

# **La negociación colectiva y el sector Nodocentes de las Universidades Nacionales. Claves para entender el ahora.**

Lucia Edelstein.

Cita:

Lucia Edelstein (2019). *La negociación colectiva y el sector Nodocentes de las Universidades Nacionales. Claves para entender el ahora. XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-023/446>

## **La negociación colectiva y el sector Nodocente de las Universidades Nacionales. Claves para entender el ahora.**

Autora: Lucía Edelstein

Eje 5: *Estado y políticas públicas*

Mesa 81: *La universidad argentina y latinoamericana: actores, políticas y conflictos de la Reforma Universitaria a la actualidad.*

Universidad Nacional del Comahue

[lucia\\_edelstein@yahoo.com.ar](mailto:lucia_edelstein@yahoo.com.ar)

### Resumen

El trabajo tiene como finalidad realizar una primera aproximación a los hechos más importantes referidos a la negociación colectiva del sector Nodocente de las Universidades Nacionales en Argentina. Aunque tiene puntos de contacto, la historia de la negociación colectiva del sector Nodocente de las UN, desborda el campo de estudio específico de la historia de la educación superior en Argentina. Justamente, los trabajadores nodocentes de las UN como sujeto político parecen estar “ausentes” de esa historia. Y esto se configura en una apuesta: considerar a los trabajadores Nodocentes como sujetos de la educación, mejor dicho, como sujetos de la Universidad. Considerarlos sujetos, es hacerlos entrar en la historia de la Universidad, no pensada como tiempo homogéneo y vacío, sino como tiempo del ahora. Hay una escasa y casi nula producción teórica referida al sector nodocente, que aún no se constituyó como un objeto de estudio ni del campo de la Gestión Universitaria ni de la política educativa. En ese contexto, este ensayo plantea un recorrido por categorías y acontecimientos que colaboran a comprender la posición que ocupa el sector no docente hoy en las Universidades Nacionales. Propongo un recorrido posible sobre acontecimientos, como *claves* para entender cómo al calor de las luchas por sus derechos laborales, fue tomando forma la figura de los trabajadores Nodocentes.

Palabras clave: *trabajadores Nodocentes – Universidades Nacionales – negociación colectiva – Convenio Colectivo de Trabajo*

**“El próximo paso va a estar dado con una reforma de la Ley de Educación Superior que diga que los principales ámbitos de toma de decisión política institucional en la Universidad no tienen que estar circunscriptos a los docentes. Esa idea de que un rector tiene que ser docente es ahistórica, carente de realidad: hoy los Nodocentes están capacitados técnica, académica, científica e ideológicamente para conducir a las universidades.”**

Fragmento extraído de un folleto entregado en la  
1ª Jornada de Directores de Personal de las Universidades Nacionales, organizado por FATUN en 2017

## **PRESENTACIÓN**

Este ensayo tiene como finalidad realizar una breve historización de los hechos más importantes referidos a la negociación colectiva del sector no docente de las Universidades Nacionales en Argentina.

Al iniciar el camino de elaboración de este trabajo, me encontré con dos grandes dificultades. En principio, la historia de la negociación colectiva del sector no docente de las Universidades Nacionales, *desborda* el campo de estudio específico de la historia de la educación. Aunque tiene puntos de contacto, el problema tampoco puede abordarse únicamente desde una historia de la educación superior en Argentina. Justamente, los trabajadores Nodocentes de las Universidades Nacionales, como sujeto político, parecen estar “ausentes” de esa historia.

El problema aquí abordado se inscribe en un campo de estudio más amplio, que es el de los trabajadores estatales en la Argentina. En este escenario, la convergencia de perspectivas disciplinarias para el abordaje del objeto se vuelve una necesidad. Aunque este ensayo sea simplemente una aproximación al problema, supone una **apuesta** y un **desafío**. La apuesta reside en **considerar a los trabajadores Nodocentes como sujetos de la educación**, mejor dicho, como sujetos de la Universidad. Considerarlos sujetos, es hacerlos entrar en la historia de la Universidad, no pensada como tiempo *homogéneo y vacío*, sino *como tiempo del ahora*. Y allí asoma el desafío: aportar a la construcción de la historia de la Universidad no como una “*historia autorreferenciada en la propia institución*”<sup>1</sup> sino una historia que colabore a la producción de condiciones para transformarla. Y esa transformación, sin duda, debe *realizarse por y con todos* sus trabajadores adentro: los docentes y los Nodocentes.

En segundo lugar, la dificultad relacionada con la escasa y casi nula producción teórica referida al sector no docente en la Argentina, que **aún no se constituyó como un objeto de estudio** ni del campo de la Gestión Universitaria y ni de la política educativa referida al sector.

---

<sup>1</sup> Idea que plantea Pablo Buchbinder, en el prefacio de “Historia de las Universidades Argentinas”.

En ese contexto, este ensayo plantea un recorrido por categorías y acontecimientos que colaboran a comprender la posición que ocupa el sector no docente hoy en las Universidades Nacionales. Pero como plantea Marx, el movimiento no es sólo de ida. Implica un trabajo del conocimiento que *conoce y reconoce* la realidad a través de la multiplicidad de determinaciones y relaciones que hacen a las categorías absolutas e históricas. Esa tarea está en proceso y no se pretende agotar de ninguna manera con este ensayo. Como bien indica el título, propongo un recorrido posible sobre acontecimientos (básicamente, normativos) como claves para entender cómo al calor de las luchas por sus derechos laborales, fue tomando forma la figura de los trabajadores Nodocentes.

El ensayo parte de la recopilación y análisis de distintas fuentes primarias (en especial, normativas) y otras fuentes que revisan y conceptualizan términos vinculados a la negociación colectiva, intentando construir *núcleos de sentido* que permitan aproximarme a la comprensión del problema.

### **QUIÉNES SON (una pregunta sobre lo que fueron y lo que pueden ser)**

Los trabajadores de las Universidades Nacionales reciben distintos tipos de denominación en cuanto a la identificación de claustro. Hay un amplio abanico de denominaciones según la Universidad y su estatuto: no docentes, Personal de Apoyo Académico, Co-docentes, Personal de Administración y Apoyo, Personal Administrativo, Técnico y de Maestranza y una multiplicidad de nombres por el estilo.

Detrás de ésta variedad, se esconde una lucha simbólica por el nombre legítimo, que toma forma de discusiones libradas en pasillos y ámbitos universitarios. Algunos consideran que nombrarlo por la negativa, por lo que *no son*, determina en la práctica un espacio de menor prestigio frente a los espacios ocupados por académicos y una negación que invisibiliza las tareas. Por otro parte, están los que prefieren conservar el nombre popular, ya que lo consideran fuente de identidad y reconocimiento. En esta ala del debate se encuentra la propia organización sindical del sector, que puja (desde los distintos Consejos Superiores hasta en el mismísimo CIN) por llamarse Nodocentes “todo junto y con mayúscula”.

Según cifras del propio Ministerio<sup>2</sup> en el conjunto de instituciones universitarias del sistema público de educación superior trabajan 133.074 personas como docentes y 51.884 personas como personal no docente. El crecimiento cuantitativo del sector acompañó la dinámica histórica de expansión y complejización del sistema de educación superior en Argentina.

---

<sup>2</sup> Consultado en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/sintesis-de-informacion-universitaria-2016-2017>

Cuadro 1. Evolución cantidad de instituciones universitarias 1975-2016

	Total instituciones universitarias (universidades e institutos)			
	1975	2007	2010	2016
Sector Público	26	48	55	66
Sector Privado	21	58	59	65
Total	47	106	114	131

Fuente: Elaboración propia, en base a datos y anuarios de la SPU

El cuadro demuestra en términos cuantitativos esa expansión. En 40 años de historia se casi triplicó la cantidad de instituciones de educación superior en Argentina. A su vez se cuadruplicó la matrícula universitaria. Sin embargo, es necesario profundizar este análisis con otro conjunto de variables que demuestran la heterogeneidad y desequilibrio del sistema. En aspectos referidos al sector no docente, encontramos Universidades con menos de 100 trabajadores, y universidades con más de 15.000 trabajadores (*como es el caso de la UBA*). Por otro lado, las universidades presentan características organizativas disímiles que impactan y profundizan la diversidad señalada<sup>3</sup>.

Sin embargo, el sector presenta características comunes:

- Por las tareas y funciones que realizan dentro de las universidades, son un actor universitario que presenta estabilidad laboral, permanencia y presencia en todos los niveles de la estructura: es decir, participan en el conjunto de tareas de la institución.
- En mayor o menor número componen los órganos colegiados de gobierno de la Universidad, y participan de la toma de decisiones.
- Es un claustro que, producto de su estabilidad, presenta una potente organización sindical. Los Nodocentes constituyen un grupo con fuerte identidad de claustro y con una pertenencia gremial que los unifica independientemente de las divisiones internas que existen al interior del gremio.
- Protagonizan una tendencia a la capacitación, profesionalización y a la disputa por ocupar espacios y posiciones dentro de la universidad tradicionalmente reservados a los otros claustros, específicamente al sector docente.

Como se desprende de lo anterior, el sector no docente aparece íntimamente relacionado con el funcionamiento de las organizaciones universitarias y con las instancias de determinación del rumbo de la universidad, tanto en el aspecto propiamente administrativo como en el académico.

<sup>3</sup> Por nombrar algunas características, hay universidades que administran hospitales de alta complejidad y otras que no tienen unidades asistenciales; están las que administran obras sociales propias; existen otras que tienen múltiples localizaciones y otras que se concentran en un único campus, etc. Además funcionan dentro del ámbito universitario colegios secundarios, radios, imprentas, empresas mixtas, unidades ejecutoras, centros de investigación, coros, museos, centros culturales, etc... Todo este complejo nivel de prestaciones se sustenta, entre otras cosas, en las tareas que desarrolla el personal no docente.

El claustro no docente integra los órganos colegiados de Gobierno, y participa en los procesos de toma de decisión de las Universidades Nacionales.

La primera Ley que incluye a representantes de los trabajadores Nodocentes dentro del Consejo Superior es la Ley N° 20.654, sancionada en 1974, conocida como Ley Taiana.<sup>4</sup> En agosto de 1974, tres meses después su sanción, asumiría como Ministro de Educación Oscar Ivanissevich y otra pasaría a ser la historia en las universidades. La novedad legislativa que implicó en 1974 la participación de los Nodocentes en los consejos superiores y directivos queda en suspenso, y se pone en práctica sólo después de 1983, en algunas universidades nacionales.

Es recién a partir de la sanción de la Ley de Educación Superior N° 24.5215 que los trabajadores Nodocentes vuelven a figurar en un texto legislativo como integrantes de los órganos de gobierno de las universidades. Luego de la sanción de la LES, el sector No Docente forma definitivamente parte de los órganos de gobierno colegiados. El número de representantes que tienen en los Consejos, varía según la universidad<sup>5</sup>.

En otro orden, el sector No Docente de las universidades está organizado sindicalmente, en el nivel nacional, local e incluso internacional. La *Federación Argentina del Trabajador de las Universidades Nacionales (FATUN)* nuclea a 54 Sindicatos organizados representantes de los trabajadores de las Universidades Nacionales. A su vez, la *Asociación del Personal de la Universidad de Buenos (APUBA)* representa a la Argentina en la *Confederación de los trabajadores y las Trabajadoras de las Universidades de las Américas (CONTUA)*, conformado por miembros de más de 25 países.

Un antes y un después en las relaciones laborales del sector lo constituye la homologación del **Convenio Colectivo de Trabajo para el Sector No Docente de las Instituciones Universitarias Nacionales** celebrado por el Consejo Interuniversitario Nacional y la Federación Argentina de Trabajadores de las Universidades Nacionales, en el año 2006.

La sanción del CCT No docente, cierra un proceso de discusión y organización del sector que duró más de 20 años. Por otro lado, su sanción permitió la apertura de un proceso de transformación del sector, que avanza hacia una mayor visibilidad, profesionalización y proyección dentro del sistema de Educación Superior.

---

<sup>4</sup> Característica del peronismo, la ley estableció fines, objetivos y una importante cantidad de funciones. El texto de la ley recolecta elementos de la reforma del '18, junto con otros referidos a la "modernización" de los años '50 y '60, con fuerte presencia de presupuestos desarrollistas. El texto también evoca las tensiones que en la época se planteaban dicotómicamente en términos de "liberación o dependencia", y evidencia una impronta nacionalista.

<sup>5</sup> Para ilustrar esta diferencia, por ejemplo, en el Consejo Superior de la Universidad Nacional de Luján, el sector no docente tiene 2 representantes. En cambio, en el Consejo Superior de la Universidad Nacional del Comahue el sector tiene 10 representantes.

## DEFINICIÓN DE CATEGORÍAS

Antes de iniciar el recorrido histórico por las principales normas que rigen la negociación colectiva en el sector público y en las Universidades Nacionales, voy a detenerme en la definición de dos de las categorías de análisis principales: la **negociación colectiva** y el **Convenio Colectivo de Trabajo**.

En primer lugar, y siguiendo las definiciones realizadas por Pérez Crespo (2011)<sup>6</sup>, podemos definir a la negociación colectiva como *“uno de los dos mecanismos diseñados históricamente por los trabajadores y sus organizaciones sindicales para la adquisición de más y mejores derechos laborales y sociales. El otro es el derecho de huelga”*.

Esta definición es interesante porque resalta el **vínculo de la negociación y el conflicto**, en sus dimensiones colectivas. Para el autor, no existe negociación colectiva donde los trabajadores puedan obtener las condiciones laborales y salariales que demandan si no hay detrás –en acto o en potencia– un conflicto también colectivo.

Esta concepción de la negociación se contrapone con la idea de la *“negociación como un mecanismo de defensa moderno y superador del fenómeno más primario del conflicto, supuestamente evitable entre dos partes civilizadas y preparadas para una discusión madura”*. Por el contrario, entiende la profunda conexión que existe entre la negociación y conflicto, como dos partes indisolubles de un mismo proceso de demanda de mejores derechos.

La hipótesis que sobrevuela esta concepción señala que en aquellas actividades donde los trabajadores son más fuertes se han obtenido casi siempre mejores cláusulas paritarias, tanto en lo que hace a condiciones como a salarios. Y donde la debilidad es grande el resultado es mucho más limitado para la parte trabajadora.

En segundo lugar, es central detenerse en la definición de la categoría “Convenio Colectivo de Trabajo”. *“El Convenio Colectivo de Trabajo es un contrato entre los sindicatos de un determinado sector de actividad y el empleador, que regula las condiciones de trabajo (salarios, jornada, descansos, vacaciones, licencias, capacitación profesional, etc.) y establece reglas sobre la relación entre los sindicatos y la parte empleadora. Las regulaciones contenidas en el CCT son de aplicación obligatoria para todos los trabajadores del sector, estén o no afiliados a los gremios*

---

<sup>6</sup> PÉREZ CRESPO, G. *“La regulación de la negociación colectiva en el sector educación”* en Gindin (comp.) **Pensar las prácticas sindicales docentes**. Buenos Aires: Herramienta, 2011.

*respectivos, y tienen un impacto significativo en la organización del trabajo y en la calidad del empleo”.*<sup>7</sup>

El convenio es el producto de un proceso de negociación previo, por lo tanto, y atendiendo a las definiciones propuestas, es fruto del conflicto y de las capacidades de presión y acuerdo que existan entre las partes. Si los trabajadores cuentan con la fuerza suficiente para un conflicto pueden negociar un mejor convenio colectivo, y si la fuerza de presión es escasa es probable que las cláusulas convencionales sean menos beneficiosas. Por otro lado, los procesos de negociación colectiva han sido importantes no sólo por sus resultados prácticos inmediatos, sino porque su institucionalización es un factor de acumulación en conciencia, organización y fuerza por parte de los trabajadores.

## **EL ESTADO COMO EMPLEADOR**

La primera característica que asume la negociación colectiva del sector no docente, y que constituye un núcleo problemático en sí mismo, es la particular situación de tener al Estado como empleador. En cualquier relación laboral, hay una relación diferencial de poder entre el empleador y el trabajador. Cuando el Estado es el empleador, los sentidos de esta relación se complejizan. Según las épocas, subyacen concepciones políticas que adjudican distintos roles al Estado, y de allí se desprenden relaciones de mayor o menor arbitrariedad en el establecimientos de las relaciones laborales con los empleados públicos que lo conforman.

La negociación colectiva en el sector público es un campo de estudio propio. Excede a este ensayo su análisis particular. Sin embargo, como marco de análisis me interesa señalar algunos acontecimientos históricos importantes que configuraron el camino de lucha de los empleados públicos para que fueran reconocidos sus derechos de sindicalización y de acceso a la negociación colectiva.

- El reconocimiento de la negociación colectiva como derecho tiene raíces históricas profundas. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) cumplió un rol importante en este proceso a nivel mundial. La existencia de la OIT, empieza a consolidar un espacio mundial desde donde se reconoce la negociación colectiva como el instrumento que debía garantizar la progresividad de los derechos y la fijación de las condiciones de trabajo
- A partir de la lucha de las representaciones sindicales de los trabajadores públicos en todo el mundo, las normas Internacionales del Trabajo y los distintos sistemas nacionales fueron reconociendo la calidad de “Trabajadores” a los antes denominados “funcionario públicos”, con

---

<sup>7</sup> Definición extraída de la página web de CONADU <https://conadu.org.ar/convenio-colectivo-de-trabajo/>

el consecuente reconocimiento de su capacidad de ejercer los derechos emergentes de tal reconocimiento.

- En 1953 se sanciona en Argentina la Ley N°14.250 que garantiza el derecho a la negociación colectiva, pero solo a los trabajadores del sector privado.
- En 1957, el gobierno de facto de la Revolución Libertadora, con el peronismo proscripto, convoca una Convención Constituyente que incorpora en el marco de lo que era la Constitución Nacional (no la de 1949, sino la de 1853) los derechos sociales, en el famoso artículo 14 bis. En nuestro país históricamente se admitió la sindicalización de los empleados públicos y aun su derecho de huelga, pero no ocurrió lo mismo con el derecho a la negociación colectiva<sup>8</sup>. Es decir, “de hecho” se garantizaba el derecho a organizarse de los trabajadores del Estado, pero de ningún modo se permitía el derecho a negociar las condiciones de trabajo y estaba en discusión si se iba a permitir el derecho de huelga.

Aquí aparece un **primer sentido de disputa** interesante de señalar. El “no reconocimiento” de la negociación colectiva para trabajadores del Estado debe analizarse a luz de la disputa sobre el carácter de los trabajadores del Estado: si deben ser considerados “trabajadores” o “servidores públicos”. El fundamento de estos debates parte de entender que el Estado como tal, brinda servicios a la comunidad, que son servicios públicos que tienden al interés general de la sociedad, y que por lo tanto, proteger el interés particular de un grupo -que serían los trabajadores del Estado- sería ceder el interés general frente el interés particular. Esta concepción tradicional -con gran arraigo en el Derecho Administrativo- de las relaciones de empleo público, dejaba al arbitrio del Estado-empleador la definición (de manera unilateral) del régimen laboral de sus agentes.

A nivel mundial, la discusión continuó vigente hasta finales de los años 70, cuando se dictan los Convenios 151 y 154 de la OIT<sup>9</sup>. La **negación del derecho a la negociación colectiva para los empleados públicos** (entre los cuales se encontraban los trabajadores Nodocentes universitarios) se prolongó hasta el año 1987, cuando el Estado Argentino, mediante la sanción de la ley 23.544, ratificó el Convenio 154 de la OIT que reconoce el derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos.

---

<sup>8</sup> Cuando se incorpora el artículo 14 bis, ya existían organizaciones sindicales de trabajadores del Estado (por ej. ATE fue fundada en 1925)

<sup>9</sup> En 1978 la OIT finalizó un largo proceso de discusión y elaboración normativa, y aprobó el convenio N° 151 sobre “*Relaciones de Trabajo en la Administración pública*” el cual marca definitivamente el reconocimiento de las asociaciones sindicales que representan a los agentes públicos, para negociar frente al Estado empleador, las pautas y condiciones especiales de su relación laboral. El Convenio N° 154 adoptado en 1981, propone fomentar la negociación colectiva en “todos los campos de la actividad económica” e incluye expresamente a la Administración pública

En Argentina, la normativa principal de regulación laboral de los trabajadores del sector público ha sido dictada por las dictaduras militares, con toda la carga ideológica y los objetivos políticos y de control social que ello presupone. Tanto el Decreto 6666/57, como su norma sucesora la **Ley de facto N° 22.140 de 1980, más conocida como Régimen Jurídico Básico de la Administración Pública – RJBAP** – fueron adoptadas por regímenes militares.

A pesar de la vuelta de la democracia en 1983, la Ley N°22.140 de 1980 siguió vigente para todos los trabajadores del sector público hasta la sanción de la **Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional N° 25.164 – LMREPN- sancionada el 9 de diciembre de 1998.**

El RJBAP, con relación a los trabajadores Nodocentes de las Universidades Nacionales, fue modificado con la entrada en vigencia del **Escalafón para el Personal No Docente de las Universidades Nacionales, aprobado por el decreto N°2.213 de fecha 30 de diciembre de 1987**, conocido como “*El Escalafón*”. Esta norma, establece un régimen particular para el sector y mantiene como norma supletoria para todas aquellas materias que éste no regula la Ley 22.140/80.

Cuando en 1998 se sancionó la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N°25.154, se abrió un fuerte debate dentro del sector Nodocente respecto a las distintas interpretaciones jurídicas posibles, y la conveniencia o no de permanecer en “El Escalafón” conseguido en 1987. La dificultad residía en que por efecto de las prescripciones legales de los incisos I y J del art.3° de la propia Ley N°24.185 y de los alcances de la Ley de Educación Superior, los trabajadores universitarios estaban excluidos de los alcances del sistema normativo aplicable a las relaciones laborales que se desarrollan en la administración pública central.

Las discusiones teóricas y jurídicas que se daban en el seno de las organizaciones Nodocentes, señalaban que en el caso de que el RJBAP siguiera vigente como norma supletoria para la relación laboral de los trabajadores Nodocentes, la homologación de un nuevo Convenio Colectivo de Trabajo podría traer aparejada la exclusión de este grupo de trabajadores del régimen de empleo público y la subsidiariedad, a cambio del RJBAP, de la Ley de Contrato de Trabajo N°20.744. Es decir, el peligro pasaba por salir del régimen de la estabilidad pública para pasar al régimen del empleo privado.

En 2004, y en el marco de las discusiones sobre un nuevo convenio colectivo de trabajo, Marcelo Di Stefano (actual Secretario de Relaciones Universitarias de APUBA) señalaba “*No podemos refugiarnos en subjetividades jurídicas en este tema, y la normativa a la que se alcance en el proceso de negociación colectiva, debe poner un cierre contundente a la posibilidad de que la*

*relación laboral de los trabajadores no docentes salga de la órbita del régimen de empleo público.”<sup>10</sup>*

## **EL PARTICULAR RÉGIMEN DE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES**

La Reforma Constitucional de 1994 en el art. 75 inc. 19 y la Ley de Educación Superior 24.521 sancionada el 20 de Julio de 1995, establecen la autonomía y la autarquía universitaria.

El artículo 29° de la LES señala que *“Las instituciones universitarias tendrán autonomía académica y funcional, que comprende básicamente las siguientes atribuciones (...)h) establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente y no docente; i) Designar y remover al personal...”*. El artículo 59° establece que *“Las instituciones universitarias nacionales tienen autarquía económica financiera, la que ejercerán dentro del régimen de la ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional. En ese marco corresponde a dichas instituciones (...) b) fijar su régimen salarial y la administración de personal”*.

Es decir, la LES indica que cada Universidad Nacional administra en forma directa sus relaciones laborales con los trabajadores docentes y Nodocentes.

En pleno debate por el establecimiento de un Convenio Colectivo de Trabajo, este sistema administrativo fue percibido como peligroso, ya que le atribuía competencia a cada una de las universidades nacionales a reglamentar sus relaciones laborales en forma independiente, consagrando la teoría de la relación unilateral en el empleo público. Lo que se percibía en peligro era la posibilidad de establecer un régimen laboral uniforme para los trabajadores Nodocentes a nivel nacional.

La adopción de modificaciones del Escalafón 2.213/87, en forma unilateral por parte de las Universidades Nacionales, traería aparejada la disolución de la identidad del sector Nodocente a nivel Nacional, y plantearía un esquema de relaciones laborales donde la representación sindical, atomizada en tantas representaciones como universidades nacionales existen, se vería disminuida frente al poder institucional del Estado empleador.

Pese a que el Escalafón 2213/87 tenía numerosas deficiencias (*algunas de sus cláusulas resultaban impracticables*) tuvo la virtud de ser “la única cuerda” sobre la que se sostuvo un sistema laboral único de los trabajadores Nodocentes a nivel nacional entre 1987 y 2006.

---

<sup>10</sup> DI STEFANO, M. *Los trabajadores no docentes de las universidades nacionales ante el proceso de negociación colectiva: aportes para un debate productivo sobre el nuevo convenio colectivo de trabajo*. Buenos Aires, AYMED, 2004.

La defensa de El Escalafón, articuló la lucha y la organización de las diferentes agrupaciones sindicales Nodocentes que componen la FATUN. *“Deben los trabajadores no docentes reivindicar sus derechos a ser reconocidos como una actividad laboral que se ejerce en la jurisdicción federal por encima de las incumbencias de cada Universidad (...) es necesaria la unidad y la fuerza de la totalidad de los trabajadores, organizados a través sus asociaciones sindicales, para lograr este objetivo, y especialmente la solidaridad de las asociaciones con mayor poder de negociación para con las de menor capacidad de intervención en el marco de la articulación que supone la organización federativa de los trabajadores a nivel nacional”*<sup>11</sup>

La Ley N° 24.185/92 regulatoria de la negociación colectiva en el sector público diseñada para la Administración Pública en general, resultaba inadecuada para la problemática específica de las Universidades Nacionales.

A partir de 1992 y en el contexto de la reforma neoliberal del Estado, comienza el intento del Poder Ejecutivo Nacional de transferir definitivamente la responsabilidad patronal a las universidades, incluyendo por supuesto la fijación de salarios. Los fallidos intentos de implementar la negociación colectiva en el ámbito universitario (*tanto para docentes como para Nodocentes*) obligaron a pensar en una reformulación del régimen legal a fin de adecuarlo a las peculiaridades propias del ámbito universitario. Esta reformulación se produjo en 1995 con la entrada en vigencia del artículo 19 de la Ley N° 24.447 y de su decreto reglamentario 1007/95. El mecanismo utilizado fue sumamente particular, ya que consistía en la inclusión de un artículo en la Ley N° 24.447 (Ley de Presupuesto de 1995) sancionada en diciembre de 1994, que establecía que *“Las Universidades Nacionales fijarán su régimen salarial y de administración de personal a cuyo efecto asumirán la representación que corresponde al sector empleador en el desarrollo de las negociaciones colectivas dispuestas por las leyes N° 23.929 y 24.185”* (Art.19)

Como se señala en un trabajo elaborado por IEC CONADU<sup>12</sup> sobre la negociación colectiva en las Universidades Nacionales para lograr el “consenso” de los Rectores, es decir, que apoyaron la iniciativa, en el mismo artículo se establece un monto de incremento presupuestario para el sistema universitario en general para los años 1995 y 1996. A pesar de que estas promesas fueron incumplidas, los Rectores continuaron aceptando el desafío de tener un mayor grado de responsabilidad patronal. Un año más tarde, se establece el **decreto 1007/95** que reglamenta el Art. 19 de la Ley N° 24.447 y fija el mecanismo y la constitución de las comisiones negociadoras para la negociación colectiva en las Universidades Nacionales. Entre sus prescripciones más importantes

---

<sup>11</sup> DI STEFANO, M. Op.cit.

<sup>12</sup> IEC-CONADU. *Negociación Colectiva en las Universidades*. Buenos Aires, Serie Gremial CLACSO, Buenos Aires, 2009. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/iec-conadu/20130226030620/123.pdf>

se encuentra la de establecer 2 niveles de negociación, un Nivel General que incluye a todas las UUNN y un nivel particular por cada Universidad (arts. 1° y 2°).

La reforma legislativa resultaba clara en un punto importante: la negociación colectiva de las condiciones de trabajo en el ámbito universitario quedaba desvinculada de la negociación colectiva del resto de los agentes estatales. Se configura el sistema de negociación colectiva específico que se aplicó tanto para los trabajadores docentes como a los trabajadores Nodocentes de las Universidades Nacionales.<sup>13</sup>

## **EL DECRETO 1157/98 Y EL ACUERDO ENTRE EL CIN Y FATUN**

La discusión paritaria ya tenía marco regulador y unificación de personería de la parte empleadora conforme a la articulación del CIN. La Disposición de la Dirección Nacional de Negociación Colectiva del Ministerio de Trabajo de la Nación N° 34 del 30 de noviembre de 1995 estableció la **Comisión Negociadora de la Actividad No Docente de las Universidades Nacionales**. Durante los años 1996 y 1997 la negociación colectiva en el ámbito de las Universidades Nacionales se encontró virtualmente paralizada en razón de que las respectivas Leyes de Presupuesto no previeron recursos a esos efectos.

A partir de 1998, hubo importantes cambios dado que la Ley de Presupuesto para la Administración Pública para el año 1998 (Ley N° 24.938) creó el **Programa de Reforma y Reestructuración Laboral** cuyas bases deberían ser establecidas en la negociación colectiva general. El Programa, conocido como el "Plan Plurianual" establecía en el presupuesto de 1998, una suma de 65 millones de pesos (50 millones para los docentes y 15 millones para los Nodocentes). En el marco de la promesa del Plan Plurianual, y frente a la necesidad de instrumentar un acuerdo que destrabase el pago de los 15 millones de pesos correspondientes al sector no docente para 1998, el CIN y FATUN celebraron una serie de acuerdos (*conocidos como Acuerdos de Tandil*) que recibieron el aval del Poder Ejecutivo Nacional. Esta serie de acuerdos no tiene antecedentes en otros ámbitos del sector público comprendidos dentro de la Ley de Negociación Colectiva para los Empleados Estatales. Por otra parte, el acuerdo de Tandil es un antecedente importante que configuró la negociación colectiva posterior. Los puntos acordados entre el CIN y FATUN para ser tratados en el marco de la Negociación paritaria fueron los siguientes:

---

<sup>13</sup> El Convenio Colectivo de Trabajo para el sector Docente de las Instituciones Universitarias Nacionales, se sancionó en 2015, luego de casi 20 años de debates, luchas y organización. El recorrido marcado por los trabajadores Nodocentes hacia la sanción de su CCT en 2006, les sirvió de experiencia, de antecedente normativo y facilitó algunas discusiones en el CIN.

- a) Diseño de **plantas funcionales con no más de 7 categorías y menos agrupamientos**. Esto implicaba sustituir el escalafón regulado en el decreto 2213/87 por uno nuevo en el que se reduzcan las categorías Nodocentes y la cantidad de agrupamientos.
- b) **Nueva estructura salarial** con una relación máxima de 1 a 4,5. El diagnóstico que se realizó señalaba el retraso salarial junto con el achatamiento de la pirámide salarial y el engrosamiento de las categorías intermedias (6, 7 y 8).
- c) Contemplar en el Nuevo Escalafón las **leyes de Riesgo laboral**.
- d) Aplicar en el nuevo escalafón los **conceptos de polivalencia y movilidad**, lo cual implicará la posibilidad de asignar al trabajador funciones y tareas diferentes a las que se le asignaron originariamente
- e) Actualización del **régimen de licencias, concursos, calificaciones**.
- f) Se fijaba un plazo de 10 días para aprobar un programa de Capacitación y se establecía una **cláusula de paz social**, que establecía que durante el período de negociación del convenio colectivo de trabajo las partes no podían recurrir a medidas de acción directa relacionadas con las materias que sean objeto de negociación.

Todos los acuerdos quedaban supeditados según el punto III *a la existencia de los fondos con especial asignación al Programa de Reforma y Reestructuración Laboral...*". Aunque el Poder Ejecutivo no cumplió con la pauta presupuestaria, la Comisión Negociadora siguió trabajando sobre la base del mismo temario aprobado. El atajo que se eligió, fue avanzar por todos aquellos puntos del temario que no necesitaran para su implementación incrementos presupuestarios.

**En el tiempo, esto implicó un largo proceso de elaboración y discusión de un proyecto de Convenio Colectivo de Trabajo, que se extendió desde 1998 a 2006**, y al calor del cual los trabajadores Nodocentes se fueron consolidando como trabajadores organizados.

Pese que el proyecto original fue modificado, las disputas sobre las que fueron ganando terrenos y posición ideológica giraron en torno a los siguientes puntos: Aspectos jurídicos; Estructura escalafonaria y carrera administrativa; Régimen salarial (*sujeto a esa estructura*); Deberes y derechos de los trabajadores de planta y contratados; Participación de los trabajadores Nodocentes en el gobierno de las Universidades; Capacitación y Formación Laboral; Polivalencia funcional; Disponibilidad y movilidad; Régimen de concursos (requisitos, jurados, evaluación de antecedentes, etc); Horas de trabajo y régimen de licencia; Condiciones de salud e higiene; Evaluaciones de desempeño; Régimen de licencias; Inclusión de cláusulas antidiscriminatorias, entre otros.

Finalmente en 2006, mediante el **Decreto 366/06 se homologa el Convenio Colectivo de Trabajo para el Sector No Docente de las Instituciones Universitarias Nacionales celebrado por el Consejo Interuniversitario Nacional y la Federación Argentina de Trabajadores de las Universidades Nacionales**. Su operatividad plena se fue alcanzando por etapas, básicamente, como producto de las asignaciones presupuestarias que permitieron su plena vigencia a partir de 2011.

El contexto de aparición del **Decreto 366/06** es distinto al período neoliberal. Desde el año 2003, en Argentina se llevaron a cabo políticas que modifican radicalmente el sentido de la normativa laboral reinante durante los años de la convertibilidad. La normativa laboral sancionada durante los años 90', tuvo un sentido degradatorio de los derechos de los trabajadores, afectando principalmente, la estabilidad en el empleo y el retroceso en materia de conquistas laborales. De manera inversa, desde el 2003 se aplicaron una serie de políticas que apuntaron a restaurar y regular las condiciones laborales. El Estado adoptó un rol activo tendiente a que la negociación tendiera a la distribución progresiva del ingreso y al mejoramiento de las condiciones de trabajo.

Pero como vimos, el CCT como herramienta producto de la negociación colectiva, venía abriéndose camino en la legislación y en la organización sindical desde hacía más de dos décadas.

## **REFLEXIONES FINALES**

En una nota recientemente publicada en el diario *Página/12*<sup>14</sup>, el Secretario General de APUBA Jorge Anró, señala *“el trabajador y la trabajadora nodocente de las Universidades viene construyendo su empoderamiento en procesos que pueden tener matices, en función de su realidad local pero que, en todos los casos, implica crecimiento y consolidación”*.

El recorrido histórico realizado por la dimensión normativa referida a la negociación colectiva del sector, pone de manifiesto esos sentidos: el de la visibilidad, el crecimiento, y el empoderamiento.

Como analizamos en profundidad, dos grandes condiciones configuran inicialmente la figura del trabajador no docente: por un lado, tener como empleador al Estado. Por otro lado, trabajar en Universidades Nacionales. Esas condiciones iniciales fueron un hilo conductor que ayudan a comprender la dinámica con la que evolucionó la identidad y el peso político del sector dentro de las Universidades.

---

<sup>14</sup> Consultado en <https://www.pagina12.com.ar/105914-crecimiento-y-consolidacion>

La capacidad de acción política del sector logró definiciones legislativas a su favor antes que otros sectores de la Administración Pública. Incluso 10 años antes que el sector docente de las Universidades.

El Sector Nodocente crece en conciencia gremial y organización colectiva, y camina decididamente a jerarquizar sus espacios dentro la Universidad. Realizar una historización de los principales hechos, condiciones normativas y conceptos que se pusieron en juego en la sanción del CCT 2006, permite comprender y actualizar los sentidos que hoy continúan vigentes en esa lucha.

*“No hay un documento de cultura que no sea a la vez un documento de barbarie”*<sup>15</sup> El Convenio Colectivo de Trabajo del sector Nodocente y los diferentes componentes del marco jurídico, deben ser pensados y cepillados en el sentido que apunta Benjamin, para continuar en el camino de construcción de elementos conceptuales que nos permitan entender el *tiempo de ahora* de la Universidad. Y participar en su transformación.

---

<sup>15</sup> BENJAMIN, W. *Sobre el concepto de historia*, México. Contrahistorias. 2004.