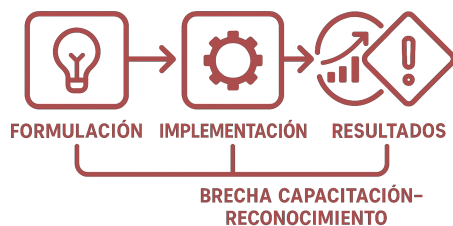




Universidad Nacional de Rosario
Facultad de Ciencia Política y Relaciones
Internacionales
Licenciatura en Gestión Universitaria

**ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE PROFESIONALIZACIÓN DE LOS
TRABAJADORES NODOCENTES EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE
ROSARIO (1994–2024): FORMULACIÓN, IMPLEMENTACIÓN,
RESULTADOS Y BRECHA CAPACITACIÓN-RECONOCIMIENTO**

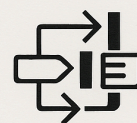
**Directora: Lic. Joselina
Mariana Veutro**



herzogfernando@yahoo.com.ar

AUTORES:

**CUENCA DANIEL
HERZOG FERNANDO
FERNÁNDEZ MARÍA ISABEL
INSAURRALDE GUIDO**



Formarse debería abrir caminos, no confirmar límites. Porque estudiar tiene sentido cuando también se reconoce lo aprendido.

— Inspirado en testimonios del TIF.

DEDICATORIA.

Dedicamos este trabajo a todas las personas que, con compromiso, generosidad y convicción, fueron parte de este proceso. A quienes creen —como nosotras y nosotros— que la educación pública no solo cambia trayectorias individuales, sino que transforma realidades sociales. Que estudiar no es solo acceder a un título, sino participar activamente en la construcción de un país más justo.

Este logro académico representa mucho más que una meta cumplida: es la expresión concreta de que las políticas públicas diseñadas con enfoque de equidad e inclusión generan valor público, y que las universidades, cuando garantizan condiciones reales de acceso, producen justicia social.

Y en este camino, hay personas que dejan una huella profunda, no solo por lo que hacen, sino por cómo lo hacen. Por eso, de manera especial, dedicamos este trabajo a Liliana Conforti, quien con tenacidad, compromiso institucional y mirada estratégica, promovió la implementación de una política de formación universitaria destinada al personal docente de la Universidad Nacional de Rosario.

Liliana supo ver lo que muchos no quisieron ver: que la igualdad de oportunidades no se declama, se garantiza. Que formar a quienes históricamente fuimos relegados en la estructura universitaria, no es un gesto de buena voluntad, sino una decisión política transformadora, que genera efectos positivos en la cadena de valor institucional.

Gracias a su gestión incansable, muchas y muchos de nosotros pudimos acceder a un derecho largamente postergado: el de estudiar, crecer profesionalmente, y ser parte de un proyecto colectivo que pone a las personas en el centro.

Este trabajo es también un compromiso: nos formamos para ser agentes de cambio, para ejercer nuestra profesión con ética, sensibilidad y perspectiva de derechos. Porque creemos en el Estado, en las políticas que mejoran la calidad de vida, y en el conocimiento como herramienta de transformación.

Y nos permitimos un deseo, con la potencia de quienes alguna vez soñaron universidades libres, laicas, abiertas y populares: que cada persona que transite una institución pública, en algún momento de su camino, se encuentre con una Liliana Conforti. Con alguien que crea profundamente en sus posibilidades, que abra puertas donde otras se cierran, que abrace con gestión y transforme con amor.

Porque allí donde hay una Liliana, nace una política pública que deja de ser letra para volverse vida.

AGRADECIMIENTOS.

Expresamos nuestro agradecimiento a la Universidad Nacional de Rosario, por brindarnos el marco institucional y académico necesario para llevar adelante nuestra formación de grado y la realización de este Trabajo Integrador Final.

Reconocemos especialmente al Lic. Mauricio Spilere por su compromiso académico y su acompañamiento constante a lo largo de nuestra trayectoria en la Licenciatura en Gestión Universitaria, así como por su disposición y orientación en cada instancia formativa.

Agradecemos también a los y las compañeras de cursado, cuyo aporte colectivo, intercambio de experiencias y colaboración permanente enriquecieron profundamente este proceso académico.

Manifestamos nuestro especial reconocimiento a la Lic. Joselina Mariana Veutro, tutora de este trabajo, por su orientación metodológica, sus observaciones rigurosas y su compromiso con la mejora continua del proceso de investigación.

Destacamos y agradecemos el acompañamiento del Mg. Juan José Sarasola, cuya disposición, apoyo y compromiso con la formación profesional han sido fundamentales desde el inicio de nuestra trayectoria.

Asimismo, agradecemos a todos y todas las docentes que acompañaron nuestro recorrido formativo en la TUAP, TGU y LGU, dejando huella con su compromiso y enseñanzas.

RESUMEN

Este Trabajo Integrador Final analiza la formulación e implementación de la política de profesionalización del personal docente en la Universidad Nacional de Rosario (UNR) entre 1994 y 2024, con especial atención a la Tecnicatura Universitaria en Administración Pública (TUAP), la Tecnicatura en Gestión Universitaria (TGU) y la Licenciatura en Gestión Universitaria (LGU). A través de un enfoque cualitativo–interpretativo, se combinó la revisión de documentos institucionales y normativos (Decretos 1157/98 y 366/06, resoluciones del Consejo Superior) con entrevistas semiestructuradas a representantes gremiales (APUR, FATUN), autoridades universitarias, coordinadores de carrera, así como con estudiantes y personal docente egresado de estos programas.

Los resultados muestran que la modernización impulsada por las reformas estatales de los años '90 y las lógicas de la Nueva Gestión Pública (NGP) crearon un entorno propicio para la demanda de formación continua, canalizada por los sindicatos y legitimada académicamente por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Sin embargo, persiste una brecha entre la obtención de títulos y su reconocimiento efectivo en la carrera administrativa, lo que evidencia la falta de mecanismos internos que operativicen los artículos 14 y 17 del Convenio Colectivo 366/06.

Se concluye que, para cerrar esta brecha, es necesario reorganizar el escalafón docente, vincular la evaluación de desempeño a la capacitación y blindar la política en la normativa interna mediante la creación de un Programa de Desarrollo de Carrera en la Dirección General de Personal. Estas medidas contribuirían a consolidar una universidad más eficiente, equitativa y comprometida con el valor de su capital humano.

Palabras clave: Gestión Universitaria; Nueva Gestión Pública; Profesionalización docente; Universidad Nacional de Rosario.

ÍNDICE GENERAL

Introducción	9
Capítulo 1. Etapa de planificación	11
1.1 Delimitación del tema y preguntas de investigación	11
1.2 Objetivos	11
1.3 Hipótesis	12
1.4 Antecedentes	12
1.5 Marco teórico	14
1.6 Metodología	16
1.6.1 Diseño y enfoque	16
1.6.2 Técnicas e instrumentos de recolección de datos	17
1.6.3 Procedimiento de recolección y análisis de datos	17
1.6.4 Consideraciones éticas	18
1.6.5 Limitaciones y alcance	19
Capítulo 2. Desarrollo de la investigación	20
2.1 Reformas de los '90 y expansión del sistema universitario	20
2.2 Evolución histórica de la política (1994–2024)	22
2.2.1 Primer momento (inicios '90–1998)	22
2.2.2 Segundo momento (1998–2006)	23
2.2.3 Tercer momento (2006–2012)	24
2.2.4 Cuarto momento (2012–2019)	25
2.2.5 Quinto momento (2019–2024)	26
Capítulo 3. Análisis de datos y discusión	31
3.1 Presentación y análisis de datos	31
3.1.1 Surgimiento y consolidación de la demanda de formación	31
3.1.2 Participación de actores clave y articulaciones	32
3.1.3 Debates y resistencias en la institucionalización	33
3.1.4 Análisis cuantitativo de cohortes y aprobación de materias	33
3.1.5 Estrategias y mecanismos de superación de desafíos	34
3.2 Discusión de resultados	35
3.2.1 Profesionalización y NGP	36
3.2.3 Micropolítica y negociación interna	37
3.2.4 Tensiones y resistencias: “estudiante tradicional”	37

3.2.5 Profesionalización como vía de equidad y sentido de pertenencia	38
3.3 Brecha capacitación–reconocimiento	39
Capítulo 4. Conclusiones generales y sugerencias.....	43
Bibliografía.....	46
Anexos	48
Anexo I. Protocolo ético	48
Anexo II. Guía de entrevistas semiestructuradas	50
Anexo III. Proceso de codificación de datos cualitativos	53

INTRODUCCIÓN

El presente Trabajo Integrador Final (TIF) se formula en el marco de los requisitos establecidos por el inciso 5.33 “Trabajo Integrador Final” del Plan de Estudios de la Licenciatura en Gestión Universitaria, aprobado por Resolución CD N° 3758/19 de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, y de lo normado en el Reglamento General de Tesinas y Trabajos Integradores Finales de Grado.

Su desarrollo procura articular e integrar aportes teóricos y metodológicos de las distintas asignaturas cursadas, así como experiencias prácticas previas, retomando el análisis de políticas públicas iniciado en el segundo año de la carrera (2020) y las entrevistas a actores clave realizadas entre 2020 y 2024; todo ese material sirve de base empírica para la investigación sobre la profesionalización del personal docente de la Universidad Nacional de Rosario (UNR).

Bajo este entorno normativo y académico, la presente investigación toma como punto de partida la profesionalización del personal docente como un componente estratégico para el crecimiento y la calidad de las universidades públicas argentinas. Desde la década de 1990, los procesos de modernización estatal y la adopción gradual de la Nueva gestión pública (NGP) introdujeron exigencias de eficiencia, transparencia y rendición de cuentas que impactaron de lleno en la gestión universitaria. Este nuevo escenario demandó trabajadores capaces de articular saberes administrativos, tecnológicos y normativos junto con las funciones tradicionales de docencia, investigación y extensión.

En la UNR tales transformaciones hallaron respuesta en el diseño de trayectorias académicas específicas para el claustro docente. La creación de la Tecnicatura Universitaria en Administración Pública (TUAP) (2006), la posterior Tecnicatura en Gestión Universitaria (TGU) y, finalmente, la Licenciatura en Gestión Universitaria (LGU) (2019) evidencian un recorrido de tres décadas en el que convergieron políticas nacionales de modernización, negociaciones gremiales y decisiones de gobierno universitario.

Este Trabajo TIF se focaliza en el análisis de esa política de profesionalización del personal No Docente en la UNR, considerando su formulación e implementación

entre 1994 y 2024. El período propuesto permite abarcar la etapa de reformas estatales y su repercusión en la universidad, así como los hitos institucionales y normativos que hicieron posible la creación de la TUAP/TGU y la consolidación de la LGU como oferta formal de grado. La relevancia de este estudio radica en comprender cómo una política de profesionalización puede incidir en la calidad y eficiencia de la gestión universitaria, en el fortalecimiento del sentido de pertenencia e identidad del personal docente y en la sostenibilidad futura de estos programas, atendiendo al papel de los gremios y a las tensiones micropolíticas que surgen al introducir cambios significativos en la organización.

El trabajo se articula en cuatro capítulos. En el Capítulo 1 se presenta la etapa de planificación: se delimita el problema, se formulan las preguntas de investigación, los objetivos generales y específicos y la hipótesis central, y se incorporan los antecedentes, el marco teórico y la metodología empleada. El Capítulo 2 contextualiza la investigación al exponer los fundamentos, las reformas estatales de los años noventa y la evolución histórica de la profesionalización del personal docente en la UNR. El Capítulo 3 integra los hallazgos empíricos con la discusión conceptual. Finalmente, el Capítulo 4 presenta las conclusiones generales, las sugerencias para cerrar la brecha capacitación-reconocimiento y las líneas de investigación futuras.

Capítulo 1. Etapa de planificación

1.1. Delimitación del tema y preguntas de investigación

Las políticas de profesionalización y capacitación del personal docente de la UNR se gestaron al calor de las reformas administrativas y de modernización del Estado argentino iniciadas en la década de 1990. En ese marco, la UNR impulsó trayectorias formativas orientadas a adecuar su gestión a las nuevas demandas de eficiencia y transparencia. A partir de este proceso se plantea la pregunta central de este trabajo

¿Cómo se formuló e implementó la política de profesionalización de los docentes en la UNR entre 1994 y 2024?

De esta cuestión principal, se desprenden preguntas específicas:

- ¿Cómo y por qué surgió la política de profesionalización de los docentes en la agenda institucional de la UNR?
- ¿Qué actores clave participaron en la formulación y ejecución de esta política, y cuáles fueron sus roles y motivaciones?
- ¿Qué articulaciones fueron necesarias para la implementación de la TUAP, la TGU y la LGU?
- ¿Qué estrategias se utilizaron para sortear los desafíos organizativos y políticos que emergieron durante la implementación de la política?

1.2. Objetivos

Objetivo General

Analizar la formulación e implementación de la política de profesionalización de los docentes en la UNR entre 1994 y 2024.

1.2.2. Objetivos específicos

1. Describir el proceso de inclusión de la política de profesionalización del personal docente en la agenda institucional de la UNR.

2. Identificar y analizar el rol de los diferentes actores (autoridades universitarias, sindicatos, organismos estatales) en la formulación y ejecución de la política.
3. Describir las articulaciones actorales y políticas que facilitaron la implementación de la TUAP, TGU y LGU.
4. Examinar las estrategias y negociaciones que permitieron superar los desafíos organizativos y políticos durante la implementación de la política

1.3. Hipótesis

La hipótesis de que la política de profesionalización fue impulsada en el marco de la modernización administrativa y la adopción de la NGP —facilitadas por la articulación estratégica de actores como la Federación Argentina de Trabajadores de Universidades Nacionales (FATUN), la Asociación del Personal de la Universidad Nacional de Rosario (APUR) y la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU)_ encuentra sustento empírico en la secuencia histórica y en los testimonios recabados. Las exigencias de eficacia y accountability derivadas de las políticas públicas de los años 90 llevaron a que las universidades debieran capacitar a su personal, mientras que los sindicatos encontraron en ese marco un terreno favorable para reivindicar la profesionalización como un derecho.

1.4. Antecedentes

Los antecedentes normativos, institucionales y académicos muestran que la profesionalización del personal docente ha cobrado relevancia en la universidad pública argentina desde las reformas estatales de los años noventa, cuando la NGP y la Ley de Educación Superior (24.521/1995) instalaron la eficiencia y la rendición de cuentas como criterios ineludibles de gestión. Investigaciones pioneras --entre ellas las de Bresser-Pereira (1998) y los documentos del CLAD (1999)-- destacan que esta nueva lógica administrativa necesitaba “capital humano” capaz de operar sistemas de información, gestionar fondos competitivos como el FOMECA y responder a los estándares de la CONEAU. En ese contexto, los sindicatos universitarios comenzaron a negociar la formación continua como derecho laboral,

demanda que cristalizó normativamente con el Convenio Colectivo para el sector nodocente (Decreto 366/2006).

Diversas universidades plasmaron esa tendencia en programas concretos. La UBA fortaleció sus planes de capacitación continua para personal administrativo; la UNLP diseñó un programa institucional que vincula cursos y trayectos formales con la mejora de procesos; la UNL articuló sus ofertas con el gremio local para definir contenidos pertinentes; y tanto la UNaM como la UNNE desarrollaron tecnicaturas y licenciaturas orientadas a la gestión universitaria. Estos antecedentes confirman que la profesionalización se asocia a la modernización administrativa, al clima de transparencia impulsado por la NGP y a la motivación de los trabajadores cuando obtienen títulos con validez nacional.

La literatura académica converge en esta lectura. Ball (2003) aporta la perspectiva micropolítica para explicar cómo la adopción de políticas de capacitación está atravesada por negociaciones de poder dentro de cada institución. Suasnábar y Chiroleu (2012) muestran que la difusión de la NGP no fue homogénea y enfrentó resistencias vinculadas a la cultura académica y al cogobierno. Estudios de caso, como el de López (2010) en la UNLu, evidencian que los programas formativos incrementan el sentido de pertenencia y las expectativas de ascenso, mientras que Astorga (2018) subraya la necesidad de incluir herramientas tecnológicas y enfoques orientados a la gestión pública para responder a entornos universitarios masificados.

En la UNR, la demanda de profesionalización emergió a fines de los noventa impulsada por APUR y FATUN. La TUAP (2006) abrió el camino a la TGU, desarrolladas en colaboración con la Facultad de Ciencia Política y RRH. La normativa nacional (Decretos 1157/1998 y 366/2006) y el respaldo de la Secretaría de Políticas Universitarias facilitaron el financiamiento de cohortes sucesivas, aunque los estudios disponibles —especialmente López (2019)— señalan persistentes tensiones presupuestarias y culturales: ciertos claustros cuestionaron la pertinencia de otorgar títulos de grado al personal administrativo y la recategorización laboral de los egresados sigue siendo un desafío pendiente.

De manera general, la producción académica y las experiencias institucionales coinciden en que la profesionalización del personal docente responde a la necesidad de modernizar la gestión universitaria y a la vez refuerza la identidad y la equidad internas. El caso de la UNR se inscribe en esa trayectoria nacional, combinando impulso sindical, aval normativo y negociación micropolítica para instalar carreras que articulan formación técnica con reconocimiento académico. Esta revisión de antecedentes sitúa el problema de investigación y justifica el análisis detallado que se desplegará en los capítulos siguientes.

1.5. Marco Teórico

La política de profesionalización del personal docente en la Universidad Nacional de Rosario se enmarca en un conjunto de procesos organizativos y políticos que pueden ser comprendidos a la luz de tres grandes ejes conceptuales: la NGP, la profesionalización como vía de desarrollo de competencias y reconocimiento laboral, y la micropolítica como entramado de relaciones de poder en la organización universitaria. Entender cada uno de estos ejes resulta esencial para analizar la formulación e implementación de las carreras de formación dirigidas al personal administrativo en la UNR.

La NGP, surgida en las décadas de 1980-1990, se propone modernizar el Estado promoviendo eficiencia, transparencia y orientación a resultados (Bresser-Pereira, 1998; CLAD, 1999). Inspirada en prácticas del sector privado, plantea que los organismos estatales —incluidas las universidades— operen con criterios de eficacia y rendición de cuentas, adoptando estructuras más flexibles y descentralizadas (Bresser-Pereira, 1998). En Latinoamérica, estas reformas coincidieron con ajustes estructurales y la creación de fondos competitivos para la educación superior (p. ej., FOMEC), junto con la implantación de sistemas de información universitarios (SIU), lo que evidenció la necesidad de contar con personal administrativo más calificado (CLAD, 1999). Asimismo, implica la obligación de los organismos públicos de informar y responder por sus resultados, noción conocida como *accountability* (Bresser-Pereira, 1998). Desde esta perspectiva, la profesionalización del personal docente se convierte en una respuesta institucional a las exigencias de modernización, al preparar a los

trabajadores para desempeñar tareas que demandan competencias específicas y rendición de cuentas sobre los resultados de la gestión.

Profesionalización y reconocimiento laboral. Entendida como un proceso continuo de formación y desarrollo de competencias, la profesionalización persigue no solo la capacitación técnica, sino también el reconocimiento formal de la labor administrativa, el fortalecimiento del sentido de pertenencia y la posibilidad de ascenso laboral (Ball, 1994; López, 2019). En Argentina, este proceso se vio favorecido por la acción gremial: la FATUN defendió la capacitación de los trabajadores nodocentes como un derecho laboral y un medio para mejorar la gestión (FATUN, 2006; López, 2019). En la UNR, la TUAP y la LGU muestran cómo la formación puede optimizar la administración —respondiendo a criterios de eficacia— y dignificar la situación de los trabajadores, promoviendo equidad y justicia organizativa.

La micropolítica, por su parte, aporta una mirada sobre cómo se articulan y negocian las reformas dentro de las instituciones educativas. Siguiendo la propuesta de Ball (1994), la micropolítica se centra en las relaciones de poder, los intereses y los valores que se ponen en juego entre actores tales como las autoridades, los sindicatos, los docentes, los estudiantes y el propio personal administrativo. Las organizaciones universitarias no son estructuras homogéneas, sino espacios de disputa donde convergen diferentes visiones de la misión institucional. Así, la creación de carreras de grado para el personal nodocente puede generar resistencias en algunos sectores —que las consideran alejadas del perfil académico tradicional— y apoyos en otros, que las valoran como oportunidades de reconocimiento y mejora de la gestión. También implica negociaciones en torno a planes de estudio, financiamiento y la inserción de estas iniciativas en la estructura universitaria.

Desde esta perspectiva micropolítica, la implementación de la profesionalización del personal nodocente puede variar significativamente según las alianzas internas, la cultura organizativa y la capacidad de cada sector para incidir en los órganos de cogobierno. En la Universidad Nacional de Rosario, por ejemplo, la participación de APUR y la intermediación de la Secretaría de Acción Social y Gremial han sido decisivas para llevar adelante acuerdos paritarios, mientras que el respaldo de la

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales ha brindado validez académica a las carreras. Todo ello muestra cómo la micropolítica de la UNR se ha traducido en la consolidación de programas formativos destinados a los trabajadores docentes.

De manera integral, la NGP brinda un impulso “exógeno” que legitima la adopción de prácticas orientadas a la eficiencia; la profesionalización surge como un recurso fundamental tanto para cumplir con las exigencias de modernización como para fortalecer la identidad y el reconocimiento del personal administrativo; y la micropolítica explica por qué estas políticas no se adoptan de manera lineal o automática, sino que responden a la trama de intereses, negociaciones y consensos propios de cada institución. En los capítulos que siguen, este entramado conceptual servirá para interpretar los hallazgos empíricos —entrevistas, documentación y datos estadísticos— y comprender la manera en que la política de profesionalización se ha gestado y consolidado en la Universidad Nacional de Rosario.

1.6. Metodología

1.6.1 Diseño y enfoque

Esta investigación adopta un diseño cualitativo de carácter interpretativo (Vasilachis de Gialdino, 2006; Sandín, 2003), adecuado para comprender los significados, perspectivas y dinámicas de poder que atraviesan la profesionalización del personal docente en la UNR. El caso se explora entre 1994 y 2024, siguiendo la periodización histórica presentada en el capítulo 2.

La investigación se enmarca en la tradición cualitativa porque busca comprender los significados, las relaciones de poder y las negociaciones cotidianas que atraviesan la problemática abordada (Vasilachis de Gialdino, 2006; Sandín, 2003).

Se trata de un estudio de caso único y se seleccionó la UNR por su trayectoria pionera —desde la TUAP (2006) hasta la LGU (2019)— y por la disponibilidad de documentos institucionales y actores clave que permiten un análisis profundo del fenómeno.

Respecto al eje temporal analítico, la recolección y el examen de datos se anclaron en los cinco momentos históricos identificados para el período 1994-2024 (véase capítulo 2), lo que facilita rastrear continuidades, rupturas e hitos decisivos en la implementación de la política.

1.6.2 Técnicas e instrumentos de recolección de datos

Revisión documental. Se realizó un análisis exhaustivo de fuentes internas de la UNR (planes estratégicos, informes de gestión, resoluciones y actas del Consejo Superior relativas a la TUAP, TGU y LGU) y de normativa nacional pertinente (Decreto PEN N.º 1157/98, Decreto PEN N.º 366/06, Ley 24.521, disposiciones de la SPU). También se examinaron acuerdos paritarios y documentos de la FATUN y el CIN. Esta revisión permitió reconstruir el marco legal-administrativo que posibilitó la profesionalización en la UNR (Bresser-Pereira, 1998; CLAD, 1999).

Entrevistas semiestructuradas. Se efectuaron diez entrevistas en profundidad con actores directamente involucrados en la política de profesionalización: referentes sindicales de APUR-FATUN, integrantes de la coordinación de la carrera, docentes, personal no docente cursante y estudiantes de la TUAP/LGU. La guía temática abordó (a) motivaciones y objetivos, (b) resistencias y dificultades, (c) logros y desafíos percibidos y (d) articulaciones político-financieras. La selección combinó muestreo intencional —informantes clave por su participación en el diseño o la gestión— y la técnica de bola de nieve para ampliar perspectivas (Martínez, 2006; Valles, 1997).

La mayor parte de las entrevistas quedó documentada mediante notas de campo extensas; en los casos autorizados se realizaron grabaciones parciales de apoyo, transcritas y luego eliminadas conforme al protocolo de confidencialidad. El material se organizó y codificó manualmente, definiendo categorías emergentes hasta alcanzar un nivel satisfactorio de saturación teórica.

1.6.3. Procedimiento de recolección y análisis de datos

Revisión documental. Se recopilaron y clasificaron resoluciones del Consejo Superior y de la Facultad de Ciencia Política y RR II, actas paritarias, planes estratégicos y normativa nacional relevante (Decretos PEN N.º 1157/98 y N.º

366/06, Ley 24.521). Estos documentos permitieron reconstruir la secuencia normativa y administrativa que respaldó la profesionalización docente, y sirvieron de base para contrastar la información surgida en campo.

Entrevistas semiestructuradas. Con una guía temática común, se abordaron la formulación de la política, los actores involucrados, las resistencias y los logros percibidos. Las conversaciones —presenciales u online, 45-60 min en promedio— se registraron mediante notas de campo detalladas; cuando fue posible, se obtuvo una grabación parcial para verificar citas textuales, respetando el consentimiento y la confidencialidad acordados.

Organización de testimonios. Las notas y fragmentos textuales se volcaron en una matriz de codificación digital, donde se asignaron códigos iniciales (por ejemplo: “micropolítica”, “financiamiento”, “resistencias internas”, “articulaciones”). Este recurso permitió ordenar la información y facilitar su posterior interpretación.

Análisis de contenido. Mediante triangulación (Vasilachis de Gialdino, 2006) se confrontaron hallazgos documentales y testimoniales, refinando los códigos en categorías más amplias —“NGP y modernización”, “Profesionalización y equidad”, “Dinámicas de poder y negociaciones paritarias”, entre otras— hasta alcanzar un nivel de saturación que diera cuenta de los patrones recurrentes y de las divergencias significativas.

1.6.4. Consideraciones éticas

Siguiendo las pautas de Vasilachis de Gialdino (2006), se procedió de la siguiente manera:

- Información y consentimiento. Antes de cada entrevista se explicó, de forma verbal o por mensaje, el objetivo académico del estudio, el uso confidencial de los datos y la posibilidad de desistir en cualquier momento. Los participantes otorgaron su consentimiento verbal y solicitaron leer el informe final.
- Confidencialidad. Los testimonios se citan con códigos alfanuméricos y se suprimieron datos que pudieran identificar a las personas o sus áreas de trabajo; solo se consignan con nombre y apellido aquellas autoridades

universitarias y referentes sindicales que aceptaron expresamente ser mencionados, dado su rol público e institucional.

– Resguardo de la información. Audios y notas de campo se almacenan en un dispositivo protegido con clave, accesible solo al equipo investigador, y se eliminarán una vez entregado el trabajo y enviada la versión final a los participantes.

1.6.5. Limitaciones y alcance

1. Acceso a participantes clave: algunos funcionarios con agendas muy ocupadas no pudieron brindar entrevistas más extensas; sin embargo, se compensó la falta de ciertos testimonios con la revisión de documentos y actas del Consejo Superior.
2. Subjetividad: si bien la investigación cualitativa valora la riqueza interpretativa, se procuró reducir sesgos mediante la triangulación (revisión documental, contrastación de fuentes, supervisión académica).
3. Generalización: se trata de un estudio de caso centrado en la UNR; las conclusiones no pretenden ser extrapolables automáticamente a todas las universidades, sino ofrecer un análisis profundo y contextual (Martínez, 2006)

CAPÍTULO 2. Desarrollo de la investigación

2.1 Reformas de los 90 y expansión del sistema universitario

El análisis de la profesionalización del personal docente de la UNR se inscribe en un proceso más amplio de reformas de la educación superior y de la administración pública iniciado en la década de 1990 y aún vigente. Durante las presidencias de Carlos Menem y sus sucesores, se impulsaron políticas alineadas con el Consenso de Washington, orientadas a la desregulación, la privatización y el achicamiento del Estado (Chiroleu & Iazzetta, 2005).

Estas medidas impactaron fuertemente en distintos sectores, incluido el ámbito universitario, donde se introdujeron nuevas exigencias de “eficiencia y rendición de cuentas” a través de organismos de evaluación externa —por ejemplo, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), creada por la Ley 24.521 en 1995— y la asignación selectiva de fondos competitivos. En ese escenario, el Estado adoptó un enfoque de NGP que reforzó la presión sobre las universidades para reorganizar su gestión y profesionalizar a su personal.

Al mismo tiempo, las universidades argentinas afrontaron un proceso de modernización que afectó tanto la docencia y la investigación como la gestión administrativa y de recursos humanos. En la UNR ello se reflejó en la necesidad de contar con un personal docente capacitado para manejar nuevas tecnologías —por ejemplo, los Sistemas de Información Universitaria (SIU)— y aplicar criterios gerenciales de gestión por resultados.

Las reformas estatales de los '90, orientadas a desburocratizar la administración pública y promover la formación continua, se tradujeron en programas específicos de capacitación y en la demanda de títulos con validez oficial. En la UNR, esta presión derivó en políticas ministeriales que exigían mayor eficacia y en la creación de trayectorias académicas para el personal docente. Gremios como APUR y FATUN canalizaron la demanda, promoviendo carreras de pregrado y grado: primero la TUAP y, más tarde, la TGU y LGU.

A la par, la educación superior argentina experimentó un notable crecimiento de matrícula y una diversificación de su oferta, con la creación de nuevas instituciones

—especialmente privadas— y la diferenciación entre universidades “tradicionales”, “intermedias” y “nuevas” (Chiroleu & Iazzetta, 2005). Según datos de la época, la proporción de estudiantes en universidades privadas pasó de alrededor del 13 % en décadas previas a cifras cercanas al 14-15 % hacia fines de los noventa (ver Cuadro 1. Evolución de la matrícula en universidades argentinas según Chiroleu & Iazzetta, 2005).

Cuadro N° 1

Matrícula en universidades públicas y privadas. Totales y porcentajes

AÑOS	Total	U.Nacionales	%	U.Privadas	%
1960	165.287	162.880	98.5	2.407	1.5
1965	222.194	208.284	93.7	13.910	6.3
1970	259.538	224.947	86.7	34.591	13.3
1975	512.722	455.586	88.9	57.136	11.1
1980	374.504	301.812	80.6	72.692	19.4
1985	595.317	524.590	88.1	70.727	18.9
1990	784.231	679.403	86.6	104.828*	13.4
1995	899.306	766.847	85.2	132.459	14.8
2000	1.190.683	1.024.144	86.0	166.539	14.0

(Cuadro 1. Evolución de la matrícula en universidades argentinas según Chiroleu & Iazzetta, 2005)

Este proceso se vinculó, además, con herramientas de financiamiento condicionado que empujaron a las universidades públicas a modernizar sus estructuras administrativas e incorporar prácticas de gestión orientadas a resultados. La Ley de Educación Superior (24.521/1995) reforzó el clima reformista al establecer la evaluación y acreditación externas, lo que generó tensiones entre la autonomía universitaria y la demanda creciente de *accountability*.

La presión por modernizar y hacer más eficientes a las universidades también se reflejó en proyectos que buscaban reducir el tamaño del Estado: el decreto de “racionalización en la administración pública” de 1990 —que incluía a las universidades nacionales y fijaba un límite del 33 % de personal no docente sobre la dotación docente— evidenció la amenaza de recortes y reforzó la convicción de que la clave para legitimar los puestos estaba en la profesionalización permanente.

Aun en el siglo XXI, las lógicas gerenciales introducidas en los '90 y las exigencias de transparencia continúan presentes, empujando a las universidades a actualizar a su personal. En ese contexto, la UNR consolidó la TUAP, la TGU y la LGU con el objetivo de mejorar la gestión universitaria y atender las demandas de eficiencia y rendición de cuentas.

2.2. Evolución Histórica de la Política de Profesionalización (1994–2024)

Con el fin de comprender el surgimiento y la evolución de la política de profesionalización del personal docente en la UNR, resulta fundamental realizar un recuento histórico que abarque desde mediados de la década de 1990 hasta 2024. Dada la amplitud temporal (1994–2024) y la importancia de las transformaciones nacionales en la definición de estas políticas, este capítulo presenta una reconstrucción que identifica hitos y momentos clave. El recorrido se inscribe en un contexto de reformas estatales y acuerdos paritarios a nivel nacional, pero también destaca las particularidades locales que condicionaron la formulación e implementación de programas como la TUAP y la LGU.

La periodización propuesta se organiza en cinco momentos, a partir de la integración de documentos e informes institucionales de la UNR, así como de aportes de la literatura académica y, en particular, del trabajo de Karina López (2019).

2.2.1. Primer Momento (inicios de los '90 a 1998): Génesis de la política bajo el paradigma de la NGP

Tal como se analizó en la sección 2.1, las reformas estatales de la década de 1990 impulsaron la adopción de la NGP en el ámbito universitario, con énfasis en la eficiencia y la rendición de cuentas. Dentro de ese clima reformista y de modernización, surgieron lineamientos que alentaron la profesionalización del personal docente, marcando un precedente para el futuro desarrollo de carreras específicas.

Un hito relevante de este período fue la aprobación del Decreto PEN N.º 1157/98, que enmarcó el “Programa de Reforma y Reestructuración Laboral” para el personal docente. Tal como menciona López (2019), este decreto se basaba en la Ley

24.938 de Presupuesto 1998 y en otras normas (Ley 24.185 de Negociaciones Colectivas, Decreto 1007/95) que consolidaron la negociación colectiva en el subsistema universitario.

En ese contexto, el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) pasó a ejercer la representación de las universidades nacionales en calidad de parte empleadora, mientras que la FATUN asumió la representación sindical del colectivo nodocente. Desde entonces, ambos organismos encabezan la mesa paritaria nacional que negocia condiciones laborales, planes de reestructuración y programas de capacitación, y canalizan las partidas presupuestarias destinadas a esos fines.

Si bien las universidades poseen la misión sustantiva de generar y transferir conocimiento, la formación específica del personal nodocente no surgió inicialmente desde sus propias estructuras, sino a instancias de la FATUN a nivel nacional. En la UNR, APUR canalizó y visibilizó esta demanda, reclamando espacios de formación continua que reforzaran las competencias administrativas y técnicas del colectivo nodocente.

De este modo, durante el primer momento (inicios de los '90–1998), se sentaron las bases para futuras políticas de capacitación. El clima de modernización estatal y la introducción de nuevas tecnologías generaron la necesidad de contar con un personal administrativo más calificado. El Decreto PEN N.º 1157/98, en particular, ofreció el marco legal que permitiría impulsar programas y carreras orientadas a la profesionalización del sector.

2.2.2. Segundo Momento (1998-2006): Debates y primeras acciones de formación en la UNR

Tras la aprobación del Decreto 1157/98, las discusiones sobre la capacitación del personal nodocente ingresaron al ámbito de cada universidad. En la UNR, esta cuestión se vio reflejada en las comisiones paritarias particulares y en los espacios de cogobierno, donde APUR insistió en la necesidad de organizar programas de formación.

En paralelo, se impulsaron cursos y convenios para dotar al personal administrativo de competencias básicas. Destaca la creación o fortalecimiento del Centro de

Especialización Laboral (CEL) —impulsado por APUR y la Secretaría de Acción Social y Gremial de la UNR— que se encargó de planificar y dictar cursos con el objetivo de mejorar las prácticas administrativas y laborales.

A nivel nacional, la llegada de Néstor Kirchner (2003) implicó ciertas medidas de “reparación histórica” para distintos sectores. En este período se gestaron las bases del Decreto PEN N.º 366/06, que consolidaría más tarde el Convenio Colectivo de Trabajo para los trabajadores nodocentes, reforzando sus derechos a la formación y profesionalización.

Aunque dicho decreto se firmó hacia el final de este segundo momento, sus orígenes y negociaciones se remontan a años anteriores, evidenciando una mayor apertura del Estado hacia las demandas gremiales y la modernización de las universidades. En la UNR, este escenario fomentó un reconocimiento creciente de la necesidad de profesionalizar a los trabajadores administrativos y técnicos.

2.2.3. Tercer Momento (2006-2012): Consolidación de negociaciones y la TUAP

Con el Decreto 366/06 finalmente en vigencia, las discusiones acerca de la formación y la carrera del personal nodocente adquirieron un nuevo marco legal. En la UNR, se formalizaron acuerdos en paritarias particulares, estableciendo compromisos para implementar planes de capacitación y promover titulaciones de pregrado.

La FATUN continuó coordinando lineamientos a nivel nacional, mientras que en Rosario, APUR negoció con las autoridades universitarias a través de la Secretaría de Acción Social y Gremial, dirigida por la Dra. Liliana Conforti. Esta secretaría asumió la tarea de articular planes de formación y velar por la ejecución de los acuerdos paritarios.

Uno de los avances más notables fue la creación de la TUAP, cuya primera cohorte inició en 2006, seguida de nuevas ediciones (2009, 2013, etc.). El objetivo era formar al personal nodocente en competencias administrativas y de gestión pública, buscando mejorar la burocracia universitaria y reconocer académicamente la labor de los trabajadores.

La implementación de la TUAP requirió negociaciones internas con distintas facultades y con el Consejo Superior de la UNR. Según documentos de la época y testimonios (incluyendo los de Karina López), hubo resistencias puntuales de ciertos claustros estudiantiles y académicos en relación con el carácter y contenidos de la carrera. Sin embargo, la sinergia entre APUR y la Secretaría de Acción Social y Gremial facilitó la consolidación de la TUAP en la UNR.

2.2.4. Cuarto Momento (2012-2019): Articulación FATUN–SPU y expansión municipal de la TUAP

A partir de 2012 se reforzó la articulación entre la FATUN y la SPU. Ese acuerdo nacional permitió asignaciones presupuestarias destinadas a ampliar la TUAP hacia nuevos públicos, en particular trabajadores de municipios de la región. El convenio marco del 4 de octubre de 2012 habilitó fondos para 21 universidades; en la UNR se los utilizó, sobre todo, para financiar cohortes conjuntas con sindicatos municipales y fortalecer la logística académica de la TUAP.

Los recursos SPU-FATUN permitieron firmar convenios específicos entre la FCPOLIT-UNR y el Sindicato de Trabajadores Municipales de Rosario (STMR). Así, la cohorte 2016-2018 incluyó personal No Docente de la UNR y empleados municipales. Un segundo convenio, rubricado a fines de 2018, incorporó al Municipio de Villa Gobernador Gálvez y a las comunas de Pueblo Esther y Soldini, dando origen a la cohorte 2019-2021 con más de 120 inscriptos. En ambos casos, la TUAP mantuvo su plan de estudios original; todavía no existía una tecnicatura diferenciada en “gestión universitaria”.

Si bien la ampliación municipal reforzó la matrícula y el respaldo político, también generó tensiones académicas sobre la pertinencia de adecuar contenidos para un público con funciones administrativas fuera de la universidad. La dinámica paritaria y el apoyo del Rectorado permitieron sostener la carrera, pero se hicieron evidentes los límites presupuestarios para costear honorarios docentes y gastos de coordinación cuando se incorporan nuevos territorios y turnos de cursado.

2.2.5. Quinto Momento (2019-2024): Creación de la LGU y nuevos desafíos¹

El paso decisivo de esta etapa fue la aprobación oficial de la LGU, formalizada a través de la Resolución del Consejo Directivo N.º 3758/19 (Facultad de Ciencia Política y RRH) y la Resolución del Consejo Superior N.º 333/20 de la UNR. Posteriormente, el Ministerio de Educación de la Nación otorgó reconocimiento oficial y validez nacional a la LGU (Res. N.º 1737/2021), representando un avance sustancial en la profesionalización docente al permitir un ciclo de grado que profundiza la formación de la Tecnicatura.

En 2023 se inauguró la primera cohorte de la LGU, con alrededor de 180 inscriptos. Este nuevo tramo académico permite que los egresados de la TUAP continúen sus estudios y alcancen el título de Licenciado en Gestión Universitaria, ampliando sus competencias administrativas, estratégicas y organizativas para desempeñarse en la compleja estructura de la educación superior pública.

Un avance clave para la continuidad de la TUAP fue la incorporación de nuevas cohortes y la diversificación de sus destinatarios. De acuerdo con registros internos y testimonios de la coordinación de la carrera, en el período 2016–2018 se impulsó una cohorte que incluyó tanto al personal docente de la UNR como a trabajadores del Sindicato de Trabajadores Municipales de Rosario (Spilere, 2023). Esta ampliación respondió al interés de expandir el alcance de la formación, sumando más de 100 inscriptos que cursaron en la Facultad de Ciencias Bioquímicas y Farmacéuticas de la UNR.

En términos de financiamiento, se firmó un convenio entre la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (FCPOLIT) y el Sindicato de Trabajadores Municipales de Rosario (STMR), mediante el cual se canalizaron los fondos destinados a abonar honorarios docentes y de coordinación, además de cubrir gastos administrativos (Spilere, 2023). La Universidad, a través de la Secretaría Financiera de la FCPOLIT, administró estos recursos, garantizando la ejecución

¹ El plan de estudios de la Licenciatura en Gestión Universitaria (LGU) aprobado en 2019 (Resol. CD 3758/19; CS 333/20) incluye un título intermedio de Técnico Universitario en Gestión de Universidades. En la práctica, ese título intermedio es el que hoy suele denominarse informalmente TGU. Su primera cohorte corre en paralelo a la LGU desde 2023; antes de esa fecha la única tecnicatura vigente fue la TUAP.

presupuestaria hasta febrero de 2019. Este esquema permitió sostener la continuidad de la TUAP y consolidar su reconocimiento institucional.

A fines de 2018 se rubricó un nuevo convenio entre la UNR —por medio de la FCPOLIT— y varias instituciones municipales, incluyendo el Municipio de Villa Gobernador Gálvez, las comunas de Pueblo Esther y Soldini, y el mismo Sindicato de Trabajadores Municipales. Esto posibilitó el inicio de otra cohorte en 2019, con más de 120 inscriptos provenientes de estas localidades (Spilere, 2023). Nuevamente, el financiamiento se articuló a través de convenios específicos, permitiendo cubrir los honorarios docentes y el apoyo administrativo requeridos.

Si bien la TUAP se concibió inicialmente para el claustro nodocente de la UNR, el éxito de cada nueva cohorte y la creciente demanda de formación evidenciaron la necesidad de una carrera que atendiera con mayor especificidad la realidad universitaria. A partir de 2018, el equipo de coordinación de la TUAP comenzó a trabajar en la propuesta de la LGU, contemplando las recomendaciones del convenio colectivo de trabajo de la APUR. Con apoyo de las autoridades de la FCPOLIT, se elaboró un proyecto que obtuvo la aprobación del Consejo Directivo (Resol. CD N.º 3758/19) y del Consejo Superior de la UNR (Resol. CS N.º 127/2019).

Este nuevo ciclo de formación profundiza los contenidos de la Tecnicatura y ofrece un título de grado que fortalece las competencias administrativas, de gestión institucional y organizativas del personal nodocente. Según el testimonio de Mauricio Spilere (coordinador de la carrera) y registros institucionales, la Licenciatura en Gestión Universitaria inició su primera cohorte con alrededor de 180 inscriptos (Spilere, 2023). Sin embargo, el financiamiento continuó siendo un desafío, pues la partida presupuestaria disponible —principalmente a través de APUR— no cubría la totalidad de los costos. En una primera etapa, se optó por sostener la carrera mediante el pago de honorarios a los docentes con la intermediación de la Secretaría Financiera de la FCPOLIT, buscando mecanismos de financiamiento complementarios.

Al igual que en las cohortes previas de la TUAP, la consolidación de la LGU requirió de negociación paritaria y la articulación con distintos actores (APUR, Rectorado,

FCPOLIT) para asegurar la viabilidad económica del programa. Tal como se analizó en apartados anteriores, estos acuerdos ilustran la dinámica micropolítica que subyace a la profesionalización del personal nodocente, donde la tensión entre la lógica de modernización y la necesidad de recursos estables vuelve a emerger como factor decisivo.

En conjunto, la creación de las cohortes 2016–2018 y 2019–2021, el involucramiento de trabajadores municipales, la ampliación de convenios interinstitucionales y la evolución hacia la LGU confirman el carácter incremental de la profesionalización en la UNR. Cada etapa se asentó sobre la experiencia previa, consolidando una oferta académica robusta para el claustro nodocente y otros empleados estatales, pero también reabriendo el debate acerca de la disponibilidad de fondos y la formalización de la carrera en la estructura universitaria (Spilere, 2023).

En suma, la política de profesionalización de los nodocentes en la UNR no surgió de manera espontánea, sino que se nutrió de reformas nacionales, decisiones institucionales y demandas sindicales. Los decretos PEN N.º 1157/98 y 366/06, la intervención de la FATUN en las mesas paritarias, la configuración de carreras como la TUAP/TGU y, finalmente, la consolidación de la LGU, reflejan un proceso progresivo de legitimación y reconocimiento del rol estratégico que cumple el personal nodocente en la vida universitaria.

Esta cronología resulta fundamental para comprender cómo los cambios en la política universitaria nacional, el financiamiento estatal, los acuerdos gremiales y las negociaciones internas moldearon una política de profesionalización que hoy se plasma en la Licenciatura en Gestión Universitaria. A lo largo de tres décadas, la apuesta por la capacitación y el desarrollo del personal nodocente no solo ha buscado optimizar la eficiencia administrativa, sino también fortalecer la institucionalidad universitaria y promover la equidad en el acceso a la formación superior para todos los miembros de la comunidad universitaria.

Línea de Tiempo de la Profesionalización del Personal docente en la UNR (1994–2024)

Período	Momento / Hito	Factores externos	Factores internos
Inicios 90 – 1998	<ul style="list-style-type: none"> • Génesis de la política de profesionalización• Aprobación Decreto PEN 1157/98 (Programa de Reforma y Reestructuración Laboral) 	<ul style="list-style-type: none"> • Reformas estatales de modernización + NGP• Incentivos presupuestarios (FOMECE) 	<ul style="list-style-type: none"> • Demandas FATUN / APUR por capacitación• Primeros debates paritarios para definir espacios formativos
1998 – 2006	<ul style="list-style-type: none"> • Debates y primeras acciones formativas en la UNR• Fortalecimiento del CEL 	<ul style="list-style-type: none"> • Continuidad del clima reformista• Ajustes normativos y de financiamiento estatal 	<ul style="list-style-type: none"> • Comisiones paritarias en cogobierno• Organización de cursos básicos impulsados por APUR y Secretaría de Acción Social y Gremial
2006 – 2012	<ul style="list-style-type: none"> • Lanzamiento y consolidación de la TUAP (1.ª cohorte 2006, nuevas en 2009 y 2013)• Implementación Decreto 366/06 	<ul style="list-style-type: none"> • Exigencia de eficiencia derivada de la NGP• Disponibilidad de fondos externos 	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos FATUN-APUR-autoridades• Secretaría de Acción Social y Gremial articula la TUAP
2012 – 2019	<ul style="list-style-type: none"> • Expansión municipal de la TUAP → convenios con STMR (cohorte 2016-2018) y con municipios del Gran Rosario (cohorte 2019-2021)• Anteproyecto de 	<ul style="list-style-type: none"> • Asignaciones presupuestarias SPU-FATUN (convenio 4-oct-2012) para ampliar tecnicaturas 	<ul style="list-style-type: none"> • Convenios FCPOLIT-STMR / municipios• Incremento de matrícula y logística académica• Tensiones por adecuación de contenidos y límites presupuestarios

	<p>tecnicatura específica en “gestión universitaria” —que se materializará recién como título intermedio del plan LGU (2019)</p>		
2019 – 2024	<ul style="list-style-type: none"> • Creación y reconocimiento oficial de la Licenciatura en Gestión Universitaria (LGU) -- Resol. CD 3758/19, CS 333/20, ME 1737/2021• Primeras cohortes LGU (y, en paralelo, del título intermedio TGU) desde 2023 	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimientos oficiales nacionales• Contexto económico de ajuste presupuestario 	<ul style="list-style-type: none"> • Negociaciones paritarias para financiamiento• Resistencias y adaptación cultural interna• Necesidad de recursos estables para sostener la LGU

Elaboración propia – Fuente: Análisis de documentos institucionales, entrevistas y literatura revisada en el presente TIF (Universidad Nacional de Rosario, 1994–2024).

CAPÍTULO 3. Análisis de datos y discusión

3.1. Presentación y Análisis de Datos

En este capítulo se exponen los resultados del relevamiento empírico sobre la política de profesionalización del personal docente en la UNR. Los insumos principales provienen de:

1. Entrevistas semiestructuradas con actores clave: representantes gremiales (APUR y FATUN), autoridades de la UNR y personal involucrado en la gestión de la TUAP, la TGU y la LGU.
2. Reflexiones y documentos internos, incluidas las consideraciones de la Dra. Liliana Conforti (ex-Secretaría de Acción Social y Gremial), y los planes y resoluciones de creación de la TUAP, la TGU y la LGU.
3. Información cuantitativa sobre cohortes, materias y evolución de la matrícula en dichas carreras.

El objetivo de esta sección es ofrecer una lectura integradora de la formulación y la puesta en marcha de la política de profesionalización para docentes, con énfasis en los factores que facilitaron o dificultaron su implementación, en la percepción de los distintos sectores implicados y en los resultados alcanzados hasta la fecha.

3.1.1. Surgimiento y consolidación de la demanda de formación

De acuerdo con las declaraciones de Pablo Atme, referente de APUR-FATUN (comunicación personal, octubre 2020), la necesidad de profesionalizar al colectivo docente comenzó a visibilizarse con fuerza a fines de la década de 1990, en sintonía con las reformas estatales de modernización y la aparición de tecnologías de gestión en el ámbito universitario (FOMECA, SIU, etc.). En palabras de Atme: *“Los compañeros sentían que los simples cursos quedaban cortos; hacía falta algo con título oficial, más sistematizado”* (entrevista personal, octubre 2020).

En la misma línea, la Dra. Liliana Conforti, secretaria de Acción Social y Gremial de la UNR entre 1994 y 2023, remarcó en distintos documentos, entre ellos un texto de

2015, la importancia de reconocer “la larga tradición de capacitación impulsada por APUR desde 1986”, cuando se crearon el Centro de Capacitación y Perfeccionamiento en Recursos Humanos y, posteriormente, el CEL (Centro de Especialización Laboral). Conforti subraya:

[...] estamos convencidos de que existen nuevas demandas, nuevos conflictos y, sin dudas, nuevas políticas públicas que requieren de recursos humanos formados [...]. Es a través de la Tecnicatura en Gestión Universitaria que creemos que se pueda avanzar en los cambios de paradigmas (Conforti, 2015, s/d).

Dichas reflexiones ilustran cómo la capacitación para el personal nodocente, inicialmente limitada a cursos puntuales, fue escalando hasta concebirse como un espacio formativo de mayor alcance. En este contexto, el Lic. Mauricio Spilere, coordinador de la LGU, señala que la TGU “se concibió como un ‘salto’ natural respecto de la TUAP, para atender las demandas más específicas del trabajo cotidiano en la universidad” (M. Spilere, comunicación personal, 15 de octubre de 2020).

3.1.2. Participación de actores clave y articulaciones político-institucionales

APUR y la Secretaría de Acción Social y Gremial aparecen como los impulsores de la institucionalización de la formación nodocente. En las entrevistas, varios participantes coinciden en que el Rectorado acompañó “con cierta cautela” al inicio, pero progresivamente se tornó impulsor a medida que la TUAP evidenciaba logros concretos. El apoyo del Consejo Superior resultó fundamental para legitimar la propuesta académica, y se reforzó con la intervención de la FATUN y de la SPU, aportando respaldo político y financiero. Tener el Convenio Colectivo de Trabajo (366/06) sirvió para oficializar la capacitación como derecho laboral, y la SPU permitió asignar fondos. “Sin esa red de apoyos, habríamos tenido dificultades para arrancar con la Tecnicatura y sostenerla hasta hoy” (P. Atme, comunicación personal, 23 de octubre de 2020).

Por otra parte, la Facultad de Ciencia Política y RRH jugó un papel protagónico al brindarle a la carrera el “sello académico” imprescindible. Desde su creación en 2006, la TUAP quedó bajo la órbita de la Escuela de Ciencia Política, que elaboró el

plan de estudios inicial y las sucesivas actualizaciones. Este aval académico ayudó a disipar objeciones de sectores que temían “desvirtuar” el perfil tradicional de la universidad con propuestas centradas en el personal administrativo.

3.1.3. Debates y resistencias en la institucionalización

Aunque el proceso de consolidación de la Tecnicatura/Licenciatura finalmente avanzó, varios entrevistados señalaron resistencias internas, especialmente en algunos claustros estudiantiles y docentes. Mauricio Spilere recuerda que “algunos consejeros manifestaban recelos acerca de que los nodocentes tuvieran una formación de grado dentro de la misma universidad”. Coincidió con esa percepción la Dra. Conforti, quien, en conversaciones previas al tratamiento en el Consejo Superior, subrayaba la necesidad de explicar a la comunidad universitaria que “capacitarse no solo sirve para el desempeño laboral sino que ayuda al desarrollo social y cultural. La Tecnicatura y la futura Licenciatura en Gestión Universitaria son ejes para actualizarnos y mejorar las tareas de manera integral” (L. Conforti, entrevista personal, 18 de noviembre de 2020).

Así, el discurso de la “modernización” y de la “mejora de procesos” funcionó como consensuador, al mostrar que la profesionalización redundaba en un beneficio institucional general, además de cubrir un derecho reconocido en los convenios colectivos.

3.1.4. Análisis cuantitativo de cohortes y aprobación de materias

El análisis documental evidenció la ejecución de varias cohortes de la TUAP desde 2006, con un marcado crecimiento en el número de inscriptos. Documentos internos, como el Informe TUAP por materias (Universidad Nacional de Rosario, Escuela de Ciencia Política, 2021), muestran también la evolución en la aprobación de cada asignatura y las correlatividades que pueden frenar la prosecución de estudios si no se rinden a tiempo.

- Entre 2006 y 2022 se lanzaron al menos cinco cohortes de la TUAP, con 213 graduados.

- En 2023 inició la primera cohorte formal de la LGU, con 180 inscriptos y reconocimiento oficial (Res. N.º 1737/2021).
- La cifra global de egresados podría aumentar en los próximos meses, en la medida en que se establezcan mesas de exámenes y se superen obstáculos administrativos.

Del relevamiento realizado en 2021, se desprende que la asignatura con mayor demora en la aprobación fue Informática, debido, entre otros motivos, a la imposibilidad de rendir exámenes presenciales durante la pandemia; el cuerpo docente no aceptaba la modalidad virtual. Esto refleja cómo situaciones contextuales, no estrictamente académicas, pueden incidir en la finalización de los estudios por parte de los nodocentes. Aun así, la gran mayoría de materias, tanto de primer como de segundo año, mostraban porcentajes de aprobación superiores al 70%, e incluso materias con niveles de aprobación del 90% o más (por ejemplo, *Estado y Sociedad y Empleo Público y Derecho Laboral*).

3.1.5. Estrategias y mecanismos de superación de desafíos

Ante los desafíos organizativos y políticos, varios testimonios coinciden en destacar ciertas estrategias que resultaron decisivas para la implementación de la carrera:

- Negociación paritaria y uso del Convenio Colectivo de Trabajo 366/06
El uso del Convenio Colectivo de Trabajo 366/06 se convirtió en una vía para exigir el reconocimiento académico y el financiamiento. La paritaria local en la UNR permitió ajustar las condiciones de dictado y “empujar” a las autoridades a sostener el proyecto.
- Legitimación académica en la Facultad de Ciencia Política y RRH
Mediante la creación de planes de estudio con rigurosidad teórico-práctica, se contrarrestó la idea de que la carrera fuera un “curso interno sin validez universitaria”.
- Discurso de modernización y mejora institucional
Apelar a la eficiencia, la incorporación de nuevas tecnologías y la calidad de los servicios prestados a la comunidad universitaria ayudó a rebatir argumentos contrarios. Como señaló Conforti, “nuestra meta es lograr que la universidad visualice la profesionalización como un espacio impulsor de

desarrollo, con nodocentes actualizados, capaces de responder a los retos de la gestión pública” (Conforti, 2015, s/p).

- Continuidad de las paritarias y resoluciones internas

El Consejo Superior de la UNR emitió sucesivas resoluciones —entre ellas la n.º 3802/19, que aprobó la LGU— formalizando los planes de estudio y garantizando su continuidad. Este respaldo se complementó con el seguimiento interno de cada cohorte, evidenciado en el Informe TUAP por materias (Universidad Nacional de Rosario, Escuela de Ciencia Política, 2021).

El recorrido histórico-organizativo muestra que la profesionalización de los No Docentes en la UNR se desplegó de modo gradual y no exento de tensiones: combinó impulso gremial, respaldo político, un marco legal (Convenio 366/06 y resoluciones Consejo Superior) y diversas instancias de consenso interno. Las carreras creadas para este colectivo fortalecieron tanto las competencias de gestión como la identidad institucional del personal administrativo. Tal como subraya la Dra. Liliana Conforti, la formación adquirida “sirve para el desempeño laboral y para el desarrollo social y cultural”, algo que se refleja en la evolución de la TUAP y la LGU como pilares de profesionalización dentro de la UNR (Conforti, 2015, s/p).

3.2. Discusión de Resultados

En esta sección se integran los hallazgos empíricos con el marco teórico propuesto, a fin de analizar hasta qué punto la política de profesionalización del personal nodocente en la UNR —particularmente a través de la TUAP, la TGU y la LGU— ha estado influenciada por la NGP, la lógica de profesionalización y la micropolítica interna propia de las instituciones universitarias. Asimismo, se reflexiona sobre las tensiones y resistencias que aparecen al momento de llevar a la práctica estos programas y sobre cómo las estrategias de los diferentes actores han posibilitado (o dificultado) su implementación.

3.2.1. Profesionalización y Nueva Gestión Pública: ¿Una modernización forzada o apropiada?

Una de las hipótesis centrales que orientó este estudio sostiene que la formulación e implementación de la política de profesionalización de los docentes en la UNR estuvo fuertemente condicionada por las reformas estatales de modernización administrativa y la adopción de lógicas afines a la NGP. Tal como señalan Bresser-Pereira (1998) y CLAD (1999), la NGP impulsa la adopción de criterios de eficiencia y la rendición de cuentas en el sector público, asociando la capacitación del personal a metas de productividad y eficacia operativa.

Los resultados de las entrevistas y la revisión documental demuestran que, efectivamente, el marco nacional de reformas estatales —por ejemplo, los decretos 1157/98 y 366/06— fomentó la negociación colectiva y el financiamiento de planes de capacitación para los trabajadores universitarios. La aparición de sistemas como FOMECA y SIU, y los incentivos a la modernización, evidenciaron la urgencia de personal calificado que pudiera afrontar las demandas de una administración universitaria cada vez más compleja.

El testimonio de diversos actores (APUR, Secretaría de Acción Social y Gremial, Facultad de Ciencia Política y RRH) coincide en que la creación de carreras formales para el personal docente no habría adquirido el mismo impulso sin el estímulo “exógeno” de las políticas de modernización. En otras palabras, la UNR reaccionó —o “se adaptó”— a la necesidad de profesionalizarse en un entorno signado por el paradigma de la NGP.

La investigación también corrobora el rol crucial del financiamiento externo. La articulación de FATUN con el CIN y la SPU permitió canalizar recursos para sostener la TUAP, la TGU y, más tarde, la LGU. Este hallazgo confirma que la “modernización”, en muchos casos, requiere un soporte económico que no siempre está asegurado en las universidades públicas. Por ende, la política de profesionalización se consolidó en la medida en que existía la expectativa de financiamiento sostenido, reforzando la tesis de Bresser-Pereira (1998) acerca de la importancia de los incentivos económicos para la adopción de la NGP.

3.2.3. Micropolítica y negociación interna: el rol de APUR, la Facultad y el Consejo Superior

Stephen Ball (2003) define la micropolítica como la red de relaciones de poder y negociación que atraviesan cualquier institución educativa. Este enfoque resulta útil para explicar cómo, más allá de las presiones externas de la NGP, la adopción concreta de las carreras para los docentes en la UNR dependió de la capacidad de distintos grupos para construir acuerdos, imponer prioridades y sortear resistencias. En primer lugar, los sindicatos aparecieron como motores de la iniciativa. La FATUN y su órgano local, APUR, canalizaron desde fines de los años noventa las demandas de capacitación y presionaron para que se instauraran carreras con validez oficial. En clave micropolítica, el sindicato utilizó la negociación paritaria, condicionando acuerdos en otras áreas si no se avanzaba en la formación del colectivo docente.

Por otra parte, la intervención de la Secretaría de Acción Social y Gremial de la UNR (encabezada por la Dra. Conforti) ilustra la relevancia de los “puentes” institucionales. Esta Secretaría operó como un nexo entre la demanda gremial y las estructuras universitarias, legitimando en el Consejo Superior la necesidad de carreras específicas para el personal administrativo. Su rol articulador fue decisivo en la etapa de negociación, contribuyendo a neutralizar reparos de ciertos claustros e instalando el debate sobre la profesionalización como un tema prioritario de la agenda universitaria.

En coincidencia con la teoría micropolítica, que destaca la construcción de coaliciones internas (Ball, 2003), la Facultad de Ciencia Política y RRH devino un aliado estratégico. Al aportar el “sello académico” y ocuparse del diseño curricular, legitimó las tecnicaturas y la licenciatura más allá de lo meramente burocrático. Sin este aval institucional, la propuesta probablemente se habría visto cuestionada por el resto de la comunidad académica.

3.2.4 Tensiones y resistencias: la cultura universitaria y la noción de “estudiante tradicional”

Pese al eventual consenso alcanzado, los hallazgos recogen la existencia de resistencias internas, particularmente en sectores estudiantiles y docentes que

dudaban de la pertinencia de un “grado universitario” destinado al personal nodocente. Este tipo de objeciones se correlaciona con la afirmación de Suasnábar, Chiroleu y Rovelli (2012) sobre las tensiones que emergen cada vez que se introducen cambios que afectan la cultura organizacional universitaria.

Un sector del claustro estudiantil mostró reticencia, cuestionando si la universidad debía brindar títulos a quienes ya ejercen un rol administrativo. Temían que se produjera una disociación respecto del “alumno tradicional”. Estas resistencias se inscriben en la dinámica micropolítica, donde cada grupo defiende concepciones acerca de la función esencial de la universidad. De modo análogo, parte del claustro docente recelaba de que la iniciativa fuese meramente “una capacitación laboral con fachada universitaria”.

La resolución de dichos conflictos obedeció, según las entrevistas, a un proceso de negociación y a la validación académica de los planes de estudio. El enfoque teórico-práctico y la inclusión de materias relevantes para la gestión universitaria lograron revertir la percepción de que la TUAP/TGU/LGU fuera solo un curso interno de actualización. Con el paso de las cohortes y la evaluación positiva de su impacto en la eficiencia institucional, la resistencia se atenuó significativamente.

3.2.5. Profesionalización como vía de equidad y sentido de pertenencia

Otro elemento recurrente en el discurso de los participantes es la idea de que la profesionalización no solo responde a un imperativo de la NGP sobre eficiencia, sino que ha potenciado la identidad y la dignificación del personal nodocente. Tal como enfatiza López (2019), la formación académica reforzó el sentido de pertenencia y la valoración social del trabajador administrativo, quien deja de ser concebido como un simple auxiliar para convertirse en un “agente de gestión” central en la universidad.

El otorgamiento de títulos oficiales (técnico y/o licenciado) plantea nuevas posibilidades de ascenso y movilidad. Sin embargo, los testimonios coinciden en que aún persiste la necesidad de ajustar los escalafones y la normativa interna para que los logros académicos de los nodocentes se traduzcan en mejores condiciones laborales o en oportunidades de promoción. Esta dimensión coincide con la teoría de la profesionalización como un fenómeno no meramente técnico sino sociocultural

(Suasnábar & Chiroleu, 2012): la formación es también un instrumento de empoderamiento colectivo.

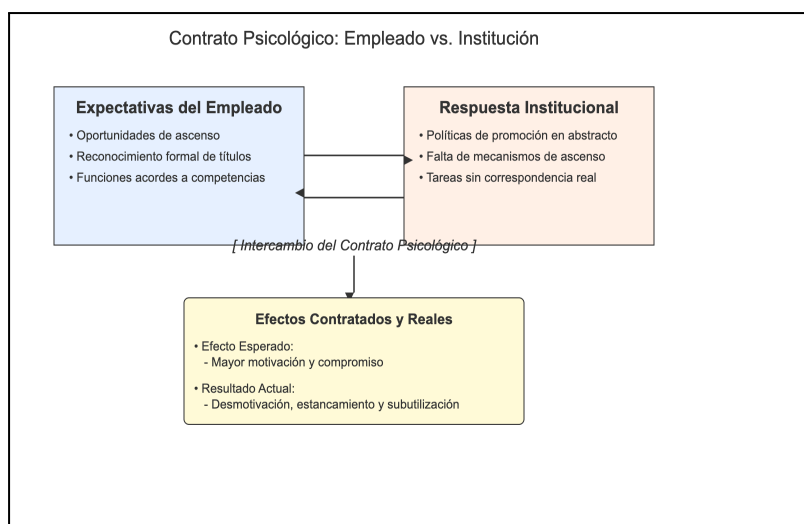
La introducción de carreras para el personal administrativo puede verse como un anclaje de la NGP que prioriza la eficacia administrativa, pero también como un dispositivo de equidad. De hecho, muchos entrevistados recalcan la relevancia de que los docentes fortalezcan su identidad y reconozcan su aporte sustancial a la universidad, más allá de funciones meramente instrumentales. Así, la profesionalización trasciende la mera capacitación laboral y pasa a incluir la consolidación de un colectivo de trabajadores con aspiraciones y derechos académicos.

3.3 Brecha capacitación-reconocimiento

Los hallazgos del estudio indican que, si bien la implementación de la TUAP, TGU y LGU generó un personal docente con mayores credenciales académicas, persiste una brecha significativa entre la capacitación obtenida y su reconocimiento efectivo en la carrera administrativa de la UNR. Varios entrevistados manifestaron que, tras años de estudio, regresaron a sus puestos sin cambios sustanciales: “Terminé la licenciatura esperando nuevas responsabilidades, pero sigo en la misma categoría realizando las mismas tareas” (Entrevista ND3, 2023).

Este tipo de testimonios evidencia una subocupación del capital humano calificado, donde trabajadores altamente formados continúan desempeñando funciones por debajo de su nivel de cualificación. Tal situación no solo frustra expectativas individuales, sino que, además, diluye el potencial impacto de la profesionalización en la mejora de la gestión universitaria.

Desde la teoría organizacional, este desfase puede interpretarse como una ruptura del contrato psicológico: el conjunto de expectativas no escritas que vinculan al trabajador con la organización (Schein, 1982). Cuando la universidad promociona la formación como vía de progreso, pero luego no habilita ascensos ni nuevas funciones, el personal percibe que dicho contrato se incumple, lo que erosiona motivación y compromiso (Milward & Herriot, 2000).



Desde el plano jurídico, el Convenio Colectivo de Trabajo del sector docente (homologado por el Decreto 366/06) establece bases sólidas para vincular la formación con el desarrollo en la carrera. El Artículo 14 impone a la universidad la obligación de *“garantizar al trabajador ocupación efectiva, de acuerdo con su calificación laboral”*. Este principio implica que si un empleado adquiere una mayor calificación (por ejemplo, culminando la TGU o la LGU), la institución debería asignarle tareas y responsabilidades acordes a ese nivel, evitando su subutilización. Asimismo, el Artículo 17 del mismo decreto consagra que *“todo trabajador docente podrá desempeñar cualquier tarea en igual o mayor categoría que la que detente, preservando la jerarquía obtenida”*, siempre que medie una capacitación pertinente para la nueva función. Esta cláusula habilita la movilidad interna vertical (hacia puestos de mayor jerarquía) fundamentada en la formación adquirida, al punto de prever suplementos salariales transitorios cuando un agente capacitado asume funciones superiores.

En síntesis, la normativa nacional reconoce el derecho a la formación continua como un derecho laboral y establece el marco para que dicha formación tenga correlato en la carrera administrativa. No obstante, el cumplimiento efectivo de estos artículos queda sujeto a las reglamentaciones y prácticas de cada universidad. En el caso de la UNR, los datos sugieren que la falta de mecanismos internos explícitos ha dificultado la plena materialización de estos derechos: la capacitación es reconocida en el discurso y como mérito en abstracto, pero aún no se refleja sistemáticamente

en el escalafón ni en las categorías del personal. Esto configura un terreno fértil para profundizar la investigación y proponer soluciones, dado que existe un sustento normativo claro pero un cumplimiento parcial en la realidad institucional.

Las entrevistas realizadas aportan ejemplos concretos del desaprovechamiento del recurso humano calificado. Siguiendo el protocolo de anonimización adoptado en el estudio (ver Metodología), se citan a continuación algunos testimonios ilustrativos. Un trabajador nodocente con más de 20 años de antigüedad, egresado de la TUAP, relató: *“La universidad me dio la oportunidad de estudiar y obtuve el título, pero al volver a mi oficina nada cambió; siento que podría aportar mucho más, pero sigo archivando papeles como siempre”* (Entrevista ND5, 2023). De manera similar, otra entrevistada señaló la desconexión entre las promesas implícitas y los hechos: *“Nos decían que capacitarnos era la llave para crecer acá adentro. Me capacité, pero ese crecimiento nunca llegó: ni recategorización, ni funciones acordes a lo aprendido”* (Entrevista ND7, 2023). Estos relatos coinciden con la percepción generalizada de que la carrera administrativa no ha incorporado adecuadamente los logros académicos de los nodocentes. Incluso se observó cierta desmoralización en quienes egresaron temprano de estos programas y vieron pasar los años sin modificaciones en su situación laboral; algunos mencionaron que compañeros más jóvenes dudan en inscribirse a las tecnicaturas o la licenciatura porque *“ven que muchos recibidos siguen estancados”* (Síntesis de entrevistas, 2023).

Desde el punto de vista de la gestión del capital humano, esta situación supone un desperdicio de capacidades instaladas y puede erosionar el *“sentido de pertenencia”* que la propia formación ayudó a fortalecer. La profesionalización, tal como se argumentó en este trabajo, busca no solo eficiencia administrativa sino también dignificación del personal. Por ello, resulta problemático que un sector históricamente postergado alcance nuevas calificaciones y sin embargo continúe recibiendo un trato funcional equivalente al de antes. La brecha señalada, por ende, no es solo administrativa sino también simbólica: cuestiona cuán genuino es el proceso de profesionalización si este no conlleva cambios estructurales en la carrera del nodocente.

No obstante, se observa que esta problemática trasciende el ámbito de la UNR. En el panorama nacional se observan casos recientes y relevantes que pueden servir

de referencia. Ya se mencionó el caso de la UNSAM, donde la creación de la carrera nodocente en 2023 marcó un precedente: allí se articulan las dimensiones de capacitación, evaluación y ascenso en un mismo régimen, abordando integralmente el desarrollo del trabajador universitario. Otro ejemplo innovador proviene de la Universidad Nacional de Luján (UNLu), que desde fines de la década de 1990 implementó un Programa de Capacitación Permanente pionero. En esa institución se dio un paso importante al otorgar entidad académica a la capacitación del personal administrativo, integrando actividades formales (incluida una Tecnicatura en Administración y Gestión Universitaria) con actividades informales de formación continua. Si bien el enfoque de la UNLu se concentró en la oferta formativa, sentó bases culturales para valorar al empleado que se capacita. Algunas universidades han optado por incentivos salariales: por ejemplo, en ciertos casos, los Convenios Colectivos locales contemplan adicionales por título de grado o posgrado, aplicables también al personal administrativo. No obstante, estas medidas económicas suelen ser marginales y no alteran la posición escalafonaria del agente. Un contraste lo ofrece la Universidad Nacional del Litoral (UNL), que en años recientes promovió la certificación de competencias laborales de su personal nodocente a través de convocatorias especiales (por ejemplo, reconociendo formalmente saberes y habilidades adquiridas en servicio). Si bien la información pública de la UNL destaca la iniciativa como una forma de acreditar competencias, está orientada principalmente a validar la experiencia para fines de concursos, más que a generar ascensos automáticos. Las experiencias analizadas sugieren que no existe aún un modelo unificado de reconocimiento post formación, pero sí tendencias: algunas universidades enfocadas en la capacitación continua como un valor en sí mismo, y otras comenzando a vincular formación con carrera de manera explícita.

Así, la hipótesis de que la política de profesionalización fue impulsada por la modernización administrativa y la adopción de la NGP —facilitadas por la articulación estratégica de actores (FATUN, APUR, SPU, autoridades)— encuentra respaldo en la secuencia histórica y en los testimonios recabados. Las exigencias de eficacia y accountability de los años '90 empujaron a las universidades a capacitar a su personal, mientras que los sindicatos aprovecharon ese marco para reivindicar la profesionalización como un derecho.

CAPÍTULO 4. Conclusiones generales y sugerencias

A lo largo de este estudio se reconstruyó la trayectoria de la profesionalización del personal docente en la UNR entre 1994 y 2024, con foco en la TUAP, la TGU y la LGU. El análisis —anclado en la NGP, la micropolítica y el concepto de profesionalización— permite extraer conclusiones y delinear sugerencias para avanzar en el reconocimiento efectivo de la formación.

En primer lugar, la modernización estatal de los años noventa (FOMEC, SIU y reformas inspiradas en la NGP) abrió una ventana de oportunidad para que el colectivo docente canalizara sus demandas de capacitación. Esa oportunidad se materializó gracias al activismo de la FATUN y, a nivel local, de APUR, cuyo poder de negociación en las paritarias impulsó la creación de trayectos formativos con validez oficial. La Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales legitimó académicamente la iniciativa, mientras la Secretaría de Acción Social y Gremial articuló recursos y acuerdos con el Rectorado y el Consejo Superior. Se revela así un proceso eminentemente micropolítico: la profesionalización no fue un decreto “desde arriba”, sino el resultado de alianzas, consensos y disputas internas que superaron resistencias estudiantiles y docentes preocupadas por la desnaturalización del “estudiante tradicional”.

En segundo lugar, la política no se limitó a la eficiencia gerencial que pregona la NGP, sino que incorporó un propósito de justicia interna y reconocimiento. Los testimonios muestran que la formación fortaleció el sentido de pertenencia y dignificó el rol docente, aunque la brecha entre capacitación y progreso escalafonario sigue latente. Por ello, la sostenibilidad de la TUAP y la LGU depende no solo de la convicción política, sino también de recursos estables —SPU, convenios FATUN-CIN y presupuesto propio— y de traducir los títulos en promoción efectiva. Sin esa correlación, la profesionalización corre el riesgo de convertirse en un logro simbólico más que en palanca de desarrollo.

En tercer lugar, la investigación confirma varias limitaciones: al ser un estudio de caso, los resultados no se extrapolan automáticamente a otras universidades; la dependencia de fuentes testimoniales incorpora sesgos de memoria y posición; y la falta de ciertas autoridades históricas deja lagunas interpretativas. Con todo, el

modelo analítico resulta transferible y abre líneas comparativas fértiles para futuros trabajos.

Por otro lado, se sugiere que para cerrar la brecha capacitación-reconocimiento, el primer desafío consiste en reordenar el escalafón nodocente: revisar categorías y niveles, crear tramos especializados y reactivar la Comisión de Categorías Profesionales prevista en el Decreto 366/06. De ese modo, las coordinaciones administrativas, jefaturas de proyecto y áreas de gestión quedarían prioritariamente reservadas para egresados de TUAP, TGU o LGU, evitando su permanencia indefinida en tareas operativas básicas.

Asimismo, se recomienda vincular la evaluación de desempeño a la formación. Otorgar puntaje diferencial a quienes culminen carreras pertinentes y adoptar sistemas de créditos —como el Régimen de Carrera nodocente de la UNSAM— convertiría la capacitación en un factor tangible de promoción, sin caer en ascensos automáticos pero generando incentivos claros para la aplicación de nuevas competencias.

Por otra parte, resulta imprescindible blindar la política en la normativa interna específicamente para la carrera nodocente. Aunque el Decreto 366/06 prevé la creación de una Comisión de Categorías Profesionales (art. 16) y la movilidad vertical ligada a la capacitación (art. 17), la UNR no registra aún reglamentación ni actas públicas que pongan en funcionamiento estos mecanismos dentro del escalafón nodocente (el claustro Docente posee normas y concursos propios). Por ello se propone reformar estatutos y reglamentos de modo que los títulos de pre- y posgrado del personal nodocente se valoren efectivamente en concursos y promociones, otorgando estabilidad a una práctica que hoy depende de la voluntad coyuntural de las autoridades. En la misma línea, debería crearse un Programa de Desarrollo de Carrera, bajo la órbita de la Dirección General de Personal, encargado de aplicar lo dispuesto en dichos artículos, realizar seguimiento activo de los egresados y proponer su rotación hacia vacantes acordes con sus nuevas competencias. La existencia, en el propio decreto, del agrupamiento técnico-profesional y de la comisión de categorías brinda un marco normativo sólido para esta iniciativa.

Desde la comparación interuniversitaria se refuerzan estas recomendaciones: la UNSAM integra formación, evaluación y ascenso; la UNLu cimentó una cultura de capacitación continua; y la UNL certifica competencias laborales para facilitar concursos. Factores como el tamaño institucional, el apoyo sindical o la disponibilidad presupuestaria inciden de manera diversa, por lo que un análisis comparado más sistemático ayudaría a identificar buenas prácticas y prevenir efectos indeseados.

Finalmente, desde la perspectiva de políticas públicas, la brecha capacitación-reconocimiento trasciende el caso UNR. Proponer a la SPU o al CIN un programa nacional de promoción para nodocentes formados —que financie planes piloto de reescalafonamiento basados en capacitación— podría cerrar el círculo virtuoso entre educación y trabajo y robustecer la sostenibilidad de la profesionalización.

Conviene señalar que, los hallazgos matizan la idea de una adopción lineal de la NGP: su implementación atravesó resistencias estudiantiles y docentes, cautela del Rectorado y arduas negociaciones, pero terminó legitimada con el anclarse en la Facultad de Ciencia Política y RRH. La continuidad de la LGU y la TUAP exige recursos estables y la incorporación permanente de las carreras al presupuesto universitario. En ese horizonte, la creación de posgrados o especializaciones para nodocentes se perfila como peldaño siguiente, siempre que los claustros reconozcan la relevancia de la formación y la valoren en el cogobierno mediante asignación de recursos y valoración de méritos.

En suma, la profesionalización nodocente en la UNR —producto de la modernización estatal y del activismo gremial— descansa en la alianza entre APUR-FATUN, la Secretaría de Acción Social y Gremial, la Facultad de Ciencia Política y el Consejo Superior. Su viabilidad futura dependerá de que existan recursos estables y mecanismos que traduzcan la formación en movilidad real y participación efectiva, reforzando al mismo tiempo la modernización y la democratización interna de la universidad. Las propuestas aquí enunciadas persiguen precisamente convertir la formación en progreso efectivo y, con ello, fortalecer una universidad pública más justa, equitativa y eficiente, donde el capital humano nodocente sea reconocido como pilar estratégico del desarrollo institucional.

Bibliografía

Argentina. Congreso de la Nación. (1992, 13 de diciembre). Ley 24.185 de negociación colectiva. *Boletín Oficial de la República Argentina*.

Argentina. Congreso de la Nación. (1995, 20 de julio). Ley 24.521 de Educación Superior. *Boletín Oficial de la República Argentina*.

Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. (2006, 31 de marzo). Decreto 366/2006: Homologase el Convenio Colectivo de Trabajo para el sector nodocente de las instituciones universitarias nacionales. *Boletín Oficial de la República Argentina*.

Argyris, C. (1960). *Understanding organizational behavior* [Comprender el comportamiento organizacional]. Dorsey Press.

Ball, S. J. (1994). *La micropolítica de la escuela: Hacia una teoría de la organización escolar* (N. Míguez, Trad.; M. Boix i Navarro, Rev. técnica). Paidós / MEC.

Bresser-Pereira, L. C. (1998). *La reforma del Estado en los años 90: Lógica y mecanismos de control*. CLAD.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (1999). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. CLAD.

Chiroleu, A., Suasnábar, C., & Rovelli, L. (2012). *Política universitaria en la Argentina: Revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*. Universidad Nacional de General Sarmiento / IEC-CONADU.

Conforti, L. M. (2015). *Reflexiones sobre la gestión de la Tecnicatura y la creación de la Licenciatura en la UNR* [Manuscrito inédito]. Secretaría de Acción Social y Gremial, Universidad Nacional de Rosario.

Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria. (2003). *Evaluación del Programa FOMECE*. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Secretaría de Políticas Universitarias.

López, S. K. (2019). *La capacitación del personal nodocente en las instituciones universitarias nacionales del CPRES Bonaerense a partir de la vigencia del Convenio Colectivo de Trabajo, Decreto PEN N.º 366/06* [Tesis de licenciatura, Universidad Nacional de Luján]. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Luján.

Martínez, M. (2006). *La investigación cualitativa: Fundamentos, diseños y estrategias*. Paidós.

Milward, L. J., & Herriot, P. (2000). From “wanting” to “having”: The need satisfaction model of psychological contract. En N. Anderson & H. Holt Larsen (Eds.), *Understanding the employment relationship: The psychological contract* (pp. 69–88). Sage.

Sandín, M. P. (2003). *Investigación cualitativa en educación: Fundamentos y tradiciones*. McGraw-Hill.

Schein, E. H. (1982). *Psicología organizacional* (3.^a ed.). Addison-Wesley Iberoamericana.

Secretaría de Políticas Universitarias. (2005-2010). *Anuarios de estadísticas universitarias*. Departamento de Información Universitaria.

Spilere, M. I. (2023). *Historia de la Tecnicatura Universitaria en Administración Pública (TUAP)* [Documento inédito]. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.

Universidad Nacional de Rosario. (2006). Resolución N° —/2006 de creación de la Tecnicatura Universitaria en Administración Pública (TUAP). Consejo Superior.

Universidad Nacional de Rosario. (2019). Resolución N° 3802/19 de creación de la Licenciatura en Gestión Universitaria (LGU). Consejo Superior.

Universidad Nacional de Rosario, Escuela de Ciencia Política. (2021). *Informe TUAP por materias* [Documento interno no publicado]. Rosario, Argentina.

Valles, M. S. (1997). *Técnicas cualitativas de investigación social: Reflexión metodológica y práctica profesional*. Síntesis.

Vasilachis de Gialdino, I. (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. Gedisa.

Anexos

Anexo I . Protocolo ético para el manejo de datos cualitativos

(información complementaria a las consideraciones éticas del apartado 1.6.4)

1. Codificación de participantes

- Personal docente sin cargo directivo: códigos ND1, ND2, ND3...
- Autoridades universitarias y referentes sindicales que aceptaron ser citados: sigla-año (ej., *Atme2020*).

La tabla de correspondencias se almacena aparte, encriptada.

Fase	Acción esencial	Momento de eliminación
Grabación de audio	Solo con autorización explícita.	Tras verificar la transcripción.
Transcripción	Versión literal, omitiendo datos sensibles.	Se conserva hasta entregar el TIF.
Notas de campo	Digitalizadas y cifradas (AES-256).	Idem transcripciones.
Depuración final	Borrado seguro de todo el material.	Una vez aprobada la versión final y remitida a los participantes.

Salvaguardas técnicas y documentales

- Carpeta cifrada con contraseña de acceso exclusivo al equipo investigador.
- Copia de seguridad en dispositivo externo también encriptado.
- Registro de acceso a los archivos (quién y cuándo).

4. Buenas prácticas y monitoreo

- Procedimiento basado en Vasilachis de Gialdino (2006) y en el Manual de Ética de la Facultad de Ciencia Política y RR II.
- No se registraron incidentes éticos durante el trabajo de campo; las medidas adoptadas resultaron suficientes para proteger identidad y datos.

Anexo II : Guía de Entrevistas Semiestructuradas

Datos clave

1. Duración: 45–60 min
2. Modalidad: presencial u online, según quién participara
3. Consentimiento: antes de arrancar, se explicaba el objetivo (análisis de la política de formación nodocente), el carácter voluntario y confidencial de la charla, y que podían retirarse cuando quisieran; se pedía un “ok” verbal (o firma rápida si la ocasión lo permitía).

Motivaciones

- ¿Qué los llevó a impulsar o apoyar la TUAP/TGU/LGU?
- ¿Sentían que cubría una necesidad concreta del personal nodocente?

Resistencias

- ¿Qué dudas u objeciones surgían en la comunidad (docentes, estudiantes, autoridades)?
- ¿Cómo se manejaron esos recelos en la práctica?

Logros y desafíos

- ¿Cuáles creen que han sido los principales logros hasta hoy?
- ¿Qué sigue faltando para que los títulos se traduzcan en ascensos o nuevos roles?

Articulación y sostenibilidad

- ¿Cómo coordinaron sindicatos, Facultad, Rectorado y SPU para conseguir apoyo y fondos?
- ¿Qué haría falta reforzar para que la política perdure en el tiempo?

Nota de campo

1. Pedir ejemplos concretos o anécdotas: ¿Me cuenta un caso?
2. Tomar nota rápida de frases clave.
3. Al cerrar, agradecer y recordar el destino de las grabaciones/notas: se eliminarán tras la edición final y el envío del informe.

Anexo III . Proceso de codificación de datos cualitativos

El proceso de codificación comenzó con la transcripción y recopilación de los materiales de las diez entrevistas —tanto las grabaciones parciales como las notas de campo— en un documento colaborativo. Cada vez que surgía un concepto relevante (por ejemplo “micropolítica”, “financiamiento”, “resistencias internas” o “equidad”), se seleccionaba el fragmento correspondiente y se volcaba en una hoja de cálculo diseñada ad hoc. En esa hoja de cálculo se consignaba para cada fragmento la etiqueta asignada, una breve definición de lo que significaba el código, el texto literal extraído y la fuente de donde provenía (entrevista NDx o nota de campo).

Una vez completada esta primera etapa, el equipo se reunió para comparar codificaciones, ajustar definiciones y unificar términos afines —por ejemplo, “resistencias internas” y “objeciones”— con el fin de asegurar la coherencia de las categorías. Finalmente, se llevó un registro sencillo de la frecuencia con que cada código aparecía y de las relaciones más habituales entre ellos (por ejemplo, cuándo “micropolítica” coexistía con “financiamiento”), todo ello de manera manual en un esquema de trabajo grupal que permitió visualizar patrones y orientar el análisis posterior.

Código	Definición	Fragmento original	Fuente
micropolítica	Relaciones de poder y negociación dentro de la UNR	“El Consejo Superior no cedía hasta que APUR y la Secretaría de Acción Social lo convencieron...”	Entrevista ND2
financiamiento	Referencias a recursos y fondos (SPU, convenios, presupuesto)	“Sin los fondos de la SPU y los convenios FATUN-CIN no podríamos haber sustentado la TUAP”	Entrevista ND5

resistencias internas	Objeciones de claustros estudiantiles o docentes	“Hubo consejeros que cuestionaban si un administrativo debía obtener un título de grado en la UNR”	Nota de campo
equidad	Idea de justicia interna y reconocimiento al rol nodocente	“La licenciatura dignifica al trabajador: ya no es un auxiliar, sino un agente de gestión”	Entrevista ND7

Nota: La matriz completa incluye más códigos (p. ej., “modernización”, “responsabilidad”, “cultura organizacional”) y numerosos fragmentos de entrevista, y se conserva bajo resguardo para garantizar la privacidad de los participantes.

A continuación exponemos un ejemplo de cómo ese fragmento se llevó a la práctica dentro de nuestro protocolo de codificación, tal como describimos en el Anexo “Proceso de codificación de datos cualitativos”:

Fragmento transcrito :

“Desde esta secretaría surge la iniciativa con el apoyo de APUR dando comienzo a un derrotero en la busca de aval académico en distintas facultades, un proceso que llevó tiempo de desarrollo en el que se suscitaron muchas vicisitudes y atisbos en distintos niveles, que fundamentalmente se vieron ‘ajustados a la modernidad de los procesos’... Finalmente se acuerda con la Escuela de Cs. Políticas de Facultad de Ciencia Política y RRII la puesta en marcha de lo que en un primer momento se constituyó como TUAP y posteriormente se transformó en la hoy LGU.”

Codificación:

Código	Definición breve	Ejemplo de fragmento
Micropolítica	Negociaciones, resistencias y alianzas internas	"...se suscitaron muchas vicisitudes y atisbos en distintos niveles..."
Resistencias	Objeciones o fricciones en los distintos claustros	"...la negativa provino desde consejeros representantes del claustro estudiantil..."
Alianzas	Acuerdos con actores clave	"...Finalmente se acuerda con la Escuela de Cs. Políticas..."
Modernización	Ajustes a nuevos paradigmas de gestión	"...ajustados a la modernidad de los procesos..."

De este modo, no solo captamos el sentido de las palabras de la persona entrevistada, sino que además garantizamos transparencia

Tabla de frecuencias de códigos

Código	Frecuencia
micropolítica	12
financiamiento	9

resistencias internas	8
equidad	7
modernización	5

Interpretación: Por ejemplo, “micropolítica” aparece 12 veces, lo que confirma su centralidad en las discusiones sobre la implementación de la profesionalización.