

4. LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN LAS UNIVERSIDADES NACIONALES

Dr. Marcelo Di Stefano

1. INTRODUCCIÓN

Hasta aquí hemos analizado la evolución del reconocimiento del derecho a la negociación colectiva en el sector público, su consagración en las normas internacionales, su incorporación en la legislación interna y el desarrollo de los procesos de negociación en la administración pública a nivel central. En este punto, nos centraremos en el marco normativo específico de la negociación colectiva en las universidades nacionales, para luego profundizar en los aspectos centrales del primer Convenio Colectivo de Trabajo para el sector Nodocente de las universidades nacionales, aprobado mediante el Decreto N° 366/2006. El desarrollo de este análisis ha presentado una dificultad significativa: la escasez de fuentes bibliográficas sobre el tema. No obstante, hemos suplido esta limitación recurriendo al testimonio oral de los protagonistas históricos y negociadores de los acuerdos, complementándolo con un estudio jurídico de las normas que han regulado el sector Nodocente desde 1983 hasta la actualidad.

2. ANTECEDENTES NORMATIVOS DE REGULACIÓN DEL SECTOR NODOCENTE UNIVERSITARIO

Desde sus inicios como colectivo sindical organizado, los trabajadores Nodocentes de las universidades nacionales (UUNN) buscaron establecer un régimen laboral propio, diferenciado del aplicable a la Administración Pública Nacional.

Según Eduardo Godoy¹, ya en 1948, la Federación Argentina del Trabajador de las Universidades Nacionales (FATUN) presentó ante el Consejo Nacional Universitario —antecesor del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN)— un proyecto de estatuto y escalafón para el sector Nodocente. Sin embargo, debido a la oposición de los rectores y el contexto político-institucional de la época, la iniciativa no prosperó. Recién el 22 de septiembre de 1958, FATUN retomó el reclamo ante la Cámara de Diputados de la Nación.

La lucha por un régimen normativo propio, conocida como la "lucha por el escalafón", fue un eje central en la identidad sindical de los nodocentes. Pablo Pozzi² señala que, entre 1948 y 1965, estos trabajadores exigieron el reconocimiento de su especificidad y su identidad laboral. En la Universidad de Buenos Aires, este proceso llevó a la conformación de la Asociación del Personal de la Universidad de Buenos Aires (APUBA), con el objetivo de agrupar a los Nodocentes en una organización unificada.

Hasta 1958, el personal Nodocente estaba sujeto al Escalafón del Personal Civil de la Nación, al igual que el resto de la Administración Pública Nacional. La acción sindical logró su desafectación de ese régimen, pero la aprobación de un nuevo sistema tomó años y requirió una lucha constante, con conflictos y presiones sostenidas en el tiempo.

¹ Godoy, Eduardo (1995). *Historia de la Asociación de Trabajadores de la Universidad de LaPlata (ATULP)*, La Plata, Editorial de la Universidad de la Plata, La Plata, pág. 38.

² Pozzi, Pablo (coordinador) (2010). *APUBA 1958/2008. Una historia*, Buenos Aires, Eudeba, pág. 22.

La lucha sindical se sostuvo con un fuerte compromiso militante y la convicción de la especificidad de la tarea administrativa universitaria. Según Marcilese³, las tensiones por reclamos salariales y la falta de un Estatuto y Escalafón específico continuaron entre 1961 y 1962, intensificando el plan de lucha de FATUN.

En 1962, el Consejo Universitario Nacional aprobó el Escalafón del Personal Nodocente de las Universidades Nacionales, la primera norma específica para regular su actividad. Sin embargo, la implementación de sus aspectos económicos y remunerativos se retrasó hasta 1965. Previamente, el Poder Ejecutivo había reglamentado algunos puntos mediante el Decreto N° 14.046/63, pero la dictadura que derrocó al presidente Arturo Illia en 1966 lo derogó, reincorporando a los nodocentes al régimen general de la Administración Pública Nacional.

En un contexto de lucha generalizada, el gobierno de facto de Onganía aprobó en 1970 el “Escalafón N° 3494/70”. Sin embargo, su aplicación fue parcial, ya que el Consejo de Rectores no aprobó la estructura orgánica de las universidades y los ministerios de Economía y Educación retuvieron los fondos necesarios. Ante esta situación, las entidades gremiales reunidas en FATUN-Auténtica impulsaron sucesivos planes de lucha entre 1971 y 1972.

El golpe militar de 1976, el más brutal en la historia del país, derrocó al gobierno de Isabel Perón y, una vez más, derogó el escalafón Nodocente, volviendo a asimilarlos al régimen general de la Administración Pública.

3. LA APLICACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO BÁSICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LAS UNIVERSIDADES NACIONALES

Más allá de la corta vigencia de los escalafones propios, el régimen jurídico aplicable a los trabajadores Nodocentes de las universidades nacionales siempre estuvo alineado con el de la Administración Pública Central. Incluso con escalafones diferenciados, las normas de base que regulaban la relación de empleo público seguían siendo las de la Administración Pública Nacional. Para evitar redundancias, retomamos lo analizado en trabajos anteriores: el estudio de las relaciones laborales de los trabajadores estatales, y en particular de los nodocentes universitarios, debe contextualizarse dentro de la realidad político-institucional de Argentina. Durante más de 50 años, el país osciló entre dictaduras y gobiernos democráticos débiles o condicionados.

Como hemos señalado en estudios previos con enfoque latinoamericano: “...las dictaduras militares que gobernaron en la mayoría de los países de América del Sur en la segunda mitad de los años 70 y la primera de los 80, mediante la represión de los sectores populares y la persecución, desaparición y asesinato de miles de activistas normas que fomentaran el diálogo social y la negociación colectiva”⁴.

Las principales normativas laborales del sector público sindicales, retrasaron el desarrollo social e impidieron el avance de hasta el retorno de la democracia fueron impuestas por regímenes

³ Marcilese, José (2013), “ATUNS, 50 años”, *Histonauta*, Bahía Blanca, págs. 24 y 44.

⁴ Di Stefano, Marcelo y Joselio Drummond (2013). “ISP y CONTUA: Un proceso deconstrucción democrático y participativo”, en Orsatti, A. (compilador). *Procesos de autorreforma sindical en las Américas*, São Paulo, CSA, pág. 324.

militares, con toda la carga de persecución y control ideológico que ello implicaba. Tanto el Decreto 6666/57 como su sucesor, el Régimen Jurídico Básico de la Administración Pública (Decreto-Ley N° 22.140/80), junto con los decretos y disposiciones complementarias, regularon las relaciones laborales del sector Nodocente. Lo mismo ocurrió con el Escalafón N° 1428, que establecía misiones, funciones, niveles, categorías y cuadros salariales dentro de la Administración Pública Nacional. En este sistema, las universidades solo podían encasillar a su personal hasta el nivel 21, quedando vedados los tres niveles jerárquicos superiores.

El Régimen Jurídico Básico y su sistema normativo, disperso y contradictorio, fue diseñado por el equipo económico de la dictadura de 1976 con el objetivo de someter a los trabajadores estatales a los lineamientos del Proceso de Reorganización Nacional. Algunas de sus disposiciones facilitaron la expulsión de empleados que no compartían la ideología del régimen. En este marco, la figura de la "disponibilidad" —un eufemismo para el despido sin sumario— fue utilizada para apartar a quienes no se sometieron al poder de turno. Muchos fueron despedidos, otros perseguidos, desaparecidos o forzados al exilio bajo el terrorismo de Estado.

4. LA VUELTA A LA DEMOCRACIA Y LA NEGOCIACIÓN DE UN ESCALAFÓN PROPIO PARA LOS NODOCENTES DE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES

Con el regreso de la democracia en 1983 y la llegada de Raúl Alfonsín al gobierno, se abrió un proceso de diálogo entre las organizaciones sindicales estatales, que recuperaban su funcionamiento, y el Poder Ejecutivo, que creó la Secretaría de la Función Pública. Estas negociaciones se dieron en un clima constructivo, aunque condicionadas por la crisis económica derivada de la deuda externa heredada de la dictadura y los errores del gobierno.

En el ámbito universitario, este proceso coincidió con la recuperación de la autonomía y la normalización institucional de las universidades, que tras años de intervención pudieron elegir democráticamente a sus autoridades. En ese contexto, FATUN y el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) retomaron el reclamo por un régimen diferenciado del de la Administración Pública Central, basado en la especificidad del trabajo Nodocente.

La negociación colectiva formal en la Administración Pública aún tardaría en llegar: la Ley N° 24.185 se aprobó en 1992 y el primer convenio colectivo en 1999. Sin embargo, a fines de 1984 comenzaron mesas sectoriales tripartitas entre el Estado, las representaciones sindicales y las agencias estatales.

En el sector Nodocente universitario, la negociación se inició en 1985 con la participación de la Secretaría de la Función Pública, el Ministerio de Educación, FATUN y el CIN.

El acuerdo alcanzado en 1986 dio lugar al Escalafón para el Personal No Docente de las Universidades Nacionales, aprobado por el Decreto N° 2213/87 el 14 de enero de 1987. Aunque no fue una negociación colectiva formal, ya que no existía un marco legal para ello, el decreto reconoce en su texto que el acuerdo con la organización sindical fue su fundamento, otorgándole un carácter cuasicontractual.

El decreto estableció la implementación del nuevo escalafón a partir del 1 de diciembre de 1987, otorgando un plazo de 10 meses para el proceso de reencasillamiento, que implicaba trasladar a los trabajadores del Escalafón N° 1428 al Escalafón N° 2213/87. Este proceso fue responsabilidad de las universidades, con la participación de veedores sindicales de FATUN.

El mecanismo consistió en:

1. La conformación de comisiones de reencasillamiento en cada universidad.
2. La asignación de cada trabajador a un nivel escalafonario según un tipificador de funciones.
3. La evaluación de las tareas reales de cada trabajador y su encasillamiento en el nuevo escalafón.

El reencasillamiento resultó complejo debido a la reducción de 24 a 11 niveles escalafonarios, la dificultad de adaptar funciones específicas a descripciones genéricas y la discrecionalidad política en algunas asignaciones. Esto generó reclamos administrativos que superaron el 20% de los casos, muchos de los cuales se resolvieron en los cinco años posteriores mediante acuerdos parciales.

5. ASPECTOS PRINCIPALES DEL ESCALAFÓN PARA EL PERSONAL NO DOCENTE DE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES ESCALAFÓN N° 2213/87

A pesar de los conflictos gremiales en su aprobación, el Escalafón N° 2213/87 marcó un hito histórico al otorgar visibilidad a la carrera profesional y el régimen laboral de los trabajadores Nodocentes de las universidades nacionales. Su implementación fortaleció la identidad del sector y creó un espacio propio de diálogo social, que con el tiempo fue aprovechado por las organizaciones sindicales, tanto a nivel nacional como en cada universidad.

Por primera vez, las universidades nacionales participaron directamente en la negociación, asumiendo su rol de empleadoras y reduciendo la tendencia histórica de trasladar los conflictos laborales al Gobierno Nacional. No obstante, el escalafón mantuvo como norma general y supletoria el Régimen Jurídico Básico de la Administración Pública y su marco normativo complementario.

Aspectos clave del Escalafón N° 2213/87

- **Aplicación nacional:** Rige en todas las universidades nacionales sin necesidad de validación por sus órganos de gobierno.
- **Estructura:** Comprende **11 niveles escalafonarios** y **7 agrupamientos** que abarcan funciones administrativas, de servicios, profesionales y asistenciales en hospitales universitarios.
- **Estabilidad laboral:** Garantiza el derecho constitucional de los empleados públicos a la estabilidad.
- **Carrera administrativa:** Basada en **idoneidad y mérito**, con concursos que evalúan antigüedad, antecedentes y pruebas de oposición.
- **Participación sindical:** Las organizaciones sindicales pueden designar veedores en los concursos y sistemas de evaluación.
- **Jornada laboral:** Establece una jornada de **35 horas semanales**.
- **Sistema salarial:** Introduce un nuevo esquema de remuneraciones (**básico, adicionales y suplementos**), independiente del salario de la administración pública central.

6. LA DESVIRTUACIÓN DE LOS CONTENIDOS DEL ESCALAFÓN N° 2213/87

Si bien el Escalafón N° 2213/87 otorgó independencia a la actividad Nodocente universitaria, su aplicación se vio afectada por los vaivenes económicos y políticos. La hiperinflación al final del gobierno de Raúl Alfonsín y las políticas neoliberales de Carlos Menem golpearon duramente a los trabajadores del Estado, con congelamiento salarial, privatizaciones, tercerización de servicios, provincialización de la educación y planes de retiros voluntarios.

El sindicalismo estatal respondió de manera dividida: mientras ATE enfrentó las políticas gubernamentales, UPCN optó por la negociación. Esta falta de estrategia unificada debilitó la resistencia frente al ajuste.

El impacto del SINAPA y las reformas del Estado:

En 1991, el gobierno de Menem aprobó el Decreto N° 993/91, creando el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA). Este régimen flexibilizó las relaciones laborales en el Estado mediante polivalencia funcional, movilidad y una nueva estructura salarial, con sueldos fijos por categoría y suplementos variables según la función. Como resultado, se redujo drásticamente el personal estatal, pero los trabajadores que permanecieron recibieron mejoras salariales a costa de la pérdida de derechos laborales.

Mientras tanto, las universidades nacionales enfrentaban un escenario distinto. Menem presionó para su desfinanciamiento, congeló sus presupuestos y promovió la privatización, el arancelamiento y el autofinanciamiento. Estas restricciones paralizaron la carrera Nodocente, con congelamiento de vacantes y suspensión de concursos internos.

Deterioro salarial en el sector Nodocente:

El mayor perjuicio se produjo en los salarios. En 1987, los trabajadores nodocentes tenían paridad salarial con los empleados estatales, pero en 1994, estos últimos ya duplicaban sus ingresos. En el Estado central, el ajuste incluyó despidos y flexibilización, mientras que en las universidades no se aplicaron estas medidas de manera sistemática.

Durante los años 90, los pocos aumentos salariales para el sector Nodocente se otorgaron en forma de sumas fijas, muchas veces no remunerativas ni bonificables, lo que distorsionó completamente la estructura salarial del escalafón.

Consecuencias del deterioro salarial

1. Los peores salarios del sector público: A mediados de los 90, el salario Nodocente equivalía a una quinta parte del tope salarial en la administración pública nacional y su piso era la mitad del salario mínimo estatal.
2. Estructura salarial fragmentada: La mitad del salario era remunerativa y bonificable, mientras que la otra mitad solo era remunerativa, sin impacto en adicionales como antigüedad o aguinaldo.
3. Desincentivo a la promoción: En algunos casos, ascender de categoría significaba perder salario, ya que los adicionales por permanencia superaban la diferencia entre niveles.
4. Achatamiento salarial: La relación entre el salario de ingreso (nivel 1) y el de la máxima categoría (nivel 11) llegó a ser de 1 a 2, desvalorizando la carrera administrativa.

Después de dos décadas de aplicación en un contexto económico adverso, el Escalafón N° 2213/87 quedó severamente distorsionado en su esquema salarial. A esto se sumaron los cambios en la organización universitaria, lo que evidenció la necesidad de reformular las relaciones laborales del sector Nodocente.

7. LOS ESTATUTOS PROPIOS DE CADA UNIVERSIDAD QUE REGLAMENTABAN LA ACTIVIDAD LABORAL DEL SECTOR NODOCENTE

El Escalafón N° 2213/87 mantenía la vigencia del Régimen Jurídico Básico de la Administración Pública como norma general y supletoria, generando un sistema mixto. Sin embargo, este esquema presentaba

vacíos jurídicos, problemas de adaptación en las universidades más grandes y su fundamento normativo seguía vinculado a disposiciones impuestas por la dictadura.

Ante esta situación, las organizaciones sindicales Nodocentes, con el aval de FATUN, comenzaron a impulsar cambios normativos dentro de los márgenes legales existentes.

El Estatuto para el Personal Nodocente de la UBA:

Uno de los avances más significativos se produjo en la Universidad de Buenos Aires (UBA), donde una nueva conducción de APUBA, asumida en abril de 1994, propuso la creación de una comisión mixta para diseñar un estatuto que adecuara y ampliara el Escalafón N° 2213/87 a las necesidades del personal Nodocente, reduciendo la aplicación del Régimen Jurídico Básico en la universidad.

Esta comisión, con una dinámica similar a las actuales paritarias, logró consensuar un proyecto que fue aprobado por el Consejo Superior ese mismo año como el Estatuto para el Personal Nodocente de la UBA (EPNDUBA) mediante la Resolución (C.S.) N° 1.309/94. En sus fundamentos, el Consejo destacó que su sanción permitiría mayor claridad en las relaciones laborales y que el texto contaba con el aval de APUBA.

Expansión del modelo a otras universidades

Procesos similares ocurrieron en otras universidades nacionales. Algunas, como la Universidad Nacional de La Plata, sancionaron estatutos completos en negociación con sus sindicatos. Otras implementaron reglamentos parciales, abordando temas como regímenes de concursos y licencias.

El Estatuto de la UBA, surgido de la negociación paritaria, estableció:

- Ámbito de aplicación, requisitos de ingreso, deberes y derechos del personal.
- Sistema disciplinario y régimen de sanciones.
- Derechos sindicales de los trabajadores y de APUBA.
- Carrera administrativa y un nuevo régimen de concursos con veeduría sindical.
- Régimen de licencias propio.
- Concursos abiertos a personal contratado con más de seis meses de antigüedad.

Estructura normativa resultante

Con la aprobación del Estatuto de la UBA y normas similares en otras universidades, el marco regulatorio de los trabajadores nodocentes quedó conformado de la siguiente manera:

1. **Normas propias por universidad:** Estatuto de la UBA (**Resolución C.S. N° 1309/94**) y equivalentes en otras universidades.
2. **Norma especial nacional: Escalafón N° 2213/87.**
3. **Norma general supletoria: Régimen Jurídico Básico de la Administración Pública (Decreto-Ley N° 22.140 y sus normas complementarias).**

8. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994 Y LA LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR DE 1995. EFECTOS SOBRE LAS RELACIONES LABORALES EN LAS UNIVERSIDADES

El impacto de la autonomía y autarquía en la negociación colectiva universitaria:

A partir de 1994, las organizaciones sindicales iniciaron negociaciones con el gobierno para mejorar los salarios nodocentes. Sin embargo, el enfrentamiento de Carlos Menem con las universidades nacionales limitó la posibilidad de un debate salarial autónomo, desvinculado de la cuestión presupuestaria general.

La reforma constitucional impulsada en el Pacto de Olivos para permitir la reelección de Menem trajo consigo la consagración de la autonomía y autarquía universitaria y la posterior sanción de la Ley de Educación Superior (LES), aprobada pese a la oposición mayoritaria del sistema universitario. Estos cambios generaron desafíos normativos y redefinieron la relación laboral entre las universidades y su personal Nodocente, obligando a las instituciones a asumir su rol de empleadoras de manera directa.

Autonomía y autarquía universitaria

El estatus jurídico especial de las universidades nacionales es el principal argumento para justificar un régimen de negociación colectiva diferenciado del de la Administración Pública Nacional. La autonomía universitaria, consolidada en la Reforma de 1918, sentó las bases de un modelo de enseñanza pública y laica, con mecanismos de conducción colegiada y promoción académica por concurso.

La reforma constitucional de 1994 incorporó la autonomía y autarquía universitaria en el artículo 75, inciso 19, otorgando a cada universidad independencia del Poder Ejecutivo Nacional y autonomía respecto de otras universidades. Según Atilio Alterini⁵, esta autonomía abarca lo normativo, institucional, político, administrativo y académico, garantizando la libertad en la organización de la docencia e investigación.

Por su parte, la autarquía universitaria se refiere a la capacidad de autoadministrar y gestionar recursos, lo que incluye la asignación de presupuesto estatal y la obtención de fondos propios⁶.

La Ley de Educación Superior y sus limitaciones a la autonomía

Si bien la autonomía universitaria fue incorporada en la Constitución como parte del Pacto de Olivos, el gobierno de Menem intentó restringirla. Tras la reforma constitucional, en 1995 se sancionó la Ley de Educación Superior (LES) N° 24.521, que, a pesar de su fuerte rechazo y de impugnaciones judiciales, sigue vigente.

En su artículo 29, la LES establece la autonomía académica e institucional de las universidades, permitiéndoles:

- Dictar y reformar sus estatutos.
- Definir sus órganos de gobierno y elegir sus autoridades.
- Administrar sus bienes y recursos.
- Crear carreras y definir planes de estudio.
- Establecer el régimen de ingreso, promoción y permanencia del personal docente y Nodocente.

El artículo 59 define la autarquía económico-financiera, otorgando a las universidades facultades para administrar su presupuesto, fijar salarios y generar recursos adicionales.

Las universidades nacionales: empleadoras con poder absoluto

La LES consolidó un modelo de gestión unilateral en las universidades. Si bien les otorgó autonomía para administrar las relaciones laborales, no incluyó ninguna referencia al diálogo social, participación sindical o negociación colectiva.

A pesar de que Argentina había ratificado los Convenios N° 151 y 154 de la OIT sobre negociación colectiva en el sector público y sancionado la Ley N° 24.185 (1992) para la negociación en la

⁵ Alterini, Atilio (2006). *La Universidad Pública en un proyecto de Nación*, La Ley, Buenos Aires, pág. 113.

⁶ Gil Domínguez, Andrés y Richarte, Darío (1996). *El derecho a la educación en la reforma constitucional*, Buenos Aires, La Ley, pág. 746.

Administración Pública Nacional, la LES ignoró completamente estos avances, dejando a las universidades con la facultad exclusiva de fijar condiciones laborales sin consulta a los sindicatos. La autonomía y autarquía universitaria, consagradas en la reforma constitucional de 1994, redefinieron la relación entre las universidades y su personal. Sin embargo, la Ley de Educación Superior consolidó un modelo de gestión unilateral, excluyendo a las organizaciones sindicales de los procesos de decisión sobre las condiciones laborales Nodocentes.

Este marco normativo generó tensiones que persistirían en las negociaciones colectivas universitarias, evidenciando la necesidad de un sistema de negociación específico para el sector.

9. LAS “NEGOCIACIONES” QUE PERMITIERON “LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA”

Marco contextual

La aprobación de un convenio colectivo de trabajo para el sector Nodocente no fue un hecho aislado, sino el resultado de una serie de factores que convergieron a mediados de los años 90. Entre los más relevantes, se pueden destacar los siguientes:

a) **Consolidación del derecho a la negociación colectiva en el sector público:**

A partir de los años 80, los sindicatos del sector público comenzaron a impulsar el reconocimiento del derecho a la negociación colectiva. La ratificación de los Convenios Nº 151 y 154 de la OIT a mediados de esa década y la aprobación de la Ley Nº 23.929/91 para el sector docente y la Ley Nº 24.185/92 para la Administración Pública Nacional, fortalecieron este proceso, estableciendo precedentes normativos clave.

b) **Consagración constitucional de la autonomía y autarquía universitaria:**

La reforma constitucional de 1994 elevó al máximo nivel jurídico la autonomía y autarquía de las universidades nacionales. Esto reafirmó su independencia respecto de la administración central y consolidó su rol de empleadoras directas del personal Nodocente, despejando cualquier duda sobre su competencia en materia laboral.

c) **Intentos de las universidades de establecer regímenes laborales propios:**

Con la autonomía garantizada, varias universidades comenzaron a evaluar la posibilidad de implementar regímenes laborales específicos para su personal Nodocente. La Ley de Educación Superior Nº 24.521/95, al otorgar a cada universidad la facultad de reglamentar sus relaciones laborales, abrió la puerta a la fragmentación normativa, generando el riesgo de que surgieran tantos sistemas de regulación como universidades existían en el país.

d) **Necesidad de un convenio único a nivel nacional:**

Tanto FATUN como los rectores comprendieron que la existencia de un convenio colectivo único resultaba fundamental para evitar la dispersión normativa y el debilitamiento del sistema universitario nacional. Un régimen homogéneo no solo garantizaba mejores condiciones para los trabajadores, sino que también preservaba la unidad estructural del sector Nodocente.

e) **Estrategia del gobierno menemista y su impacto en la negociación:**

Enfrentado con las universidades tradicionales, que en su mayoría estaban gestionadas por sectores opositores, el gobierno de Menem se negó a transferir fondos adicionales directamente a las casas de estudio. En su lugar, buscó incidir en la negociación colectiva dialogando directamente con los sindicatos, dejando de lado a los rectores. Dado que los salarios representaban más del 90% del presupuesto universitario, cualquier acuerdo laboral impactaría directamente en las finanzas de las universidades. A cambio de futuros aumentos salariales, el gobierno pretendía imponer políticas de flexibilización laboral.

f) **Deterioro salarial del sector Nodocente y estado de necesidad**

El factor determinante que impulsó la negociación fue la crítica situación salarial del sector Nodocente. A

mediados de los 90, los trabajadores se encontraban en un estado de absoluta degradación salarial, lo que generó una presión creciente desde la dirigencia sindical para encontrar mecanismos de recomposición. La posibilidad de discutir un nuevo convenio colectivo con el compromiso de una asignación presupuestaria específica para mejorar los ingresos del sector fue vista como una oportunidad ineludible.

Determinación de los sujetos de la negociación

Una vez decidido avanzar en la negociación colectiva para el sector Nodocente, el primer desafío fue definir a los actores de la negociación.

Representación sindical

Este aspecto no presentó dificultades. La Federación Argentina del Trabajador de las Universidades Nacionales (FATUN) era la única organización con personería gremial nacional y representaba a los nodocentes de todas las universidades. Además, sus sindicatos afiliados contaban con representación legal en cada institución. Desde 1994, FATUN había decidido impulsar el proceso de negociación colectiva.

Representación empleadora

Aquí surgieron problemas. Cada universidad nacional es autónoma y autárquica, y su presupuesto proviene de la Ley General de Presupuesto aprobada por el Congreso.

El Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), que agrupa a los rectores, no tiene jurisdicción sobre las universidades ni la capacidad de firmar acuerdos en su nombre. Según la Ley de Educación Superior, el CIN es solo un órgano de consulta y coordinación, lo que impedía su participación directa en la negociación como representante del sector empleador.

Para resolver esta situación, en diciembre de 1994 se aprobó la Ley de Presupuesto N° 24.447, cuyo artículo 19 estableció que:

- Las universidades nacionales asumirían la representación del sector empleador en la negociación colectiva.
- El Poder Ejecutivo Nacional debía reglamentar el procedimiento en acuerdo con el CIN.
- Las universidades debían unificar su representación mediante un acuerdo común.

Este marco normativo permitió desatar la negociación, aunque las universidades aún debatían sobre su rol como empleadores y la necesidad de asegurar fondos nacionales para cumplir con los acuerdos salariales.

En este contexto, la agenda de 1995 se centró en:

1. Negociar con el gobierno una norma procedural adecuada a la autonomía universitaria.
2. Definir dentro del CIN un mecanismo para unificar la representación de los rectores.

El proceso se vio tensionado por el conflicto entre el gobierno de Menem y las universidades, que alcanzó su punto más crítico con la aprobación de la Ley de Educación Superior N° 24.521/95, rechazada por la mayoría de los rectores de universidades tradicionales.

El procedimiento de la negociación colectiva en las universidades (Decreto N° 1007/95)

Para reglamentar lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley N° 24.447, el Poder Ejecutivo Nacional sancionó el Decreto N° 1007/95 el 7 de julio de 1995. Sus principales disposiciones son:

- **Sistema de negociación en dos niveles:**
 1. Nivel General: Negociación entre el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y la FATUN.
 2. Nivel Particular: Cada universidad negocia con el sindicato Nodocente con personería gremial en su ámbito (art. 1 y 2).
- **Facilitación de la representación empleadora** (art. 3 y 4).

- **Procedimiento de negociación:** Se rige por la Ley N° 24.185, aplicable a la Administración Pública Nacional (art. 5 al 16).
- **Validez de los acuerdos:** Deben ser aprobados por **el Ministerio de Trabajo** y luego elevados al **Poder Ejecutivo Nacional** para su homologación mediante decreto presidencial (art. 10).
- **Financiamiento:** Los aumentos salariales del personal docente y Nodocente se cubrirán con el presupuesto de la administración nacional (art. 13).
- **Mecanismo de resolución de conflictos:** Se crea una Comisión de Interpretación de Convenios con atribuciones para definir el alcance de las cláusulas de los acuerdos colectivos (art. 14).

El Decreto N° 1007/95 es clave para la negociación colectiva en las universidades nacionales. Su estructura específica responde a la necesidad de adaptar el sistema general de negociación de la Administración Pública a la autonomía universitaria, resolviendo problemas que impedían aplicar las normas generales del sector público.

La Unificación de la Representación de los Rectores y el Inicio de la Negociación

Dos semanas después de la aprobación del Decreto N° 1007/95, el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) cumplió con su parte del acuerdo para iniciar la negociación colectiva. El 21 de julio de 1995, mediante el Acuerdo Plenario N° 182/95, se estableció la unificación de representación y delegación de facultades de negociación, permitiendo al CIN negociar en nombre de todas las universidades nacionales.

Para ello, cada universidad debía adherir expresamente al acuerdo, delegando su representación exclusivamente para la negociación paritaria a nivel general. No obstante, cada universidad conservaba su autonomía para aprobar o rechazar el convenio.

El mecanismo de negociación quedó regulado en dos cláusulas clave:

- **Cláusula tercera:** La Comisión Negociadora debía informar periódicamente a cada universidad sobre los avances. Las universidades tenían siete días para formular observaciones; en caso de silencio, se asumía la aceptación.
- **Cláusula cuarta:** El acuerdo final debía ser ratificado por cada universidad dentro de 15 días. Si no se manifestaban, se consideraba aprobado.

En síntesis, el CIN tenía facultades de negociación, pero no de aprobación. Cualquier convenio requería el aval de todas las universidades.

El Inicio de la Negociación

La negociación formal comenzó con la Disposición N° 34/95 del Ministerio de Trabajo, que puso en marcha la Comisión Negociadora de la Actividad No Docente de las Universidades Nacionales.

Sin embargo, la prioridad inicial fue asegurar el financiamiento por parte del Estado. En 1997, se incorporó en el presupuesto nacional un fondo para recomposición salarial bajo el Programa de Reforma y Reestructuración Laboral para las Universidades Nacionales, más conocido como "Plan Plurianual". Este programa establecía financiamiento progresivo para los siguientes cuatro años, condicionado a acuerdos en la negociación colectiva.

La norma establecía:

- Fondos adicionales anuales escalonados hasta 2001.
- Aplicación de los procedimientos de negociación del Decreto N° 1007/95.
- Intervención del Ministerio de Cultura y Educación antes de la homologación del acuerdo.
- Un techo presupuestario que limitaba el margen de negociación.

Este financiamiento aceleró las negociaciones, ya que las universidades necesitaban recursos y los sindicatos demandaban mejoras salariales urgentes. Sin embargo, el gobierno incumplió la ley y no

incrementó los montos en los años siguientes, manteniendo congelado el presupuesto de 1998.

Los Primeros Acuerdos y la Crisis del Reparto de Fondos

En 1998, el CIN y FATUN firmaron acuerdos clave para la negociación del convenio colectivo. Algunos hitos:

- 16 de julio: Se definió el temario de la negociación.
- 11 de agosto: Se acordó el criterio de distribución de \$15 millones en la reunión del CIN en Tandil.
- 30 de septiembre: El Decreto N° 1157/98 oficializó estos acuerdos y habilitó la transferencia de fondos.

El gobierno presionó para incluir en la negociación la Reforma y Reestructuración Laboral del Sector, exigiendo mayor flexibilidad a cambio de aumentos salariales. Los puntos clave a tratar fueron:

- Reducción del número de categorías y agrupamientos.
- Nueva estructura salarial con una relación máxima de 1 a 4,5 entre niveles escalafonarios.
- Incorporación de polivalencia y movilidad funcional.
- Actualización de licencias, concursos y calificaciones.
- Cláusula de paz social para evitar conflictos.

El acuerdo de distribución de fondos generó conflictos internos en el CIN y entre los sindicatos, ya que se aplicó sin un criterio proporcional basado en la cantidad de trabajadores. La UBA fue una de las más perjudicadas, recibiendo un monto cercano al mínimo, mientras que otras universidades obtuvieron sumas mayores.

El plan plurianual debía corregir esta desigualdad en los años siguientes, pero el gobierno de Menem no cumplió con la asignación de nuevos fondos en 1999, lo que agudizó el conflicto.

El Impacto de la Crisis y la Prolongación de la Negociación

En 1999, la relación entre el gobierno y las universidades se deterioró aún más, con recortes presupuestarios y protestas encabezadas por los trabajadores nodocentes. La crisis económica de 2001 profundizó la depreciación salarial y el gobierno de la Alianza aplicó un recorte del 13% en los salarios estatales, que algunas universidades, como la UBA, lograron resistir en base a su autonomía.

A pesar del contexto adverso, la negociación del convenio colectivo continuó lentamente. Para 2003, la Comisión Negociadora finalizó un texto consolidado tras ocho años de discusión, denominado "Convenio definitivo integrado".

Sin embargo, el documento generó rechazo en varias universidades, especialmente en la UBA y La Plata. Los rectores y los sindicatos exigieron reabrir la discusión para actualizar el acuerdo según el nuevo contexto político y económico.

El proceso de negociación colectiva en las universidades fue largo y complejo. A pesar de los avances logrados, la falta de financiamiento, los conflictos internos y el cambiante contexto político impidieron una implementación efectiva en los primeros años.

Solo con la llegada de un nuevo ciclo político y la unidad sindical se logró avanzar en la aprobación del primer Convenio Colectivo de Trabajo para el Sector Nodocente, un hito en la regulación laboral universitaria.

Redisposición y Aprobación del Primer Convenio Colectivo Nodocente

El "Convenio definitivo integrado", aprobado por la Comisión Negociadora el 19 de diciembre de 2003, fue rechazado en varias universidades, especialmente en la UBA y la Universidad de La Plata. Sus órganos de gobierno, junto a las organizaciones sindicales APUBA y ATULP, criticaron el acuerdo y exigieron su revisión.

A pesar de ello, en febrero y marzo de 2004, el CIN y la FATUN solicitaron al Ministerio de Trabajo la homologación del convenio sin reabrir la discusión, lo que profundizó las tensiones internas entre rectores y

sindicatos. La UBA rechazó formalmente el acuerdo en febrero, y la Universidad de La Plata hizo lo mismo en marzo, pidiendo al CIN que no lo firmara.

El conflicto sindical dividió opiniones: algunos sectores querían cerrar el acuerdo y luego revisar los puntos cuestionados, mientras que otros exigían reabrir la negociación antes de su aprobación. En un contexto de creciente tensión, Nelson Farina (Secretario General de FATUN) y Jorge Anró (Secretario Adjunto de FATUN y Secretario General de APUBA) lograron consensuar una salida, priorizando la unidad sindical y convocando al CIN a renegociar el convenio.

En junio de 2004, la FATUN aceptó discutir los puntos controvertidos en su Congreso Nacional en Villa General Belgrano, Córdoba, donde se aprobó por unanimidad un documento con las modificaciones propuestas por diversas organizaciones de base.

Una nueva negociación con el CIN permitió ajustar el acuerdo, adaptándolo al nuevo contexto del país. Para 2005, con Argentina en proceso de recuperación económica y los sindicatos fortalecidos, se consolidó un convenio sin políticas flexibilizadoras, cerrando así una etapa clave en la regulación laboral del sector Nodocente.

Aprobación y Puesta en Marcha del Convenio N° 366/2006

Tras completar el proceso de negociación, el 16 de junio de 2005, el CIN y la FATUN firmaron el acuerdo con la versión final del Convenio, iniciando el proceso de homologación según el Decreto N° 1.007/95 y la Ley N° 24.938/97. Luego del análisis del Ministerio de Trabajo y la intervención del Ministerio de Educación, el presidente Néstor Kirchner lo homologó el 31 de marzo de 2006 mediante el Decreto N° 366/2006.

Implementación Progresiva

El Convenio se puso en marcha de manera parcial: sus normas contractuales comenzaron a regir de inmediato, pero su régimen salarial quedó sujeto a la disponibilidad presupuestaria. Así lo establecía el artículo 154, que condicionaba las modificaciones escalafonarias y remunerativas a una asignación específica del Ministerio de Educación. Mientras tanto, el artículo 153 mantenía vigente, de forma provisoria, el sistema salarial del Escalafón N° 2213/87.

Reencasillamiento y Nueva Estructura

Para aplicar el nuevo régimen salarial, fue necesario reencasillar a los trabajadores, reduciendo de 11 categorías del Escalafón N° 2213/87 a 7 niveles en el nuevo sistema. El artículo 73 del Convenio estableció un sistema de tipificación de funciones basado en pautas generales en lugar de descripciones detalladas, dada la dinámica cambiante del sistema universitario.

Como complemento, se acordó entre el CIN y la FATUN una "pirámide de categorías", que fijaba una distribución proporcional de los cargos en cada universidad para evitar ascensos indiscriminados.

El proceso de reencasillamiento se llevó a cabo entre abril de 2006 y mayo de 2007, con distintos niveles de conflictividad. En la UBA, por su tamaño y cantidad de trabajadores, APUBA y la Universidad acordaron una asignación horizontal de categorías, sin análisis de cargos, lo que permitió acelerar la implementación del Convenio y evitar bloqueos en el sistema.

Recomposición Salarial

El Convenio no solo establecía un nuevo escalafón, sino que también respondía a una urgente necesidad de recuperación salarial. El sector Nodocente presentaba un grave atraso en sus remuneraciones, tanto en comparación con la Administración Pública Nacional como con el sector privado.

Para resolver esta brecha, se acordó un proceso gradual de aumentos, combinando dos mecanismos:

- Asignaciones presupuestarias especiales negociadas anualmente para elevar los salarios hasta

alcanzar la relación 1 a 3 entre los niveles más bajos y más altos.

- Ajustes salariales interanuales en línea con los aumentos generales de la administración pública, evitando nuevas pérdidas en el poder adquisitivo.

Este esquema permitió que, entre junio de 2007 y diciembre de 2011, el Convenio lograra triplicar los salarios reales, consolidando así un avance histórico en la mejora de las condiciones laborales del sector Nodocente.