empleadora a través de los Acuerdos Plenarios N° 182/95, 718/09 y 748/2010.

Referencias bibliográficas

- Acosta Silva, A. (2001). Gobierno y gestión universitaria. *Revista de Educación Superior*, N° 118. México: ANUIES.
- Acosta Silva, A.; Atairo, D. y Camou, A. (2015). *Gobernabilidad y democracia en la universidad pública latinoamericana: Argentina y México en perspectiva comparada*. Buenos Aires: CLACSO.
- Atairo, D y Camou, A. (2011). La gobernabilidad de las universidades nacionales en la Argentina: escenarios de un paradigma en transformación. En: San Martín, R. (ed). *Entre la tradición y el cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la universidad*. Buenos Aires: Universidad de Palermo.
- Brunner, J. (2012). La idea de universidad en tiempos de masificación. En: *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)*, Vol. III, N° 7. Universia: México. Disponible en: <https://ries.universia.net/article/viewFile/86/144> [Consulta: sep.2016].
- Chiroleu, A. (2002). "La profesión académica en Argentina". En: *Revista (Syn)thesis*, N° 7.
- Delgado, M. (2002). "El sindicalismo docente frente a la aplicación de las políticas neoliberales en educación: el caso de Ctera y las transferencias de servicios educativos a las jurisdicciones provinciales". Tesis de maestría. FLACSO-Argentina. Mimeo.
- Friedberg, E. y Musselin, C. (1996). La noción de sistema universitario y sus implicaciones para el estudio de las universidades. *Revista Universidad Futura*, Vol. 7, pp. 50-64.
- Gindin, J. (2010). "Sobre las asociaciones docentes de comienzos del siglo XX". *Associações e Sindicatos de Trabalhadores em Educação*. Seminário Internacional da Rede de Pesquisadores sobre Associativismo e Sindicalismo dos Trabalhadores em Educação. Rio de Janeiro, 22 e 23 de abril de 2010. Mimeo.
- Ibarra Colado E. y Rondero Lopez, N. (2001). La gobernabilidad universitaria entra en escena: elementos para el debate en torno a la nueva universidad. *Revista de Educación Superior*, N° 118, Vol. 30, México: Anuies. Disponible en: http://www.anuies.mx/servicios/p_anuies/publicaciones/revsup/res118/art6.htm [Consulta: mar. 2014].
- Krawscy, N. (1993). "A utopia da participação: A posição dos movimentos docentes na formulação da política educativa na Argentina". Tesis Doctoral Universidad Estadual de Campinas. Mimeo.

- Krotsch, P. (2001). *Educación Superior y reformas comparadas*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Ediciones.
- Musselin, C. (2001). *La longue marche des universités françaises*. Paris: Presses universitaires de France.
- Naishtat, F. (2004). La democracia universitaria hoy: en busca de la comunidad perdida. *Revista Pensamiento Universitario*, N° 11. Buenos Aires.
- Neave, G. (2001). *Educación superior: historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*. Buenos Aires: Gedisa.
- Nosiglia, M.C.; Trippano, S. y Mulle, V. (2012). "Gestión académica: las transformaciones en la carrera docente de las Universidades Nacionales en Argentina". Ponencia presentada en el XII Coloquio Internacional de Gestión Universitaria "Gestión de la Internacionalización, la Vinculación y la Cultura en la Educación Superior". Veracruz, México. 14 al 16 de noviembre (ISBN: 978-987-544-483-6).
- Nuñez, I. (1990). *Las organizaciones de los docentes en las políticas y problemas de la educación. Estado del Arte*. Santiago de Chile: UNESCO/REDUC.
- Paviglianiti, N.; Nosiglia, M. y Marquina, M. (1996). *Recomposición neoconservadora. Lugar afectado: la universidad*. Buenos Aires: Miño y Dávila editores.
- Prats, J. (2003). El concepto y análisis de gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 14-15 pp.239-269. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Còrsega 255, 5º 1ª 08036 Barcelona, España.
- Rodríguez Bustamante, N. (1985). Debate parlamentario sobre la Ley Avellaneda. Ediciones Solar, Buenos Aires y Groisman, E. (1995). La Ley Avellaneda y los Estatutos Universitarios de la UBA -1886-, Buenos Aires: Oficina de Publicaciones CBC-UBA.
- Schwartzman, S. (1993). La profesión académica en América Latina. En: McLauchlan de Arregui (ed). *Educación Superior en América Latina: políticas comparadas*. Lima: GRADE.
- Tiramonti, G. (2001). Sindicalismo docente y reforma educativa en la América Latina de los '90. Documento N° 19. Santiago de Chile: PREAL.
- Torres, R. (1999). *Reformadores y docentes: el cambio educativo atrapado entre dos lógicas*. IIFE-UNESCO: Buenos Aires.
- Weber, M. (1997). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Anexo I

Centrales	CTA de los Trabajadores	CTA Autónoma	CGT
Federaciones	<p>CONADU Federación Nacional de Docentes Universitarios</p>	<p>CONADU Histórica Federación Nacional de Docentes, Investigadores y Creadores Universitarios</p>	<p>FEDUN Federación de Docentes de las Universidades</p>
Asociaciones gremiales	<ul style="list-style-type: none"> • Federación de Docente de la Universidad de Buenos Aires • Asociación de Docentes e Investigadores de la UNA • Asociación de Docentes e Investigadores Universitarios de Córdoba • Asociación de Docentes e Investigadores de la Universidad Nacional de General Sarmiento • Asociación de Docentes e Investigadores de la Universidad Nacional de Quilmes • Asociación de Docentes Universitarios de Chilecito • Asociación de Docentes de la Universidad Nacional de Formosa • Asociación de Docentes de la Universidad de La Plata • Agreración Docente Universitaria Marplatense • Asociación de Docentes de la Universidad Nacional de Noroeste de la Provincia de Buenos Aires • Asociación de Docentes de la Universidad Nacional de Santiago del Estero • Asociación de Docentes de la Universidad Nacional de Tres de Febrero • Asociación Faguina de Docentes e Investigadores • Asociación Gremial Docente de la Universidad Nacional de Río Cuarto • Asociación Gremial Docente de la Universidad Nacional de Entre Ríos • Asociación Gremial De Docentes de la Universidad Nacional de Rosario • Consejo de Docentes e Investigaciones de la Universidad Nacional del Nordeste • Sindicatos de Docentes e Investigadores Universitarios de San Luis • Sindicatos de Docentes e Investigadores de la Universidad Nacional de La Rioja • Sindicato de Docentes de la Universidad Nacional de Cuyo • Sindicato de Trabajadores Docentes de la Universidad Nacional de San Juan 	<ul style="list-style-type: none"> • Asociación Gremial Docente de la UBA • Gremio Docente Universitario de Catamarca • Asociación Gremial de Docentes de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires • Asociación de Docentes de la Universidad Nacional del Comahue • Asociación de Docentes Universitarios de la Universidad Nacional de Córdoba • Asociación de Docentes e Investigadores de la Universidad Nacional de Cuyo • Sindicato de Trabajadores Docentes Universitarios (SITRADU- Entre Ríos) • Asociación Gremial Docente del Instituto Universitario del Arte • Asociación de Docentes e Investigadores de la Universidad Nacional de Jujuy • Asociación de Docentes Universitarios – La Pampa • Asociación de Docentes de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral • Asociación Docentes Universitarios - Universidad Nacional de Patagonia San Juan Bosco • Asociación Riojana de Docentes Universitarios • Asociación de Docentes de la Universidad del Litoral • Asociación de Docentes de la Universidad Nacional de Luján • Asociación de Docentes de la Universidad Nacional de Misiones • Asociación Docentes e Investigadores de la Universidad Nacional del Nordeste(ADIUN-NE) • Asociación de Docentes Universitarios de Río Negro • Asociación de Docentes e Investigadores de la Universidad Nacional de Salta • Asociación de Docentes, Investigadores y Creadores Universitarios de la Universidad Nacional de San Juan • Asociación de Docentes de la Universidad Nacional del Sur • Sindicato de Investigadores y Docentes de la Universidad Tecnológica Nacional • Asociación de Docentes Universitarios Faguinos • Asociación de Docentes e Investigadores de la Universidad Nacional de Tucumán 	<ul style="list-style-type: none"> • Asociación de Docentes e Investigadores de la UBA • Asociación de Docentes de la Facultad Regional Avellaneda dela UTN • Asociación de Docentes e Investigadores de la Universidad de Lujan • Asociación de Docentes e Investigadores de la Universidad de Lomas de Zamora • Asociación de Docentes e Investigadores de la Universidad Nacional del Arte • Asociación de Docentes e Investigadores de la Universidad Nacional de Chilecito • Asociación de Docentes e Investigadores de la Universidad de Villa María • Asociación de Docentes e Investigadores de la Universidad Nacional de Chaco Austral • Asociación de Docentes de la Universidad Nacional de Catamarca • Asociación de Docentes de la Universidad Nacional de Avellaneda • Asociación de Docentes de la Universidad Nacional de Lanús • Asociación de Docentes de la Universidad Nacional de la Matanza • Asociación de Docentes de la Universidad Nacional de José C. Paz • Asociación de Docentes de la Universidad Nacional de San Martín • Centro de docentes Universitarios de Formosa • Docenes Asociados de las FF.AA (DAFAS) • Gremio de Docentes e Investigadores de la Universidad Nacional de Tucumán • Sindicato de Docentes de la Universidad Nacional de Río Negro • Sindicato de Docentes Universitarios de la Provincia de San Luis • Unión de Docentes Universitarios de Chubut • Unión de docente de la Universidad de La Plata • Unión de Docentes de la Universidad Nacional de La Pampa • Unión de Docentes Universitarios de Misiones • Unión de Docentes de la Universidad Nacional de Cuyo • Unión de Docentes de la Universidad Nacional del Nordeste • Unión de Docentes de la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires • Unión de Docentes de la Universidad Nacional de Salta • Unión de Docentes Universitarios y Preuniversitarios de Córdoba • Unión de Docentes de la Universidad Tecnológica • Unión Sanluisaña de Docentes Universitarios