

El caso de la Comisión Nacional de Energía Atómica: Avances y retrocesos en la aplicación de la negociación colectiva en el Estado.

Lucia Lira.

Cita:

Lucia Lira (2017). *El caso de la Comisión Nacional de Energía Atómica: Avances y retrocesos en la aplicación de la negociación colectiva en el Estado. XXXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Montevideo.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-018/180>



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

El caso de la Comisión Nacional de Energía Atómica: Avances y retrocesos en la aplicación de la negociación colectiva en el Estado.

Lucía G. Lira

liraluciag@gmail.com

Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe

Argentina



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

RESUMEN

Los estudios sobre relaciones del trabajo del sector privado, abundan por sobre los del sector público. Sin embargo, los viejos y nuevos cuestionamientos sobre el rol del Estado en la sociedad y la economía ponen en discusión la modalidad con que este actor se relaciona con sus trabajadores.

Entre las reformas de Estado operadas durante la década del '90 en Argentina, la sanción de la Ley 24.185 dispuso la apertura del Estado a la negociación colectiva; de esta manera, con más avances que retrocesos, en las últimas décadas se registraron los primeros convenios colectivos para distintas actividades del sector público. Producto de una tesis en curso, este trabajo busca compartir avances de investigación que enfocan las posibilidades de los actores clave de este sector para establecer nuevas reglas y consensos sobre las condiciones laborales y salariales. La tesis señalada estudia el caso de la transición hacia la negociación colectiva de la Comisión Nacional de Energía Atómica (organismo autárquico creado en 1950, en la fase más desarrollista del Estado de aquella época). Esta transición cuenta con tres instancias clave; i) si bien el organismo estuvo regido históricamente por un estatuto para funcionarios públicos los cambios que trajo aparejados la reforma de Estado se plasmaron en sus relaciones laborales a través de un nuevo régimen laboral formulado de manera unilateral por las autoridades. ii) En una segunda instancia, durante el año 2006, los representantes gremiales lograron poner el régimen en discusión a partir de una primera ronda de reuniones para negociar colectivamente. iii) Frustrada esa primera experiencia y a través de un fallo judicial en una tercera instancia que se remonta a fines del año 2016, los actores pudieron retomar las negociaciones. En este contexto nos preguntamos: ¿Cómo logró implementarse un régimen laboral elaborado unilateralmente, estando en vigencia la Ley 24.185?, ¿qué factores obstaculizaron el primer intento de negociación?, ¿qué estrategias asumieron los actores sindicales para retomarla?, ¿qué características asume la negociación colectiva en el organismo?, ¿qué mejoras concretas significa para los trabajadores?

Para responder a tales interrogantes utilizamos una estrategia de investigación cualitativa mediante la realización de entrevistas a informantes clave, observación participante y el análisis de fuentes documentales. El trabajo que proponemos se estructura de la siguiente manera. En una primera



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

parte, se presentará una caracterización global de las relaciones del trabajo en el sector público en Argentina, problematizando el rol del Estado como empleador. En una segunda instancia describimos y analizamos la especificidad de la negociación colectiva en la CNEA. En tercer lugar nos centramos en el rol de los actores y las distintas estrategias desplegadas. Finalmente elaboramos conclusiones preliminares y nuevos interrogantes.

ABSTRACT

Studies on labor relations in the private sector are far more frequent than those that focus on the public sector. However, old and new questions about the role played by the State in the society and in the economy put under scrutiny the way this specific employer interacts with its workers. Among different State reforms implemented in Argentina in the nineties, Law 24185 allowed for collective bargaining in the public sector. The next decades then witnessed, with more successes than failures, the first collective agreements in different State activities. As part of a thesis still in progress, this work tries to share investigation findings on the possibilities for key stakeholders in the public sector to establish new rules and consensus on labor and income conditions. The above-mentioned thesis aims to study the transition towards collective bargaining at the Atomic Energy National Commission (Comisión Nacional de Energía Atómica, CNEA), a self-governing entity created in 1950 by a government favoring a developmental State. This transition had three distinct milestones: i) Although labor relations within the entity had been ruled until then by a statute for public servants, changes introduced by State reforms in the nineties resulted in a new labor regime chartered unilaterally by CNEA authorities. ii) During 2006, trade union representatives were able to question that regime in a first series of meetings in which they aimed to introduce collective bargaining. iii) That experience failed, but by the end of 2016, a judicial ruling ordered that those meetings should resume. Against that background, this thesis asks the following questions: How and why was a unilateral labor regime implemented, if Act 24185 ordered something different? Which were the obstacles that caused the failure of the first round of negotiations in 2006? Which strategies did



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

trade union representatives implement in order to force the 2016 ruling? What kind of collective bargaining did CNEA finally adopt? What did workers achieve as a result of it?

In order to answer those questions, the thesis adopted a strategy of qualitative investigation, with interviews to key stakeholders, participant observation techniques and analysis of documentary sources. The thesis will be structured as follows: 1) Characterization of labor relations in the public sector in Argentina, with special attention to the role played by the State as employer 2) Description and analysis of collective bargaining at CNEA 3) Roles played and strategies deployed by the different stakeholders. In the end, preliminary conclusions will be presented and new questions will be drafted.

Palabras clave

Empleo público, negociación colectiva, sindicalismo

Keywords

Public employment, collective bargaining, trade unions,



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

I. Introducción

La transición hacia la negociación colectiva del personal de la Comisión Nacional de Energía Atómica, un organismo estatal autárquico creado en 1950, en la fase más desarrollista del Estado de aquella época, constituye el foco de este estudio, que sintetiza algunos resultados de la investigación realizada en ese organismo en el marco de una tesis de maestría. La transición combina las experiencias del personal de la CNEA en el curso de tres instancias claves: un nuevo régimen laboral en el marco de la reforma de Estado de los '90, su puesta en discusión durante el año 2006 y una nueva oportunidad de discusión a fines del año 2016, cuya indagación realizamos a través de entrevistas en profundidad, observación participante y análisis de fuentes documentales.

En una primera parte de este trabajo, presentaremos una sintética caracterización de las relaciones del trabajo en el sector público en Argentina, a continuación y a través de una sucinta cronología, describiremos y analizaremos la especificidad de la negociación colectiva en la CNEA. Por último nos centraremos en el rol de los actores y las distintas estrategias desplegadas de manera de arribar a las primeras conclusiones, las cuales nos permitirán abrir nuevos interrogantes para continuar la investigación.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

II. Marco teórico/marco conceptual

“Los investigadores deben ser conscientes de que su forma de conceptualizar es una entre otras potencialmente posibles, y que tanto ‘las formas de ver’ como la sustancia de ‘lo que ven’ pueden estar sujetas a modificación” (Vasilachis de Gialdino, 2012).

Antes de avanzar en la descripción del caso es menester explicitar algunas cuestiones, ya que la perspectiva desde la cual abordamos la investigación hace a sus hallazgos. Estudiar el empleo público conlleva la dificultad de que el Estado, además de ser un empleador poco estudiado, oficia de árbitro en el sistema de relaciones laborales. En este trabajo decidimos no asimilar la figura del empleador Estado a la del empleador capitalista, porque consideramos que no persigue la generación de ganancia en sus actividades ni la obtención de plusvalía en el trabajo de sus dependientes. No obstante, esta decisión no implica considerar al Estado como un actor neutro cuya único objetivo es la búsqueda del bien común; por el contrario, consideramos al Estado un actor complejo que sólo puede ser comprendido en un contexto temporal e histórico. Adoptando la visión propuesta por Thwaites Rey (2012) el Estado para nosotros es: “el espacio de condensación de las relaciones de fuerza sociales que se plasman materialmente y que le dan contornos específicos y variables. Como instancia no neutral, recorta, conforma y reproduce la escisión clasista e internaliza contradictoriamente los conflictos y las luchas” (p. 54).

Otro aspecto a considerar es que las denominadas: “relaciones industriales” (nosotros nos posicionamos desde las relaciones del trabajo más específicamente) surgieron como campo de estudio enfocado en las relaciones puertas adentro de la fábrica con tres actores dominando la escena: trabajadores, patrones y el Estado actuando como moderador. Este anclaje se observa en todas las corrientes de la disciplina: la corriente sistémica, la institucionalista, la pluralista; incluso la materialista. Excepto la corriente marxista, las restantes le otorgan una importancia preponderante a la reglamentación laboral y a las instituciones que regulan el trabajo. Para estudiar las relaciones del trabajo en el sector estatal optamos entonces por privilegiar el enfoque de Richard



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Hyman (1981), ya que observa especialmente los procesos de control sobre las relaciones de trabajo, con acento en la organización y acción colectivas de los trabajadores.

En esta línea, definimos las acciones colectivas como: “un conjunto de relaciones que se relacionan con la aparición de un problema que no es incluido para su resolución dentro de los límites institucionales. Las acciones colectivas se fundan en situaciones que colocan a los sujetos en espacios de la negociación política” (Giarraca y Bidaseca, Mimeo).



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

III. Metodología

El trabajo en curso descansa en un estudio de caso puesto que, consideramos puede contribuir a la formulación de proposiciones y la construcción de teorías a partir del estudio intensivo del objeto en cuestión (Lijphart, A. 1971, citado en Marradi, Archenti, Piovani, 2010). Entre los elementos intrínsecos (Stake, 2010) que presenta el caso, podemos destacar que la negociación colectiva es un fenómeno reciente en la administración pública nacional y al mismo tiempo es el espacio en el cual los actores del trabajo despliegan con mayor visibilidad sus reivindicaciones y estrategias. De esta manera, el hecho de que la CNEA se encuentre en pleno tránsito hacia la negociación colectiva, la coloca en condiciones excepcionales para su estudio. Desde el punto de vista extrínseco observamos que la relación de trabajo en el ámbito estatal es un fenómeno que, en la actualidad, excede la teoría existente.

La metodología empleada hasta el momento se basó en la realización de entrevistas en profundidad a trabajadores de distintas posiciones, delegados y dirigentes gremiales de tres de los cuatro sindicatos con representación. Esto se complementó con observación participante a distintos tipos de eventos y el estudio de normativa relacionada con el caso.



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

IV. Análisis y discusión de datos

Una somera caracterización del sector estatal para la comprensión del caso particular

El sector público en Argentina representa un 26% del total de ocupados¹. A grandes rasgos se estructura en una administración central y una descentralizada, Organismos de Seguridad Social, empresas del Estado y un sector público financiero (López y Rubins, 2012). Además de las actividades de administración, el Estado dedica parte de su estructura a muchas actividades económicas: desde la industria y el transporte hasta la salud y la educación (Barzola y Oyarzo, 2012).

La representación de los trabajadores del Estado es plural desde sus comienzos, los gremios a nivel nacional son la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y la Unión de Personal Civil de la Nación (UPCN), los cuales se fundaron en 1925 y 1948 respectivamente. No obstante, recién con la Resolución Administrativa 255/2003 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se legitimó esta situación: “la personería gremial que se otorgue a asociaciones sindicales representativas del sector público no desplazará en el colectivo asignado, las personerías gremiales preexistentes”. La negociación colectiva por su parte, fue postergada durante décadas, ya que al igual que en muchos otros países, los derechos colectivos de los empleados públicos se encontraban limitados a fin de resguardar la soberanía del Estado (Ozaki, 1987; Armelino, 2009). Actualmente, la negociación se rige por la Ley N° 24.185/92 de Convenciones Colectivas de Trabajo de la Administración Pública Nacional; y más específicamente, los trabajadores de la administración pública nacional se encuentran encuadrados en el Convenio Colectivo de Trabajo General N° 214/06, el cual habilita además de la negociación general, la negociación colectiva sectorial. En la práctica actual, en la negociación se admite más de un representante sindical² y el Ministerio de Trabajo define la cantidad de representantes paritarios por gremio de acuerdo a la cantidad de afiliados cotizantes.

¹ http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/novedades/novedad_trabajadores.asp

² En el sistema de relaciones laborales argentino, cuando se constituye un sindicato debe inscribirse ante el Ministerio de Trabajo y éste a su tiempo le otorga la “simple inscripción” o la “personería gremial”, de estas caracterizaciones devienen luego derechos exclusivos; por ejemplo, sólo los sindicatos que cuentan con personería gremial pueden negociar colectivamente, recaudar la cuota sindical a través de la retención en el recibo de sueldo, etc.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Considerando estas cuestiones de base, a continuación desarrollamos una sintética cronología que nos permitirá arribar a una comprensión más acabada de las tres instancias clave del caso en estudio: los orígenes del actual régimen laboral, la primera y la segunda oportunidad de negociación colectiva.

1950: creación de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA)

En un contexto internacional de fuerte atracción por la investigación nuclear, el Presidente Juan Domingo Perón decretó en el año 1950 la creación de la CNEA. Este organismo fue creado como un ente autárquico³ que durante décadas dependió directamente de la Presidencia de la Nación. Tamaña política de Estado alumbró importantes avances en el país sobre radioquímica, minería, geología y física; todo lo cual derivó en la instalación del primer reactor experimental, los primeros aceleradores de partículas y un sincrociclotrón (Castro, 2009). La CNEA hizo de la Argentina un país pionero en Latinoamérica en materia de energía nuclear y sus aplicaciones. Desde sus comienzos, el plantel del organismo reunió técnicos, investigadores, científicos, docentes y personal administrativo especializado.

Este colectivo de trabajadores encontró representación sindical en los dos gremios de alcance nacional (ATE y UPCN) y tempranamente fundó la Asociación de Profesionales de la Comisión Nacional de Energía Atómica y la Actividad Nuclear (APCNEAN se creó en 1966 y obtuvo su personería gremial en 2005) y la Asociación de Técnicos de la Comisión Nacional de Energía Atómica (ATCNEA se creó en 1970 y obtuvo la personería gremial en 2007).

Fortalecimiento de las actividades en la década del '60

Los años que siguieron a su creación, el organismo sobrevivió la inestabilidad político económica que atravesó el país, logrando sostener sus proyectos, diversificándose y creando nuevas instituciones abocadas a lo nuclear. Así, la década del '60 alumbró los estudios de factibilidad para la primera central de potencia, se continuó el desarrollo de reactores experimentales y la

En la práctica esto implica que sólo negocie un sindicato por rama de actividad con la parte empleadora, por ello el sistema argentino se conoce como de "unicidad promocionada". La pluralidad sindical en el sector público se opone a este modelo.

³ Según López y Rubins (2012) la autarquía es la capacidad que poseen las entidades estatales para administrarse por sí mismas.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

consolidación del grupo de trabajo de seguridad nuclear junto a las primeras aplicaciones de la tecnología nuclear.

Coincidentemente con el afianzamiento de las actividades, en esta etapa se registró el primer cambio en la reglamentación del trabajo. En junio de 1957 el Ejecutivo estableció el Estatuto para el Personal Civil de la Administración Pública Nacional aprobado por el Decreto-Ley 6.666. Sin embargo, del considerando del Estatuto de 1964 se desprende que la CNEA ya tenía la potestad de adecuar las directrices generales para la administración pública; allí se explica que a pesar de que CNEA estaba excluida del plan de racionalidad y austeridad nacional (Decreto presidencial 14842/60), se reestructuró, obligó al personal a trabajar 8hs. diarias y 40 semanales e intensificó el trabajo al aumentar las responsabilidades; por lo cual la creación del Estatuto tendió a regularizar la situación con ánimo de compensar a sus trabajadores y contrarrestar efectos negativos.

La ambivalencia de los '70

La primera parte de los '70 fortaleció las actividades de la CNEA con la construcción de una planta para la producción de radioisótopos y otra planta para el reprocesamiento de uranio. El organismo se involucró en variedad de temas, colaborando con otros organismos e incluso con el sector privado.

En esta década se produjo una nueva modificación al estatuto del personal. Como era habitual lo realizaron las autoridades del organismo, esta vez con el fin de incorporar nuevas categorías de trabajadores al escalafón (más específicamente los que comenzaban a trabajar con computadoras), renombrar y agregar suplementos particulares (retribuciones mensuales que se adicionaban al sueldo o jornal y que iban del 2 al 4%). En este punto cabe destacar que los suplementos constituían mejoras a la condición salarial de los trabajadores, toda vez que contemplaban el trabajo específico y lo retribuían, más allá del escalafón para el Personal Civil de la Administración Pública Nacional. Tal es así, que la remuneración regular y permanente comprendía estos suplementos generales y particulares.

Como se mencionara anteriormente, en esta etapa se fundaron los gremios sectoriales que aglutinaron rápidamente a los expertos, probablemente por esa razón desde sus inicios éstos



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

mantuvieron diálogo con las autoridades del organismo y el poder ejecutivo en calidad de “asesores”.

Sin embargo, a partir de la segunda mitad de los ‘70, la dictadura militar sobredimensionó el plan nuclear, en la medida en que este podía abrigar las ambiciones de la patria contratista (Hurtado, 2014). A pesar de la continuidad de los proyectos bajo la dirección del Vice Almirante Castro Madero, el organismo sufrió al igual que el resto de la sociedad el terrorismo de Estado. El personal debió uniformarse e identificarse: administrativos guardapolvo celeste, técnicos guardapolvo marrón y científicos y profesionales guardapolvo blanco; se abrieron legajos paralelos, fueron secuestradas veinticinco personas y desaparecieron quince⁴.

Retorno a la democracia y avanzada del neoliberalismo: 1983-1999

La década que siguió inauguró la planta de enriquecimiento de uranio por difusión gaseosa y si bien viejos y nuevos proyectos alentaron la continuidad de las actividades, la crisis desatada luego por la hiperinflación puso freno a cualquier expectativa, el presupuesto se redujo considerablemente.

Por aquel entonces en el organismo ya coexistían seis sindicatos; con la puesta en marcha de Atucha y Embalse se había sumado a los cuatro gremios históricos (UPCN, ATE, APCNEAN y ATCNEA) la Federación Argentina de Trabajadores de Luz y Fuerza (FATALYF) y hacia 1986 se formó el Sindicato de Energía Atómica (SEA, sindicato que según los entrevistados surgió como expresión del radicalismo). En este contexto de gran pluralidad sindical y efervescencia democrática, se produjo la experiencia del primer y único Congreso de Objetivos y Políticas Institucionales (COPI). En dicha oportunidad, las autoridades convocaron a representantes del personal y de los gremios conjuntamente para debatir cuestiones de índole técnica y administrativa. El COPI resultó una experiencia superadora e innovadora meritoria de un profundo análisis en términos de su contenido simbólico, la ardua organización que requirió y la gran movilización que generó por aquel entonces. Sin embargo, no logró traducirse en acciones concretas, en gran parte debido al fuerte peso que tuvo la coyuntura de aquel entonces.

⁴ En el año 2000 se creó una comisión de derechos humanos del personal de la CNEA que colocó una placa de bronce en la sede central, al lado de la oficina de presidencia, en la cual se los conmemora.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Durante algún tiempo los suplementos sirvieron como herramienta paliativa para morigerar los efectos negativos de la economía; sin embargo, a la par de las iniciativas en el organismo, las primeras acciones del Estado nacional en manos del nuevo gobierno en 1989 pueden sintetizarse en la batería de leyes y decretos que allanaron el camino a la liberalización de la economía y el traspaso de muchas de sus funciones a manos del sector privado. Entre las leyes más destacadas se encuentran: la Ley 23.696/89 de reforma de Estado y la Ley 23.697/89 de emergencia económica. Por su parte, el Decreto presidencial 1545/94 congeló los ingresos a la planta permanente del Estado, y la Ley nacional de empleo 24.013/91 promovió a gran escala la flexibilidad laboral.

Una vez más CNEA fue parte de los cambios de época y así lo dispuso el Decreto presidencial 1540/94. Esta etapa es denominada por Hurtado (2014) como “el desguace”, el organismo se encontraba en franca etapa de disolución, tal como sintetiza el mencionado autor:

“Lo que ocurría con la CNEA era el modus operandi aplicado a otras áreas del Estado como ENTEL, Gas del Estado o Agua y Energía: i) se creaba una sociedad anónima que era depositaria de los activos de la empresa estatal sujeta a privatización; ii) se creaba un ente regulador de la actividad; y iii) el ‘organismo residual’ del Estado quedaba con todo el pasivo y se liquidaba” (p.284).

En este contexto, también se sancionó la primera ley que habilitó la negociación colectiva para el sector público en distintos niveles: la Ley 24.185/92. Esto coincide con el análisis de Trajtemberg y Senén González (2009) respecto de que en este período se tendió en líneas generales a la descentralización de la negociación colectiva. Específicamente, la Ley 24.185/92 fue muy esperada por los especialistas del trabajo en tanto constituiría un avance en la democratización de las relaciones laborales (Godio y Slodky, 1989).

De esta manera, al mismo tiempo que el sector público se abrió por primera vez a la posibilidad de negociar, la CNEA tuvo que encuadrar a todo el personal bajo la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) por disposición de la Ley Nacional de Energía Nuclear, 24.804/97. En la práctica esto significó que abandonaran el estatuto de empleados públicos elaborado durante 1975 por sus autoridades para pasar al “régimen laboral” que continúa vigente hasta la actualidad. Ninguno de los entrevistados registra ni registró esta posibilidad de negociar formalmente durante la década en cuestión; lo que



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

estaba en juego era la supervivencia del organismo y los relatos aluden al “desmembramiento” de CNEA, la privatización del servicio de seguridad, de limpieza, de mantenimiento, del comedor, de la Gerencia de Radioprotección (que fue íntegramente separada y convertida en Autoridad Regulatoria Nacional), de la Gerencia Centrales Nucleares (íntegramente separada también y convertida en Nucleoeléctrica S. A.), de los retiros voluntarios, los teléfonos que no sonaban, el vaciamiento de tareas, etc.

Sin embargo, el nuevo presidente designado en la CNEA (Dr. Dan Beninson) dispuso que el Dr. Radicella, una eminencia en radioquímica que trabajaba en el organismo desde 1955, presidiera una comisión ad-hoc para la cual también convocó a todos los gremios para trabajar sobre el estado de situación y cómo podría encararse el traspaso al nuevo régimen laboral⁵. Concluidas estas reuniones, las autoridades de CNEA redactaron y dispusieron el régimen. La circunstancia descrita y el rol que asumieron los actores explican cómo logró implementarse el régimen laboral y por qué en definitiva no se elaboró tan unilateralmente como figura en la norma. En este punto del desarrollo se hace imprescindible destacar la fuerte dinámica de negociación entre los actores, que a su vez podríamos denominar “informal” si consideramos que no estaba regida por ningún protocolo de carácter formal.

Los contenidos que fueron modificados en el nuevo régimen respecto del estatuto anterior, pueden sintetizarse en tres tipos:

- a) Modificaciones relacionadas con “el cambio de época”: aquí pueden enumerarse aquellas que sugieren un cambio respecto del momento socio-histórico en que se redactaron. Por ejemplo, en el capítulo “Deberes” se eliminó el deber a cumplir con obligaciones cívicas o militares, a respetar las instituciones republicanas y esto tiene su correlato con el regreso a la democracia y la finalización del servicio militar obligatorio. A su vez, se agregaron artículos como la prohibición de ingreso a los infractores electorales y deudores morosos del fisco y la prohibición de realizar actos de discriminación.

⁵ Resolución Presidencial de CNEA N° 37, publicada en Boletín Administrativo Público N° 51/98. Para este entonces, el SEA tenía muy escasa actividad y FATALYF ya no tenía afiliados en CNEA, puesto que éstos habían sido desplazados con la creación de Nucleoeléctrica Argentina Sociedad Anónima (NASA).



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

- b) Modificaciones relacionadas con el funcionamiento del organismo: aquellas relacionadas con cambios en la manera de ejecutar sus funciones. Por ejemplo, cambió el valor madre de las remuneraciones a partir de un nuevo coeficiente de retribución básica del personal y se eliminó la potestad del Presidente de modificar las remuneraciones.
- c) Modificaciones relacionadas con la organización del trabajo: aquellas que comprenden los aspectos socio-técnicos. En este punto entendemos la organización del trabajo como: “el resultado del conjunto de reglas y normas que determinan cómo se ejecuta la producción” (Novick, 2002). Por ejemplo, se eliminó la noción de plantel básico, la denominación y distinción entre: personal permanente y personal transitorio y se eliminaron más de una docena de suplementos (Ej. Antigüedad, fallas de caja, función docente). A cambio, se incorporó un capítulo de Capacitación y se creó la Comisión Mixta Laboral y Permanente (órgano asesor de la Presidencia con representación de todos los gremios; nótese que una vez más, prevaleció la representación de los trabajadores)⁶, en lo relativo al ingreso y ascenso de personal se eliminó la figura de las “Juntas Examinadoras”, órgano conformado por jefes y gerentes que estudiaba cada caso en particular.

Las consecuencias que trajo aparejado este pase compulsivo a la Ley de Contrato de Trabajo dispuesto por el Ejecutivo, ameritan un estudio aparte que sin duda formará parte de la tesis, pero por lo pronto no es posible abarcar en este trabajo. Sí anticiparemos que como parte de la estrategia de los actores, el escalafón fue el único aspecto que no sufrió modificaciones hasta el año 2005.

Otros aspectos que no desarrollaremos aquí están relacionados con los cambios en el organigrama interno y con el lugar del organismo en el mapa de la administración pública en general; las políticas públicas respecto de la ciencia, la tecnología y la producción de energía atraviesan constantemente las decisiones respecto del carácter estratégico de las funciones del organismo y el correlato de estos factores se traslada luego al interior a través de sus relaciones laborales. Durante cuatro décadas la CNEA dependió directamente de Presidencia de la Nación y a partir de los ‘90 este rasgo “estable” se volvió flexible: en los últimos años dependió del Ministerio de Educación,

⁶ El Art. 63 del Régimen Laboral (Resolución N°10/99) establece que los temas de competencia de la Comisión, son: ingresos y egresos, pases entre tramos del escalafón, promoción del personal, reclamos interpuestos por el personal en relación con las calificaciones y evaluaciones de desempeño, políticas institucionales en general y revisión periódica del régimen laboral.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

del Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios y en la actualidad este organismo depende del Ministerio de Energía y Minería. Para cerrar este apartado, coincidimos con Sidicaro (2003, p. 17) cuando afirma: “En el plano estatal se cristalizan las anteriores y presentes relaciones de fuerza entre los actores sociales existentes en una sociedad; cuando se proponen cambios de sus estructuras legales administrativas se está planteando una lucha de poder para modificar sus orientaciones inmediatas y futuras. Lo que pueden parecer debates técnicos sobre las instituciones son, en realidad, la expresión de conflictos de intereses que involucran muchos más aspectos que los explícitamente enunciados”.

Negociación colectiva informal vs negociación colectiva formal

Durante todo el período en estudio se observan entre los distintos gremios, coincidencias en torno a las cuales estos articulan sus estrategias; por ejemplo la APCNEAN y ATE casi desde sus inicios han tenido cierta afinidad respecto de la soberanía energética y tecnológica y a partir de ese entendimiento participan de común acuerdo en diversas acciones colectivas que van desde asambleas hasta petitorios. Por su parte ATCNEA y UPCN se definen a menudo: “más cerca de las autoridades” y al menos UPCN suele plantear más adecuaciones que reivindicaciones. Así, históricamente, los actores se han dado una dinámica muy fluida de negociaciones sin protocolo, vale decir, informales.

A partir de 2003, en el marco de un renovado impulso a la industria nuclear y bajo un contexto en que la negociación colectiva alcanzó niveles inéditos (Palomino, Trajtemberg 2007), la última década alumbró también los primeros intentos de negociación colectiva formal en la CNEA. Esta “formalidad” a la que hacemos referencia, en tanto los actores debieron ajustarse a las directrices de la Ley 24.185/92, introdujo la novedosa participación de representantes por la Jefatura de Gabinete de Ministros y el Ministerio de Economía. La primera aproximación a este nuevo esquema tuvo su antesala durante el año 2005 entre las autoridades de CNEA, representantes de Jefatura de Gabinete de Ministros y del Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios. De este diálogo entre los distintos representantes del Estado empleador, surgieron dos acuerdos: el escalafón pendiente desde 1998 que actualmente rige al personal y la exclusión del despido sin causa.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Respecto a la primera experiencia de negociación colectiva formal entre 2006 y 2007, la misma se organizó en tres ejes de trabajo: Modalidades Operativas de Empleo y de la Relación Laboral y Desarrollo; Ámbito de Aplicación, Régimen Escalonario y Carrera y por último, Régimen Retributivo; por cada eje se reunieron alrededor de diez a veinte personas distintas. Todos los entrevistados coinciden en que la falta de acuerdo entre las partes generó que el Estado empleador se levantara de la mesa de negociación.

Ahora bien, como hemos desarrollado a lo largo de este trabajo ya existía una dinámica de negociación dentro del organismo y dos experiencias claves lo constatan: el COPI y el traspaso de estatuto a régimen laboral; por lo tanto ¿cómo fue posible tamaño desacuerdo?, ¿a qué Estado empleador que se retira de la discusión, aluden los entrevistados? Entendemos que se trató de una experiencia disruptiva en la que los actores tuvieron que dialogar con nuevos interlocutores y el empleador adquirió dimensiones hasta entonces desconocidas. Por otra parte, cabe preguntarse si falló la representación de intereses por lo que resulta imperioso a futuro estudiar los mecanismos que las partes emplearon en cada oportunidad para seleccionar a los representantes en la mesa de negociación.

Última instancia, más incertidumbre que acuerdos

Hacia fines de 2012, prosperó un pedido de amparo por mora presentado ante la justicia por la ATE y este fue el mecanismo a través del cual se volvió a colocar la negociación en el centro de atención. Este acto jurídico refleja de alguna manera la impotencia de los trabajadores estatales ante un empleador que finalmente se retiró de la discusión durante casi diez años, dado que la negociación se reanudó recién a comienzos de 2017. Para esta última instancia de apertura, se definieron los mismos ejes de trabajo que allá por 2006, sin embargo otros son los representantes y otras son las partes. Hoy se sientan a negociar representantes por el Ministerio de Modernización, el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas y Jefatura de Gabinete de Ministros. Sería muy prematuro caracterizar esta incipiente etapa, sin embargo queda de relieve la notable capacidad del Estado empleador para mutar su fisonomía y la gran complejidad que entraña este nuevo marco para la negociación colectiva.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

V. Conclusiones

Los primeros avances en el trabajo de tesis nos permiten apreciar una rica trayectoria de negociación al interior del organismo en estudio tal es así que podemos afirmar que el régimen laboral actual logró implementarse producto de una serie de acuerdos y consensos entre la representación empleadora y los representantes gremiales y, a su vez, al interior de cada uno de los espacios de representación.

Las interpretaciones con respecto a los intentos de negociación posteriores no pueden leerse sino como corolario de las negociaciones previas, por eso es posible observar un antes y un después de la aplicación de la Ley 24.185/92 en CNEA. Un antes signado por la participación, la negociación y los acuerdos informales y un después con más desencuentros que acuerdos.

La experiencia de 2006, en particular, brinda un primer plano de la renovada complejidad que adquirieron las relaciones Estado empleador y trabajadores bajo el nuevo marco de la Ley 24.185/92: reuniones numerosas, extensas agendas, interlocutores nuevos. A su vez permite observar que el actor empleador, aún bajo el imperio de una ley que debiera garantizar la discusión paritaria, conserva amplio margen para la discrecionalidad. En este contexto, las posibilidades de los actores para establecer nuevas reglas y consensos sobre las condiciones laborales y salariales se ven obstaculizadas ya que no son ajenos a estas dificultades, los interrogantes sobre la orientación futura de la CNEA.

Entre estas primeras conclusiones también observamos que los mecanismos de representación deben estudiarse para adquirir nuevos matices de comprensión, cómo se constituye la representación empleadora del interés del Estado es uno de los interrogantes; sin embargo la negociación no se agota en la representación: ¿qué factores colaboran para que se produzcan acuerdos? ¿En qué consiste la mentada “voluntad política”?

Con todas sus dificultades, la promesa del convenio colectivo aún entraña la esperanza de plasmar un escenario más acorde a las actividades que desarrollan los trabajadores del organismo, la mejora en las condiciones de trabajo y mayores posibilidades de reconocimiento y carrera.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

VI. Bibliografía

- Armelino, Martín, 2009. mundial Breve historia de la negociación colectiva en la administración pública nacional. Ponencia presentada en el 9º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, 5, 6 y 7 de Agosto de 2009, Facultad de Ciencias Económicas, UBA. El trabajo como cuestión central. El escenario postconvertibilidad y los desafíos frente a la crisis económica. Disponible en:
http://www.aset.org.ar/congresos/9/Ponencias/p6_Armelino.pdf
- Barzola, Lira, Nassano, Oyarzo, 2012. Relaciones del Trabajo en la Administración Pública argentina. Primeros aportes para una perspectiva general. Ponencia presentada en las VII Jornadas de Sociología de la UNLP, Buenos Aires, La Plata, 5, 6 y 7 de diciembre de 2012. Disponible en:
<http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar/actas/Barzola.pdf/view?searchterm=None>
- Castro, Rafael 2009. Síntesis histórica de la Comisión Nacional de Energía Atómica 1950-1960. Manuscrito inédito.
- Duhalde, S. La respuesta de los sindicatos estatales al neoliberalismo en Argentina (1989-1995). Publicado en Revista Trabajo y Sociedad. N° 13, vol. XII, Septiembre de 2009, Santiago del Estero, Argentina.
- Hurtado, D. El sueño de la Argentina Atómica. Política, tecnología nuclear y desarrollo nacional (1945-2006). Editorial Edhasa, 2014, Argentina.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. [en línea]. [consulta: julio 2016]. Disponible en:
http://www.indec.gov.ar/ftp/censos/2010/CuadrosDefinitivos/P2-D_6_756.pdf
- López, Beatriz y Rubins, Roxana (2012). “La administración pública nacional” (pp. 67-112). Publicado en: Manual de la Nueva Administración Pública Argentina (Ed. Ariel, 2012) Cao, H. y Abal Medina J. M. Compiladores.
- Marradi, Alberto; Archenti, Nélide y Piovani Juan Ignacio, Metodología de las Ciencias Sociales, Argentina, Ed. Cengage Learning, 2010.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

- Giarraca, N. y Bidaseca K., [Mimeo s/f] Ficha de Cátedra N°10, Seminario “Acciones colectivas, protestas y movimientos sociales en el interior del país. El contexto de América Latina”.
- Godio J. y Slodky J. (1989). Democracia política y democratización del Estado en Argentina: la negociación colectiva en la administración pública. Fundación Friedrich Ebert. Buenos Aires.
- Hyman, R. (1981). Introducción y cap. I: ¿Qué son las relaciones industriales? En Relaciones industriales: una introducción marxista (pp.11-17, 19-42). Madrid: Blume.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Situación y evolución del total de trabajadores registrados. Datos a marzo de 2017. Disponible en:
<http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/SIPA/totaltrabajadores/totaldetrabajadoresSIPA-Marzo2017.pdf>
- Novick, Martha (2000), “La transformación de la organización del trabajo” (pp. 123-147) publicado en: Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo (Ed. Fondo de Cultura Económica, 2000), Enrique de la Garza Toledo Coordinador.
- Ozaki, M. (1988) Relaciones de trabajo en la Administración Pública. Países en desarrollo. OIT.
- Palomino H. y Trajtemberg, D. (2007). Una nueva dinámica de las relaciones laborales y la negociación colectiva en la Argentina. Revista Trabajo, No. 3, Nueva Época, 47-68
- Sidicaro, Ricardo (2002) La crisis del estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001). Cuadernos del Rojas, Eudeba. Bs. As.
- Stake, Robert E. Investigación con estudio de casos, Madrid, Ediciones Morata, 2010.
- Thwaites Rey, Mabel (2012). El Estado en América Latina: continuidades y rupturas. Disponible en:
http://www.clacso.org.ar/clacso/novedades_editoriales/libros_clacso/buscar_libro_detalle.php?id_libro=732&campo=titulo&texto=estado



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Fuentes documentales:

Decreto presidencial 10.936/50 sobre la creación de la Comisión Nacional de Energía Atómica.

Decreto presidencial 14842/60

Decreto presidencial 1540/94

Decreto presidencial 214/06 Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional.

Ley 24.185/92 de Convenciones Colectivas de Trabajo de la Administración Pública Nacional.

Ley 24.804/97 de Actividad Nuclear.

Ley 23.551/88 de Asociaciones Sindicales.

Resolución Presidencial de CNEA N° 37, Boletín Administrativo Público N° 51/98

Resolución Administrativa 255/03 sobre asociaciones sindicales, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.