



**Grupo Temático N° 15: Relaciones laborales, negociación colectiva y acción sindical.**  
**Coordinadores: Damián Pierbattisti, David Trajtemberg y Ricardo Spaltenberg**

---

**La Negociación Colectiva en un organismo descentralizado de la Administración  
Pública Nacional.**

**Autor: Héctor Gabriel Zaccardi**

**E-mails: gabrielzaccardi@hotmail.com**

**Pertenencia institucional: Universidad Nacional de La Matanza**

**Sobre la metodología**

La presente investigación se desarrolla a través de la metodología cualitativa con el fin de analizar la representación de los actores de la Negociación Colectiva en un organismo descentralizado de la Administración Pública Nacional para ver como repercuten en los acuerdos laborales.

La primera técnica de recolección de datos fue la entrevista semi-estructurada. Con este tipo de entrevistas, en primer lugar nos aseguramos mínimamente los aspectos que queríamos analizar, a través de la confección de una serie de preguntas cerradas. El contexto se fue dando y por medio de preguntas abiertas se fue generando un mayor diálogo que nos sirvió para profundizar aún más en el tema.

Para utilizar esta técnica, en primer lugar pedimos colaboración a dos informantes claves que trabajan en el organismo, quienes nos consiguieron el contacto formal con representantes sindicales de la Asociación de Técnicos de la Comisión Nacional de Energía Atómica (ATCNEA), de la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN), la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y la Asociación de Profesionales de la Comisión Nacional de Energía Atómica (APCNEA).



Estos aportes nos brindaron una visión estratégica de conjunto sobre los grandes objetivos que persiguen estas asociaciones, que a partir de ideas distintas de objetivos en el proceso de negociación colectiva, difieren en su accionar sindical concreto. Señalar igualdades y diferencias entre las visiones de todos los sindicatos, se convirtió en parte importante en nuestra investigación.

Para plasmar la visión del Estado empleador nos apoyaremos en exposiciones en congresos, jornadas y estudios específicos sobre las temáticas que abarca el presente trabajo.

Por parte de la representación del organismo, tuvimos la posibilidad de entrevistar al Sub-Gerente de Relaciones Laborales y a un integrante del área de Recursos Humanos, que nos sirvió para complementar la dificultosa relación entre los sindicatos y por otro lado saber cuál es la postura del organismo en el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial.

En forma de complemento, la otra técnica de recolección de datos fue la observación no participante, en la cual nos ubicamos como meros observadores e intentamos analizar los diferentes puntos de vistas en cuanto al accionar sindical de los diferentes sindicatos. Estas observaciones fueron dentro del organismo en ocasiones de charlas-debates entre los cuatro sindicatos. Nos fue de vital importancia para poder entender la perspectiva de los actores y conocer el campo con el que nos enfrentamos en las entrevistas.

### **Negociación Colectiva y Estado**

La negociación colectiva en los países tiene una relación indelegable con las políticas laborales del gobierno de turno que esté a cargo del Estado, en Argentina, paso por diferentes momentos, desde el reconocimiento como un derecho en el año 1953, la suspensión bajo gobiernos dictatoriales, negociaciones con alto número de convenios firmados por año y negociaciones con un bajo número; lo cierto es que en la actualidad no es un tema de discusión, ya que está plenamente reconocido por todos los actores.

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT) la negociación colectiva “presenta ventajas tanto para los trabajadores como para los empleadores” (OIT, 2007: 1). Reconoce que en el caso de los trabajadores asegura salarios y condiciones de trabajo adecuadas, ya que otorga a todos los trabajadores “una sola voz”, lo que los beneficia más que cuando la relación de trabajo se refiere a un solo individuo. En el caso de los empleadores, al tratarse de un elemento que contribuye a mantener la paz social, favorece la



estabilidad de las relaciones laborales que pueden verse perturbadas por tensiones no resueltas en el campo laboral. Además, los empleadores pueden abordar los ajustes que exigen la modernización y la reestructuración (OIT, 2007).

En lo que se refiere al ámbito público hasta fines de la década del 80 predominaba la relación de empleo público unilateral, según el cual las decisiones sobre la condición laboral eran adoptadas exclusivamente por el Estado y por ende no se habilitaba la celebración de negociaciones (CUARTANGO; 2005), pero esta concepción fue cambiando con el correr de los años. En el año 1992 se promulgó la Ley de Convenciones Colectivas de Trabajo para la Administración Pública Nacional (APN), en donde se estipula un marco general para las negociaciones que se celebran entre la APN y sus empleados a través de las organizaciones sindicales, de conformidad con los Convenios N° 151 “Protección de derechos de sindicación y procedimientos para las condiciones de empleo en la Administración Pública” y 154 “fomento de la negociación colectiva incluyendo a la Administración Pública”(NEJAMKIS; 2008:2) de los cuales adhirió y ratificó la República Argentina en los años 1986 y 1988 respectivamente.

Recién en el año 1999 se homologó el primer Convenio Colectivo de Trabajo General para la APN y fue una forma de compensar el consenso recibido desde el sindicato mayoritario en el orden nacional, UPCN, frente a la iniciativa de la reforma administrativa (ARMELINO, 2009:3) que dejaron al Estado vacío, débil y casi sin presencia, buscando asimilar la lógica del empleo público con la del empleo privado.

Se trata de un trabajo que no genera productos en sentido mercantil, ya que esos productos o resultados se relacionan con un concepto político que es el de “interés general”, tratándose de un “trabajo con obligaciones y deberes relacionados con la idea de la “carga pública” y en consecuencia, con cierta concepción de “prestigio social” (VILLARROEL, ECHAGUE Y VASQUEZ, 2012: 4).

Bajo la presidencia del Dr. Néstor Carlos Kirchner, la concepción del Estado comienza a modificarse por uno nuevo; este nuevo Estado no es ni benefactor como en el primer gobierno peronista, ni liberal como lo fue desde 1976 hasta el 2001. Se trata de un Estado promotor de políticas públicas que sirva para propiciar el desarrollo del país, en el



cual la negociación colectiva ocupa un lugar central (ABAL MEDINA; 2007). Prueba de ello es la cantidad de Convenios homologados (930) en el año 2006, la cifra más alta en los últimos quince años (TRAJTEMBERG y PALOMINO, 2006), obviamente que también tiene que ver con el crecimiento económico que tuvo el país.

El sector público no fue ajeno a este fenómeno y ese mismo año se firmó el segundo Convenio Colectivo de Trabajo General (CCTG) para la APN consolidando la posición negociadora en este tipo de relación laboral. A los fines de esta investigación es imprescindible destacar que este CCTG habilitó la posibilidad de que se avance en la celebración de acuerdos colectivos sectoriales para que se discutan especificidades propias de cada organismo, entre otros puntos superadores al primer Convenio.

El 28 de Abril del año 2014 el Ministro de Trabajo, Carlos Tomada y la Secretaria de trabajo Noemí Rial, presentaron el libro “La negociación colectiva en la Administración pública” que cuenta con los auspicios del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de La Nación y la Organización Internacional de Trabajo, en el cual presentan un resumen de los avances en los acuerdos sectoriales en distintos organismos, que a continuación expondremos:

- 2006. Se integran las comisiones paritarias creadas por el Convenio general, se comienzan a constituir las delegaciones en cada Ministerio y en las entidades descentralizadas de dichas comisiones
- 2007. Se acuerda el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (Decreto N° 40) y del personal del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (Decreto N° 109).
- 2008. Durante el ejercicio 2008, se negocia y se firma el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal de los Cuerpos Artísticos (Decreto N° 973) y el del personal del Sistema Nacional de Empleo Público (Decreto N° 2.098).
- 2009. Durante este año continúan las negociaciones y se llega a la firma del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal profesional del Arte de Curar, integrante de los Equipos de Salud (Decreto N° 1.133), y el del personal del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (Decreto N° 1.032).
- 2010. Se negocia y se firma el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal de la Sindicatura General de la Nación (Decreto N°1.714) y se inician



las negociaciones del acuerdo colectivo para el personal civil y docente civil de las Fuerzas Armadas y de Seguridad.

- 2011. Durante el ejercicio 2011 y ante las elecciones previstas para diciembre para el cambio de Gobierno, se postergan las negociaciones. No obstante, las actividades de implementación de los diversos institutos de las carreras, así como de los diálogos para continuar avanzando en los acuerdos colectivos pendientes, continuaron durante el año.
- 2012. Se reinician las negociaciones para el acuerdo sectorial del Personal Civil y Docentes civiles de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, así como del personal de la Autoridad Regulatoria Nuclear (OIT; MTESS; 2014, 67 y subs.).

Es notable el avance en la celebración de Convenios Colectivos Sectoriales entre el Estado empleador y los sindicatos. Sin embargo, entre todos los organismos mencionados anteriormente no se encuentra nuestro caso de estudio: la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), hecho que se analizara detenidamente en los apartados sucesivos, ya que las conversaciones entre el Estado y los sindicatos tuvieron un comienzo en el año 2007, pero por diferencias entre los actores no pudieron culminar.

La CNEA Es un organismo descentralizado que depende del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios con fecha de fundación en el año 1950 y se dedica al estudio, desarrollo y aplicaciones en todos los aspectos vinculados a la utilización pacífica de la energía nuclear. En el año 2006 el Poder Ejecutivo Nacional anuncia el relanzamiento del Plan Nuclear en Argentina, luego del nefasto periodo por el que paso la institución en la década del 90, a lo que un representante sindical nos comentaba:

No teníamos ningún proyecto serio, el más ambicioso era terminar la Central Nuclear Atucha II, pero fue todo para atrás. Cavallo quería privatizar las Centrales Nucleares pero no pudo por un tema de seguros y CNEA siguió viva como pudo. Muchos compañeros optaron por el retiro voluntario que ofrecía el Estado o por la jubilación anticipada y habíamos pasado a depender del Ministerio de Educación, imagínate lo que fue eso.



Creemos que se debe seguir avanzando para generar un Estado fuerte y con presencia, en el cual el empleo público ocupe un rol central en el desarrollo del país y que sea acompañado por una verdadera cultura de negociación colectiva para que no subsista ningún elemento teñido de unilateralismo permitiendo una mayor democratización de las relaciones laborales, con valores y prácticas que alientan la participación de los trabajadores en la definición de sus condiciones laborales.

### **La implementación de acuerdos**

Si bien, el primer Convenio Colectivo General para los trabajadores de la Administración Pública se firmó en el año 1999, en esa oportunidad no se había hecho mención a la posibilidad de avanzar en la celebración de acuerdos colectivos sectoriales. Además la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) lo había firmado, pero con disidencias en cuanto a su contenido y la forma de su aprobación, convirtiéndose el Convenio Colectivo General firmado en el año 2006 en el primer CCTG con la participación plena de todos los actores, ya que lo firmaron por primera vez los dos sindicatos: La Unión Personal Civil de La Nación (UPCN) y el ya mencionado ATE. En este sentido, el representante de ATE comentaba que:

En el año 1998, año en que empiezan las negociaciones para la celebración del Convenio General, nuestro gremio no había suscripto el CCT homologado por decreto, por disidencias con su contenido y la forma de su aprobación

Gracias al acceso a la revista “El trabajador del Estado”, que fue cedida por el Secretario General de la Seccional Noroeste del gremio, pudimos comprender el problema de fondo más concretamente, ya que declaraciones por parte del Secretario General del Consejo Directivo Nacional de ATE, que participo en las reuniones paritarias del año 2013, hacían referencia a lo siguiente:

Durante la reunión UPCN ha dicho que acepta la propuesta y que ha participado de la gestación de la misma. Nosotros, desde ATE, rechazamos el método y la representación que tenemos en esta paritaria, porque hace 15 años que no se cuenta la cantidad de afiliados que tiene cada una de las organizaciones. El poder



Ejecutivo podría saber en cuestión de minutos la cantidad de trabajadores del Estado Nacional que están afiliados a una y a otra organización, y así conformar la representación paritaria. Aquí se aprobó un aumento por mayoría cuando, en definitiva, se está haciendo sobre la base de una proporcionalidad que, a nuestro entender, no es la correcta.

Este fue un hecho inicial que nos sirvió para comprender que los dos sindicatos a nivel nacional con representación para todos los trabajadores de la APN: UPCN y ATE, transitan por carriles diferentes en su accionar sindical. Es más, en una observación no participante en Mayo del año 2013 en el organismo, en el marco de una charla debate entre todos los representantes de los trabajadores surgió una fuerte discusión entre ambos representantes de los dos gremios por el tema del pago por antigüedad, ya que este punto los representantes de ATE querían que sea un tema primordial a tratar en un posible acuerdo colectivo, mientras que representantes de UPCN no estaban de acuerdo, aludiendo que ningún organismo de la APN pagaba ningún tipo de suplementos por antigüedad, entre gritos y discusiones finalizó la charla y no se produjo ningún acuerdo entre los sindicatos. Vale destacar que generalmente no se paga la antigüedad como un ítem aparte en el organismo, ya que la misma se ve reflejada en la carrera administrativa. Al respecto el entrevistado en representación de UPCN, señalaba que:

“La antigüedad no se paga como un ítem aparte, pero si se tuvo en cuenta en el último reescalafonamiento salarial, ya que fue el principal concepto para definir las nuevas categorías de los trabajadores”.

Los objetivos de la charla eran tratar de encontrar puntos en común para discutir en un posible CCT Sectorial, que según representantes de UPCN el llamado por parte de Ministerio de Trabajo para la celebración del CCT Sectorial iba a ser inminente.

Pudimos visualizar que en el organismo se desarrollan conversaciones en el marco de lo que se llama Comisión Mixta Laboral Permanente (CMLP), integrada por representantes del organismo y representantes de los cuatro gremios, a los ya mencionados ATE y UPCN debemos sumarle dos sindicatos internos del organismo: La Asociación de Técnicos de la Comisión Nacional de Energía Atómica (ATCNEA) y la Asociación de Profesionales de la





Comisión Nacional de Energía Atómica (APCNEA), en donde se discuten los ascensos del personal, las evaluaciones de desempeño y los reclamos en general, pero la decisión final pasa por la Presidencia del organismo, también predominan los acuerdos informales, ya que los representantes de los trabajadores, en su mayoría reconocen la buena predisposición de las autoridades del organismo

“Nosotros tenemos contacto directo con las autoridades, siguiendo los pasos administrativos correspondientes y con turno previo siempre nos responden. Generalmente discutimos sobre salarios, turnos rotativos y jubilaciones” sostiene un representante gremial.

### **El convenio en el organismo**

El Convenio Colectivo Sectorial es una materia pendiente que tiene la CNEA, pese a que en el año 2007 habían empezado las conversaciones formales. El sub gerente de Relaciones Laborales nos comentaba que les había llegado la orden del llamado a negociar colectivamente por parte del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, para ello, se habían designado seis paritarios en representación del organismo, sumados a los tres representantes por parte del Ministerio de Economía, tres por parte de Gestión Pública y tres en representación de la Jefatura de Gabinetes, obviamente también habían participado los representantes sindicales.

Se habían conformado tres comisiones de trabajo: una que trataría la temática referida al ámbito de aplicación; otra que analizaría el régimen escalafonario y de carrera y una tercera que trabajaría en lo atinente a las modalidades operativas de Empleo y de la Relación Laboral. Estas conversaciones y luego de varias discusiones fuertes no lograron culminar, en este sentido el paritario de ATE que había participado en las reuniones, con un tono de remordimiento nos confesaba:

Las paritarias no culminaron por diferentes razones, entre ellas el no cumplimiento por parte del Estado Nacional a otorgar información en cuanto a la cantidad de trabajadores permanentes o transitorios, por no decir precarizados. Fue un punto álgido de la conversación, ATE se puso firme. La justificación fue que para abordar un plan de capacitación de personal y del desarrollo de carrera precisaban conocer quienes trabajaban en CNEA.





A su vez, el integrante del área de RRHH nos comentaba

“En el año 2007 se abrió formalmente la negociación colectiva entre el Estado, el organismo y hasta ese entonces tres sindicatos, pero no se llegó a ningún acuerdo porque no se ponían de acuerdo entre los sindicatos y entonces los representantes del Ministerio de Trabajo abandonaron las conversaciones... yo me senté con los sindicalistas y la verdad es que cada uno tiene ideas buenas, pero les falta la idea técnica, ¿Cómo se aplicarían?; ¿Cómo impactaría?; además para el Ministerio de Trabajo querer plantear que quieres un monotributista es poco”.

Hasta entonces eran tres sindicatos, porque la Asociación de técnicos consiguió la obtención de la personería gremial en el año 2009, al respecto el entrevistado en representación de esta asociación nos comentaba:

Nace como una asociación, en la cual la función social era el objetivo principal, por ejemplo, ayudas en sepelios, ayudas económicas, regalos por casamientos y demás... nuclea a los técnicos del organismo, en el año 2009 se convierte en sindicato cuando luego de varias luchas obtuvimos la personería gremial.

Frente a este hecho es como nace el objetivo principal de esta investigación: Analizar la representación de los actores del proceso de negociación colectiva en un organismo descentralizado para ver cómo repercute en los acuerdos laborales.

### **Sobre la Representación de los actores.**

Según la Ley de Negociación Colectiva en la Administración Pública N° 24.185 (LNCAP), la representación del Estado en tanto empleador es ejercida por el Ministerio de Economía y Producción, por la Subsecretaría de la Gestión Pública o sus respectivos representantes, con jerarquía no inferior a Subsecretario y la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. En aquellos casos en los que se deban establecer negociaciones con alcance sectorial, la representación se integrará además con los Ministros o titulares de la respectiva rama de la Administración Pública. En tal caso, se podrá disponer la designación



de otros funcionarios o asesores expertos en materia laboral, a efectos de integrar la representación estatal y colaborar con las negociaciones.

Nos parece importante destacar la particularidad de que “los funcionarios no representan propiedad de medios de producción, no son el “patrón”, en términos vulgares, ni son propietarios individuales de la riqueza en cuestión” (AUTÓN; 2014:55).

En tanto a la representación de los trabajadores dentro del empleo público, existe pluralidad sindical, es decir la coexistencia de más de un sindicato con personería gremial. Dentro de la Administración Pública Nacional coexisten dos sindicatos con personería gremial: La Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y la Unión Personal Civil de la Nación (UPCN), a estos debemos sumarle dos sindicatos internos del organismo: La Asociación de Técnicos de la Comisión Nacional de Energía Atómica (ATCNEA) y la Asociación de Profesionales de la Comisión Nacional de Energía Atómica (APCNEA).

En una publicación del diario Le Monde Diplomatique llamada “El sindicalismo en cuestión” escrita por el politólogo Sebastián Etchemendy (2011), señala que el sindicalismo argentino es un actor complejo. Justifica que globalmente, garantiza a los trabajadores beneficios que están por encima de la media de los países emergentes, pero al mismo tiempo se muestra renuente a la renovación y la democracia interna y es capaz de protagonizar episodios de corrupción y violencia. También analiza el caso de Chile, país en donde existe pluralidad sindical en todos los ámbitos y destaca que esta atomiza y debilita a los trabajadores. (ETCHEMENDY, 2011), en este sentido representantes sindicales de ATE y ATCNEA nos comentaban sobre cómo es la relación con los otros sindicatos:

“A veces hay momentos álgidos en donde es necesario debatir y con la nueva etapa en UPCN es una relación nueva. La división no se hace en relación a las personas sino a la política que llevan en los sindicatos, a veces son diferentes y es necesario discutir los primeros pasos a debatir en las paritarias”

“La relación es buena, bastante buena, pero con la Asociación de Profesionales hay una cuestión de celos, se ven reflejados en que un tipo que es profesional le rompe las bolas discutir con un técnico, ATE es un poco más reacio a querer



participar. Están perdiendo un poco de campo y están intentando un acercamiento como para poder sacar adelante algunos puntos en común y con UPCN actuamos en conjunto en alguna circunstancia, pasa que ellos son mayoritarios y en general hay que luchar con hechos concretos que son difíciles porque a ellos les interesa llevarse los laureles y tienen las puertas abiertas en todos lados para averiguar cualquier cosa”.

El integrante del área de Recursos Humanos a modo de anécdota nos comentaba lo siguiente:

El único momento que los sindicatos se han unido para luchar por algo es en la Comisión Mixta Laboral Permanente, que es una comisión asesora de la presidencia, pero como no es vinculante lo que ellos deciden es fácil unirse ya que la última firma la tiene la presidencia del organismo. Es más, recuerdo que en ocasión de adaptar el régimen laboral al convenio colectivo de trabajo general, se discutía un proyecto sobre maternidad y una integrante de uno de los sindicatos se acercó al sector y me comentó que tenía un proyecto, la idea me pareció muy buena y le dije que podía contactarla con gente de otro gremio... ese momento me hizo mucho ruido ya que no quería compartir el proyecto con los otros sindicatos porque buscaban llevarse ellos los laureles.

Paralelamente cuando le preguntamos a los representantes sindicales sobre cuál es la visión que tienen sobre la pluralidad sindical, las respuestas fueron por demás de llamativas, el representante de ATE, cuyo gremio se demuestra como independiente de las autoridades y del gobierno, nos comentaba:

Todos los trabajadores y todas las corrientes políticas tienen que tener voz, sería más provechoso tener un sindicato único que se discuta la dirección para discutir más profundamente acuerdos y diferencias.

Tanto ATE como UPCN responden a sus respectivas delegaciones en la Capital Federal y responden a organizaciones de tercer grado: La Central de los Trabajadores Argentinos (CGT), encabezada por Antonio Calo por parte de UPCN y la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA), encabezada por Pablo Michelli. Ambas organizaciones de



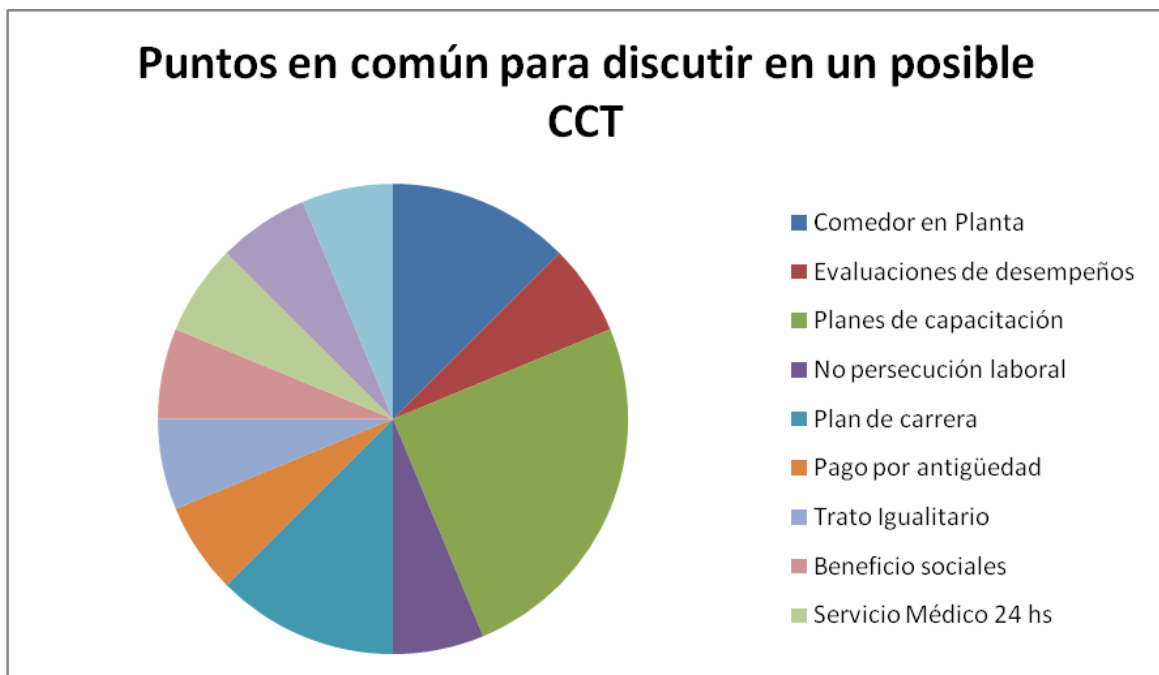
tercer grado. Vale hacer mención a que el instituto central en la configuración del modelo sindical argentino es la personería gremial, cuya característica principal “refiere a los derechos exclusivos que el Estado otorga a los sindicatos con personería gremial, diferenciándolas de otras organizaciones simplemente inscriptas o sin inscripción” (BARZOLA Y OYARZO; 2011:1), ha generado la reiterada intervención del comité de Libertad Sindical (CLS) y de la Comisión de Expertos (CEACR) de la OIT en pro de la aplicación del Convenio 87 sobre libertad sindical.

Si bien el objetivo de este trabajo no es hacer un análisis de la influencia que tiene la política en la vida interna de los sindicatos, al ser una relación laboral entre el Estado empleador y sus trabajadores esto no puede pasar por alto, ya que observamos y muy fuertemente los “halagos” y “des conformismos” con el Gobierno Nacional actualmente dirigido por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner. En primer lugar, hasta fines del mes de Mayo del año 2014 se observaban en el organismo carteles bien grandes identificados con “la década ganada en paritarias” con la foto de Juan Domingo Perón y Eva Duarte en miniatura con el logo de UPCN. Vale recordar que el año 2013 se cumplieron diez años de gobierno kirchnerista en el país y el slogan más usado por parte del gobierno para reivindicar sus años de mandato fue “la década ganada”. En este hecho podría interpretarse que UPCN “simpatiza” con el gobierno.

En una clara demostración de des conformismo con el gobierno, el representante de ATE nos comentaba:

El gobierno discute con UPCN que en general acuerda sin negociar y sin poner un pero. La coyuntura política le da un sentido más a la paritaria le da un sentido más a la paritaria, a partir de este año se sintió más fuerte la devaluación, la inflación y la paritaria se hace muy necesaria. No estuvimos de acuerdo con el 28% de aumento que firmo el gobierno con UPCN, realizamos una encuesta en el organismo y la mayoría estaba de acuerdo con que el aumento debía ser mayor al 35%.

Para comprender más la forma de pensar de los sindicatos le preguntamos cuáles creen que serían los cuatro o cinco temas más importantes a debatir en un futuro acuerdo y nos encontramos con respuestas muy variadas entre todos los representantes que solamente coincidieron en tratar futuros planes de capacitación de los trabajadores. Las respuestas pasaron desde la no persecución laboral, el diseño de un plan de carrera, pagos por antigüedad, trato igualitario entre trabajadores que son planta permanente con monotributistas y becarios, comedor en planta, evaluaciones de desempeño claras, beneficios sociales, servicio médico las 24 horas, el 82% móvil en la jubilación y una ambulancia a disposición en cada delegación.



Ya no nos quedaban dudas de que cada organización sindical responden a sus intereses individuales y no a los intereses colectivos, prueba de ello es que la APCNEA, entre sus prioridades se encuentra negociar por el 85% móvil en las jubilaciones, en este sentido nos parece importante recalcar el propósito fundamental radica en permitir que los trabajadores ejerzan colectivamente el control sobre sus condiciones de empleo, lo cual no pueden realizar como individuos aislados” (RADICIOTTI; 2012: 4).



Frente la suspensión del Convenio Colectivo en la CNEA, hemos analizado el accionar de los sindicatos.

En primer lugar, la APCNEA presento ante la justicia laboral una acción de amparo pidiendo la reanudación de las negociaciones paritarias en el organismo, Esta acción fue apoyada por ATE, el entrevistado comentaba al respecto que:

“El año pasado hicimos una nueva presentación judicial, en conjunto con la Asociación de Profesionales, la cual el Ministerio de Trabajo respondió a la negativa, en base a esto nuestros abogados presentaron una querrela y El Ministerio tuvo que aceptar convocar a paritarias, con movilizaciones al Ministerio, presentaciones en el organismo... estamos a la espera”.

En los relatos de estos dos representantes sindicales, en ningún momento nos nombraron que habían tenido el apoyo ni de ATCNEA ni de UPCN por lo que comprendimos que nuevamente los sindicatos nuevamente transitan un carril diferente en cuanto a su accionar.

Por su parte, UPCN se muestra muy reacio a apoyar este tipo de acciones, ya que siempre creen en que la predisposición por parte de las autoridades del Estado Nacional y del organismo esta y que el llamado a continuar las negociaciones no van a tardar mucho más tiempo en llegar.

Tenemos que tener paciencia y esperar el llamado por parte del MTESS para que se retomen las negociaciones, las condiciones están dadas. Es más, después del lanzamiento del Plan Nuclear se consiguieron logros muy importantes a nivel institucional y nosotros no creemos que tengamos que actuar ni en contra del Gobierno ni en contra de las autoridades. Este año se consiguió un importe aumento del salario y UPCN como siempre estuvo a la altura de las circunstancias.

En último lugar, la ATCNEA, busca intentar unir a los cuatro sindicatos para que cuando llegue el momento de negociar colectivamente no vuelva a suceder lo del año 2007



cuando se suspendieron las negociaciones, nosotros no habíamos participado en las reuniones porque la Asociación de técnicos consiguió la obtención de la personería gremial en el año 2009.

A nuestro entender, la visión de la ATCNEA es la más coherente y madura, ya que comprenden en que la unión sindical es fundamental para poder llevar a cabo la prosecución de las conversaciones.

Para cerrar el tema de la representación sindical, nos parece oportuno destacar la visión que nos ofreció en las entrevistas el representante de ATE que había participado de las reuniones en el año 2007 y actualmente no participa más por diferencias con la actual conducción. Vale destacar que la Junta interna del organismo por parte de ATE en el año 2007 no estaba dividida como en la actualidad y respondía a la Central de los Trabajadores Argentino(CTA) que hasta ese entonces estaba unificada. Hoy nos encontramos con dos CTA, “La oficialista” y “la opositora”. Nos explicaba que en la actualidad no es el mismo gremio que era antes, ya que se encuentra muy politizada y está totalmente en contra de todas las políticas del gobierno.

Frente a las tensiones estudiadas que se producen entre los sindicatos, nos parece interesante hacer una reflexión sobre el tema, ya que quedo demostrado que la pluralidad sindical complejiza las relaciones laborales en nuestro caso de estudio. En este sentido el profesor de la Universidad Nacional de La Matanza, Raúl Horacio Ojeda de la materia Negociación Colectiva en el documento “crisis, concertación y representación de los nuevos actores sociales” escrito en el año 2003, propone una solución para que la negociación colectiva favorezca el diálogo social, basándose en federaciones con personería gremial, en el que las decisiones se tomen bajo el régimen de proporcionalidad de las asociaciones de primer grado, según el número de afiliados. Explica que de este modo se promovería un proceso de fusiones en entidades de segundo grado, hecho que en Alemania (aunque por otros caminos) se hizo con éxito. También explica que este sistema generaría un proceso de unicidad plural representativa, con una institución que nucleee a cuantos sindicatos se deseen crear y por último el debate interno se haría al interior de la organización de segundo grado, por vía de las corrientes que representan cada sindicato, lo que permitiría que la vida interna sea lo más democrática posible, hecho que requerirá una fuerte disciplina interna que





permita que una vez que se toma la decisión la corriente prácticamente desaparece y se esperará hasta el próximo congreso para renovar el acuerdo (OJEDA; 2003).

Es indudable que los sindicatos deben tener más legitimidad, la afiliación de los trabajadores a este tipo de organización es muy baja. Según datos aportados desde la Gerencia de Recursos Humanos, solamente un 27% se encuentra afiliado a algún tipo de organización sindical, siendo UPCN el mayoritario.

A través del proceso de investigación desarrollado, hemos visualizado lo complejo que resulta la relación laboral entre el Estado empleador y sus trabajadores en el marco de lograr un acuerdo colectivo. Si bien los trabajadores del organismo se encuentran contemplados bajo el Convenio Colectivo General para los trabajadores de la administración pública, hasta el momento no se ha celebrado el convenio colectivo sectorial que complete y complemente lo establecido en el general. En este proceso la representación de los actores es fundamental.

En primer lugar, se debe destacar los avances que se han producido en materia de negociaciones sectoriales en los últimos 8 años entre el Estado empleador y los sindicatos, pero a la vez se debe seguir avanzando para generar una verdadera cultura de negociación colectiva en el *Ámbito Público*, para que no subsistan elementos teñidos de unilateralismo en ninguna relación entre el Estado y sus trabajadores y la negociación colectiva cumpla con su verdadero rol, que al fin al cabo es la justicia social.

Se debe “valorar” el momento por el que está pasando nuestro país en materia de acuerdos colectivos en el *Ámbito Público*, ya que hasta no hace más de 30 años predominaba la relación de empleo público unilateral, según el cual las decisiones sobre la condición laboral eran adoptadas por el Estado y por ende no se habilitaba la celebración de negociaciones entre el Estado empleador y sus trabajadores. Se puede decir entonces, que la negociación colectiva es prácticamente nueva en los organismos y se necesita constantemente la capacitación de los representantes paritarios, tanto de los representantes de los trabajadores como del Estado empleador y los representantes del organismo.

Lo que a priori nos parecía que favorecía y democratizaría más las relaciones laborales, no resultó serlo como preveía, nos referimos a la pluralidad sindical.



Lamentablemente en esta oportunidad los representantes de los trabajadores aún no han tomado conciencia de lo importante que es la multiplicidad de voces en una negociación y todos parecen seguir intereses que responden a lo individual y no a lo colectivo, quizás sea porque el sindicalismo argentino está muy arraigado al sistema de unicidad sindical.

No sólo analizamos la relación entre los dos sindicatos mayoritarios con representación para todos los trabajadores de la administración Pública: ATE Y UPCN, quienes presentan un accionar sindical muy distinto y tienen diferencias que parecen ser irreconciliables. En este punto no podemos dejar de mencionar como actuó cada sindicato en la fatídica década del 90 en nuestro país, en la cual ATE fue opositor y UPCN concilio con el Gobierno de Carlos Menem y este le otorgo el manejo de la obra social al gremio, convirtiéndose prácticamente en un sindicato prestador de servicios. Pero lo más llamativo fue que los sindicatos internos dentro del organismo también presentan diferencias que parecen ser irreconciliables de perseguir sus propios intereses y no los colectivos.

En cuanto a la visión del Estado fue clave para entender que el proceso de negociación colectiva en el ámbito público se encuentra directamente relacionado con la visión política que tienen los distintos gobiernos de turno, a la ya mencionada teoría de relación unilateral que predomino en nuestro país hasta la década del 80, se le contrapuso la teoría contractual, que reconoce la relación laboral y habilita la celebración de negociaciones.

Es noble destacar que la teoría de relación unilateral es sólo parte del pasado en nuestro país, pero no se debe quedar con eso, ya que se debe seguir afianzando la negociación colectiva en el ámbito público.

Como resultado final de este trabajo, no tenemos ningún tipo de dudas en coincidir con la Organización Internacional del Trabajo, que ubica a la negociación colectiva junto al conflicto colectivo y el derecho a la huelga como uno de los pilares del derecho colectivo del Trabajo.

Asimismo, nos parece importante destacar que el proceso de negociación colectiva en el ámbito público requiere de maduración de todos los representantes, en especial de los representantes sindicales. Si bien es cierto que en nuestro país el modelo tradicional y que está muy arraigado al peronismo es la unicidad sindical, hoy por hoy creemos que están dadas las condiciones para que se escuchen nuevas voces, pero estas nuevas voces tienen



que tener la responsabilidad de ser conscientes y se debe discutir profundamente la legitimidad de los sindicatos estatales, pero no para que sea una unicidad sindical sino para que sea con pluralidad y legitimidad.

Lo que es indiscutible, es que gracias a la firma del convenio general y el relanzamiento del Plan Nuclear se produjo una revitalización de los actores colectivos de las relaciones laborales.

Vale hacer mención a que solamente 54 países ratificaron el convenio N° 154 de la OIT sobre negociación colectiva en la Administración Pública y sólo ocho lo han ratificado en América Latina, siendo Argentina uno de los pocos países que reconocen el derecho a negociar colectivamente entre el Estado empleador y las organizaciones en representación de los trabajadores.

## **Referencias Bibliográficas**

### **Leyes**

CIUDAD DE BUENOS AIRES, Argentina (2002), Convenciones colectivas de trabajo para la administración Pública Nacional, texto concordado de la Ley N° 24.185 y su reglamentación aprobada por decreto N° 447/93. Jefatura de Gabinete de Ministros.

### **Libros y Documentos**

Abal Medina, Juan Manuel (2007), “El aporte de la negociación Colectiva a la construcción de calidad institucional en el Estado”, *ponencia presentada en XII congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública*”, Santo Domingo, República Dominicana. Disponible en:

<http://www.modernizacion.gov.ar/?s=publicacion01&id=23> (3/02/2014).

Autón, Omar (2006), “La Negociación Colectiva en el Sector Público: Avances y Retrocesos en la Argentina”. *Ponencia presentada en el XI Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, Ciudad de Guatemala. En negociación colectiva en el sector Público (OIT; MTESS), 2014, Bs.As.



Armelino, Martín (2009), “Breve historia de la negociación colectiva en la Administración Pública Nacional”. Ponencia presentada en el 9º Congreso de la Asociación Especialistas del Trabajo. Buenos Aires, Argentina. Disponible en:

[http://www.aset.org.ar/congresos/9/Ponencias/p6\\_Armelino.pdf](http://www.aset.org.ar/congresos/9/Ponencias/p6_Armelino.pdf) (8/03/2014)

Barzola, María y Oyarzo David (s/a), “Pluralidad de representación y ejercicio de la libertad sindical en el Estado: aportes para el debate”, *proyecto UBACyT SO20*, Instituto de Estudios de América Latina y El Caribe (IEALC), Buenos Aires, Argentina. Disponible en:

[http://www.derhuman.jus.gov.ar/conti/2011/10/mesa\\_3/barzola\\_mesa\\_3.pdf](http://www.derhuman.jus.gov.ar/conti/2011/10/mesa_3/barzola_mesa_3.pdf) (12/03/2014)

Cuartango, Gonzalo Oscar (2005), “El empleo público (a propósito de la laboralización de las relaciones de empleo en que es parte la administración pública”, *trabajo monográfico para el curso de posgrado “relaciones laborales, empleo y protección social en la globalización”*, Universidad de Castilla-La Mancha, España. Disponible en:

<http://www.eft.com.ar/doctrina/articulos/trabajo.html> (12/03/2014)

Diana Menéndez, Nicolás (2007), “La representación sindical en el Estado: Los casos de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) Y La Asociación del Personal Civil de la Nación (UPCN), *Tesis de maestría en ciencias sociales del trabajo*, Facultad de Ciencias Sociales, (UBA) ,Bs.As, Argentina.

Disponible en: <http://www.docstoc.com/docs/119617774/TESIS-DE-MAESTRIA>  
(1/04/2014)

Nejamkis, Lucas Patricio (2008), “la negociación colectiva y el diálogo social como instrumento democrático”, *ponencia presentada en XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina.

Disponible en:

[www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/cuerpo1/docs/CLAD/La\\_negociacion.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/cuerpo1/docs/CLAD/La_negociacion.pdf) Fecha de consulta 15/3/2014.

OIT (s/año) “diálogo social” versión en pdf, disponible en:

<http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/themes/cb.htm> (9/10/2013)



OIT; MTESS (2014) “La negociación colectiva en el sector público”, Buenos Aires, Argentina, 2014.

Ojeda, Raúl Horacio (2003). “Crisis, concertación y representación de los nuevos actores sociales”, *Red académica Argentina para el Diálogo Social/OIT*, Mar del Plata, Argentina.

Radiciotti, Luisina (2012). “¿Democracia sindical en Argentina?: Un análisis sobre sus condiciones y posibilidades”, *Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Caicyt-Conicet) N° 18, vol. XV*, Santiago del Estero, Argentina.

Disponible en:

<http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/18%20RADICCIOTI%20Democracia%20sindical.pdf> (30/04/2012).

Trajtemberg, David y Palomino, Héctor (2006), “Una nueva dinámica de las relaciones laborales y la negociación colectiva en la Argentina” *Revista de Trabajo*, Año 2 Número 3 Julio - diciembre 2006. Disponible en:

[http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/revistaDeTrabajo/2006n03\\_revistaDeTrabajo/2006n03\\_a03\\_hPalomino.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/revistaDeTrabajo/2006n03_revistaDeTrabajo/2006n03_a03_hPalomino.pdf)

Villarroel Amalia, Echague Oscar, Vázquez Norberto (2010), “La situación de las relaciones laborales en el sector público de las jurisdicciones argentinas”, *ponencia presentada en el VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología del Trabajo*”, Buenos Aires, Argentina.

### **Artículos de revistas**

Etchemendy, Sebastian (2011), “el retorno del gigante”, artículo *le monde diplomatique*, Abril de 2011.

Asociación de trabajadores del Estado (2013), “Ni un espacio de discusión, ni una mesa de negociación colectiva”, revista *El trabajador del Estado*.