

## DESAFÍOS DE LA CAPACITACIÓN DEL PERSONAL NODOCENTE EN EL SISTEMA UNIVERSITARIO ARGENTINO

**Sergio Gustavo Astorga**

Universidad Nacional de Cuyo  
Universidad Nacional de La Pampa  
Universidad Nacional de Quilmes  
[sastorga@fcp.uncu.edu.ar](mailto:sastorga@fcp.uncu.edu.ar)

RECIBIDO: 26/02/2018

ACEPTADO: 08/11/2018

150

### Resumen

A principios de la década del 2000, en el sistema universitario argentino, afloró la necesidad y pertinencia de diversas estrategias de formación del personal de apoyo académico, docentes o personal nodocente, teniendo en cuenta diversos factores como: la masificación de los estudios superiores, el incremento del presupuesto, las nuevas tecnologías de gestión pública, las políticas desburocratizadoras de las organizaciones universitarias, la internacionalización, la promoción del liderazgo universitario, el desarrollo de la carrera administrativa y las mejoras de las condiciones laborales. Teniendo en cuenta los antecedentes de las estrategias de formación de los y las trabajadores universitarios, el impacto del Convenio Colectivo de Trabajo (2006), se realiza un análisis comparado de los estudios en gestión y administración universitaria dirigidos en general a personal en servicio dentro de las universidades, dando cuenta de los principales desafíos y oportunidades en el marco de la complejidad de las instituciones universitarias y la democratización universitaria en marcha.

**Palabras claves:** Gestión Universitaria; Funcionarios; Formación

### DESAFÍOS DA CAPACITAÇÃO DO PERSONAL NODOCENTE NO SISTEMA UNIVERSITÁRIO ARGENTINO

### Resumo

A princípio da década do 2000 no sistema universitário argentino afloró a necessidade e pertinência de diversas estratégias de formação de pessoal de apoio académico, docentes o pessoal nodocente, tendo em conta diversos fatores como: a masificação de estudos superiores, o aumento do orçamento, as novas tecnologias de gestão pública, as políticas desburocratizadoras das organizações universitárias, a internacionalização, a promoção do liderança universitária, o

desenvolvimento da carreira administrativa e as melhorias das condições laborales. Teniendo em conta os antecedentes das estratégias de formação dos trabalhadores e universitários, o impacto do convênio coletivo de trabalho (2006), realizamos um estudo comparado dos estudos em gestão e administração universitária dirigida em geral um pessoal em serviço dentro de as universidades, dando conta dos principais desafios e oportunidades no marco da complementaridade das instituições universitárias e da democratização universitária em marcha.

**Palavras chaves:** gestão universitária; Funcionários; Formação

## CHALLENGES OF THE TRAINING OF NODOCENT PERSONNEL IN THE ARGENTINE UNIVERSITY SYSTEM

### Abstract:

At the beginning of the decade of the 2000 in the Argentinean university system the necessity and pertinence of diverse strategies of formation of the academic support personnel, codocentes or nodocente personnel appeared, taking into account diverse factors as: the massification of the studies superiors, the increase of the budget, new public management technologies, the bureaucratic policies of university organizations, internationalization, the promotion of university leadership, the development of the administrative career and the improvement of working conditions. Taking into account the background of the training strategies of university workers, the impact of the Collective Bargaining Agreement (2006), a comparative analysis is made of studies in management and university administration aimed generally at in-service personnel within the universities, explaining the main challenges and opportunities within the framework of the complexity of university institutions and the ongoing university democratization.

**Keywords:** University Management; Staff; Training

## INTRODUCCIÓN

En el siguiente artículo nos proponemos, en primer lugar, indagar acerca de las algunas tendencias en la Educación Superior, y en el marco de la democratización del conocimiento, analizar la participación de uno de los protagonistas, por tiempos invisibilizado y excluido de las decisiones fundamentales: el llamado trabajador nodocente. Sus estrategias de capacitación, muchas nacidas en el seno de los sindicatos, vislumbran las tensiones y cuestiones pendientes hacia el interior de la gestión universitaria.

Nos interesó, como punto de partida, explorar algunos estudios previos sobre las transformaciones en el mundo del trabajo contemporáneo. Según Collado, la cuestión del trabajo se ha tornado central en los últimos tiempos, ante el avance de la tecnología y las condiciones impuestas por un sistema capitalista en crisis. Para analizar los riesgos no solo se debe partir de un estudio del trabajador promedio, según la edad, el sexo, la calificación profesional, el estado físico y mental, es necesario conocer también sobre sus trayectorias, su biografía, sus componentes (Collado, 2011).

Drolas, por su parte, examinó las llamadas políticas de competencias laborales (y las posturas acríticas de los sindicatos frente a estas), que surgen en el marco de la crisis del modelo de acumulación y de la crisis del empleo asalariado caracterizado por precariedad, informalidad e

inestabilidad laboral. Los sindicatos, según Drolas, han perdido la capacidad de presión frente a las políticas laborales. No se critica la calificación y adecuación clasificacional que implica la categorización y adscripción a un espacio de trabajo (luego del proceso de evaluación y de certificación correspondiente con caducidad); las políticas de competencias afectan el trabajo situado y las relaciones de trabajo, naturalizan las desigualdades en el trabajo. Sacan fuera del espacio de trabajo la adecuación trabajador-tarea y mantienen el control sobre el costo salarial más allá de la negociación colectiva (Drolas, 2010, pp. 64-67).

Por otra parte, Martínez (1994) analizó los discursos dominantes que ponen énfasis en la flexibilización laboral como beneficio para los trabajadores. La proliferación de los llamados trabajadores flexibles, es decir, contratados, a tiempo parcial y en negro, son mecanismos que buscan recuperar las tasas de ganancia y eficiencia y establecen nuevas relaciones entre el capital y el trabajo. Martínez advertía de los peligros de las nuevas formas de organizar el trabajo y las nuevas tecnologías, los círculos de calidad, los equipos de trabajo, los grupos semiautónomos, la polivalencia y la ampliación de las tareas (pp. 18-22).

En definitiva, estos marcos generales dan las pautas de los criterios de empleabilidad que circundan tanto el sector público como el sector privado y llevan a las personas a verse como empresarios de sí mismos (Collado, 2011). Interesa resaltar otra tendencia que está creando impacto en la gestión de los recursos humanos en las organizaciones universitarias. La internacionalización de la Educación Superior que no solo se circunscribe al curriculum sino a nuevos criterios de desarrollo del personal: la puesta en valor de la internacionalización en casa y su impacto en la metamorfosis en el mundo del trabajo para el caso de las organizaciones universitarias.

En Argentina para el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) la Internacionalización en Casa implica un proceso de transformación institucional integral, que pretende incorporar la dimensión internacional e intercultural en la misión y las funciones sustantivas de las universidades de tal manera que sean inseparables de su identidad y cultura. Esto involucra un cambio procedimental y en fases, de la cultura institucional y alcanza todos los ámbitos: docente, extensión, investigación, difusión y apoyo académico.

Aquí nos interesa también resaltar cómo se ha implementado, en algunos casos, la internacionalización en casa enfocada en el trabajador nodocente y su impacto en nuevos criterios de empleabilidad en las organizaciones universitarias.

## EL CASO DEL SISTEMA UNIVERSITARIO ARGENTINO

Desde una visión endógena, la comunidad universitaria está compuesta por los docentes (clasificados según su escalafón), los estudiantes (pregrado, grado y posgrado), los egresados, y los llamados nodocentes, personal de apoyo académico o codocentes, en su respectiva situación de revista y agrupamiento (administrativo, mantenimiento, producción y servicio general, técnico-profesional y asistencial – de acuerdo con el Decreto 366/2006 PEN).

En otros sistemas universitarios la situación es totalmente diferente. Hace un tiempo, en la Pontificia Universidad Católica de Chile como participante invitado en las IX Jornadas de Gestión Universitaria, presencié análisis extremos de la tercerización de las actividades de apoyo, donde

consultoras privadas son contratadas por las universidades chilenas y se encargan no solo de la gestión de alumnos, sino además de *fundraising* o mecanismos de atracción de potenciales donantes (siguiendo el modelo norteamericano, para apoyar mejoras de infraestructura, apoyo al trabajo docente y becas), administración del ingreso selectivo de estudiantes, la promoción del uso de diversos recursos informáticos y tecnológicos en el aula como *podcast*, etc. Dos modelos bien diferenciados.

Lo cierto es que a fines del siglo XX empieza a tomar forma y peso el modelo del *New Public Management* (o Nueva Gestión Pública), que ya se desplegara en los 70' (en varios Estados centrales) y se diseminara en las instituciones por el resto del mundo. Presentado como las directrices críticas a las propuestas del Consenso de Washington, reformas hacia adentro del Estado (Oszlak, 1999; López, 2003), no tuvo un impacto positivo, desde que no reordenó la interrelación entre funciones políticas y administrativas, sino que sustituyó la supervisión de burócratas y políticos por el control a través de principios de mercado (López, 2003, p.8). Cunill Grau (1997) problematiza sobre esta tensión entre publicar o privatizar la administración.

De acuerdo con el Anuario de Estadísticas Universitarias de 2011 de la SPU, la tasa de crecimiento anual 2001–2011 de la matrícula universitaria argentina corresponde a 1,8 para el sector estatal y de 6,1 para el sector privado. Los datos evidencian un crecimiento, con mayor ventaja en el sector privado. De acuerdo a la OCDE, la tasa bruta de Educación Superior –en la población de 20 a 24 años- pasó del 51% en 2001 al 75,8% en el 2011. Sin embargo, para el rango utilizado en el país –población de 18 a 24 años– de 36% en el 2001 pasó a 52,6% en el 2011 (SPU, 2012). Para ambos rangos, el crecimiento ha sido importante, de todos modos, con la obligatoriedad de los estudios secundarios y el impulso a través de otros programas sociales, esta tendencia irá en ascenso en las próximas décadas.

Tabla 1

*Estudiantes de títulos de pregrado y grado. 2001 - 2011*

Sector de Gestión	2001	2006	2011
Total	1.412.999	1.586.520	1.808.415
Estatal	1.209.328	1.306.548	1.441.845
Privado	203.671	279.972	366.570

Fuente: SPU, Anuario de Estadísticas Universitarias, 2011, p. 41

El presupuesto para las universidades nacionales pasó de 4.016 millones de pesos en 2006 a 16.939 millones en 2011, según la información proporcionada por la SPU. Es decir, en 5 años el presupuesto se cuadruplicó. Significó un impulso decidido hacia el desarrollo del sistema científico tecnológico y el diseño de políticas que apuestan a la universalización de los estudios y su excelencia. El panorama parecería modificarse a partir del cambio de gestión nacional. El Informe IEC-CONADU (2017) señaló un retroceso del porcentaje del PBI destinado a universidades públicas –que ya en 2016 había descendido del 0,87% al 0,81% y llega en 2017 al 0,77%–, lo que denuncia un ajuste sobre el gasto educativo.

La creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (2007), incorporando la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (1996) y el Programa

*Raíces* (2008) –que promueve el retorno de los científicos y científicas que están en el exterior– son decisiones gubernamentales que también tienen impacto en el sistema universitario nacional. Por otra parte, ha sido significativa la apuesta a la formación de recursos humanos en política y gestión de la ciencia, la tecnología y la innovación. El campo CTS (Ciencia, Tecnología y Sociedad) se ha consolidado como un ámbito de estudio y desarrollo de tecnologías para el desarrollo inclusivo y sustentable.

Se han implementado, en la mayoría de las universidades nacionales, sistemas informáticos y de administración de información (SIU), como política desburocratizadora de las organizaciones, Guaraní (gestión académica), Kolla (seguimiento de graduados), Araucano (estadística de alumnos), Mapuche (recursos humanos), Pilagá (sistema económico, presupuestario, financiero y contable), Querandíes (programas y áreas), Diaguita (compras, contrataciones y patrimonio), entre otros, que facilitan el acceso a la información, el control de gestión, los trámites universitarios, etc. Este proceso se ha convertido en un desafío para el personal de apoyo académico, ante la existencia de subaprovechamiento de las nuevas TIC, ha tenido que adaptarse a estos cambios a través de estrategias de alfabetización informacional y cursos de capacitación específicos.

Sancionada la Ley de Educación Superior 24521/1995, se promueve la adaptación del sistema a las nuevas condiciones impuestas en el marco del neoliberalismo, con mayor mercantilización y privatización. La tendencia a la acreditación y evaluación llevó a la creación de la CONEAU que tiene, entre otras funciones, la de autorizar el funcionamiento de las instituciones de Educación Superior, donde las resoluciones, cuando son desfavorables son vinculantes. Aunque en sus inicios generaron cierta resistencia, en la actualidad los procesos de autoevaluación se han incorporado en las dinámicas de la gestión universitaria e involucran a todos los claustros, en su fase consultiva, de programación y de ejecución, pero se resaltan las necesidades de cambio y visiones críticas del sistema.

Una de las cuestiones pendientes será la modificación de esa legislación de la Educación Superior. Varios proyectos se han presentado en el Congreso Nacional, desde hace unos cuantos años, pero aún sin consenso, no se ha podido avanzar en la aprobación de una propuesta innovadora. La aprobación de la Ley Técnico Profesional N° 26058 (2005), de la Ley de Financiamiento Educativo N° 26075 (2005) y de la Ley de Educación Nacional N° 26206 (2006) son antecedentes de la redefinición en la materia.

Tabla 2

*Proyectos legislativos vigentes H.C.D.N. 2012*

Detalle	Fecha de ingreso	Autores	Partido político
<b>EXPTE. 1846-D-11</b>	14.04.2011	Puiggrós, A. Rossi, A. y otros	FPV
<b>EXPTE. 2794-D-10</b>	14.09.2010	Donda P., V. y Merchan, P.	LDS
<b>EXPTE. 5430-D-10</b>	14.08.2010	Amadeo, E.	PF
<b>EXPTE. 1066-D-11</b>	23.03.2011	Pinedo, F.	PRO
<b>EXPTE. 1134-D-11</b>	28.03.2011	Barrios, M. Cortina, R. y otros	PS

Fuente: Puiggrós, A. (Coord.) (2012) *Hacia una nueva ley nacional de educación superior*. San Justo: UNLaM. p. 27-256

Aunque existen proyectos legislativos vigentes (Tabla 2), el proceso de reforma de la ley de Educación Superior lleva varios años. La Consulta realizada por la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados de la Nación, Documentos y Proyectos 2008-2011, coordinada por la diputada Puiggrós, da cuenta de las perspectivas y miradas en torno a la necesidad de reforma de la legislación, se mencionan los puntos de consenso, como la educación como bien social, con garantía de inversión acorde al desarrollo nacional y social, autonomía y autarquía, mayor articulación en el sistema, becas y mejora de condiciones de acceso a la docencia.

La Federación Nacional de Docentes Universitarios (CONADU), por su parte, ha expresado la necesidad de una nueva legislación que contemple, entre otros puntos, una regulación de todas las instituciones de Educación Superior, carácter irrestricto del ingreso a los estudios de grado, requisitos mínimos comunes para el cogobierno, gratuidad de la formación de posgrado, composición y competencia de un organismo para la acreditación de carreras y evaluación de las instituciones, proyectos y programas. La Federación Argentina del Trabajador de las Universidades Nacionales solicitó la participación de los trabajadores nodocentes en todos los órganos de gobierno, plena e igualitaria con los demás claustros, elección directa de autoridades, negociaciones colectivas del trabajo, gratuidad, entre otras medidas (FATUN, 2008).

Frente a este panorama se presentan varios desafíos, ya que haciendo un análisis organizacional más profundo en nuestro sistema universitario, encontramos el incremento de pasantes, contratados, monotributistas, docentes ad-honorem, incluso empresas terciarizadas que llevan a cabo trabajos de seguridad, limpieza, servicios de comedor y/o buffet, fotocopiadoras, etc. Este trabajo invisible, no consta en las estadísticas universitarias. También han proliferado los contratos-programas que financian a determinados proyectos académicos, que en varias ocasiones, precarizan el trabajo docente y nodocente. Por otra parte, científicos becarios incorporados al CONICET, una avalancha de jóvenes profesionales dedicados a la investigación científica con su programa de becas doctorales y postdoctorales, han denunciado la precarización contractual a la que son sometidos.

## ADiestramiento vs. Educación Integral

La capacitación de los trabajadores será una asignatura ineludible, para lo cual se crearán varios programas, a instancias de la promoción por parte de los sindicatos, no solo para el trabajo docente sino también para el trabajo nodocente, asimismo se establecerán los incentivos a la investigación.

El Programa de Reforma Administrativa y el Programa de Capacitación (PROCAP) de 1998 será un antecedente importante, ya que destinará fondos públicos para la formación del personal, a través de cursos y talleres en temáticas específicas, así como la acreditación de los diferentes niveles educativos. En la UNCuyo, en 1997, se creó el Programa de Capacitación Integral, Permanente y Estratégico a través de la Ord. 12/97 C.S. y la Unidad Ejecutora de Capacitación, dependencia que hasta la actualidad lleva a cabo la gestión de la capacitación (formal y no formal) para el personal nodocente.

En forma progresiva, las universidades nacionales crearán carreras de pregrado, en general de 3 años de duración, en gestión y administración universitaria (el 60% en la actualidad): la

Universidad Nacional de Río Cuarto (2001), la Universidad Nacional del Sur (2002), la Universidad Nacional del Comahue y la UNCuyo (2003), la Universidad Nacional de La Plata (2004), la Universidad de Buenos Aires (2005), la Universidad Tecnológica Nacional (2007), la Universidad Nacional de Córdoba (2008), etc. Paradójicamente, las universidades más grandes son las que en forma más tardía crean estas estrategias de capacitación, en general, que tienen como destinatarios el personal docente. Una de las excepciones, está en la Universidad Nacional de San Martín y la Universidad Nacional de Catamarca, donde se define una carrera abierta a todas las personas que deseen profesionalizarse en esta área de trabajo.

De Sousa Santos y Filho (2008) critican sistemáticamente estos sistemas de educación donde se aprueban títulos en áreas profesionales, que no son profesionales, sino campos de trabajo u áreas de actuación (p. 152). Estas discusiones estuvieron presentes en varias sesiones de los órganos de gobierno en el momento de la aprobación de estas nuevas carreras.

En la mayoría de las universidades, iban paralelas a la aprobación de planes estratégicos, donde se intentaba poner en valor la capacitación de sus trabajadores así como la importancia de la innovación en la gestión. Aquellas que se sometieron a procesos de autoevaluación, recibieron contratos-programas plurianuales con financiamiento extraordinario en las funciones sustantivas que permitieran emprender procesos de mejoramiento.

Otra de las medidas adoptadas será la creación de programas de terminalidad de los estudios secundarios, ya que existía un porcentaje elevado de personal sin estos estudios básicos. Por ejemplo, de acuerdo a los datos de la Unidad Ejecutora de Capacitación (2001), en la UNCuyo, del total del personal docente en ese año, 37% no tenía título secundario, 51% solo contaba con título secundario, 8% tenía título universitario y 4% estudios terciarios. En esta Universidad, del total de los agentes, la distribución por agrupamiento era el siguiente: administrativo 51%, técnico profesional 16%, servicios y mantenimiento 30% y asistencial 3%. Para el 2009, 20% tiene estudios universitarios completos, el 10% que pertenece a la Categoría 1 y 2 –solo el 32% de estos poseen estudios universitarios completos– y el 52% solo cuenta con estudios secundarios (UNCuyo, Ord. 36/2010 C.S.). En este marco, se dará en esta Universidad la primera experiencia de creación de una carrera de grado a término, de 2 años de duración, la Licenciatura en Gestión y Administración Universitaria para el personal de apoyo académico en servicio, a través de la Ord. 36/2010 C.S., luego de un largo proceso que evidenció tensiones entre lo académico y lo administrativo. Luego de la creación de esta carrera como ciclo de complementación curricular, se emuló el proceso no solo en otras universidades públicas, sino además en universidades privadas que diseñan y ofertan carreras de grado de dos años, articuladas con otras carreras de pregrado.

Será el Decreto N° 366/2006, que homologó el Convenio Colectivo de Trabajo para el sector de apoyo académico de las instituciones universitarias nacionales, celebrado el 16 de junio de 2005 por el Consejo Interuniversitario Nacional y la FATUN, siguiendo las líneas trazadas por el Programa de Reforma y Reestructuración Laboral de las Universidades Nacionales, las negociaciones colectivas y acuerdos en el marco de la OIT –proceso iniciado en 1998–, que le dará mayor sustento e incentivo a la carrera profesional, ya que reconoce el derecho del trabajador a la capacitación permanente, ingreso y promoción por concurso, aprueba la estructura salarial, la tipificación de funciones, constituye la Comisión de Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo y reconoce el 20% adicional por la Tecnicatura en Gestión Universitaria, entre otras disposiciones.

Esta norma reemplazará el Decreto N° 2213/1987 anterior que reglamentaba 11 categorías en la estructura salarial del personal nodocente de las universidades nacionales, donde la cat. 11 era la de mayor jerarquía, equivalente a la cat. 1 del nuevo decreto donde solo están definidas 7 categorías.

El Decreto N° 366/2006 firmado por Kirchner se convierte en una norma que destaca la relevancia de la capacitación por parte de los trabajadores universitarios, y hace hincapié en los estudios en gestión universitaria. Esto distingue al sistema universitario argentino de otros, por ejemplo, en Perú los trabajadores no tienen una carrera específica, sino que pueden seleccionar cualquiera de las carreras vigentes en su Universidad para profesionalizarse.

De acuerdo al Anuario Estadístico 2011 de la SPU, las universidades públicas tienen 47.688 personal nodocente, 3.395 autoridades superiores, 115.400 docentes universitarios y 10.569 docentes preuniversitarios. El 28,2% del personal nodocente se concentra en la UBA, 7,7% en la UNC, 6,7% en la UNLP y la misma cantidad en la UNT. En resto se reparte en las demás universidades nacionales. El personal de apoyo puede clasificarse: 22.603 de escalafón administrativo, 9.253 de mantenimiento, producción y servicios generales, 6.335 de escalafón técnico profesional, 8.308 asistenciales y 1.189 con cargos no informados.

Teniendo en cuenta las tendencias de la Educación Superior, se ha hecho necesario contar con científicos técnicos especializados, que entre otras cuestiones, promuevan la creatividad y la innovación en la gestión y la democratización universitaria. Esto es una tendencia global, de acuerdo a Villela Díaz (2013); en Estados Unidos existen más de 150 programas de postgrado en gestión en Educación Superior, en la UE también se ha desarrollado la Plataforma Europea para la Modernización en Educación Superior (*MODERN Project*), por ejemplo.

Como veremos en la Tabla 3, en el sistema universitario argentino se ha avanzado significativamente en la oferta de estudios en gestión y administración universitaria. De todos modos, es pertinente dar cuenta de otros desafíos y oportunidades en el marco de la complejidad de las instituciones universitarias y la democratización en marcha.

Tabla 3

*Estudios en Gestión Universitaria en Instituciones Públicas de Educación Superior*

	Pregrado (Tecnatura)	Grado (Licenciatura)	Posgrado
Arturo Jauretche	x		
Avellaneda	x		
Autónoma de Entre Ríos (provincial)	x	x	
Buenos Aires	x	x	
Catamarca	x	x	x
Centro de la PBA	x	x	
Chaco Austral			
Chilecito	x		
Comahue	x	x	
Córdoba	x		

Cuyo	X	X	
Entre Ríos	X		
Formosa	X		
Gral. Sarmiento			X
Instituto Univ. del Arte		X	
José Clemente Paz	X		
Jujuy	X		
La Matanza			X
La Pampa	X		
La Plata	X	X	
La Rioja	X	X	
Lanús	X		
Litoral	X		
Lomas de Zamora			X
Luján	X	X	
Mar del Plata		X	X
Misiones	X	X	
Moreno			
Nordeste	X		
Noroeste de la PBA			
Oeste			
Patagonia Austral	X	X	
Patagonia S. J. Bosco	X		
Quilmes	X		X
Río Cuarto	X	X	
Río Negro			X
Rosario	X		X
Salta			
San Juan	X	X	
San Luis	X	X	
San Martín	X		X
Santiago del Estero	X		X
Sur	X		
Tecnológica Nacional	X		X
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur		X	
Tres de Febrero			X
Tucumán	X	X	
Villa María	X		
Villa Mercedes			

Fuente: Elaboración propia en base a datos disponibles de sindicatos, universidades y SPU, 2017.

Entre los desafíos observados, se encuentra la dicotomía democratización del saber vs. democratización del poder. Las estructuras corporativas de las universidades, que incluso tardíamente incluyeron a los trabajadores nodocentes en el cogobierno (1974), se resisten a permitir que el personal participe en la dirección de la gestión universitaria. Se suma la existencia de un techo de cristal (Morrison, White y Van Velsor, 1986) y desigualdades en la representación de mujeres en órganos de gobierno y en cargos directivos universitarios. Es un fenómeno heterogéneo en el sistema universitario, pues existen casos como la Universidad Nacional de Misiones con 6 integrantes del claustro nodocente en el Consejo Superior y 4 en los Consejos Directivos. En el resto de las universidades, incluyen desde 1 a 2 en el Consejo Superior.

Por otro lado, en forma insistente en varias reuniones, el personal de apoyo académico que ha emprendido estudios en gestión universitaria denuncia los límites que existen en el interior de las unidades académicas o universidades para incluirlos en otras instancias de decisión y/o análisis de las políticas universitarias. La alta politización es uno de los factores más significativos presentes en la mayoría de las instituciones universitarias.

Otro de los desafíos se enmarca en la dicotomía adiestramiento vs. formación integral, problemática que ha sido enunciada también para el conjunto del sistema universitario, que los trabajadores no solo reciban insumos teóricos y prácticos para la obtención final de un diploma académico o que certifique competencias para el puesto, sino que se los dote de habilidades críticas para la transformación universitaria, que incluya el involucramiento en problemáticas sociales y culturales de su entorno. Los trabajadores son potenciales sujetos del cambio en las universidades.

Si analizamos las propuestas curriculares de las seis primeras carreras de Licenciatura en Gestión y Administración Universitaria en las universidades nacionales, nacidas al calor de las demandas del personal nodocente, se pueden detectar ciertas líneas de profesionalización y la ausencia de otras significativas (Tabla 4).

Tabla 4

*Comparación de Planes de Estudios – Licenciatura en Gestión Universitaria (Ciclo de Complementación Curricular)*

	UNCuyo	UNCa	UNLP	UNSL	UNT	UNLu
<b>Anclaje institucional</b>	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales	Facultad de Economía y Administración	Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales	Facultad de Ingeniería y Ciencias Económicas	Rectorado	Rectorado
<b>Año de creación</b>	2009	2009	2010	2011	2011	2012
<b>Modalidad</b>	Presencial - Alumno Libre	Semipresencial	Presencial	Presencial	Presencial	Presencial
<b>Alcance</b>	Profesionalización Gestión Investigación	Profesionalización Gestión Investigación	Profesionalización Gestión Investigación	Profesionalización Gestión Investigación	Profesionalización Gestión	Profesionalización Gestión Investigación

<b>Destinatarios</b>	Personal nodocente	Abierto	Personal nodocente	Personal nodocente	Personal nodocente	Personal nodocente
<b>Estilo de formación</b>	Formación integral alta	Formación integral alta	Formación integral alta	Formación integral alta	Adiestramiento	Formación integral media
<b>Estructura curricular</b>	Teorías críticas de gestión del conocimiento. Historia. Tendencias de educación superior	Teorías críticas de gestión del conocimiento. Ciencia Política y Administración. Incluye práctica profesional	Seminarios sobre gestión del conocimiento. Historia de la educación superior. UNLP. Tendencias de educación	Especificidad e intervención. Historia de la universidad argentina. Elementos de la Nueva Gestión Pública	Nueva Gestión Pública aplicada a la universidad	Finanzas, Proyectos y Gestión Universitaria
<b>Financiamiento</b>	Gratuito. Contratación docente a término. Tres cohortes	Gratuito. Cátedras compartidas.	Gratuito. Contratación docente a término	Gratuito. Contratación docente a término. Única cohorte	Gratuito. Contratación docente a término	Gratuito. Contratación docente a término

Fuente: Elaboración propia, 2015.

De acuerdo con la FATUN, al 2012 solo el 3,5%, es decir, alrededor de 1500 trabajadores nodocentes han egresado de carreras en gestión de la Educación Superior en Argentina. Con este diagnóstico se lanzó una propuesta de carrera de grado en gestión universitaria desde la misma Federación, de mayor accesibilidad, homogénea y con modalidad a distancia. Se diseñó el plan de estudios que se sometió luego a las autoridades superiores de las universidades nacionales para su discusión. En algunos casos hubo oposición a la misma, ya que rompe la tradición de autonomía, en tanto cada Universidad crea sus carreras y aprueba los planes de estudio. La formación a distancia favorecería la accesibilidad, sin embargo se precisan criterios orientadores que coadyuven a la profesionalización y la excelencia en los procesos pedagógicos.

Frente a este contexto de la capacitación del personal nodocente, podemos distinguir oportunidades y límites. Entre las oportunidades, se encuentra la posibilidad de resignificar el trabajo universitario. Entre las denuncias que circulan en los pasillos de las academias figura la existencia de criterios clientelares y de amiguismo en el ingreso a la carrera de personal de apoyo, subcontratación, trabajo en negro y tercerización. El proceso de revalorización de los estudios en gestión universitaria y la profesionalización del trabajo podrían dar ruptura a estas prácticas, en tanto los trabajadores sean parte de la formulación de planes para su erradicación, en especial en el ámbito de la cultura organizacional.

Desde otra perspectiva, la participación de los sindicatos, expresiones organizativas de los trabajadores en estas propuestas, se tornan centrales e imprescindibles entendiendo la dinámica de las políticas del conocimiento y su relación con su proyecto inclusivo. Di Stefano de APUBA (2007), destaca el acceso a la capacitación como proyecto de desarrollo profesional de los trabajadores. A través de la gestión sindical se ha impulsado la formación continua en el trabajo.

La formación permanente en servicio está incluida como derecho de los trabajadores nodocentes en los estatutos universitarios de las universidades nacionales de Salta, Litoral, Misiones, Lanús, entre otras. En la UNRC, el estatuto universitario establece: “La Universidad favorecerá el perfeccionamiento de su Personal No Docente, propendiendo a que el agente formado logre su desarrollo y jerarquización en el área de la Institución para la cual se haya capacitado o perfeccionado”, (UNRC Estatuto Universitario, 2011, Art. 72°). En la UNSJ el estatuto establece que promoverá becas para la capacitación del personal.

En el caso de la UNCuyo, vemos cómo en el nuevo Plan Estratégico 2021, se incluye entre sus objetivos el desarrollo comunitario, la respuesta a la demanda social y la innovación en la gestión. Esta última proclama se convierte en el *leit motive* en la formación integral de los diversos actores que componen la vida universitaria, con propuestas pedagógicas abiertas y que apuestan a la excelencia también en la misión universitaria.

## PERSONAL NODOCENTE Y PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN

En su fase interna y externa, los procesos de democratización pueden estar interconectados. Aunque a veces roce la autonomía, por ejemplo, en el caso colombiano donde el Consejo Superior puede incluir al gobernador, a un representante del Ministerio de Educación Nacional, a un representante del sector productivo y a un exrector, por ejemplo. Situación impensada para el caso argentino.

La Reforma de 1918 en Argentina dejó su impronta en el cogobierno universitario, aunque la historia posterior mostró sus avatares. Solo los docentes, estudiantes y egresados integrarán en principio los órganos de gobierno. Los trabajadores nodocentes son incluidos en el cogobierno a través de la Ley 20654 (Ley Taiana) (1974), bajo el gobierno de Perón, con un 10% de la representación (contra el 60% de docentes y 30% de estudiantes). Aunque el sector académico aprobó la iniciativa, se pondrá en práctica al regreso de la democracia, no en forma homogénea en las universidades nacionales; el personal de apoyo tendrá voz y voto en los órganos de gobierno, a excepción de temáticas estrictamente académicas en su mayoría.

En la actualidad, en La Pampa, Lanús, Río Cuarto, Salta, San Juan, Litoral, solo tienen derecho al voto el personal de apoyo de planta permanente a diferencia de Misiones, San Martín, UNCUIYO (recientemente) y otras universidades que reconocen el derecho a los trabajadores de planta temporaria.

En el caso de la UNSE, para ser elegido representante nodocente se requieren 10 años de antigüedad y en UNL para ser Consejero NoDocente se requiere contar con cinco años de antigüedad en la Universidad y haber finalizado el ciclo secundario, medio, polimodal o equivalente de la enseñanza. En la UBA el personal de apoyo académico no participa del gobierno universitario de acuerdo con lo establecido en su Estatuto.

La realidad muestra que es difusa la voluntad de permitir una plena participación de los trabajadores nodocentes en el cogobierno, o tal vez es bajo el nivel de empoderamiento con respecto a la política universitaria, que no se agota en cuestiones burocráticas sino que incluye aportes al desarrollo social y nacional.

Realizada una encuesta a personal no docente de las universidades nacionales (2014), en su mayoría afirma haber participado de planes estratégicos y otros proyectos universitarios financiados por la SPU, pero no en los órganos de gobierno ni en reformas estatutarias. Por otro lado, se manifestó que cada vez existe mayor interés por integrar y participar en los órganos de gobierno, aunque en algunos espacios solo participa un grupo elegido por el sindicato. Se reconoce la necesidad de un mayor empoderamiento por parte del trabajador con respecto a problemáticas vinculadas con la Educación Superior y su Universidad en particular. Finalmente, se resaltaron las consecuencias positivas de la aprobación del Convenio Colectivo de Trabajo (Decreto N° 366/2006) y el incremento de las negociaciones colectivas.

## INTERNACIONALIZACIÓN DEL PERSONAL NO DOCENTE

En este aspecto, el incremento de la movilidad no docente ha expandido la puesta en práctica de redes de gestores y proyectos específicos de las universidades nacionales. También los equipos de gestión han desarrollado cursos, seminarios o cátedras de promoción de la internacionalización universitaria.

La RedCIUN está consolidada como referente nacional de la movilidad universitaria así como AUGM a nivel regional. La FATUN creó un área específica de promoción de las relaciones internacionales. APUBA también lleva a cabo movilidad de sus gestores a diversos países (Chile, Cuba y México principalmente). Las redes de cooperación se han multiplicado. Podemos mencionar: CINDA, Universia, CONAHEC, Orión y Ortelius, etc.

El caso de la UNCuyo muestra itinerarios de formación para la acción y el liderazgo universitario, por ejemplo, la Licenciatura en Gestión y Administración Universitaria para la primera cohorte (2012), organizó una asignatura cursada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que recorrió las instituciones rectoras del sistema universitario nacional; para la segunda cohorte (2014), en articulación con el Instituto de Integración Latinoamericana y la Facultad de Internacional Signorelli, los estudiantes-no docentes realizaron una estancia en Río de Janeiro donde vislumbraron las tendencias de la Educación Superior y sus políticas de extensión en una de las mega ciudades de la región.

En este contexto, a través de esta carrera y la Tecnicatura en Gestión Universitaria de la Universidad Nacional de La Pampa, concretó en el mes de junio de 2016 la segunda edición de la estancia de estudios en la Ciudad de Río de Janeiro, en el marco del Proyecto Misiones al Extranjero VII promovida por el Programa de Promoción de la Universidad Argentina, aprobado ante la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación a través de la Res. N° 5246 SPU 2015. El Proyecto intenta fortalecer el trabajo realizado en cuanto a la formación del personal de apoyo académico, internacionalizando el currículum de la Tecnicatura en Gestión Universitaria de la UNLPAM y la Licenciatura en Gestión y Administración Universitaria de la UNCuyo, en pos de la búsqueda de articulaciones de estudios y la posibilidad de doble titulación con la Facultad de Internacional Signorelli de Brasil. Además de pasantías de estudios, se dictó un curso de gestión universitaria entre las instituciones asociadas, con docentes especialistas de Brasil y de Argentina, tanto para el personal no docente argentino que realice la estancia así como también para los funcionarios de las universidades brasileras. Se utilizaron las

plataformas virtuales para que pudieran cursar a distancia otro grupo de personal no docente de la UNCuyo y la UNLPAM.

La Universidad Nacional de Cuyo a través de la Res. N° 169/2016 CD de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales aprobó el Programa de la asignatura Seminario Internacional Educación, Liderazgo y Gestión como asignatura electiva, que contempla la posibilidad de que los participantes acrediten la estancia de estudios mediante la presentación de un trabajo final integrador y la realización de las actividades pautadas en la ciudad de Río de Janeiro. La Universidad Nacional de La Pampa convocó a becas para estudiantes, personal no docente, que desearan participar de la experiencia a través de Res. N° 604/2015-R. Es la segunda ocasión que se edita esta experiencia dirigida al personal no docente o de apoyo académico y estudiantes universitarios que realizan estudios en gestión universitaria. En la anterior oportunidad participaron de la estancia 20 trabajadores de la Universidad Nacional de Cuyo, la Universidad Nacional de La Pampa y la Universidad Nacional de Comahue. Se espera replicar la experiencia en el año en curso.

La programación incluyó clases presenciales en el marco del Curso de Gestión Universitaria certificado por la Facultade Internacional Signorelli de Río de Janeiro. Estas abarcaron visitas y clases en varias instituciones de la Ciudad de Río de Janeiro como: Fundación Getulio Vargas, Universidade Federal Fluminense, Prefeitura de São Gonçalo, Facultade Internacional Signorelli, Consulado Argentino en Río de Janeiro y Universidade Federal do Estado de Rio de Janeiro.

Como alianza institucional se acordó fortalecer la internacionalización para el sector de apoyo académico o no docentes. En la UNCuyo extender la formación del personal no docente, asimismo aportar con indicadores a la innovación de la gestión política e institucional de la Universidad que intenta poner en valor las funciones del personal no docente y hacerlos partícipes de las políticas institucionales. Se tomaron insumos para una reforma de los planes de estudio que busca la implementación de las carreras mencionadas bajo la modalidad a distancia y con apuestas al muticulturalismo y el bilingüismo. En el caso de la UNLPam, se brindaron insumos para el nuevo Plan Estratégico y Plan de Desarrollo Institucional. Se potenciaron las relaciones internacionales y de integración regional interuniversitaria, así como la capacitación del personal nodocente. La Facultade Internacional Signorelli reforzó, por su parte, la política de relaciones internacionales y con las universidades argentinas asociadas buscando promover la formación en gestión universitaria en el sistema universitario brasilero, segunda experiencia en el ámbito del país integrante del MERCOSUR. El Ministerio de Educación ha reconocido el trabajo llevado a cabo en sus carreras bajo la modalidad a distancia, con lo cual su oferta en gestión universitaria aspira a convertirse en su nuevo eje de profesionalización de los funcionarios de universidades brasileras.

La Universidad Nacional de Quilmes lleva a cabo el Programa de Intercambio del personal de administración y servicios (PROMOPAS). Otro caso interesante ha sido a través de la Licenciatura en Gestión y Administración Universitaria de la Universidad Nacional de Cuyo de la movilidad de su tercera cohorte a la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) en Madrid (España) en el 2016 y la acreditación de la asignatura Dirección Estratégica Universitaria con esta experiencia.

## CONCLUSIONES

Un ámbito más profesionalizado, restringido y exigente ha conducido a que las personas se conviertan en empresarios de sí mismos. Es decir, (auto) responsables de su formación, inmersos en relaciones mercantilizadas que tienden a desmembrar el colectivo, como bien lo explicaba Collado (2011).

Así como el modelo de la calidad total (donde el trabajador es responsable de que se cumpla la calidad), las certificaciones (que cosifican el saber humano), la internacionalización no solidaria, empujan a la homogenización y a un mejor escenario para la mercantilización, en este caso, precisamos potenciar la internacionalización solidaria que reconozca las diferencias y que minimice los efectos de individualización de la gestión universitaria, la promoción de estrategias de afrontamiento frente al desgaste emocional, la despersonalización y la depreciación de la realización personal y apuesta al liderazgo transformador y el trabajo en equipo. Por otra parte, poner en valor las condiciones y medio ambiente del trabajo en las organizaciones universitarias.

No es novedad que la academia haya sido un ámbito reservado a la élite con sus posiciones hegemónicas o a los sectores dominantes de una sociedad. Empezó con la tradición religiosa, la pugna por la laicización de la sociedad y la política en la modernidad le dio otro sustento en el marco del capitalismo y la división internacional del trabajo. Sin embargo, tiene a su favor haber sido el motor que encendió la educación en los pueblos. Así la educación, con el correr de los tiempos, se convirtió en un programa de movilidad social relevante, lastimosamente sujeta a los vaivenes e ideas políticas de esas clases dominantes y al sistema político imperante.

Hoy en día, las universidades no son lo mismo que hace un siglo atrás. A través de conquistas históricas, por ejemplo, fueron incorporándose los hijos y las hijas de los trabajadores y de los sectores populares, pero estos procesos que son incipientes (y heterogéneos en el contexto latinoamericano y caribeño) en tanto movilidad social, no han llegado en todas partes a tener un impacto determinante en las estructuras políticas, pues el proceso de la universalización del acceso continúa y se plantea, como vimos, desafíos y tensiones en un contexto de creciente mercantilización.

De acuerdo a Kliksberg (2013), solo 1 de cada 100 habitantes de la población más pobre termina la universidad en América Latina y 80 de cada 100 habitantes de la población más rica termina. También hay indicadores de precarización laboral, en trabajo docente y trabajo no docente. Es decir, que la mejora en la inclusión social en las universidades de poblaciones vulnerables aún es un desafío pendiente.

El trabajador no docente, o personal de apoyo académico, se está profesionalizando, sabiendo de las oportunidades que esto posibilita para la construcción de la nueva Universidad, inclusiva, realmente democrática y compañera del desarrollo científico y tecnológico nacional. La experiencia en el lugar de trabajo ya le da insumos más que válidos para iniciar el proceso de teorizar acerca de las políticas del conocimiento, involucrarse en la investigación científica y en la extensión, con el horizonte de potenciar la territorialización y mejorar las condiciones de vida de las comunidades. Los desafíos son variados, más cuando acecha el crecimiento de la

mercantilización y las amenazas internas de separación de la administración y la docencia y la investigación en los sistemas universitarios.

En alguna de las clases, a los estudiantes trabajadores no docentes les pregunto: ¿es que acaso un trabajador no docente jamás podrá ser rector de una Universidad? Hasta el momento nadie respondió afirmativamente.

## BIBLIOGRAFÍA

- Antunes, R. (2000). La metamorfosis en el mundo del trabajo. *Revista Nómadas*, (12), 28-37
- CEPAL-UNESCO. (1992). *El conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile.
- Collado, P. (2011). *Los trabajadores no son inmateriales. Una recusación al renovado ímpetu de fetichización de la mercancía fuerza de trabajo*. Mendoza, Argentina: Mimeo.
- Cunill Grau, N. (1997). *Repensando lo Público a través de la Sociedad. Nuevas Formas de Gestión Pública y Representación Social*. Caracas, Venezuela: CLAD-Nueva Sociedad.
- Drolas, A. (2010). Los sindicatos frente a la política de competencias. Aportes para un debate necesario. *Theomai* (21), 62-75.
- FATUN. (2012). Documento Encuentro Regional Centro Este Noreste UNR. En A. Puiggrós (Coord.), *Hacia una nueva Ley Nacional de educación Superior*. San Justo: UNLM.
- Follari, R. (2005). *Modificaciones epistemológicas actuales, oferta educativa y organización curricular*. Mendoza, Argentina: Mimeo.
- Fontana, J. (2011). Asalto a la educación pública. *CEPA*, III(12), 46-47.
- López, A. (2003). *La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual*, Documento de Trabajo N° 68, Serie I. Buenos Aires, Argentina: INAP-DEI
- Liotard, J. (1981). *La condizione postmoderna*. Milano, Italy: Feltrinelli.
- Martínez, O. (1994). Reconversión y flexibilidad. La ofensiva empresaria. En O. Martínez (Comp.), *Pensando la reconversión: Una visión crítica de la flexibilidad y la calidad total* (pp. 17-23). Buenos Aires, Argentina: CIPES-TEL.
- Mollis, M. (Comp.). (2009). *Memorias de la Universidad. Otras perspectivas para una nueva Ley de Educación Superior*. Buenos Aires, Argentina: Edic. CCC: CLACSO.
- Mollis, M. (2011). Conferencia I Jornadas Regionales de Administración y Gestión Universitaria, En S. Astorga (Comp.), *El sistema universitario en el siglo XXI: retos ante la democratización del saber y del poder: I Jornadas Regionales de Administración y Gestión Universitaria*. Guaymallén, Argentina: Qellqasqa.
- Morrison, A., White, R. y Van Velsor, E. (1986) *Rompiendo el techo de cristal*. Reading, UK: Addison-Wesley.
- Páez, A.; Ocaña, S. e Immerso, P. (2014). *Salud laboral. Un análisis del síndrome de burnout en el personal de apoyo académico de la UNCuyo* (Tesina de Grado, Licenciatura en Gestión y Administración Universitaria). UNCuyo, Mendoza.
- Paratore, F. (2014). *Estudio del Síndrome de Burnout (o síndrome del quemado) a partir del caso de trabajadores y trabajadoras municipales del área de Niñez, Adolescencia y Familia de la Municipalidad de Guaymallén* (Tesina de Grado, Licenciatura en Psicología). Universidad de Congreso, Mendoza.
- Puiggrós, A. (Coord.). (2012). *Hacia una nueva ley nacional de educación superior*. San Justo, Buenos Aires: UNLaM.

Santos, B. y Filho, N. (2008). *A Universidade no Século XXI: Para uma Universidade Nova*. Coimbra, Portugal: Universidade de Coimbra.

UNCUYO. (2013). *Plan estratégico 2021. Un proyecto de universidad compartido*. Mendoza, Argentina: Universidad Nacional de Cuyo.