



## ANAHÍ FERNÁNDEZ

EX SECRETARIA GENERAL DE LA CONADU, 2000-2006

A más de veinte años de la Revolución de 1890, tras el triunfo de Yrigoyen, producida la Revolución mexicana y la Revolución rusa y en un clima de posguerra nace en la Universidad de Córdoba y desde el seno de la juventud argentina y latinoamericana una esperanza de cambio: la Reforma Universitaria de 1918.

La Reforma fue un movimiento de la juventud, una expresión democrática de una concepción de la universidad pública<sup>1</sup> de vocación popular y raigambre antiimperialista con un fuerte acento en las reivindicaciones latinoamericanas. El acceso a las universidades públicas

generó fuertes enfrentamientos entre las clases medias y los miembros de la élite. La obtención de un título universitario significaba, para los sectores medios, la posibilidad de ascenso social, ya que era el requisito necesario para ejercer las profesiones liberales. Este movimiento se extendió por la región a principios del siglo XX como un paso de una universidad de élite a una universidad de masas, lo que implicaba un corrimiento de los centros de poder sociopolítico, y buscó avanzar con la democratización social y la socialización del saber aunque, paradójicamente, en muchos casos se dio inicio al especialismo profesionalizante y a otra élite académica vinculada a nuevos modelos de excelencia.

Recordemos qué se propugnaba en las medidas reformistas: la libertad de cátedra, la asistencia libre, el libre ejercicio de la docencia, los concursos para la distribución de cargos, la publicidad de los actos universitarios, la gratuidad de la enseñanza,<sup>2</sup> los seminarios y formas de enseñanza donde el estudiante tuviera

posibilidad de intervenir propositivamente y la extensión cultural por fuera de la estructura universitaria. En suma, la democratización de la universidad.

### EL CICLO DE REFORMAS NEOLIBERALES

La CONADU ha defendido firmemente la universidad pública, de gestión democrática, crítica, gratuita y de calidad académica, cogobernada, con financiamiento integral por parte del Estado en la defensa del patrimonio público del pueblo argentino.

Puede decirse que, hasta la década del 80, la educación superior en la región había sido casi siempre estatal y con fuerte autonomía institucional y académica a partir del movimiento de la Reforma. El modelo predominante era el napoleónico, en el que las facultades de carácter profesional se constituían en el centro de la organización universitaria.

A lo largo de buena parte del siglo XX, ese modelo de universidad y las concepciones de autonomía universitaria y de primacía de

# SINDICALISMO DOCENTE Y DEMOCRATIZACIÓN DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA

la universidad pública se fueron afianzando en la mayor parte de los países latinoamericanos. El número de instituciones universitarias –por lo general estatales, salvo el caso especial de Brasil– fue creciendo poco a poco.

A diferencia de lo que ocurrió en otras latitudes donde los modelos de educación superior se reconstituyeron bajo pautas de orientación hacia la diferenciación institucional, las tendencias y los cambios a partir de los 80 en la región tuvieron que ver con un largo periodo de contracción de recursos económicos que algunos dieron en llamar periodo de las “décadas perdidas” de América Latina. Tras este periodo, los aparatos estatales se redujeron y las políticas públicas cambiaron su orientación, diseño e implementación. Las políticas hacia los sistemas universitarios se encuadraron en este marco general y los nuevos instrumentos de regulación y coordinación del sistema permitieron el paso del “Estado proveedor” al “Estado gerente”.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Tomamos esta conceptualización que entiende al “Estado gerente” como el coordinador y regulador del sistema a través de mecanismos importados del sector privado de la economía.

Nicolás Bentancur (2008) remarca que el panorama universitario que presenta América Latina en el siglo XXI resultaría difícilmente reconocible para un observador de tan sólo veinte años atrás. Con variantes, según el país, vería a las universidades públicas competir entre sí y con otras instituciones, vendiendo conocimiento aplicado y cursos. Encontraría que las instituciones son evaluadas en forma centralizada y frecuentemente reciben recursos adicionales con mecanismos *ad hoc* que valoran resultados. Además, vería docentes de remuneración dispar y variable, que orientan sus prioridades siguiendo prioridades externas así como organismos estatales destinados a regular y controlar el sector y la expansión de un sistema de instituciones privadas desiguales que en algunos países atienden a más estudiantes que el propio sistema público.

Es importante señalar que las primeras reformas educativas enmarcadas en las pautas políticas neoliberales de los años 80 y comienzos de los 90 fueron legales y administrativas y estuvieron destinadas fundamentalmente a la reducción de la educación pública y a mejorar la

eficiencia en la gestión. Se hicieron a través de lo que Foucault llama “tecnologías morales”.<sup>4</sup> En la racionalidad neoliberal que impregnó el ideario noventista, el sistema educativo fue analizado en relación con las ideas de eficiencia, eficacia y calidad que trasladaron conceptos empresariales desde el eficientismo industrial al campo educativo. En el mismo sentido, el acento en un concepto de evaluación institucional de carácter eficientista desplazó el eje central del debate, que debía ser la redefinición del proyecto estratégico de las universidades.

Algunos autores distinguen entre políticas neoliberales de primera generación que tuvieron como eje la privatización de la ecuación pública y la apertura al mercado; políticas de segunda generación que comenzaron a mediados de los 90 y que intentaron disimular las consecuencias mediante políticas focalizadas; y políticas de tercera generación, que sin renunciar a los intereses en torno al mercado enfocan los problemas edu-

<sup>4</sup> Se trata de dispositivos de gobierno y autogobierno, de control y autocontrol, de regulación y autorregulación que encarnan relaciones particulares, corporiza relaciones específicas de poder. De allí que están lejos de ser unas técnicas inocentes y neutras.

cativos como casos que deben abordarse técnicamente (Puiggrós, s/d). Las reformas neoliberales implicaron un movimiento de las instituciones públicas con intereses públicos presentes en su tradicional misión institucional hacia la satisfacción de intereses que tenían que ver con la lógica del mercado. Coincidimos con una cuestión conceptual planteada por Emir Sader (2003) cuando afirma que “una de las operaciones teóricas y políticas más exitosas del neoliberalismo fue instaurar los debates en torno de la oposición entre lo estatal y lo privado” para eludir la verdadera contraposición entre lo público y lo privado-mercantil. Efectivamente, de este modo resultaba más fácil elaborar un discurso descalificador de “lo estatal” al mismo tiempo que se ocultaba uno de los términos esenciales del debate: lo público. Señala Sader que en realidad “lo estatal no es un polo sino un campo de disputa” que en la etapa neoliberal se encuentra hegemónico por los intereses privados. En su concepción, lo privado no es la esfera de los individuos “sino los intereses mercantiles como se ve en los procesos de privatización que no constituirían procesos de desestatización a favor de los individuos sino de las grandes corporaciones privadas, aquellas que dominan los mercados— la verdadera cara por detrás de la esfera privada del neoliberalismo”. En ese esquema el polo opuesto a lo estatal no es el espacio de las libertades individuales sino “la negación de la ciudadanía y el reino del mercado” (Sader, 2003).

Si en los 80 el Banco Mundial enfatizaba la necesidad de mercantilizar la vida social, en los 90 se dirigió a prestar atención a los efectos generados por aquellas políticas de libre mercado.<sup>5</sup> Los 80 y los 90 fueron el escenario temporal de la aplicación de las políticas neoliberales, uno de cuyos focos fue el diseño de políticas educativas que apuntaron a desmantelar o reconfigurar los sistemas educativos forjados desde fines del siglo XIX y principios del XX. Los sistemas de educación superior de nuestra región han registrado en estas décadas un proceso de fuerte diversificación, tanto en su organización como en su calidad, con la inclusión de

<sup>5</sup> Desde los años 80, el Banco Mundial aumenta su énfasis en la educación en coincidencia con la declinación de la UNESCO. La mayoría de los países periféricos fueron altamente dependientes de los empréstitos del BM para desarrollar sus sistemas de educación, y estos están casi siempre ligados a la adopción de políticas específicas controladas en su aplicación por técnicos del mismo.

modelos universitarios diferentes y contradictorios. Esta diversificación guarda estrecha relación con el proceso de globalización y el soporte ideológico que el neoliberalismo le proveyó.

Las políticas neoliberales que estrecharon la condición ciudadana y atacaron el concepto de lo público generaron una dinámica que en muchos casos empujó a la universidad pública a la privatización encubierta. En este sentido entendemos, como Gentili (1994), que la privatización que se abrió camino en el ámbito universitario no se agota en la reducción del gasto público destinado al financiamiento de los servicios educacionales ya que la privatización de las políticas sociales avanzó incluso con un aumen-

“

### LOS SISTEMAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR DE NUESTRA REGIÓN REGISTRAN EN LAS DÉCADAS DEL 80 Y 90 UN PROCESO DE FUERTE DIVERSIFICACIÓN, CON LA INCLUSIÓN DE MODELOS DIFERENTES Y CONTRADICTORIOS.

”

to relativo de recursos que fueron “reassignados” a políticas de evaluación, programas especiales relacionados con la producción científica, reformas curriculares, procesos de modernización periférica, etcétera.

En el caso de la Argentina, los argumentos esgrimidos en los años 90 como fundantes del ataque político al concepto de lo público y a la funcionalidad de la intervención estatal para suministrar servicios sociales, alimentaron concepciones que muchos actores universitarios reprodujeron de manera absolutamente dependiente y acrítica. La universidad pública resultó atacada desde el punto de vista de su burocracia, su derroche, y su falta de eficiencia; apelaciones todas que traen los ecos de los argumentos que se utilizaron contra el Estado

de bienestar y contra lo público.<sup>6</sup> Las políticas que reestructuraron en un sentido desigualador y excluyente a la sociedad argentina en la década de los noventa fueron un marco imprescindible para algunas de las modificaciones en la universidad: se complejizó el sistema y se creó un cuerpo de técnicos especializados. Fueron políticas de muy rápida implementación pese a que hubo mucha resistencia. El gran problema de estas políticas fue su efectivo impacto, que en algunos aspectos es todavía difícil precisar.

En este escenario, el sindicalismo docente universitario ha sido un actor fundamental en la institucionalización, profundización y actualización del proceso democratizador surgido en 1980 en defensa de la universidad pública y gratuita así como en el avance y consolidación de los derechos de docentes, estudiantes y no docentes.

Recordaremos algunos hitos del desarrollo en lo normativo y lo político relacionado con el ámbito universitario y el sostenido accionar de nuestra Federación.

### LA RECUPERACIÓN DE LA DEMOCRACIA

La dirigencia de los 80 privilegió el ingreso irrestricto a la universidad, a pesar de la falta de infraestructura y de docentes para hacerse cargo del desafío. La política de puertas abiertas tampoco estuvo en consonancia con las decisiones económicas: mientras los inscriptos crecían exponencialmente, disminuía el presupuesto por alumno. Y la necesidad de nuevos edificios y sus consecuentes gastos de mantenimiento recayó sobre la pauperización de los salarios docentes.

Entre 1983 y 1989 no se crearon nuevas universidades públicas ni se autorizó la creación de nuevas universidades privadas. El sistema que absorbió el crecimiento sustancial de la matrícula de estos años era en 1991 prácticamente el mismo que en 1973. Durante el gobierno de Alfonsín:

<sup>6</sup> Recordemos el proyecto del BID, en 1996. El “Plan estratégico para universidades de América Latina y el Caribe” señalaba que las universidades eran arcaicas, incapaces, demasiado dependientes del Estado. Ante ello, en lugar de reaccionar y defender su espacio y significado social la universidad pública ha afrontado un proceso de doble moral, poniéndose vergonzosamente del lado del mercado y entrando así por un camino de privatización informal y encubierta.



(...) el período de apertura y democratización no fue lo suficientemente planificado. La política de ingreso irrestricto del gobierno como forma de satisfacer las expectativas de la población no contempló una realidad marcada por la falta de aulas, de docentes capacitados para atender a todos los ingresantes y de presupuesto. A esta situación se sumó la grave situación económica del país, traducida en altos índices de inflación que terminaron por licuar los presupuestos universitarios y generar a nivel institucional el mismo desencanto que se agudizaba en la sociedad (Arriondo, 2011).

Con el objetivo de avanzar en las negociaciones con el FMI, a principios de 1984 se aplicó una política monetaria y fiscal restrictiva tendiente a reducir la inflación. El efecto fue una nueva

recesión. Al finalizar 1984 Argentina consiguió un acuerdo stand by con este organismo. Junto a la impronta dejada por el Congreso Pedagógico<sup>7</sup> y las recomendaciones de los organismos financieros internacionales, tal como advierte Pablo Gentili, desde 1983 la homogeneidad característica de las políticas educativas:

<sup>7</sup> En el Informe Final se aprobó la descentralización como el instrumento que permitiera la democratización de la enseñanza y la participación de la familia en la gestión de las instituciones educativas; se reconoció la libertad de enseñanza, y el respeto y apoyo a los esfuerzos de la iniciativa privada; se consensó en que le correspondía al Estado el deber indelegable de ejercer la función de supervisar y velar por la calidad de la educación, centrando su evaluación en los resultados del servicio educativo; se fijó que la ley de educación debería asegurar la progresiva provincialización y municipalización de la gestión educativa. Resultó un antecedente de la transformación educativa neoliberal, como “la cobertura ideológica de la reforma educativa menemista”, ver De Luca, R. (2004). “La cobertura ideológica de la reforma educativa menemista: el Congreso Pedagógico de 1984”, en: *Revista y Resolución*, 13: 93-103.

...se verifica en la expansión de un mismo núcleo de diagnósticos, propuestas y argumentos oficiales acerca de la crisis educacional y de sus supuestas salidas, así como en la circulación y el impacto (directo e indirecto) que los documentos y “recomendaciones” del BM y del FMI tienen en la definición de las políticas públicas destinadas a este sector (Gentili, 1998).

La educación es concebida como un servicio público y no como un derecho. Hacia el final del gobierno alfonsínista se profundiza este enfoque y es considerado en el documento “De los planes para la acción” como un servicio y un derecho de asistencia, en un anticipo de la concepción hegemónica de los años 90. En palabras de Wanschelbaum:



REUTERS/AGF

Como ocurrió con otros procesos y relaciones sociales, durante el alfonsínismo no se modificaron las configuraciones diferenciales preexistentes. Lejos de revertirlas, el accionar alfonsinista las mantuvo. Se propusieron remediar los peores efectos del terrorismo de Estado, sin eliminar los fundamentos causales antagonicos y profundamente enraizados. La segmentación y la desarticulación continuaron siendo, pues, las características de prestación y de gobierno del sistema educativo. Es decir, en democracia, continuó existiendo una educación no democrática (Wanschelbaum, 2013).

A los pocos días de su asunción, el presidente Alfonsín dictó el decreto n° 154/83 por el que se intervinieron las universidades nacionales, facultándose al Poder Ejecutivo a designar rectores normalizadores y al Ministerio de

Educación a nombrar a los decanos normalizadores, a propuesta de los rectores. En julio de 1984, el Congreso de la Nación sancionó la ley n° 23.068, por la que se estableció el régimen para la normalización de las universidades nacionales. Dicho régimen fijó el plazo de normalización en un año y medio como máximo, derogó la “ley de facto” n° 22.207, estableció las funciones de los rectores y decanos normalizadores y de los consejos superiores provisorios, promovió la participación de los docentes en dichos consejos y estableció que cada universidad debía asegurar la existencia de un régimen de reincorporación de los docentes y no docentes cesanteados u obligados a renunciar por la dictadura militar.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Ante algunos debates que se daban en torno a los Estatutos, el ministro Alconada Aramburu, en octubre de 1985, envía una comunicación a los rectores para solicitar que se abstengan “de

El 31 de octubre de 1984 se promulgó la ley n° 23.115 que anuló todas las denominadas confirmaciones de profesores universitarios y los beneficios de estabilidad en el cargo obtenidos por aplicación de la ley 21.536/77, así como cualquier otro efecto derivado de ese régimen quedando el personal comprendido en el ejercicio de sus funciones con carácter interino hasta la provisión de su cátedra por concurso. La CONADU entendió que esta ley resultaba lesiva a la dignidad docente y debía ser enmendada. La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal declaró la inconstitucionalidad de la ley 23.115 por entender que sus efectos re-

practicar modificaciones en el Estatuto vigente que impliquen un cambio en su sistema de gobierno, ya sea en lo referente a qué claustros componen el mismo como así también a la proporción en que participan”.

troactivos afectaban derechos adquiridos en mengua de la garantía de la estabilidad consagrada en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional. La Corte Suprema de Justicia de la Nación confirmó dicho fallo.

Ya en 1985, la Mesa Ejecutiva de la Federación mantuvo una entrevista con el ministro de Educación, Alconada Aramburu, en la que se trataron temas como la normalización universitaria y la reforma de los estatutos que posibilitaran la plena ciudadanía universitaria a los docentes de todas las categorías, la igualdad de las representaciones docente y estudiantil en los órganos colegiados y la incorporación de los no docentes al cogobierno. Ese año comienza el llamado Plan Austral y se acentúa la conflictividad. Fue Alfredo Bravo, subsecretario de Educación por aquel entonces, quien incorporó a la CONADU a la Mesa de recomposición salarial. La Federación fue excluida en 1986, lo que precipitó una situación que llevó al conflicto más extendido de nuestra historia sindical.

Efectivamente, en 1987, en un contexto de inflación que devaluó los sueldos a prácticamente un cuarto de su valor anterior, tras 73 días de paro y el no inicio del segundo cuatrimestre se conquistó un sueldo considerablemente más alto que el de anteriores épocas –equivalía al salario de un camarista de la justicia federal–, el nomenclador histórico con la relación 1 a 1,8 entre los cargos de Auxiliar de Primera y Profesor Titular y una remuneración proporcional a la dedicación (1:2,4 entre simple, semi y exclusiva).

## LOS AÑOS NOVENTA Y LA LES

En concordancia con el proceso de reforma del Estado que se emprendió en el gobierno de Menem y habida cuenta de las consecuencias políticas, sociales, económicas y culturales que trajo aparejada la legitimación inflacionaria del nuevo referencial global de mercado, se inscribió en la agenda institucional la necesidad de generar una reforma en el sistema de educación superior.

La situación era dramática: y se ponía de manifiesto en un acentuado deterioro del estado de su infraestructura: condiciones edilicias inadecuadas, laboratorios carentes de insumos, equipamiento tecnológico desactualizado, bibliotecas con escaso número y calidad de publi-

caciones, centros de documentación sin recursos apropiados, institutos de investigaciones con condiciones poco propicias para ese trabajo, a lo que se sumaba la escasa cantidad de docentes para sobrellevar el continuo aumento en el número ya masivo de estudiantes inscriptos. Otra consecuencia del deterioro de los salarios reales fue la emigración de prestigiosos docentes hacia las universidades privadas a cambio de mejores salarios: se acentuó, de esta forma, el proceso de mercantilización de la educación superior.

En 1991 el Ministerio de Educación elaboró un proyecto de ley de régimen económico financiero. Entre los puntos cuestionados por CONADU, FUA y FATUN se encontraban la

“

**EL SINDICALISMO DOCENTE HA SIDO UN ACTOR FUNDAMENTAL EN LA INSTITUCIONALIZACIÓN Y PROFUNDIZACIÓN DEL PROCESO DEMOCRATIZADOR EN DEFENSA DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA Y GRATUITA.**

”

potestad del Ministerio para distribuir el presupuesto en función de una política de premios y castigos, el cobro de aranceles, la transformación de los bienes propios de las UUNN en “patrimonio de afectación”, la diferenciación salarial entre universidades de docentes y no docentes.

En 1993, al compás de la reforma educativa impulsada por la Ley Federal de Educación, se creó la Secretaría de Políticas Universitarias desde donde se desplegaron políticas inscriptas a nivel mundial con el apoyo de organismos financieros internacionales que institucionalizaban los mecanismos de evaluación de las universidades, de currículas de postgrados y aún de grado a través del accio-

nar de la Comisión Nacional de Evaluación Universitaria (CONEAU). En diciembre de ese año CONADU cuestionó fuertemente el acuerdo celebrado entre el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y el Ministerio en el que se introducían puntos graves: la evaluación externa periódica de las universidades y la posibilidad del arancelamiento, exigencias del Banco Mundial. Además se incluía una “asignación global” de libre disponibilidad del presupuesto universitario en jurisdicción del Ministerio de Educación, de monto indefinido. También aparecía la peligrosa intención de transformar el régimen de dedicaciones simples en horas cátedras. Al mismo tiempo, fue puesto en discusión el financiamiento del sistema y se implantaron programas que promovieron nuevas maneras de asignar los recursos, tales como el Programa de Incentivos para docentes-investigadores (1994) y, en 1995, el Fondo de Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEUC).

CONADU cuestionó el proyecto de la Ley de Educación Superior (LES) ante autoridades del Ministerio de Educación y en el Congreso y mantuvo numerosas reuniones a fin de dar a conocer su posición. En su Congreso de mayo de 1990 la Federación había tomado posición en cuanto a varias cuestiones a tener en cuenta en una futura ley sosteniendo que concebía la educación:

...como un bien social y por lo tanto el Estado es el único que puede y debe garantizar su financiamiento y asegurar que todos los sectores sociales puedan acceder y gozar de sus beneficios. Sólo desde esta concepción del vínculo entre el Estado y la Universidad estatal reafirmaremos el compromiso de contribuir a la solución de los problemas culturales, sociales, económicos, científicos y tecnológicos de nuestro país poniéndonos al servicio del pueblo.

En relación con la autonomía se subrayaba que “las Universidades tendrán autonomía para desenvolverse sin restricciones no condicionamientos, en forma pluralista en relación con la elaboración de sus Estatutos, elección de autoridades, organización de planes de estudios y de investigación”. En cuanto al gobierno se propugnaba la elección libre de todos los claus-

tros subrayando que el claustro docente debía ser único, integrado por todos los docentes, fueran ordinarios o interinos.

Finalmente, y en un marco de fuerte resistencia de la CONADU y de la FUA, puesta de manifiesto en numerosas acciones conjuntas, la ley fue sancionada. Presentada como una exigencia de "racionalización", la reforma planteada por la LES se relaciona con diferentes demandas o funciones, con la privatización y la diferenciación en distintas formas y, por supuesto, con el financiamiento.

Más allá de otras consideraciones que excederían el límite de esta nota, podemos consignar que esta ley no integra el nivel superior al sistema educativo sino que se limita a su reglamentación. Por otra parte, el nivel axiológico se expresa formalmente en la enunciación de la finalidad de este nivel educativo. Entre las fuertes críticas desde la Federación a la nueva ley, señalamos que contempló en su artículo 59, inciso "c", la posibilidad de que la universidad buscara alternativas financieras en el mercado, inclusive a través de la cobranza de tasas y anualidades en la enseñanza de grado, siguiendo los dictados del BM que en el Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES) señala:

Existen diversas causas para el bajo nivel de eficiencia interna. Primeramente, por causa del acceso abierto y del bajo costo, gran proporción de egresados de la escuela media que no son motivados o bien preparados para entrar en la educación superior se matriculan en las universidades e abandonan o repiten el primer año (...). (Banco Mundial, 1995: 7)

En esa década, la inequidad preexistente en la educación latinoamericana se había acentuado dramáticamente, aunque la categoría equidad es utilizada profusamente en los documentos del Banco Mundial y de los gobiernos. Recordamos que el Banco Mundial recomendaba que se derivaran los fondos públicos destinados a la educación, que según su criterio era ineficiente, hacia la educación básica. La gran conquista de la masificación de la enseñanza superior en la Argentina, que la puso entre los países del

tercer mundo con la mayor tasa bruta de estudiantes y que representa un nivel de esfuerzo público con la finalidad de democratizar la entrada en el Sistema de Educación Superior, es considerada en la LES como un obstáculo a la eficiencia de la universidad.

Otro tema cuestionado desde CONADU fue que en esta norma se pone el acento en un concepto de evaluación institucional de carácter eficientista que desplaza el eje central del debate que debería ser la redefinición del proyecto estratégico de las universidades. En lo funcional, se produce un pasaje de atribuciones centrales a las universidades individualmente consideradas. La competencia

“

**EL AVANCE DEL MERCADO  
SOBRE EL TERRENO  
EDUCATIVO PUSO EN TENSIÓN  
EL CONCEPTO DE AUTONOMÍA  
Y LA CUESTIÓN YA NO ERA  
LA RELACIÓN UNIVERSIDAD/  
GOBIERNO, SINO  
UNIVERSIDAD/MERCADO.**

”

específica más frecuentemente involucrada en este proceso es la de fijación de los salarios de los docentes universitarios, que se pretende sean determinados por cada institución tras un proceso de deshomologación y diferenciación. De esta manera intentaron descargarse presiones habitualmente ejercidas sobre los gobiernos y afectar los recursos de negociación de las organizaciones sindicales docentes y no docentes nacionales.

Pero a pesar de lo dispuesto por el artículo 59, inciso b, de la ley 24521 ("Corresponde a las instituciones universitarias nacionales, dentro del marco de la autarquía económico-financiera... fijar su régimen salarial y de administración de personal"), ni la descentra-

lización salarial ni la de la administración del personal fueron llevadas a cabo, gracias a la lucha de las organizaciones sindicales docentes y no docentes.

El persistente accionar de CONADU consiguió un pequeño avance con relación a la ciudadanía universitaria y el consecuente derecho de los docentes a su participación en el gobierno. En el artículo 55, la LES establece que los representantes de los docentes (y las autoridades) "deberán haber accedido a sus cargos por concurso" y que serán elegidos por docentes también concursados. Para alcanzar el 70 por ciento de concursados, las universidades tenían un plazo de tres años (hasta 1998), excepto las instituciones nuevas, a las que se les dieron diez años (hasta el 2005). Eso figura en el artículo 78, donde claramente se agrega que "los docentes interinos con más de dos años continuados podrán ejercer los derechos consagrados en el artículo 55". El plazo en muchos casos se superó ampliamente sin cumplimentar la manda legal.

#### **CONADU Y LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA**

La autonomía está en los orígenes de nuestra legislación. Efectivamente, la ley Avellaneda de 1885 ubica a las universidades de Buenos Aires y Córdoba en la tradición de autonomía, originada en las universidades europeas en el siglo XIII. El concepto se relacionaba con los poderes de la época, ya fueran eclesiásticos o estatales, con sentidos que difirieron escasamente entre sí a lo largo de la historia. Ya en los antecedentes de Bolonia y París, los colectivos estudiantiles pugnaban por estatutos que posibilitaran la liberación de la enseñanza respecto de las concepciones tradicionales, así como la modernización de su formación, avanzando hacia nuevas profesiones. Por todo lo cual, el concepto de autonomía estuvo ligado al de libertad desde lejanos tiempos hasta hace pocas décadas.

Al recuperarse la democracia se reinstaló la autonomía, pero pronto el avance del

## UNA ACLARACIÓN IMPRESIONANTE

Muchos han sostenido que la periodicidad de la cátedra fue uno de los puntos fundamentales del ideario reformista. Es necesario aclarar que el concepto de periodicidad de la cátedra incluido en la Reforma Universitaria no involucraba el concurso periódico, sino que contemplaba que el profesor pudiera ser renombrado sucesivamente por decisión del Consejo Directivo. En definitiva, involucraba estabilidad en el cargo con evaluación de desempeño.

En el proyecto de ley universitaria elaborado por el Primer Congreso Nacional de Estudiantes Universitarios en 1918 se lee:

Art. 1.º...

6) Los profesores titulares serán nombrados del siguiente modo: el consejo directivo de la Facultad votará, con las formalidades prescritas por los estatutos, una terna de candidatos que hayan ejercido la docencia como profesores titulares o Libres la cual será pasada al Consejo superior con expresión de los fundamentos de la elección que deberán ser publicados. Si fuere aprobada, se elevará al Poder Ejecutivo, quien designará de ella al profesor que deba ocupar la cátedra por el período y en las condiciones que determinen los estatutos.

En el mismo sentido en el Proyecto de Bases Estatutarias al referirse a los profesores titulares se consigna:

Los candidatos serán elegidos por concurso de examen, de títulos o de cualquier otra clase; o por los dos tercios de votos del consejo directivo. Este pasará al superior la terna acompañada de un informe que expresará los fundamentos tenidos para la elección...."El profesor elegido por el Poder Ejecutivo será nombrado por un período de seis años; pero al

cabo de ese período podrá ser confirmado por otro igual por dos tercios de votos del consejo directivo, y así sucesivamente.

La periodicidad de la cátedra sostenida por la Reforma tiene un significado muy distinto al que actualmente pretende otorgársele. Dice al respecto Gabriel Del Mazo (1955): "era una exigencia práctica para la instalación de las nuevas universidades nacionales que promovieron, exigencia defensiva dado los riesgos de proveer nuevas cátedras en medios donde muy pocos graduados poseían antecedentes en la enseñanza superior".

Pero sigamos historiando para ver de dónde surge esta concepción actual de "periodicidad". En 1947 con la ley 13.031 se regula un período de prueba de cinco años previos al concurso y la estabilidad definitiva por confirmación, además de otras cuestiones como las remuneraciones, la carrera docente, la dedicación exclusiva y la bonificación por antigüedad. Producida la "Revolución libertadora" se dicta el decreto-ley 6403 donde aparece por primera vez en forma explícita la periodicidad. A la luz de esta concepción se dictaron Estatutos Universitarios estableciendo lo que Del Mazo señalaba críticamente como designaciones con "plazo fatal e improrrogable", a diferencia de las propuestas de los estudiantes reformistas de 1918 que mostraban una actitud de confianza hacia los consejos de cada facultad, que en definitiva decidían sobre la confirmación de sus docentes. Con posterioridad e independientemente del origen de cada una, las leyes 17.545, 20.654 y 22.207 combinaron periodicidad con estabilidad mediante un período de prueba limitado además de establecerse la nece-

sidad de instituir y organizar la carrera docente.<sup>1</sup>

A modo de síntesis: la tónica general y explícita de las leyes vigentes durante los gobiernos constitucionales combinaron la estabilidad y la periodicidad tras un plazo inicial de duración determinada. Algunos ordenamientos de gobiernos de facto coincidieron con este temperamento iniciado en 1947 a través de la ley 13.031 sancionada por el Congreso de la Nación, mientras que la periodicidad absoluta sólo aparece en el decreto-ley 6.403 del gobierno de facto de 1955. En 1984, con el gobierno democrático, el Congreso sanciona la ley 23068, que si bien no define la periodicidad de la cátedra pone en vigencia los estatutos que regían en las Universidades Nacionales al 29 de junio de 1966. Estos estatutos eran los establecidos de acuerdo al decreto-ley 6.403 de 1955, salvo excepciones como la de la Universidad de Buenos Aires que en 1958, en uso de la autonomía, puso en vigencia un estatuto que dejaba sin efecto las disposiciones de la ley 1597 (ley Avellaneda) y del decreto-ley 6403/55 y cualquier otra disposición que se le opusiera, reformado en 1960 con el mismo espíritu del original, donde se define la periodicidad de la cátedra con llamado a concurso contemplando el renombramiento de los profesores aún cuando hubiera aspirantes que pudieran superar sus méritos, y otorgando una indemnización en el caso de no ser designados nuevamente en el cargo.

<sup>1</sup> Un desmitificador enfoque histórico e importantes referencias latinoamericanas pueden verse en: Gabardini, Malvina A. De y Brumard, Enrique (1983). *La periodicidad y la estabilidad del docente universitario del nordeste*, mimeo editado por la Asociación de Docentes e Investigadores de la Universidad Nacional del Nordeste.



mercado sobre el terreno educativo puso en tensión aquel concepto y la cuestión ya no era la relación política universidad/gobierno, sino universidad/mercado. En 1995, con la aprobación de la ley 24.521, se estableció un sistema de educación superior en el orden nacional que sostuvo los principios reformistas y la gratuidad pero abrió las puertas a la mercantilización y comercialización de la educación superior, incluso a formas opacas de arancelamiento que gracias a la resistencia

de la comunidad universitaria no llegaron a concretarse.

Pese a la firme oposición de CONADU, los docentes se vieron sumidos en el mundo de las evaluaciones ligadas a incentivos salariales y en la competencia por magros subsidios o becas. Además, la autonomía universitaria constitucionalizada a partir de la reforma de 1994 (inciso 19, artículo 75) fue el pretexto utilizado de parte de las autoridades universitarias para impedir el tratamiento de las condiciones de trabajo y aún

salariales de los trabajadores docentes, lo que haría muy difícil el largo camino hacia la consagración de su derecho a la negociación colectiva.

En agosto de 1995, el decreto 1007 estableció las pautas de negociación colectiva en las Universidades Nacionales. En este complejo marco, CONADU trabajó incansablemente para impulsar durante más de veinte años el Convenio Colectivo de Trabajo para los Docentes de las Instituciones Universitarias Nacionales, que finalmente fue homologa-

do por el decreto 1246 de Homologación del Convenio Colectivo alcanzado el 1º de junio de 2015, que institucionalizó un piso de derechos para toda la docencia universitaria.

### PROCESO DE REFORMA DE LA LES

El proceso de reforma de la LES se inició en 2008 con un nuevo modelo de participación habilitado por el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo que implicó la participación activa de organizaciones de la sociedad civil, expertos independientes, y otros.<sup>9</sup>

Se celebraron, además, Encuentros Regionales y se analizaron los proyectos con estado parlamentario así como los documentos acercados a la Comisión por la comunidad educativa universitaria y no universitaria. La CONADU fue una activa participante de este proceso.

Finalmente, como colofón de esta nueva instancia participativa y con la participación de todos los bloques, se elaboró el documento de consenso "Aportes para una nueva Ley Nacional de Educación Superior. Antecedentes y Principales Acuerdos" que fue entregado al ministro de Educación de la Nación el 17 de noviembre de 2008, en reunión formal de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados de la Nación a partir del cual se elaboró un anteproyecto que finalmente fue presentado por un conjunto de legisladores como proyecto de ley nacional de educación superior.

Algunos de sus principales ejes temáticos fueron:

- a. La Educación y el Conocimiento son bienes públicos y constituyen derechos personales y sociales conforme lo establece la Ley 26.206 de Educación Nacional y no pueden ser servicios lucrativos o estar sujetos a la mer-

cantización, por lo cual debe rechazarse la resolución de la Organización Mundial del Comercio, que inscribe a la educación superior como un "bien transable" y adherir al enunciado de la Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior 2008 donde se expresa que "la Educación Superior es un bien público social, un derecho humano universal y un deber del Estado", como manifestación de la postura de los educadores democráticos de la región.

- b. El Estado es el responsable del financiamiento de la educación superior estatal, como así también de la regulación de la educación superior estatal y privada. La mayor parte de los consultados (documentos, diálogos, debates, opiniones) afirmó la necesidad de la centralidad del Estado en la garantía del financiamiento para el conjunto de la Educación Superior estatal, y en la provisión de sus recursos indispensables –con especial énfasis en la infraestructura edilicia y los materiales didácticos vinculados a las nuevas tecnologías–, y en la orientación de políticas de calidad y excelencia.
- c. Las Universidades Nacionales y Provinciales son organismos del Estado que gozan de autonomía y autarquía. La defensa de las mismas es compatible con las concepciones modernas e integrales del Estado y deben ser ejercidas de manera responsable, haciendo primar el interés común y en rechazo a la "autonomía de mercado". Todas las universidades que son financiadas por el Estado deben ser pertinentes a los intereses generales de la sociedad; son funciones del Estado el control académico y contable de las universidades, como así también, el planeamiento de la educación superior que asegure la participación del conjunto de las instituciones de nivel superior estatales y universitarias nacionales.
- d. El Estado debe garantizar en la Educación Superior estatal niveles adecuados de bienestar estudiantil para asegurar la permanencia y graduación de los estudiantes; incrementar las becas, mejorar la distribución y adecuarlas para la continuación de los estudios; revalorizar la reflexión pedagógica en la educación superior que permita abordar con

éxito la diversidad estudiantil y la perspectiva de género; promover procesos de orientación vocacional, profesional y laboral para los estudiantes; contemplar mecanismos que posibiliten a todos el acceso a la formación superior elegida y otorgar especial importancia a comedores; sistemas de transporte complementarios; sistema de prevención y protección a la salud; albergues estudiantiles; centros de cuidado y educación infantil.

La reforma de la LES fue sancionada en el año 2015. Hoy, frente a los fuertes embates neoconservadores que sufrimos en nuestra región, aquella Reforma se reactualiza. El camino iniciado por aquellos estudiantes en 1918 sigue vigente con la lucha en la defensa de una universidad pública y gratuita, comprometida con la sociedad a la que pertenece, que respete y consolide derechos conquistados.

### REFERENCIAS

- Arriundo, Luciana (2011).** Universidad y Política: el movimiento estudiantil en los 80. *La revista del CCC*, enero/abril, n° 11.
- Banco Mundial (1995).** *Programa de Reforma de la Educación Superior*.
- Bentancur, Nicolás (2008).** *Reformas de la educación superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: IESALC-UNESCO.
- Del Mazo, Gabriel (1955).** *Reforma universitaria y cultura nacional*. Buenos Aires: Raigal.
- Gentili, Pablo (1994).** *Proyecto neoconservador y crisis educativa*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- (1998).** El Consenso de Washington: la crisis de la educación en América Latina. En: Álvarez Uribe Rico (comp.). *Neoliberalismo versus democracia*. Madrid: La Piqueta.
- Puiggrós, Adriana (s/d).** *Denunciando el derrumbe del sistema educativo*. Mimeo.
- Sader, Emir (2003)** *Público versus mercantil. Folha de Sao Paulo*, 19 de junio.
- Wanschelbaum, Cinthia (2013).** La educación en la postdictadura (1983-1989). El Proyecto Educativo Democrático: una pedagogía de la hegemonía. En: *Revista Contextos de Educación*, volumen 13, año 12.